



## La governance dell'acqua come pilastro dello sviluppo sostenibile

È necessario assicurare al più presto in Italia una “governance” complessiva e coerente delle risorse idriche nazionali anche in caso di siccità e di alluvioni, adottando un quadro normativo improntato ad una logica unitaria della gestione integrata delle risorse idriche, rendendo operative le Autorità di distretto idrografico e portando a rapida approvazione i piani di gestione dei bacini distrettuali e relativi programmi di azione. Il buon governo dell'acqua rappresenta non solo un fondamentale pilastro della sostenibilità nell'uso delle risorse naturali, ma anche l'elemento decisivo per il benessere sociale e per la crescita economica

■ Gaia Checcucci

Con nota del 26 marzo scorso la Commissione Europea ha notificato all'Italia un parere motivato C(2012)1676 nell'ambito della procedura di infrazione 2007/4680 riguardante la non corretta trasposizione della direttiva 2000/60/CE in materia di acque, per la quale l'Italia era stata messa in mora già nel 2010. Nel suddetto parere si ribadisce che le argomentazioni fornite al riguardo dalle autorità italiane e le modifiche apportate a tal fine alla legislazione nazionale non sono sufficienti. È stato, dunque, chiesto all'Italia il pieno rispetto della direttiva, con particolare riferimento ai Piani di gestione dei distretti idrografici e al loro aggiornamento, ad un miglior monitoraggio della qualità delle acque e

alla riproduzione su mappe dei livelli di qualità nei corpi idrici sotterranei. L'Italia ha ora due mesi di tempo, a decorrere dalla data di notifica, per evitare che Bruxelles ricorra alla Corte di giustizia europea.

Tutto ciò, al di là degli aspetti formali di corretto recepimento delle direttive, rappresenta, in realtà, un campanello di allarme per porre rimedio ad un fondamentale problema che l'Italia deve, al più presto, risolvere in materia di risorse idriche. È il problema della “governance” dell'acqua nei suoi diversi profili, da una parte di chiarezza di ruoli e compiti dei diversi attori coinvolti e dall'altra di adeguatezza degli strumenti attuativi da utilizzare nei diversi campi di intervento settoriale. Si tratta di profili che vanno dalla responsabilità di chi deve impartire obiettivi ed indirizzi sulle risorse idriche, alla responsabilità di chi

deve pianificare e programmare in relazione ad adeguate strategie che attuino gli obiettivi e gli indirizzi, fino a chi deve gestire le risorse idriche coerentemente con gli obiettivi da raggiungere e con i piani e programmi per raggiungerli. E i diversi profili riguardano nel merito una varietà di aspetti che vanno dalla tutela delle risorse, compresi gli ecosistemi acquatici, alla qualità dell'acqua nei diversi corpi idrici fino alle acque costiere, dalla difesa del suolo in relazione alla prevenzione dei rischi da inondazioni e di dissesto idrologico, alle soluzioni equilibrate che bisogna individuare per rispondere alle esigenze dei diversi utenti dell'acqua, soprattutto in relazione a condizioni di siccità o di scarsità di acqua. Ma riguardano anche problemi territoriali che vanno dalla gestione dell'approvvigionamento idrico ai fini dei diversi

■ Gaia Checcucci

Segretario Generale dell'Autorità di Bacino dell'Arno

usi (usi idropotabili, usi irrigui e usi industriali) fino alla depurazione delle acque reflue e alla loro riutilizzazione.

Occorre, insomma, avere la consapevolezza, e non solo la formale presa d'atto del rispetto di questa o quella direttiva, che il buon governo dell'acqua rappresenta non solo un fondamentale pilastro della protezione ambientale e della sostenibilità nell'uso delle risorse naturali, ma anche e soprattutto l'elemento decisivo sia per il benessere sociale e la salute dei cittadini anche sotto il profilo igienico sanitario, che per la crescita economica e le attività produttive: in altre parole la "governance" dell'acqua e i metodi di attuazione della "governance" dell'acqua sono i fattori determinanti per la sostenibilità dello sviluppo di una nazione e della qualità di vita della popolazione nel lungo periodo.

### La gestione dell'acqua come risorsa

La direttiva 2000/60/CE (WFD - Direttiva quadro in materia di acque) non a caso impone un approccio integrato al governo della risorsa, che superi la storica tripartizione della "difesa dalle acque/ difesa del suolo", "tutela delle acque e obiettivi di qualità", "gestione del servizio idrico integrato" e che metta il più possibile in relazione tutte le altre politiche comunitarie ad essa riferibili o riconducibili. È significativo a tale proposito il recente "Fitness Check" (documento ricognitivo di medio periodo sull'attuazione della direttiva da parte

degli Stati Membri) che pone grande enfasi nell'evidenziare come le strategie e gli obiettivi relativi alle risorse idriche rappresentino un'ampia cornice delle politiche ambientali e territoriali, seppur la politica europea dell'acqua si sia sviluppata nel corso del tempo con l'adozione di direttive isolate e focalizzate su questioni specifiche, a cui vanno ad aggiungersi i contributi non legislativi attinenti alla "water scarcity and drought" e al "climate change".

L'approccio integrato che la normativa comunitaria prevede poggia su alcuni irrinunciabili pilastri a cui il nostro Paese, al di là del recepimento formale, deve ancora adeguarsi: l'individuazione di un soggetto unico, l'Autorità di Distretto, a cui è demandata la pianificazione ai fini e per il raggiungimento degli obiettivi della direttiva 2000/60/CE, nonché la pianificazione, storicamente appannaggio delle Autorità di bacino, per la prevenzione e la riduzione del rischio da frana e del rischio da alluvioni che la direttiva 2007/60/CE codifica e disciplina assorbendo i principi ispiratori della legge 183/89, attualizzando contenuti e modalità. In entrambi i casi l'unità geografica di riferimento è un'ampia porzione di territorio raggruppante più bacini individuata come distretto idrografico.

All'unicità di riferimento fisico e istituzionale corrisponde un'analoga unicità in termini di pianificazione: il "Piano di gestione", previsto all'art.13 della direttiva quadro, i cui contenuti sono in essa dettagliatamente esplicitati, è

lo strumento previsto alla scala distrettuale per affrontare il tema della gestione della risorsa idrica nel suo complesso e secondo i principi ispiratori, nonché gli obiettivi cogenti, imposti dalla medesima direttiva. Il Piano di gestione è il *masterplan* di riferimento in termini di ricognizione delle caratteristiche di partenza del distretto e di pianificazione in termini di misure da assumere per il mantenimento o ripristino delle situazioni compromesse, ai fini del rispetto dell'obiettivo di qualità buono per ciascun corpo idrico al 2015 e di condizioni di utilizzo della risorsa senza sfruttamento. Si tratta in definitiva di una pianificazione complessiva sulla base di un quadro accertato e documentato di cause/effetti in cui le azioni intraprese o da intraprendere hanno conseguenze da valutarsi alla scala dell'intero distretto idrografico e devono poggiare su una efficace analisi economica.

L'analisi economica è un concetto che rappresenta una novità in questo settore poiché richiama un'analisi di sostenibilità economica degli obiettivi ambientali sotto il profilo delle misure/interventi previsti per il loro raggiungimento. Il Piano di gestione deve occuparsi degli aspetti economici con una duplice finalità: quella del recupero del costo dei servizi idrici (principio del Full Cost Recovery) e quella della ricerca della combinazione delle misure più efficaci per i diversi utilizzi idrici in base ad una stima dei potenziali costi delle stesse. Si determina, così facendo, una forte interdipendenza tra il perseguimento

dell'obiettivo ambientale codificato in una specifica misura e la sua sostenibilità complessiva che comprende ed integra anche gli aspetti economici e che è, in definitiva, il risultato di una valutazione e della conseguente selezione tra azioni strategiche diverse accompagnate dalla quantificazione dei relativi costi ambientali e dei costi alternativi.

Proprio in virtù di ciò, la direttiva quadro prescrive inoltre che entro il 2010 gli Stati membri dell'Unione Europea avrebbero dovuto provvedere a che le politiche dei prezzi dell'acqua incentivino gli utenti ad usare le risorse in modo efficiente, contribuendo con ciò sia al perseguimento degli obiettivi ambientali, sia al recupero del costo dei servizi a carico dei diversi settori di impiego dell'acqua, tenendo conto del principio "chi inquina paga", in attuazione del concetto della copertura integrale del costo del servizio, ovvero della quantificazione dei costi finanziari, ambientali e della risorsa, così come esplicitati nella direttiva stessa, negli allegati di riferimento, nelle linee guida WATECO e in altre comunicazioni a ciò specificatamente dedicate.

L'analisi economica assume dunque il significato di rendere effettiva la sostenibilità ambientale attraverso l'uso di strumenti economico/finanziari che individuano priorità di azioni e misure attuative concrete. Di conseguenza, gli Stati Membri che ritardano l'attuazione della direttiva o che la attuino solo parzialmente, possono giustificare la loro insufficiente azione o l'inazione solo sulla

base della suddetta analisi di sostenibilità economica. Eventuali richieste di deroga o proroga, per posticipare l'obiettivo di qualità, ed in particolare di "qualità buono", del corpo idrico fissato al 2015, rimandandolo al 2021 o al 2027, sono ammissibili solo adducendo una motivazione che poggi sulla risultanze dell'analisi economica e della sostenibilità economica degli interventi.

Gli adempimenti previsti dalla normativa comunitaria in materia di qualità, declinati nella direttiva Quadro, circostanziati e aggiornati dalla costante produzione non legislativa che accompagna la *Common Implementation Strategy* (CIS), nonché dalle risultanze dei gruppi di esperti dedicati alle diverse problematiche, non sono soltanto obiettivi da perseguire in modo formale e formalistico ai fini di non incorrere nelle infrazioni. Si tratta prima ancora di una grande opportunità: quella di aggiornare le nostre politiche di tutela e prevenzione dell'inquinamento secondo parametri e approcci diversi i quali, anche a causa dei cambiamenti climatici in atto, impongono di fare i conti anche con gli eventi di estrema variabilità della disponibilità delle risorse idriche e di prevenzione di situazioni di carenza idrica come si sta manifestando proprio in questa primavera soprattutto nelle regioni settentrionali, primavera che segue un periodo molto prolungato di mancanza di precipitazioni atmosferiche e di disequilibrio indotto fra la ricarica degli acquiferi o delle riserve idriche e gli emungimenti d'acqua per i diversi usi.

Ecco che la valutazione progressiva, d'insieme e di dettaglio, dell'efficacia delle misure del Piano di Gestione, intendendo per essa la misura del livello di ottenimento dei risultati conseguiti, mettendoli a confronto con gli obiettivi prefissati, diventa fondamentale per disporre di una pianificazione quali-quantitativa che non sia solo la fotografia statica del presente ma diventi lo strumento per avere "scatti" costantemente aggiornati che registrano la dinamicità del contesto di riferimento e consentono di intervenire efficacemente in tempo utile.

La filosofia che sta alla base del Piano di gestione (dove non a caso si utilizza il concetto di gestione della risorsa idrica richiamando la centralità della pianificazione strategica da attuarsi tramite misure ed interventi sostenibili) impone di fornire un quadro che combina da una parte le informazioni relative agli interventi, con i loro costi e la loro tempistica, dall'altra, lo stato e le caratteristiche dei corpi idrici, così come definiti e descritti nel Piano di Gestione; necessita di un'organizzazione dei dati tale da permettere la visualizzazione di questi elementi a scale diverse, passando dal livello di sintesi generale al livello di dettaglio, ponendosi dal punto di vista del singolo intervento (rispondendo alla domanda: "a quali corpi idrici dà benefici tale intervento?"), oppure dal punto di vista dello specifico corpo idrico ("quali interventi danno un contributo al corpo idrico di interesse?").

La "rivoluzione" della direttiva 2000/60 costringe ad una rivisita-

zione dell'elementare rapporto causa/effetto, ovvero intervento/beneficio, inducendo a porre al centro del sistema il corpo idrico, valutandone il saldo dei benefici ad esso arrecati solo dopo aver tenuto in considerazione tutte le misure che direttamente o indirettamente influiscono sullo stesso, siano esse riconducibili al settore depurazione/fognatura, che misure di gestione prettamente quantitativa della risorsa a monte, piuttosto che azioni impattanti su corpi idrici differenti che però provocano benefici effetti qualitativi sullo stesso. Si tratta in definitiva di poter disporre di una macropianificazione che assorba e attualizzi, in coerenza con le disposizioni, gli obiettivi e il linguaggio della direttiva quadro, le pianificazioni esistenti e le riconduca ad unità, senza annullarne le singole specificità ma, al contempo, senza fare di queste ultime un punto di arrivo, sacrificando l'opportunità di "europeizzare" la nostra expertise pianificatoria sull'altare dell'intangibilità di ruoli e procedure sin qui portate avanti.

### La gestione dell'acqua come fonte di rischio

La successiva direttiva 2007/60/CE, notoriamente detta "direttiva alluvioni", persegue lo scopo di istituire un quadro per la valutazione e la gestione dei rischi di alluvioni e integra la precedente direttiva "acqua" stabilendo che all'interno dei distretti siano elaborati Piani di gestione del rischio alluvioni individuando i rischi idrogeologici e le misure di prevenzione, di protezione e di

gestione delle emergenze. In riferimento alla nostra legislazione, ancorata alla legge 183/1989, la direttiva si pone in un'ottica di assoluta continuità, assumendo come punto di partenza il quadro unitario di azione fondato sull'attività di studio, di analisi, di approfondimento e quindi di pianificazione e introducendo come elemento innovativo, in un'ottica di stretta interdipendenza consequenziale, l'attività centrata sulla gestione in fase di evento e quindi di protezione civile vera e propria. Se il precedente quadro normativo in ambito di rischio idraulico contemplava l'attività di studio e pianificazione di bacino, seppur comprensiva dell'analisi della possibile "mitigazione" del rischio, e le attività di protezione civile, disciplinando i due ambiti di azione in provvedimenti separati, con l'occasione data dal recepimento della direttiva europea 2007/60 il decreto legislativo 49/2010 mette invece in stretta correlazione - in un unico strumento legislativo - i due settori alla luce del nuovo concetto di "gestione del rischio". E con questa innovativa visione il Piano di gestione dovrà essere composto da due parti: la pianificazione di bacino e la gestione del sistema di protezione civile. La nuova mappatura dovrà necessariamente tenere conto dei fenomeni correlati al cambiamento climatico in atto che determinano un quadro della pericolosità qualitativamente e quantitativamente diverso rispetto a quello "storico" contenuto nei Piani di Assetto idrogeologico attuali (si pensi alle cd. *flash floods*)

Anche questa direttiva è considerata un tassello funzionale all'ampliamento delle prospettive (*extending the scope*) della politica quadro europea sulle acque, così come del resto affermato nelle considerazioni introduttive della stessa. La scelta di agire sulla base di una visione unitaria è, infatti, confermata sin dalle premesse, nelle quali si esplicita chiaramente che l'elaborazione dei Piani di gestione dei bacini idrografici della direttiva 2000/60 e l'elaborazione dei Piani di gestione del rischio di alluvioni rientrano nella gestione integrata dei bacini idrografici. Non a caso anche i processi di formazione dei due *masterplan* devono essere condotti in modo tale da sfruttare le reciproche potenzialità di sinergie e benefici comuni, tenendo conto degli obiettivi ambientali della direttiva 2000/60, anche per garantire l'efficienza e un razionale utilizzo delle risorse, pur riconoscendo le particolarità dei due ambiti di azione. Proprio in tale ottica sia la predisposizione del Piano di gestione alluvioni, sia il riesame e l'aggiornamento dei Piani (acque e alluvioni), sia le relative fasi di partecipazione attiva delle parti interessate dovranno essere sempre opportunamente coordinate tra loro. Il documento guida della CIS, come detto, specifica che "*la direttiva 2007/60/CE dovrebbe essere implementata secondo un processo di implementazione a tre fasi e i Piani di gestione alluvioni dovrebbero essere pubblicati nel 2015 in coordinamento con la direttiva 2000/60/CE*", sottolineando la forte interdipendenza tra la diret-



tiva alluvioni e la direttiva quadro.

La stessa Direzione Generale Ambiente della Commissione Europea evidenzia che i cicli di implementazione ed i meccanismi di reporting delle due direttive dovrebbero essere strettamente sincronizzati, considerata anche la disposizione contenuta nella direttiva 2007/60 per la quale gli Stati membri possono prevedere di includere i Piani di gestione ex direttiva alluvioni nei Piani di gestione predisposti ai sensi della direttiva 2000/60.

### Le prospettive

Sulle risorse idriche nazionali ci sono due fondamentali fattori di pressione: da una parte i cambiamenti climatici ed ambientali, e dall'altra parte le crescenti esigenze di acqua per la crescita economica, lo sviluppo industriale e le esigenze civili. Secondo i più recenti scenari elaborati da autorevoli Istituzioni internazionali, a causa dei cambiamenti climatici tutta l'area del bacino del Mediterraneo, e l'Italia in partico-

lare, andrà incontro ad una riduzione della disponibilità delle risorse idriche e ad un aumento della loro variabilità a causa di più intensi e frequenti fenomeni estremi sia di piogge intense ed alluvionali sia di prolungati periodi di mancanza di precipitazioni. Nel frattempo la domanda d'acqua e gli usi dell'acqua tenderanno, viceversa, ad aumentare non solo nei paesi della sponda nord del Mediterraneo, ma soprattutto nella sponda sud dove già la disponibilità d'acqua è scarsa e diventerà ancor più scarsa in futuro e di cui si dovrà tener conto perché alimenterà maggiori migrazioni di popolazioni dai paesi del sud verso i paesi del nord. Questi problemi, assieme ad altri e alle relative sfide che pongono, dovranno essere affrontati entro il corrente anno da un adeguato "Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici" come ci è stato richiesto dall'Unione Europea (Libro Bianco sull'adattamento).

In questo contesto di evoluzione del clima e dello sviluppo, il recente Forum mondiale tenutosi a

Marsiglia (*Forum des solutions*) ha ribadito in tutte le possibili declinazioni e prospettive la imprescindibile necessità di un governo/gestione integrata delle risorse idriche: integrazione delle pianificazioni settoriali esistenti all'interno del *masterplan* rappresentato dal Piano di gestione della WFD; interrelazione con le altre politiche europee direttamente o indirettamente contigue; centralità delle ripercussioni derivanti dal cambiamento climatico in atto sia sotto l'aspetto della carenza idrica e siccità, sia sotto quello riconducibile al rischio alluvioni e alle modalità nelle quali esse si sostanziano; sostenibilità economica degli obiettivi ambientali da perseguire e raggiungere attraverso strumenti economici come il "water pricing", cioè il "prezzo dell'acqua".

Sfide, ma anche opportunità sia dal lato ambientale per migliorare la sicurezza territoriale e sociale, sia dal lato economico per migliorare l'efficienza dei processi produttivi con particolare riferimento all'uso efficiente delle risorse naturali, tra cui prioritariamente le risorse idriche. Sono sfide alle quali il nostro Paese, non può sottrarsi, se è vero com'è vero che la protezione dell'ambiente e la salvaguardia delle caratteristiche del nostro territorio sono la garanzia non solo del mantenimento della qualità dei nostri stili di vita, ma anche di preservazione delle peculiarità dell'ambiente "antropico e culturale" che ci derivano dalla nostra storia, dalla nostra cultura e della tipicità del "made in Italy".

