

FRANCESCO ZECCA<sup>1</sup>

## L'utilizzo della risorsa idrica tra necessità di efficienza e politiche pubbliche

<sup>1</sup> Sapienza Università di Roma

### I. INTRODUZIONE

L'acqua è la risorsa naturale più abbondante del pianeta Terra e la sua quantità può mantenersi costante nel tempo grazie ai processi di rigenerazione che la caratterizzano.

Le sue particolarità in termini di bene sono riconducibili al fatto che la risorsa viene utilizzata per il soddisfacimento di molteplici bisogni.

Oltre che essere destinata a garantire i bisogni vitali l'acqua costituisce una risorsa di primaria importanza all'interno del sistema economico.

Il suo utilizzo è infatti indispensabile in tutti i processi produttivi che hanno come obiettivo la creazione di valore a partire dall'agricoltura.

La disponibilità di acqua è un rilevante e irrinunciabile fattore di competitività proprio nel settore agricolo sia per la produzione vegetale che per la produzione animale. Gli agricoltori utilizzano la maggior parte dell'acqua di superficie ricoprendo così un ruolo fondamentale nella gestione della risorsa.

La disponibilità di acqua utilizzabile varia in funzione delle modalità di sfruttamento della risorsa. Un'intensità di sfruttamento superiore alla capacità di rigenerazione incide direttamente sulle possibilità di utilizzo riducendo la corretta fruizione della risorsa sia come ineludibile bisogno da garantire sia come imprescindibile fattore di sviluppo economico.

Nonostante queste premesse l'acqua è stata considerata per lungo tempo una risorsa abbondante e disponibile in quantità illimitata e questo ha portato a una gestione caratterizzata da una continua espansione dell'offerta e alla fornitura di un servizio idrico a prezzi considerati non remunerativi.

La sottovalutazione del bene non ha inciso positivamente sulla adeguatezza della risorsa in termini di disponibilità rispetto alle esigenze e non ne ha disincentivato l'uso in quantità superiori al tasso di rigenerazione.

È opportuno sottolineare a questo proposito come solo il 3% circa delle risorse idriche del pianeta sia costituita da acqua dolce e di questo solo l'1% è disponibile per le attività umane.

A ciò occorre aggiungere una distribuzione non uniforme sulla superficie terrestre cui l'Italia non fa eccezione.

Il ridursi delle disponibilità della risorsa idrica ha portato con sé inevitabilmente l'aumento delle conflittualità avendo conseguenze negative soprattutto in settori come l'agricoltura che ne beneficia in modo prioritario.

Il diminuire delle disponibilità ha inoltre implicato la ricerca di soluzioni in grado di efficientare l'uso dell'acqua introducendo criteri economici.

Il presente contributo è stato redatto allo scopo di arrivare alla evidenziazione delle attuali problematiche a livello italiano in merito all'utilizzo dell'acqua nella sua duplice veste di bene economico e di bene ambientale percepito come bene comune di cui assicurare la disponibilità e l'accesso.

Parallelamente ci si è posti l'obiettivo di valutare se le politiche pubbliche portate avanti nel corso del tempo abbiano avuto modo di rispondere in modo adeguato alle esigenze espresse relativamente a un uso efficiente della risorsa.

Ciò al fine di proporre suggerimenti utili a correggerne gli eventuali squilibri prendendo a riferimento sia i contenuti espressi dalla Direttiva Comunitaria n. 60/2000/CE e dal suo recepimento in Italia sia quanto emerso a livello internazionale in merito agli orientamenti sull'uso della risorsa quale diritto umano imprescindibile.

Per il raggiungimento degli obiettivi lo studio è stato condotto a partire da un'analisi riguardante le modalità d'uso della risorsa idrica e i relativi impatti con particolare riferimento al settore agricolo.

Successivamente si è passati a un approfondimento delle politiche pubbliche portate avanti ai diversi livelli. L'indagine è stata condotta basandosi su un'aggiornata indagine bibliografica avente come ambito prioritario l'uso della risorsa in agricoltura, la sua allocazione e la sua accessibilità. Il lavoro termina con una discussione riguardante le problematiche emerse e alcune considerazioni a carattere conclusivo.

## 2. L'USO DELLA RISORSA IDRICA

L'uso della risorsa idrica a livello globale riguarda in misura decisamente maggioritaria l'agricoltura con circa il 70% dei prelievi (FAO, 2020).

Tra tutti i settori economici quello agricolo è pertanto il più sensibile alla scarsità d'acqua rappresentando al contempo il settore con il più ampio margine di aggiustamento nell'uso della risorsa attraverso la definizione di politiche volte alla stabilizzazione delle disponibilità nel tempo.

Nella maggior parte delle regioni del mondo, l'evapotraspirazione da terreni agricoli irrigati rappresenta di gran lunga il maggiore prelievo di acqua consumata per uso umano.

La costante crescente domanda di prodotti agricoli per soddisfare le esigenze di una crescente popolazione continua a essere il principale motore dell'uso dell'acqua in agricoltura.

Inoltre, un costante sviluppo economico, in particolare nei mercati delle economie emergenti si è tradotto in domanda di una dieta più ricca di carne e prodotti lattiero-caseari, esercitando ulteriori pressioni sulle risorse idriche (UN-Water, 2012). Si prevede che entro il 2050 sarà necessario il 60% in più di cibo per soddisfare la domanda di una popolazione di oltre 9 miliardi di persone.

Alle esigenze rappresentate si contrappone una disponibilità sempre più limitata delle risorse disponibili cui sembrerebbero corrispondere iniziative tese in primo luogo a un aumento dell'efficienza che per il settore primario è rappresentata dal rapporto tra il valore della quantità di risorsa idrica impiegata e il valore del prodotto agricolo ottenuto.

La produttività economica dell'acqua così espressa rappresenterebbe un indice di assoluto rilievo per valutare compiutamente l'efficienza del servizio.

Tuttavia, la mancanza di informazioni circa i costi/ricavi generati dall'uso dell'acqua nelle singole aziende rappresenta uno dei limiti principali dell'intervento pubblico nel settore irriguo (Viaggi, 2011).

La crescente limitatezza della risorsa è stata ben evidenziata dai modelli previsionali messi a punto dall'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 2008) che hanno sottolineato l'intensificarsi di una distribuzione irregolare delle precipitazioni con l'aumento delle disponibilità di acqua in aree ad alta latitudine e la riduzione in quelle a media latitudine.

Per quanto riguarda gli eventi meteorologici estremi, i modelli previsionali prevedono un consistente aumento della siccità entro la fine del XXI secolo indicando una crescita della domanda d'acqua a uso irriguo a livello globale compresa tra il 5 e l'8% entro il 2070.

Secondo la FAO (2015) il consumo di acqua irrigua aumenterà del 14% entro il 2030.

Gli scenari ipotizzati hanno sottolineato come, a causa del cambiamento climatico in atto, potrebbero intensificarsi problemi di aridità diffusa, accrescendo le necessità irrigue nell'area mediterranea.

L'agricoltura è un utente significativo delle risorse idriche anche all'interno dell'Unione Europea incidendo per più del 60% sul consumo totale di acqua. L'entità e l'importanza dei prelievi sono significativamente maggiori negli Stati membri meridionali come l'Italia dove il ricorso all'acqua quale fattore limitante la produzione agricola risulta diversificato a livello territoriale.

Mentre nel Nord Italia si registrano le condizioni climatiche più favorevoli e realtà territoriali meno complicate in relazione all'accesso all'acqua, nelle aree meridionali e nelle isole permane un importante squilibrio tra offerta e domanda.

Tale squilibrio, oltre che a ragioni di carattere ambientale, appare riconducibile allo stato in cui versa la rete infrastrutturale che determina una perdita della risorsa, per dispersione lungo la rete, di quasi il 50%.

La riduzione dell'offerta potenziale incide in primo luogo sulla domanda per usi agricoli in quanto l'uso della risorsa all'interno del settore assorbe più del 50% dei prelievi contro il 33% dell'industriale e dell'energetico e il 19% del settore civile. Quest'ultima domanda è in costante ascesa e l'incremento interessa in modo particolare il consumo per usi turistici. Secondo l'ISTAT (2019) l'Italia è al primo posto nell'Unione Europea per i prelievi di acqua a uso potabile con un consumo pari a 428 litri per abitante al giorno. Poco meno della metà del volume di acqua prelevata alla fonte non raggiunge gli utenti finali a causa delle dispersioni idriche dalle reti di adduzione e distribuzione precedentemente citate.

Nell'annata agraria 2015-2016 la superficie irrigabile (superficie attrezzata per l'irrigazione), distribuita su circa 572 mila aziende agricole italiane, è stata pari a 4.123 migliaia di ettari. Rispetto al 1982 l'area irrigabile è cresciuta di circa il 4,2%. La superficie irrigata effettivamente è stata pari a 2553 migliaia di ettari e ha riguardato 491 mila aziende.

Rispetto al 1982, se da un lato la superficie irrigata ha fatto registrare un seppur lieve aumento (1,7%), dall'altro il numero di aziende che hanno praticato l'irrigazione si è ridotto del 20,9%. In Italia la tendenza all'utilizzo delle potenzialità irrigue misurata dal rapporto tra superficie irrigata e superficie irrigabile è pari a oltre il 60% e l'irrigazione riguarda il 20% circa della superficie utilizzabile (ISTAT, 2019).

Le pratiche irrigue adottate nel corso del tempo hanno progressivamente evidenziato il tentativo da parte degli agricoltori di gestire il ciclo dell'acqua in modo più efficiente rendendone indispensabile il controllo sul piano locale attraverso l'irrigazione e il drenaggio.

Le necessità di efficientamento non sembrano tuttavia aver trovato riscontro nella tariffazione applicata all'uso della risorsa e l'acqua utilizzabile sem-

brerebbe disponibile a costi generalmente inferiori a quelli applicati in altri settori produttivi.

Occorre d'altra parte considerare come un rialzo dei prezzi di fornitura potrebbe causare effetti indesiderati sulle scelte produttive degli agricoltori, o avere implicazioni ambientali non immediatamente ipotizzabili.

Le tariffe comunemente applicate risultano incoerenti non tanto con le finalità di recupero del costo dei servizi idrici quanto con la necessità di incentivare usi efficienti ed evitare sprechi (Monaco e Sali, 2014).

Le condizioni di crisi finanziaria hanno influito negativamente riguardo a interventi pubblici legati alle infrastrutture irrigue (The European House Ambrosetti, 2019).

L'Italia ha una rete infrastrutturale con circa il 60% delle infrastrutture che ha più di 30 anni e con un 47% di acqua che viene dispersa lungo la rete.

Ciononostante, il tasso d'investimento nel settore idrico è tra i più bassi d'Europa.

### 3. LE POLITICHE PUBBLICHE

Le particolari caratteristiche del bene e le funzioni assicurate dallo stesso hanno comportato nel tempo l'adozione di politiche pubbliche volte a intervenire nelle problematiche di diversa natura riguardanti l'uso della risorsa idrica.

Dette politiche sono andate intersecandosi inevitabilmente nel tempo con quelle riguardanti l'intervento pubblico in agricoltura rappresentando un tema di assoluto rilievo (Zucaro e Luzzi Conti, 2013).

Nell'ambito delle priorità previste dal Regolamento Comunitario per lo Sviluppo Rurale per il periodo 2014-2020 due obiettivi prioritari sono ascrivibili al tema dell'acqua riguardando il miglioramento nella gestione delle risorse idriche al fine di contribuire a preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste e l'aumento dell'efficienza nell'uso dell'acqua per l'agricoltura, al fine di contribuire a incoraggiare l'uso efficiente delle risorse. Numerosi articoli del regolamento inoltre fanno specifico riferimento alla risorsa idrica.

Nel caso della misura in infrastrutture irrigue del Programma di Sviluppo Rurale Nazionale per il periodo 2014-2020 (MIPAAF, 2014) era prevista un'ampia e diversificata tipologia di interventi tutti finalizzati al miglioramento dell'uso della risorsa idrica. Di detti interventi, pur ritenuti tutti necessari rispetto alle criticità evidenziate, non venivano indicate né le priorità tipologiche né, nell'ambito di queste, gli investimenti irrigui da realizzare a livello territoriale.

Con l'emanazione della Direttiva 2000/60 è stato istituito un quadro di riferimento comune in materia di acqua basato sui principi ispiratori della politica ambientale dell'Unione Europea con particolare riferimento alle necessità di miglioramento della qualità e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali (Boggia e Rocchi, 2008).

L'applicazione della direttiva ha riguardato principalmente la qualità dell'acqua e meno la quantità. Quest'ultima venne interpretata come una questione di gestione delle risorse idriche, in cui gli Stati membri avevano il potere di veto in seno al Consiglio europeo su tutte le decisioni. Tutto ciò nonostante la maggior parte delle altre decisioni in materia ambientale fosse presa con un voto a maggioranza (Barth e Fawell, 2001).

La direttiva ha dimostrato di ispirarsi a quanto sancito dalla Comunità Internazionale a partire dall'International Conference on Water and Environment tenutasi a Dublino nel corso del 1992.

Nella Conferenza veniva infatti affermato per la prima volta il principio che l'acqua è una risorsa vulnerabile essenziale per sostenere la vita, lo sviluppo e l'ambiente alla quale occorre riconoscere un valore economico.

Già allora molti osservatori temevano che l'adozione di questo principio avrebbe portato a prezzi dell'acqua che avrebbero danneggiato gli interessi degli agricoltori, in particolare di quelli maggiormente marginalizzati dal punto di vista economico.

Per questo motivo fu aggiunto che, oltre ad avere una funzione economica, l'acqua dovesse essere considerata un bene sociale, «qualunque cosa ciò dovesse implicare».

Secondo tale impostazione la gestione del bene doveva comunque avvenire attraverso un'allocazione efficiente, ponendo fine agli sprechi e ai danni ambientali legati a un eccessivo sfruttamento.

L'acqua è un bene speciale perché non ha sostituti e quindi la sua assegnazione e il suo prezzo sono una questione sociale che non può essere lasciata alle sole forze di mercato ma, nonostante ciò, l'acqua dovrebbe avere un prezzo al fine di raggiungere due obiettivi, vale a dire recuperare i costi di fornitura del particolare servizio idrico e fornire un chiaro segnale agli utilizzatori che l'acqua è effettivamente un bene scarso che dovrebbe essere utilizzato saggiamente (Savenije, 2002).

Quanto affermato ha trovato successivamente riscontro nell'approccio IWRM (Integrated Water Resources Management) accettato a livello internazionale come la strada da percorrere per uno sviluppo e una gestione efficiente, equa e sostenibile delle limitate risorse idriche del mondo e per far fronte ai conflitti riguardanti l'uso della risorsa.

Detto approccio esprime al meglio le sue potenzialità quando si basa su strategie equilibrate maggiormente corrispondenti ai contesti e alle capacità locali (Butterworth et al., 2010).

I principi cui faceva riferimento la Direttiva quale postulato degli obiettivi da perseguire erano: precauzione e azione preventiva; riduzione dei danni causati ad ambiente e persone; applicazione del criterio ordinatore del chi inquina paga; informazione e cooperazione con tutti i soggetti interessati.

Coerenti con detti principi e con il quadro generale di riferimento erano i diversi obiettivi specifici che si proponeva di raggiungere la direttiva: ampliare la protezione delle acque; raggiungere lo stato "buono" delle acque entro il 31 dicembre 2015; gestire le risorse idriche sulla base di bacini idrografici indipendentemente dalle strutture amministrative; procedere attraverso un'azione che unisse limiti delle emissioni e standard di qualità; riconoscere a tutti i servizi idrici il giusto prezzo tenendo conto del costo economico reale; rendere partecipi i cittadini alle scelte adottate.

La Direttiva è intervenuta in modo determinante sotto il profilo economico sancendo l'applicabilità, anche se non vincolante, del principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici prevedendo l'adozione di misure adeguate volte ad attribuire al prezzo dell'acqua il costo complessivo (*full cost*) di tutti i servizi a essa connessi.

Attraverso l'introduzione del *full cost* il legislatore intendeva operare in forma unitaria comprendendo in un'unica voce tutti gli aspetti caratterizzanti, ottemperando all'obiettivo di non trascurare alcun elemento di stima.

In particolare, la Direttiva prevedeva che per ciascun distretto idrografico in cui sarebbero stati divisi i territori dei diversi Stati membri avrebbero dovuto realizzarsi un'analisi economica dei diversi utilizzi idrici e attraverso questa individuare politiche dei prezzi dell'acqua che fossero in grado di incentivare adeguatamente gli utenti a usare acqua in modo efficiente, contribuendo agli obiettivi ambientali e fornendo un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, incluso il settore agricolo.

Alla fine del 2019 la Commissione Europea ha pubblicato un rapporto riguardante lo stato di salute della Direttiva in cui ha messo in evidenza come la sua applicazione abbia consentito di creare un quadro di governance per la gestione integrata dell'acqua in 110.000 corpi idrici nell'UE, rallentando il deterioramento della risorsa e riducendo l'inquinamento chimico anche se, per diversi motivi, non è stato raggiunto l'obiettivo dello stato "buono" per tutte le acque entro il 31 dicembre 2015. Il rapporto sottolinea come il raggiungimento parziale degli obiettivi sia in gran parte dovuto a finanzia-

menti insufficienti, a una attuazione lenta e a un'insufficiente integrazione degli obiettivi ambientali nelle politiche settoriali e non a carenze di natura legislativa, confermando la validità dell'impianto.

La Direttiva 2000/60/CE è stata recepita in Italia attraverso il Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 con il quale sono state abrogate alcune disposizioni precedenti quali la legge 36/94, la legge di difesa del suolo n. 183/89, il Decreto Legislativo 152/99 riguardante la tutela ambientale dei corpi idrici.

In particolare, nella parte terza del decreto 152/2006 sono state introdotte le disposizioni necessarie a riformare l'assetto amministrativo relativamente al governo dei bacini idrografici.

Il territorio nazionale è stato diviso in otto distretti idrografici governati da Autorità di bacino distrettuale che provvedono a redigere il proprio Piano di bacino che «ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato» (art. 65).

Il piano di gestione rappresenta un'articolazione interna del Piano di bacino distrettuale e «costituisce pertanto piano stralcio del Piano di bacino e viene adottato e approvato secondo le procedure stabilite per quest'ultimo» (art. 117).

Il Piano di gestione rappresenta a tutti gli effetti lo strumento attuativo degli obiettivi di pianificazione e programmazione indicati nei singoli Piani di bacino.

L'azione statale di pianificazione s'interseca, secondo il legislatore (comma 3. art 142), con quella degli Enti Locali che attraverso l'Ente di Governo dell'Ambito Territoriale Ottimale (EGATO), cui gli stessi Enti sono obbligati a partecipare, svolge le funzioni di organizzazione del Servizio Idrico Integrato (SII)<sup>1</sup>, di scelta della forma di gestione, di affidamento della gestione del servizio e del relativo controllo.

L'art. 149 affida all'EGATO il compito di provvedere alla predisposizione e/o all'aggiornamento del piano d'ambito<sup>2</sup>, e disciplina i contenuti del medesimo.

La tariffa costituisce, ai sensi dell'art. 154 del d.lgs. 152/2006, il corri-

<sup>1</sup> Il SII è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua a usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue.

<sup>2</sup> Rappresenta lo strumento programmatico cardine dell'EGATO, risultato di un'attività di ricognizione delle infrastrutture esistenti, della stesura di un programma degli interventi infrastrutturali necessari e di un piano finanziario connesso a un modello gestionale e organizzativo.



spettivo del SII e viene determinata tenendo conto: della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari; dell'entità dei costi, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi (*full cost*) e secondo il principio del "chi inquina paga".

Il Decreto Legislativo 135/2009 è intervenuto successivamente per disciplinare la gestione nell'uso della risorsa idrica prevedendo, tra l'altro, che l'affidamento del servizio idrico avvenisse tramite gare a evidenza pubblica e il ricorso a società mista dove il privato doveva essere socio operativo con una quota di partecipazione non inferiore al 40%.

Inoltre l'articolo 15 del decreto prevedeva che tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato dovessero avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto 152/2006, garantendo il diritto alla universalità e accessibilità del servizio.

Nonostante le garanzie indicate il decreto è stato abrogato a seguito di referendum promosso nel 2012 sulla base dell'assunto che la privatizzazione del servizio avrebbe determinato un aumento indiscriminato delle tariffe precludendo l'accesso al servizio stesso.

I promotori del referendum sostenevano, inoltre, che attraverso l'applicazione del disposto legislativo sarebbero state intaccate le caratteristiche di bene pubblico della risorsa.

Gli attuali orientamenti normativi in materia sono rappresentati delle proposte di legge n. 52 e n. 773 (Camera dei deputati, 2018) finalizzati entrambi a dettare i principi con cui deve essere utilizzato, gestito e governato il patrimonio idrico nazionale.

Di particolare interesse quanto disposto al comma 5 dell'art. 3 della proposta 52 e alla lettera b), capoverso 4.1, del comma 4 dell'art. 2 della proposta 773 dove si afferma che l'uso dell'acqua per l'agricoltura e per l'alimentazione animale è prioritario rispetto ai rimanenti usi.

Nel citato capoverso 4.1 del comma 4 dell'art. 2 dell'A.C. 773 viene altresì disposto che l'utilizzo dell'acqua per l'agricoltura e per l'alimentazione animale deve essere reso efficiente tramite l'adozione di tutte le migliori tecniche e dei metodi disponibili al fine di limitare il più possibile gli sprechi a parità di risultato atteso.

Nell'articolo 1 della proposta 52 viene inoltre stabilito che la responsabilità primaria dello Stato di garantire la piena realizzazione del diritto all'acqua

e ai servizi igienico-sanitari resta ferma indipendentemente dal regime giuridico prescelto per la gestione del servizio idrico.

Il comma 2 dell'art. 3 della proposta 52 infine dispone che nel settore dei servizi idrici è vietato sottoscrivere accordi di liberalizzazione che non garantiscano la piena realizzazione del diritto umano all'acqua e la tutela della risorsa idrica.

Complessivamente in tema di gestione entrambi le proposte di legge confermano quanto anticipato con il D.P.C.M. del 13 ottobre 2016, attraverso il quale il legislatore ha istituito la tariffa sociale del SII da applicare alle utenze domestiche in condizioni economiche disagiate, applicabile tramite agevolazioni e bonus ma vincolata al recupero con il metodo tariffario di quanto stanziato a tali fini.

Detto provvedimento s'inserisce nel solco dell'identificazione dell'acqua come bene comune appartenente a tutti gli esseri viventi e loro diritto imprescindibile. Per questo motivo il suo accesso deve essere comunque garantito, indipendentemente dai costi economici, in quantità e qualità sufficiente.

La collettività diviene così garante del diritto all'acqua attraverso la diretta partecipazione dei cittadini.

Tale impostazione si rifà a quanto affermato dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'acqua tenutasi a Mar del Plata nel 1977 che ha sancito per la prima volta il diritto di tutte le popolazioni ad accedere alla risorsa in quantità e qualità corrispondenti ai propri bisogni fondamentali.

A fronte dell'evoluzione normativa Nazionale il dibattito a livello Internazionale sull'uso della risorsa è stato parallelamente rilanciato dal World Water Council<sup>3</sup>.

Dal 1997 ad oggi si sono tenuti otto Forum promossi dal World Water Forum (2020).

Il 1° Forum tenutosi a Marrakech nel 1997 si concludeva con il riconoscimento del bisogno d'accesso all'acqua attraverso la definizione di un meccanismo effettivo di gestione che supportando e preservando gli ecosistemi desse luogo a strategie per un uso complessivamente più efficiente.

Il 2° Forum svoltosi a The Hague nel 2000 postulava il coinvolgimento di tutti i portatori di interesse nella gestione indicando per la prima volta la necessità di politiche di prezzo pieno.

Il 3° Forum del 2003 sottolineava la necessità di ottimizzare i consumi

<sup>3</sup> Organizzazione Internazionale comprendente soggetti di diversa estrazione e competenze che promuove ogni tre anni il Forum mondiale sull'acqua con l'obiettivo di favorire la gestione della risorsa su basi sostenibili.

industriali avviando politiche di disinquinamento e di mitigazione dei rischi dovuti a contaminazioni irreversibili da grandi disastri.

Nel riprendere la problematica del prezzo pieno il Forum evidenziava la definizione di un sistema tariffario che tenesse conto delle problematiche sociali a esso connesse e della responsabilità collettiva come riferimento base per la gestione idrica.

Il 4° Forum di Città del Messico 2006 non produceva risultati di rilievo se non quello di ribadire come l'accesso all'acqua fosse un diritto umano imprescindibile.

Il 5° Forum di Istanbul 2009 registrava un passo indietro in termini di sostenibilità sociale in quanto l'accesso all'acqua veniva definito come bisogno e non come diritto fondamentale anche se contemporaneamente veniva auspicata una gestione più razionale della domanda d'acqua e una maggiore incidenza nella lotta contro l'inquinamento delle falde acquifere.

Il 6° Forum di Marsiglia 2012 ha sottolineato l'importanza di tariffe pagate dagli utilizzatori, tasse pagate da tutta la popolazione e aiuti internazionali quali elementi di riferimento delle fonti finanziarie da utilizzare.

Particolarmente importante è la sottolineatura che le tariffe vanno applicate secondo criteri di sostenibilità nella sua accezione più ampia e che il tutto sia inserito all'interno di un quadro di riferimento giuridico adatto.

Il 7° Forum del 2015 ha sottolineato come la gestione sostenibile delle risorse idriche rappresentasse una responsabilità collettiva e che fosse vitale per lo sviluppo di tutti i Paesi.

L'8° Forum del 2018 ha indicato una serie di cambiamenti costruttivi da sostenere urgentemente a livello globale riguardanti la scarsità delle risorse idriche, la responsabilità degli accordi istituzionali in materia di acque, il finanziamento degli interventi riguardanti gli investimenti e l'uso della risorsa idrica, l'adozione di soluzioni sostenibili, l'incoraggiamento della cooperazione transfrontaliera.

Tratto comune di tutti i Forum è stata l'accentuazione del tema gestionale della risorsa idrica e di come renderlo compatibile con le diverse esigenze di natura ambientale e sociale.

#### 4. DISCUSSIONE

Il livello raggiunto dalla superficie irrigabile dell'agricoltura italiana può essere considerato in linea con le necessità di perfezionamento delle iniziative irrigue programmate nel corso del tempo.

Le necessità infrastrutturali paiono pertanto necessarie con riferimento a interventi di ristrutturazione e ammodernamento della rete o a investimenti puntuali e a basso costo in grado di far fronte a emergenze dettate dall'influenza negativa esercitata dalla modifica delle condizioni pedoclimatiche locali.

Il mancato sfruttamento di parte della superficie irrigabile pone questioni ineludibili a partire dalla linea di sviluppo che s'intende dare all'agricoltura italiana in relazione alle vicende espresse dagli indirizzi della normativa Comunitaria.

In secondo luogo, la riduzione della superficie irrigata evidenzia come, pur a fronte dei maggiori benefici economici ritraibili dall'uso della risorsa la stessa non sia stata utilizzata per scelta da parte degli agricoltori.

Le motivazioni alla base della rinuncia paiono essere sia di ordine tecnico che di ordine economico.

Con riferimento a quest'ultimo punto è probabile che gli agricoltori che hanno perseguito tale scelta abbiano dovuto tener conto del fatto che i ricavi ipotizzati non sarebbero stati in grado di ripagare il costo del fattore produttivo impiegato. Ciò anche se la misura in cui cambiamenti di costo della risorsa e prezzi dei prodotti agricoli si traducono in variazioni di uso resta abbastanza variabile. Per quanto riguarda la riduzione del numero di aziende irrigate la stessa sia da attribuire non tanto a questioni legate all'utilizzo della pratica irrigua ma piuttosto al trend negativo che da tempo accompagna il dato relativo al numero delle aziende agricole.

Tali considerazioni impongono di riflettere sull'uso non efficiente condiviso da tutti gli utilizzatori della risorsa.

Nel caso dell'agricoltura l'acqua disponibile non pare utilizzata secondo logiche di convenienza economica basate sul contenimento degli sprechi e sui meccanismi di tariffazione che non appaiono diversificati sulla base dei livelli di efficienza e sostenibilità effettivamente rappresentati dall'offerta.

L'individuazione di un giusto prezzo anche per i diversi impieghi alternativi dell'acqua renderebbe più efficiente anche l'allocazione delle risorse idriche disponibili.

Le proposte di legge n. 52 e n. 773 non sembrano essere ispirate a criteri di allocazione economica della risorsa in quanto non tengono conto del beneficio economico ritraibile dai diversi usi e all'interno di questi.

L'analisi del quadro normativo ha evidenziato la complessa articolazione delle competenze che paiono incidere negativamente sulla funzionalità complessiva del sistema.

Particolarmente evidente è la frammentazione e sovrapposizione dei ruoli delle Amministrazioni competenti in materia di risorse idriche.

Gli orientamenti Nazionali sono essenzialmente basati su logiche di riorganizzazione territoriale basate sulla separazione dei ruoli di indirizzo e controllo da quelli di gestione.

L'abrogazione del decreto n. 135/2009 ha comportato il ripristino delle modalità gestionali definite dal precedente quadro di riferimento legislativo lasciando insolte le problematiche riguardanti l'efficientamento delle modalità gestionali nell'uso della risorsa.

Il riconoscimento da parte del legislatore di una tariffa sociale rappresenta il tentativo di far fronte all'impatto negativo rappresentato dal pagamento del costo pieno per quella parte di popolazione in condizioni economicamente disagiate.

Anche se si tratta di una soluzione condivisibile dal punto di vista della sostenibilità sociale non lo è altrettanto dal punto di vista economico in quanto la tariffazione così agevolata viene posta a carico della fiscalità generale.

L'accessibilità garantita a tariffe agevolate non riguarda solo gli usi civili ma anche altri usi. L'acqua viene cioè trattata alla stregua di bene pubblico pur avendo caratteristiche di bene comune cioè di bene per il quale valgono la non escludibilità (nessuno può essere escluso dall'uso del bene) e, a differenza del bene pubblico, la rivalità (il consumo di acqua da parte di un soggetto ne può ridurre la disponibilità per un altro soggetto).

Questa caratteristica implica la necessità di non poter affrontare la gestione dell'acqua con criteri non legati all'economia e all'efficienza. In caso di una gestione non efficiente e non economica tutti i potenziali fruitori della risorsa tenderebbero, al fine di massimizzare i propri benefici, a sfruttarla eccessivamente portando a un suo depauperamento e a una accentuazione delle conflittualità.

La garanzia fornita alla collettività in merito alla possibilità di aver sempre e comunque accesso all'acqua, anche nel caso di usi produttivi attraverso la garanzia di tariffe adeguate, riduce la possibilità di avere una gestione economicamente efficiente incentivando utilizzazioni non compatibili con la corretta conservazione della risorsa.

I modelli previsionali sono concordi nell'evidenziare una possibile accentuazione conflittuale nell'uso della risorsa qualora dovessero continuare in modo concomitante siccità, cambiamenti climatici e trend di crescita dei consumi.

Le dinamiche descritte impongono la revisione, nel tempo, delle politiche pubbliche sull'acqua. Numerosi sono stati gli interventi normativi succedutisi, tutti tesi a trovare un punto di equilibrio che ottemperasse sia alle necessità di salvaguardia sia a quelle di fruibilità diffusa della risorsa.

In particolare, la Direttiva Comunitaria 2000/60 è intervenuta in modo determinante sancendo l'applicabilità del principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici e prevedendo l'adozione di misure adeguate volte ad attribuire al prezzo dell'acqua il costo complessivo di tutti i servizi a essa connessi.

Nell'immaginare l'applicazione del costo pieno il legislatore ha introdotto il problema della gestione di una risorsa destinata a molteplici usi.

L'applicazione del costo pieno ha visto prevalere la logica basata sulla necessità di trattare l'acqua come risorsa strategicamente importante con caratteristiche di bene economico e come tale essere venduta, comprata e scambiata.

Il dettato legislativo ha di fatto prevalso sulle interpretazioni portate avanti a livello internazionale volte a testimoniare l'accesso all'acqua come diritto imprescindibile da garantire e come tale non suscettibile di privatizzazione.

L'adozione di provvedimenti legislativi riguardanti l'applicazione di tariffe sociali per l'uso della risorsa appare insufficiente a dare una risposta complessiva alle diverse istanze portate avanti sul piano sociale e rende improcrastinabile una revisione del quadro normativo a partire da una maggiore differenziazione nelle modalità di gestione della risorsa in funzione delle differenti destinazioni d'uso.

Occorre tenere maggiormente conto della multifunzionalità d'uso della risorsa e della conseguente necessità di disgiungere per quanto possibile la modalità di gestione a fini produttivi da quella per usi civili.

L'azione del World Water Forum è stata accompagnata nel tempo dalla prioritaria necessità di conciliare le diverse posizioni dando luogo per questo sempre a soluzioni frutto di compromessi al ribasso che molto spesso non hanno prodotto i frutti sperati in termini di applicabilità delle proposte portate avanti.

L'importanza del Forum appare soprattutto rappresentata dal fatto che l'acqua grazie alla periodica celebrazione del Forum stesso continua a restare al centro del dibattito politico portato avanti a livello internazionale.

## 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La tariffazione della risorsa destinata a usi produttivi e all'agricoltura in particolare necessita di essere rivista in funzione di un'applicazione del costo pieno coerente con il livello di efficienza dei servizi di fornitura e attento al tempo

stesso ad assicurare la sostenibilità nell'uso della risorsa secondo le sue diverse declinazioni.

Per arrivare a ciò appare evidente la necessità di incrementare la produttività economica della risorsa al fine di compensare l'eventuale aumento di tariffa determinato dall'applicazione del costo pieno.

L'applicazione di tariffe adeguate consentirebbe ai gestori di un servizio idrico integrato, in presenza di un quadro legislativo certo, di acquisire le risorse finanziarie per procedere alla realizzazione degli investimenti previsti nei vari documenti di programmazione predisposti ai diversi livelli.

La ricerca di soluzioni in grado di aumentare la produzione utilizzando meno acqua è diventata una priorità cruciale per il futuro. Se l'agricoltura deve continuare ad assicurare la copertura dei fabbisogni alimentari è tuttavia necessario che sia messa nelle condizioni migliori per farlo valorizzando i vantaggi di natura economica senza compromissioni di natura sociale e ambientale. In questo senso occorre sottolineare come l'uso efficiente della risorsa a fini agricoli migliora costantemente e anche le misure che favoriscono il risparmio idrico e offrono altri vantaggi, come la riduzione del fabbisogno energetico o altri benefici di natura ambientale, stanno fornendo risultati soddisfacenti. La ricerca sta, ad esempio, lavorando per aumentare la capacità di stoccaggio dell'acqua nei terreni utilizzati per scopi agricoli. La modernizzazione dei sistemi di irrigazione è aumentata e anche la produttività dell'acqua è notevolmente migliorata.

Al fine di far fronte alla frammentarietà del quadro legislativo e alle interconnessioni e sovrapposizioni delle politiche riguardanti i diversi usi della risorsa e all'inevitabile sovrapposizione delle competenze a livello territoriale appare necessaria un'azione più incisiva da parte dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente cui spetta il compito di assolvere alle funzioni riguardanti la regolazione e il controllo dei servizi idrici. Si ritiene infatti che le problematiche riguardanti l'uso della risorsa non siano solo di natura tecnica e/o economica ma anche di governance complessiva del sistema.

La recente approvazione del Metodo Tariffario Unico deliberato nel dicembre 2019 da parte dell'Autorità per il periodo 2020-2023 e applicato a chi, a qualunque titolo, gestisce il servizio idrico sul territorio nazionale, costituisce sicuramente un passo importante nella direzione dell'applicazione di tariffe capaci di tener conto delle specificità locali e delle decisioni degli Enti di Governo d'Ambito.

Resta sostanzialmente incluso il tema sorto con l'emanazione del D.P.C.M. riguardante la copertura finanziaria della tariffa sociale del servizio idrico integrato.

La recente conferma da parte della Commissione Europea della validità dell'impianto della Direttiva Quadro sulle acque unitamente a quella che la stessa Direttiva non subirà alcun cambiamento, impone la necessità di arrivare anche in Italia alla definitiva messa a punto di modalità gestionali effettivamente in grado di riconoscere a tutti i servizi idrici il giusto prezzo in funzione della destinazione d'uso tenendo conto del loro costo economico reale.

#### RINGRAZIAMENTI

Desidero ringraziare gli organizzatori della Giornata di studio "L'acqua da risorsa a calamità" per avermi invitato a svolgere questa relazione.

#### RIASSUNTO

L'acqua è la risorsa naturale più abbondante del pianeta Terra e la sua quantità può mantenersi costante nel tempo grazie ai processi di rigenerazione che la caratterizzano.

Le sue particolarità in termini di bene sono riconducibili al fatto che la risorsa viene utilizzata per il soddisfacimento di molteplici bisogni. Il suo utilizzo è indispensabile in tutti i processi produttivi che hanno come obiettivo la creazione di valore. La disponibilità di acqua a uso irriguo continua a essere per il settore agricolo un rilevante e irrinunciabile fattore di competitività. La sottovalutazione del bene non ha inciso positivamente sulla adeguatezza della risorsa in termini di disponibilità e non ne ha disincentivato l'uso in quantità superiori al tasso di rigenerazione. Le dinamiche innestatesi hanno imposto la revisione delle politiche pubbliche sull'acqua. La Direttiva Comunitaria 2000/60 è intervenuta in modo determinante sancendo l'applicabilità del principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici. Nell'immaginare l'applicazione del costo pieno il legislatore ha introdotto il problema della gestione di una risorsa destinata a molteplici usi. La recente conferma della validità dell'impianto della Direttiva impone la necessità di arrivare anche in Italia alla definitiva messa a punto di modalità gestionali effettivamente in grado di riconoscere a tutti i servizi idrici il giusto prezzo in funzione della destinazione d'uso tenendo conto del loro costo economico reale.

I futuri provvedimenti legislativi inerenti l'uso della risorsa dovranno pertanto muoversi nel solco tracciato dalla Direttiva anche al fine di tornare a un quadro normativo di riferimento più snello e meno sovrapposto.

Sotto questo punto di vista si ritiene che la scelta migliore al fine di evitare contraddizioni e sovrapposizioni sia quella di procedere a un aggiornamento attualizzato del Decreto Legislativo 152/2006 in funzione delle carenze riscontrate nel corso della sua applicazione senza dar luogo a provvedimenti legislativi non coerenti con le indicazioni Comunitarie.



## ABSTRACT

Water is the most abundant natural resource of the planet Earth and its quantity is constant over time. It is a resource of primary importance within the economic system. Its use is essential in all the productive processes determining creation of value. The availability of water for irrigation continues to be relevant for the agricultural sector and an essential factor of competitiveness. The undervaluation of the property has not had a positive effect on the adequacy of the resource in terms of availability and cannot get discouraged use that exceeds the rate of regeneration. The described trends were subjected to repeated regulatory intervention aimed at finding a balance that is deviating from the need to safeguard both the widespread availability of the resource. In particular, the EC Directive 2000/60 intervenes decisively in economic sanctioning the application, although not binding, the principle of cost recovery for water services in imagining the application of full cost, the legislator introduced the problem of managing a resource intended for multiple uses. The recent confirmation of the validity of the plant of the Directive imposes the need to arrive also in Italy at the definitive development of management methods actually able to recognize all water services the right price according to the intended use taking into account their real economic cost.

## BIBLIOGRAFIA

- ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) (2019): *Delibera 580 del 27 dicembre 2019*, Roma.
- ARERA - Approvazione del metodo tariffario idrico per il terzo periodo regolatorio MTI-3
- BARTH F., FAWELL J. (2001): *The Water Framework Directive and European Water Policy*, «Ecotoxicology and Environmental Safety», 50, pp. 103-105.
- BOGGIA A., ROCCHI R. (2008): *Applicazione del "costo pieno" dell'acqua (Direttiva 2000/60/CE) in un'azienda dell'alto Tevere umbro*, a cura di L. Casini, V. Gallerani, D. Viaggi, Franco Angeli, Milano, pp. 11-29.
- BUTTERWORTH G., WARNER J., MORIARTY P. (2010): *Finding practical approaches to integrated water resources management*, «Water Alternatives», 3 (1), 2010.
- CAMERA DEI DEPUTATI (2018): *Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque*, Servizio Studi dipartimento ambiente, Camera dei deputati, Roma.
- EUROPEAN COMMISSION (2000): *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy*, European Commission, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2019): *Fitness check of water framework directive and the floods directive*, European Commission, Brussels.
- FAO Aquastat (2020): *FAO's Global Information System on Water and Agriculture*, FAO, Rome. [www.fao.org/aquastat/en/overview/methodology/water-use](http://www.fao.org/aquastat/en/overview/methodology/water-use)
- FAO (2015): *Towards a water and food secure future critical perspectives for policy makers*, FAO, Rome.
- IPCC (2008): *Climate change and water*, IPCC technical paper VI, IPCC Secretariat, Geneva.

- ISTAT (2020): *Rapporto SDGs 2020 Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia*, ISTAT, Roma.
- ISTAT (2019): *Le statistiche dell'Istat sull'acqua anni 2015-2018*, ISTAT, Roma.
- MIPAAF (2014): *Rapporto ambientale della valutazione Ambientale Strategica del Programma di sviluppo rurale nazionale (PSRN) per il periodo 2014-2020*, MIPAAF, Roma.
- MONACO F., SALI G. (2014): *L'acqua ad uso irriguo in un distretto risicolo: valutazione economica in differenti condizioni di pricing*, «Agriregionieuropa», anno 10, n. 36, marzo 2014.
- MOLLE F., MOLLINGA P. (2003): *Water poverty indicators: conceptual problems and policy issues*, «Water policy», 5 (5-6), pp. 529-544.
- OECD (2018): *Reforming water policies in agriculture*, OECD, Paris.
- SAVENIJE H.H.G. (2002): *Why water is not an ordinary economic good, or why the girl is special*, «Physics and Chemistry of the earth», 27, pp. 741-744.
- SIEBERT S., BURKE J., FAURES J., FRENKEN K. H., DOLL P., PORTMAN, F. (2010): *Groundwater use for irrigation a global inventory*, «Hydrology and Earth System Sciences», 14, pp. 1863-1880.
- STRZEPEK K., BOEHLERT B. (2010): *Competition for water for the food system*, «Philosophical Transactions Royal Society B», 365, pp. 2927-2940.
- THE EUROPEAN HOUSE AMBROSETTI (2020): *Libro bianco valore acqua per l'Italia*, The European House Ambrosetti, Milano.
- UNITED NATIONS - WATER (2012): *Managing water under uncertainty and risk*, United Nations Development report n. 4, UNESCO, Paris.
- VIAGGI D. (2013): *Analisi economica e disegno delle politiche per la gestione dell'acqua a uso irriguo: tra efficienza ed equità*, «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», serie VIII, vol. 8, 2011, tomo II, pp. 336-357.
- WORLD WATER FORUM (2020): *Previous Forum editions*, World Water Forum.
- ZUCARO R., LUZZI CONTI S. (2013): *Integrazione tra la politica per le risorse idriche e quella per lo sviluppo rurale*, «Agriregionieuropa», anno 9, n. 35, dicembre 2013.