

*Ciclo delle acque  
ed uso delle risorse idriche  
nei bacini idrografici. Recenti evoluzioni*

*di P. Francalacci*

*Premessa: emergenza continua e riforma permanente* – 1. Lo stato delle conoscenze .. a Rapporto. L'attuazione delle legge n. 36: alcune problematiche e nodi critici – 2. Gli indicatori come strumento di misura della sostenibilità – 3. La gestione delle risorse idriche e l'intervento dei privati – 4. La complessità del sistema normativo – 5. Risorse idriche e pianificazione per l'assetto idrogeologico – 6. Un allargamento dello sguardo: l'acqua come bene dell'umanità – *Documenti e rapporti di indagine – Riferimenti bibliografici*

*Premessa: emergenza continua e riforma permanente*

Le risorse idriche e la loro utilizzazione pongono problemi che sembrano eludere qualunque facile soluzione.

Carenza d'acqua, inefficienti sistemi di distribuzione, allacci illegali, catastrofi idrogeologiche<sup>1</sup>.

Il 20% della nostra popolazione non dispone di acqua a sufficienza mentre gli acquedotti registrano perdite dal 40 al 50%<sup>2</sup>.

Milioni di esseri umani soffrono la sete mentre l'Italia è il primo consumatore di acque minerali.

La complessità di tali scenari, tuttavia, anziché indurre riflessioni sulle ragioni e i limiti delle tecnologie impiegate e delle azioni intraprese, costituisce, da un lato, presupposto per promuovere nuovi interventi sotto il segno dell'emergenza e, dall'altro, occasione per introdurre nuove misure entro un sistema normativo incerto, ormai costantemente soggetto a *sindrome da riforma permanente*<sup>3</sup>.

Dunque: opere nuove e nuove riforme. E così, sulla base di tali premesse, il Comitato ministeriale per l'emergenza idrica dà avvio al progetto "Acqua per il

---

<sup>1</sup> Si veda, in merito, il *Dossier di LegAmbiente sul rischio idrogeologico*, Agosto 2002, consultabile in [http://www.legambiente.com/documenti/2002/0829Dossier\\_idrogeologico/dossier\\_idro.pdf](http://www.legambiente.com/documenti/2002/0829Dossier_idrogeologico/dossier_idro.pdf).

<sup>2</sup> Si veda ampia documentazione in <http://www.giornaleingegnere.it/insertispec/inserto1.htm>.

<sup>3</sup> L'espressione è di Angelo Panebianco dalle pagine del Corriere della Sera, citato in A. MASSARUTTO, *Il ciclo integrato delle acque*, FrancoAngeli, Milano, 2001, p. 11.

sud<sup>4</sup> mentre è in corso di approvazione il disegno di legge per delegare al Governo il riordino della legislazione ambientale (acque comprese)<sup>5</sup> proprio quando è allo studio della Commissione europea la *nuova direttiva sulle risorse idriche* ed è stato emanato *il Sesto programma di azione ambientale della Comunità europea*<sup>6</sup>.

Viene così a configurarsi, da un lato, una sorta di ‘sospensione della legge n. 36’ dovuta al costante rinvio nella definizione delle procedure attuative e, dall’altro, un sostanziale ‘commissariamento della legge 183’<sup>7</sup> realizzato tramite meccanismi di deroga che hanno prodotto la revisione dell’impianto originario per straordinari motivi di necessità ed urgenza.

---

<sup>4</sup> Il Comitato, costituito presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio, composto dai Ministri dell’ambiente, delle politiche agricole e forestali, delle infrastrutture e trasporti, ha il compito di verificare:

- l’avvio di un programma operativo entro l’estate 2003 per il risparmio idrico, in particolare nel settore agricolo con possibilità di riutilizzo dei reflui di depurazione;
- la riduzione delle perdite nel circuito di distribuzione dell’acqua;
- l’introduzione di impianti di dissalazione;
- l’attivazione di un programma nazionale di stimolazione delle precipitazioni sul modello di quelli sperimentati dall’Onu;
- la messa in produzione di nuovi pozzi.

A tal proposito è appena il caso di ricordare che Canesi, membro del Comitato di vigilanza sull’uso delle risorse idriche, in occasione della presentazione del *Rapporto per il 2002*, ha sottolineato come “la siccità nei paesi del Sud Italia non si risolve con la costruzione di nuove opere, ma è determinata dalla incompletezza delle opere infrastrutturali già esistenti, da una cattiva gestione degli acquedotti, e dalla concessione pressoché gratuita dell’acqua all’agricoltura: infatti nel Sud c’è la maggior percentuale di ettari irrigati con acqua potabile”.

<sup>5</sup> Si tratta del disegno di legge A.C. 1798, “Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale” del 19 ottobre 2001, approvato dalla XIII commissione della Camera il 2 ottobre u.s. e trasmesso all’altro ramo del Parlamento (A.S. 1753). Il testo integrale è riportato in <http://www.senato.it/bgt/ShowDoc.asp?leg=14&id=00029035&tipodoc=Ddlpres&modo=PRODUZIONE&js=1&offset=2657&size=43909> nonché, per gli atti dell’esame in Commissione, in <http://www.camera.it/dati/leg14/lavori/schedela/1798.htm>.

<sup>6</sup> La Commissione europea, nell’ambito delle priorità del Quinto Programma europeo sull’ambiente, ha promosso l’istituzione di un’apposita divisione, il *Laboratorio europeo per la protezione dell’acqua*, predisponendosi ad emanare una nuova Direttiva quadro in materia.

Il sesto Programma europeo di azione ambientale è stato approvato con Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1600/2002/CE, del 22 luglio 2002 (in *g.u. L 242 del 10/09/2002*) ed è consultabile on line in : [http://www.europa.eu.int/servlet/portail/RenderServlet?search=DocNumber&lg=it&nb\\_docs=25&domain=Legislation&coll=&in\\_force=NO&an\\_doc=2002&nu\\_doc=1600&type\\_doc=Decision](http://www.europa.eu.int/servlet/portail/RenderServlet?search=DocNumber&lg=it&nb_docs=25&domain=Legislation&coll=&in_force=NO&an_doc=2002&nu_doc=1600&type_doc=Decision).

<sup>7</sup> L’efficace espressione è del Prof. Nardi, Segretario dell’Autorità di Bacino del fiume Serchio, ed indica l’azione di stimolo e di impulso proveniente dagli organi centrali verso le autorità periferiche, svolta azionando la leva dell’emergenza nella elaborazione di stralci che anticipano il piano di bacino per far fronte alle situazioni a maggior rischio. Tale azione ha avuto una portata così ampia e complessa al punto da mettere a rischio l’impianto della stessa legge 183 soprattutto in riferimento a quelle autorità di bacino che avevano già dato corso alla elaborazione del piano di bacino, in taluni caso addirittura nella forma del piano unitario come previsto dalla legge 183 prima della riforma ai sensi della legge 493 del 1993 (per esempio nel caso del bacino fluviale dell’Arno).

E così, prima gli interventi di risanamento, poi i piani di ambito e di tutela delle acque, prima i piani straordinari, poi il piano di bacino<sup>8</sup>.

Sul presupposto della visione emergenziale, infatti, prima si fanno le opere straordinarie, poi la pianificazione del territorio, riconfermando una logica recentemente espressa anche nel Collegato ambientale alla Legge finanziaria 2002<sup>9</sup>, contenente *provvidenze straordinarie* da destinarsi alla tutela idrogeologica<sup>10</sup>.

Emergenza e pianificazione divengono due polarità che appaiono irriducibili col rischio dell'indebolimento della *programmazione* e del connotato della *territorialità* che costituisce, nel suo *lasso temporale*, il fondamento indispensabile di ogni azione programmata che intenda *ordinarsi per piani*.

Gli eventi straordinari, tuttavia, se da un lato consentono l'adozione di provvedimenti di urgenza, dall'altro segnano anche il passo di alcuni processi di riforma strutturali quale:

- l'attuazione della Direttiva europea 2000/60 della Comunità europea;
- l'attuazione della legge Galli e del nuovo testo unico sulle acque (decreto legislativo n. 152 del 1999);

---

<sup>8</sup> Si pensi al D.L. n. 180 del 1998, convertito dalla legge n. 267 del 1998, recante *Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico e a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania*, che prevede l'adozione dei cosiddetti *Piani straordinari per la rimozione delle situazioni a rischio idrogeologico più alto*.

<sup>9</sup> Il testo della legge n. 179 del 31 luglio 2002, *Disposizioni in materia ambientale*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 189 del 13 agosto 2002, è consultabile in <http://www.ambiente.it/impresa/legislazione/leggi/2002/legge179-2002.htm>.

<sup>10</sup> Alcuni tra i contenuti più significativi del Collegato ambientale riguardano:

- la possibilità di attivare programmi di intervento urgenti per il riassetto territoriale delle aree per le quali viene dichiarato lo *stato di emergenza* (*art. 16, Provvidenze per le aree a rischio idrogeologico*);
- la facoltà di definire *piani straordinari* di telerilevamento (*art. 27*);
- la definizione di nuove norme per la costruzione e l'installazione di serbatoi interrati (*Art. 19*);
- la sostituzione di termini temporali e altre integrazioni al decreto legislativo n. 152 del 1999 (*art. 25*);
- la indicazione di proventi da destinarsi ad un fondo vincolato a disposizione dei gestori del servizio idrico integrato, da utilizzarsi per l'attuazione del piano d'ambito (*art. 28*);
- le modifiche in ordine alla composizione ed al funzionamento degli organi delle Autorità di Bacino (*art. 29*);
- la ottimizzazione delle procedure e degli strumenti per la valutazione e riduzione degli impatti sull'ambiente e per la definizione di un programma strategico di comunicazione ambientale (*artt. 5 e 6*);
- gli interventi nel settore della manutenzione idraulica in Calabria (*art. 13*);
- lo stanziamento di un fondo di circa 5 milioni di euro per il sostegno dell'occupazione nelle aziende in crisi a seguito di emergenze ambientali (*art. 31*);
- il rafforzamento dei controlli ambientali tramite il Comando dei Carabinieri per la tutela ambientale (*art. 2*);
- l'istituzione del reparto ambientale marino presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (*art. 20*);
- l'istituzione di osservatori ambientali per verificare il rispetto delle prescrizioni di carattere ambientale nella realizzazione delle grandi opere (*art. 5*). Il testo integrale della legge n. 179 può leggersi in: <http://www.ambiente.it/impresa/legislazione/leggi/2002/legge179-2002.htm>.

- l'elaborazione dei piani di bacino per l'assetto idrogeologico (legge n. 183 del 1989 e legge n. 365 del 2000);
- il disegno di legge contenente la delega al Governo per il riordino, l'integrazione e il coordinamento della legislazione in materia ambientale (compreso il *settore delle acque*)<sup>11</sup>, cui devono aggiungersi, da ultimo, le misure della nuova *Finanziaria 2003*, attualmente in discussione<sup>12</sup>.

Tali riforme attivano processi continui di *rinnovo della legislazione vigente* e tendono ad alimentare aspettative che *affievoliscono sempre più l'effettività* del diritto vivente.

L'intreccio di riforme riformate, riforme tradite, controriforme annunciate finisce per alludere ad un'*etica del rinvio* che induce gli operatori ad attendere l'esito dei mutamenti in corso nel perenne cantiere istituzionale, anzichè dar corso alla attuazione di modelli che, quando fossero realizzati, potrebbero essere travolti da una nuova riforma, sopravvenuta per dare risposta a diverse e mutate esigenze.

Ne consegue il ricorso a forme di gestione, procedure e provvedimenti che sembrano piuttosto lo *specchio della realtà in movimento*<sup>13</sup> inteso come confronto di interessi in chiave dinamica anziché l'espressione di principi di legalità e certezza tradotti nella tipicità dei procedimenti e dei provvedimenti attorno ai quali si coagulano responsabilità, legittimazione e democraticità delle singole amministrazioni competenti.

L'affievolimento dei principi di certezza e trasparenza, oltre all'incerta devoluzione di funzioni e competenze agli enti locali, da un lato aprono spazi a *forme di razionalità ad elevato contenuto tecnico* – anche a seguito dell'adeguamento all'ordinamento comunitario ed alla rinnovata disponibilità di strumenti conoscitivi e dati analitici – e, dall'altro, rimettono al *libero gioco del mercato* la definizione di imprescindibili regole – spesso non scritte - di utilizzazione e consumo delle risorse ambientali.

E' così che il singolo operatore viene privato “della possibilità di conoscere gli effetti che l'uso del bene o la sua distruzione (acqua, suolo, boschi, paesaggio ecc.) possono produrre sia sul sistema di relazione con gli altri beni sia sul benessere della comunità locale o superlocale” anche in considerazione della necessità di ricorrere a quelli che oggi “si considerano come «rimedi» ai

---

<sup>11</sup> Si veda nota 5 *supra*.

<sup>12</sup> Il disegno di legge 28 settembre 2002, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2003* (A.C. 3200) è consultabile tramite il sito <http://www.camera.it/dati/leg14/lavori/stampati/sk3500/articola/3200.htm>..

<sup>13</sup> L'espressione è di G. BERTI, *I fondamenti giuridici e la legislazione speciale*, cit., p. 33 ss.

cosiddetti fallimenti o insuccessi del mercato che si verificherebbero se l'uso delle risorse fosse lasciato all'autodisciplina dei privati"<sup>14</sup>.

1. Lo stato delle conoscenze.....a Rapporto. L'attuazione delle legge n. 36: alcune problematiche e nodi critici.

Il periodo estivo appena trascorso è segnato dalla produzione di *studi e rapporti di indagine* sullo stato delle risorse idriche<sup>15</sup> nonché da alcuni *convegni e seminari di studio* all'indomani della presentazione dei piani per l'assetto idrogeologico mentre è stato attivato un servizio *web* di informazione coordinata

---

<sup>14</sup> Così P. URBANI, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2001, 2, pp. 199-200. Si vedano anche, dello stesso Autore, *Urbanistica consensuale, la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000, p. 124 ss. nonché M. S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Diritto Pubblico*, 1973, pp. 19 ss.

<sup>15</sup> Per citare solo i più recenti, si richiamano:  
-il Dossier di LegAmbiente: "ACQUA! Scarsità inquinamento privatizzazione gestione uso razionale legislazione: il problema delle risorse idriche", Roma, aprile 2002;  
-il rapporto sullo stato dell'ambiente in Italia "Ambiente Italia 2002" (consultabile in [http://www.legambiente.com/documenti/2002/0205ambienteItalia2002/AMBIENTE\\_ITALIA\\_2002.pdf](http://www.legambiente.com/documenti/2002/0205ambienteItalia2002/AMBIENTE_ITALIA_2002.pdf))  
;  
-il Dossier finale di Goletta Verde del 21 agosto 2002, "Belle, famose... e inquinate!" (in <http://www.legambiente.com/documenti/2002/0821GolettaFINALE/0821GolettaFINALE.pdf>).  
Per una rassegna completa si rinvia a <http://www.minambiente.it> ed a <http://www.gruppo183.org>.

sulla pianificazione delle Autorità di bacino nazionali<sup>16</sup> e sono in fase di elaborazione i dati per la costituzione della *banca dell'acqua*<sup>17</sup>.

In particolare il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche ha elaborato il rapporto sulla utilizzazione delle acque per il 2002<sup>18</sup> evidenziando, tra le questioni fondamentali, la ricognizione sullo stato dei servizi idrici<sup>19</sup> e la loro riorganizzazione<sup>20</sup>, i fabbisogni di investimento e le dinamiche tariffarie, l'insufficiente attenzione alla programmazione e pianificazione degli interventi<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Si ricordano, tra gli altri, alcuni tra i più recenti convegni in materia (tra parentesi è indicato il sito per la consultazione degli atti):

- *Il rischio idrogeologico in Italia: i piani per l'assetto idrogeologico a quattro anni dal D.L. 180/1998*, (<http://www.pri.it/luglio/NucValmontone.htm> e in [www.gruppo183.org/documenti.html](http://www.gruppo183.org/documenti.html));
- *Quale futuro per la pianificazione di bacino*, Roma, 18 luglio 2002, Camera Deputati, a cura di WWF, Gruppo 183, LegAmbiente, ([www.gruppo183.org/documenti.html](http://www.gruppo183.org/documenti.html));
- *Dall'ingegneria naturalistica alla riqualificazione fluviale*, Dozza, Bologna, 9-11 giugno 2002, a cura del CIRF, ([www.gruppo183.org/documenti.html](http://www.gruppo183.org/documenti.html));
- *Nuovi approcci concettuali e tecnici nella gestione e riqualificazione dei corsi d'acqua nel territorio montano*, Trento, 3-5 giugno 2002, a cura del CIRF;
- *Accettabilità delle acque per usi civili o agricoli*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 5 giugno 2002, ([www.gruppo183.org/documenti.html](http://www.gruppo183.org/documenti.html));
- *Acqua: un bene comune da tutelare con l'aiuto dei cittadini*, Roma, 30 maggio 2002, III Settimana della Cittadinanza Attiva, ([www.gruppo183.org/documenti.html](http://www.gruppo183.org/documenti.html));
- *Presentazione del Piano di Ambito Umbria 2*, Orvieto, 31 maggio 2002, ([www.gruppo183.org/documenti.html](http://www.gruppo183.org/documenti.html)).

<sup>17</sup> La *banca dell'acqua* è stata annunciata come la soluzione definitiva per risolvere i problemi di disponibilità della risorsa così come era stato fatto per l'acquedotto sotterraneo con l'Albania alcuni anni fa. Si tratta di soluzioni da sperimentare e verificare.

<sup>18</sup> Sono disponibili le *Relazioni 2001 e 2002* del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. Rispetto ai dati di un anno fa emerge che:

- gli ambiti territoriali insediati sono passati dai 48 dello scorso anno (con 28 milioni di abitanti) ai 74 attuali (con 44 milioni di abitanti) su un totale di 91 ambiti previsti;
- un terzo degli ambiti insediati, corrispondenti a 24 (4 al nord, 17 al centro, 3 al sud) ha redatto il piano d'ambito e, di questi, 18 (2 al nord, 13 al centro e 3 al sud) lo hanno approvato;
- 10 dei 24 ambiti insediati hanno anche completato le procedure di affidamento della gestione del servizio idrico integrato.

Si veda il testo integrale della *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici*, Roma, giugno, 2002, consultabile in: [http://www.minambiente.it/Sito/cvri/docs/relazione\\_2001.pdf](http://www.minambiente.it/Sito/cvri/docs/relazione_2001.pdf), in <http://www.filodiritto.com/notizieaggiornamenti/30luglio2002/cvrirelazione2002.htm>, ed in <http://www.minambiente.it/Sito/cvri/cvri.htm>.

<sup>19</sup> *Relazione Annuale 2002, cit.*, p.to 03-*La situazione dei servizi idrici, I risultati delle ricognizioni*, dove si rileva che:

- la situazione della copertura dei servizi indica un valore del 96% riguardo il servizio di acquedotto, dell'85% per la fognatura, del 75% per la depurazione;
- l'età media delle reti è definita in circa 30 anni per il servizio di acquedotto, 27 anni per il servizio di fognatura, 16 anni per la depurazione;
- le perdite e le perdite apparenti (quantitativi di acqua erogati ma non contabilizzati) sono rilevati attorno al dato estremamente variabile del 39% che è caratterizzato da picchi anche maggiori.

<sup>20</sup> I recenti interventi normativi hanno avuto un sensibile impatto sulla gestione delle risorse idriche. Si tratta in particolare dei seguenti atti:

Emerge la necessità di ridurre i tempi di insediamento delle autorità di gestione, di procedere all'affidamento del servizio<sup>22</sup> e di dare attuazione alle 'forme di privatizzazione'<sup>23</sup>.

---

- la *Legge finanziaria 2001* (legge 23 dicembre 2000 n.388) che introduce, all'art.141, 4° comma, l'obbligo dei piani stralcio e, all'art.144, il programma di miglioramento per l'uso idropotabile di invasi e reti;

- il *DM 22 novembre 2001*, recante il Regolamento previsto dall'art. 20 della legge 36 del 1994, che stabilisce la gara mediante procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio idrico integrato;

- le tre *circolari del 17 ottobre, del 9 ottobre e del 22 novembre 2001* finalizzate ad illustrare il procedimento di scelta dell'affidatario della concessione per la gestione del servizio;

- la *Finanziaria 2002* che ha introdotto l'obbligo di conferire la titolarità di ogni servizio pubblico locale di rilevanza industriale – quale il servizio idrico integrato - mediante il ricorso alle gare con procedure ad evidenza pubblica ai sensi dell'art. 35, fatto salvo il periodo transitorio previsto ai commi 2 e 3 dello stesso art. 35 e il periodo finestra di 18 mesi che consente di affidare direttamente il servizio idrico integrato ad una società di capitali con la partecipazione esclusiva di enti locali dello stesso ambito, purchè entro due anni si proceda alla privatizzazione di almeno il 40% delle quote societarie.

Bisogna ricordare che, sull'art. 35 della Finanziaria 2002, è pendente il ricorso alla Corte Costituzionale presentato da alcune Regioni, che lamentano interferenze in settori che il titolo V della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, rimette alle competenze regionali.

Per la lettura del testo integrale degli articoli 113 e 113bis del D.Lgs. n. 267 del 2000, così come novellato dalla Finanziaria 2002, si veda: [http://hal9000.cisi.unito.it/wf/FACOLTA/Scienze-Po/Didattica/I-corsi-ol/Istituzioni1/Risorse/Norme/T.U.-enti-locali-dlg-267-del-18-agos.rtf\\_cvt.htm](http://hal9000.cisi.unito.it/wf/FACOLTA/Scienze-Po/Didattica/I-corsi-ol/Istituzioni1/Risorse/Norme/T.U.-enti-locali-dlg-267-del-18-agos.rtf_cvt.htm)).

<sup>21</sup> Il Comitato di vigilanza ha esaminato 14 piani approvati rilevando come risulti insufficiente “il raccordo delle scelte compiute a livello di programmazione con quelle adottate negli strumenti sovraordinati di pianificazione (il Piano Regolatore Generale degli Acquedotti -PRGA-, i Piani Regionali di Risanamento delle Acque (PRRA) o predisposti dalle pubbliche amministrazioni. Più in generale, dai piani esaminati non emerge un'adeguata attenzione al tema della pianificazione della risorsa”.

Si rileva inoltre come “Risultano nei Piani molti elementi comuni, dovuti alla diffusione della Circolare del 21/12/1998 del Comitato avente per oggetto *L'organizzazione uniforme dei dati e delle informazioni e delineazione del percorso metodologico per la redazione dei Piani d'Ambito ai fini della gestione del Servizio Idrico Integrato*. Risultano però anche significative differenze d'impostazione, affievolite nell'ambito della medesima regione. I piani in genere si estendono su una durata ventennale, venticinquennale e trentennale; tuttavia si rileva una certa difficoltà a sostanziare la pianificazione sul lungo periodo, giacché i piani articolano maggiormente le loro previsioni nei primi 10-15 anni, riportando per gli anni restanti dati in forma meno dettagliata. (...) Circa i risultati degli interventi che riguardano il servizio di acquedotto, i Piani esaminati evidenziano un consistente fabbisogno di investimenti che in termini medi ponderati risultano di 16,56 Euro procapite/anno. *Manca una vera e propria pianificazione a livello di ambito e gli interventi rimangono ad una scala essenzialmente comunale, in linea con quanto evidenziato lo scorso anno.*

Riguardo alle opere di fognatura e depurazione, l'esame dei 14 Piani indicati evidenzia uno sforzo preponderante e concentrato nei primi 5 - 6 anni, talvolta anche a scapito di altri investimenti, per l'innalzamento dei livelli di servizio con nuove opere di fognatura e depurazione con costi ponderati rispettivamente pari a 16,42 e 6,86 Euro procapite/anno”.

I dati del Rapporto indicano un fabbisogno totale di 14.885 milioni di € corrispondenti al 53,16% del valore (pari a circa 28 miliardi di €) stimabile su base nazionale con i dati contenuti nei Piani pervenuti al Comitato.

<sup>22</sup> Riguardo le fasi principali di attuazione ed i relativi tempi impiegati nell'attuazione della legge, il Comitato rileva come l'attività più complessa risulta quella di insediamento dell'Ambito territoriale (30% del tempo totale), mentre l'attività di ricognizione e quella di elaborazione del Piano assorbono complessivamente un ulteriore 33% del tempo totale e, infine, l'attività di affidamento della gestione il 17%.

Resta centrale il tema, aperto dalla Finanziaria 2002, del possibile affidamento delle reti e degli impianti ad una società di capitali che poi li mette a disposizione dei soggetti incaricati della gestione del

Problematica risulta anche la ricognizione sullo stato delle reti e degli impianti, nonché la definizione del piano degli ambiti territoriali nonché l'adozione della convenzione ai sensi dell'art. 11 della legge 36 e la stipula dei contratti di servizio.

Nonostante sia stata comunque superata *'la soglia di non ritorno'* nella attuazione della legge, secondo i dati del Comitato di vigilanza, il rischio dei ritardi e dei continui rinvii riguarda la possibilità che le inevitabili incertezze rendano sempre più difficoltose le azioni propedeutiche alla realizzazione del servizio idrico integrato.

Il difficile passaggio alla fase attuativa si pone in relazione, ad un tempo, con la rigidità e la semplificazione della forma di gestione integrata dei servizi, così come proposto dalla riforma nazionale e, allo stesso tempo, con l'opportunità di mettere a sistema i modelli organizzativi che le identità locali e la prassi amministrativa dei singoli territori hanno espresso<sup>24</sup>.

Tutto questo si pone sullo sfondo di scenari problematici che riguardano:

- la scarsa chiarezza nella definizione del *principio di sussidiarietà* e l'incerto passaggio di competenze al sistema regionale;
- la *duplicazione di funzioni* e di organizzazioni pubbliche nonché la moltiplicazione dei regimi speciali;

---

servizio dietro il pagamento di un canone di concessione configurando la separazione tra gestione della rete e gestione del servizio mentre sembrerebbe interessante l'ipotesi della società multiservizio su cui il nuovo regolamento dovrà fornire chiarimenti.

A tal proposito osserva il Comitato come "nel campo dei servizi idrici non appare ragionevole la separazione tra gestione della rete e gestione del servizio. Di conseguenza non si ravvisa l'opportunità di creare una società di gestione delle reti il cui costo non potrebbe che finire sulla tariffa a carico degli utenti. Si auspica quindi che l'emanando regolamento escluda, in termini di indirizzo se non di prescrizione, il ricorso a tale soluzione. Il regolamento dovrà anche fare chiarezza sul tema della società multiservizio, che l'art. 35 esplicitamente contempla quale possibilità aperta agli enti locali. L'esistenza di significative economie di scopo giustifica questa novità di cui non vanno tuttavia nascoste le difficoltà applicative, sia per i diversi ambiti territoriali e le diverse Autorità cui i singoli servizi fanno riferimento, sia per le compensazioni tra servizi che l'unicità della gara e della gestione può favorire e che potrebbero produrre distorsioni concorrenziali e iniquità sugli utenti del servizio idrico".

<sup>23</sup> In riferimento alla *forma di privatizzazione* il Comitato di vigilanza ha individuato:

- a) l'affidamento del servizio a *società di capitali scelta mediante gara*;
- b) il coinvolgimento in *società miste di socio privato scelto mediante gara*;
- c) quotazione in borsa della società pubblica,

ed ha sottolineato come *solo l'affidamento a società di capitali scelta mediante gara consente l'effettiva tutela degli utenti* attraverso la concorrenza di mercato mentre "la quotazione in borsa può risultare molto utile per finanziare lo sviluppo dell'impresa ma è ininfluente ai fini della minimizzazione delle tariffe. Il coinvolgimento del socio privato può dare esiti vicini all'una o all'altra delle due fattispecie precedenti a seconda di come sia configurata la gara" concludendo che "la Finanziaria 2002, con l'imposizione della gara per l'affidamento del servizio quale unica modalità a regime, promette di realizzare un autentico progresso nell'organizzazione dei servizi pubblici locali" (Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, Roma, giugno, 2002).

<sup>24</sup> Si pensi, ad esempio, ai consorzi idraulici, ai consorzi di utilizzazione forestale, ai consorzi di utilizzazione idraulica e, più recentemente, alle aspettative che alcuni enti locali hanno espresso riguardo le società multiservizio in grado di gestire, in forma integrata, servizi tecnologici e servizi idrici.

- la crescita della *normativa ad elevato contenuto tecnico* e degli organismi ed agenzie di supporto tecnico operativo che, spesso, difettano dei requisiti di *terzietà ed indipendenza*;
- il generico rinvio al sistema degli enti locali nella definizione delle singole funzioni senza individuare specifiche competenze e procedere alla *ridefinizione dei singoli procedimenti amministrativi*;
- il mancato avvio delle ricognizioni finalizzate a definire il riordino del bilancio idrico e le priorità alla scala di bacino idrografico;
- lo scarso approfondimento delle problematiche legate ai singoli settori di utilizzazione, risparmio e recupero delle acque per uso irriguo, energetico, industriale, civile e potabile;
- in specie l'insufficiente attenzione al tema del riuso delle acque e, in particolare, al *riutilizzo multiplo delle acque reflue*<sup>25</sup>.

Tutto questo contribuisce a favorire il progressivo scollamento *tra conoscenza e valutazione* da un lato, *decisione e controllo* dall'altro, abituando gli operatori al confronto con una logica dell'incerto che risiede non tanto nei gradi di labilità propri di ogni sistema conoscitivo quanto piuttosto nella supposta neutralità di alcune formule tecniche e nella autonomia dalle corrispondenti logiche di decisione e di governo, separate e sottratte ad effettive forme di controllo e di responsabilità, disperse, come sono, entro una geografia amministrativa asimmetrica e in continua trasformazione.

Si pensi, ad esempio, alle attività conoscitive delle Autorità di Bacino, che hanno ad oggetto un complesso di dati e fatti alla scala territoriale di area vasta di grande rilevanza ma che, anche qualora riescano ad essere trasfusi negli

---

<sup>25</sup> In merito all'uso della risorsa appare, invece, ormai improrogabile promuovere il riutilizzo multiplo delle acque reflue per l'uso irriguo ed industriale – tema cui anche la Conferenza Stato Regioni ha mostrato attenzione ed interesse – riutilizzo che potrebbe coprire dal 29 al 36 % dell'attuale fabbisogno irriguo.

Il 24 luglio 2002 la Conferenza permanente per i rapporti Stato Regioni ha approvato lo schema di decreto del Ministero dell'Ambiente contenente le norme tecniche (standard di qualità ambientale, requisiti chimico fisici, caratteristiche microbiologiche) per il riutilizzo delle acque reflue da destinare all'uso industriale, all'uso irriguo ed all'uso civile (lavaggio strade, alimentazione sistemi di riscaldamento, e simili) ad esclusione delle abitazioni private. Il provvedimento è stato trasmesso al Consiglio di Stato.

Gli obiettivi ed i contenuti essenziali riguardano:

- la limitazione del prelievo delle acque superficiali e sotterranee;
- la riduzione dell'impatto degli scarichi sui corpi ricettori;
- il risparmio idrico attraverso il riutilizzo multiplo delle acque reflue;
- la realizzazione di reti di distribuzione delle acque reflue recuperate autonome ed adeguatamente contrassegnate in modo da escludere rischi di contaminazione della rete di adduzione e distribuzione delle acque per uso potabile;
- la pianificazione delle attività di recupero delle acque reflue ad opera delle regioni;
- i controlli per gli impianti di recupero.

I dati sopraccitati sono forniti da Irsa - Cnr (1999).

Sul punto si rinvia ad *acQua e irrigazione*, Atti della Conferenza internazionale, Cremona, 25-27 settembre 2001 e, ivi, in particolare, a S. BARATTI, *Usi plurimi e riusi dell'acqua irrigua*, pp. 464 e ss., e ad A. GUERESCHI, *Il riuso delle acque depurate per l'irrigazione*, pp. 471 e ss. ed ancora M. ZANETTI S. FIORE G. GENON, *Riutilizzo delle acque depurate per scopi irrigui*, pp. 597 e ss.

strumenti di pianificazione, esprimono una efficacia sospesa tra la frammentazione dei poteri e la dispersione delle competenze escludendo così la possibilità di esercitare alcuna forma controllo<sup>26</sup> fino alla completa scissione del nesso *conoscenza, valutazione, decisione, controllo*.

E il fenomeno, da alcuni Autori definito schizofrenico<sup>27</sup>, raggiunge la massima intensità duplicativa quando intercetta nozioni tecniche che le stesse 'scienze esatte' non sono in grado di definire in tutte le sue implicazioni, ricorrendo a semplificazioni che pongono ampi margini di incertezza ed alimentano il dibattito scientifico e la ricerca piuttosto che assurgere ad efficaci strumenti di gestione del territorio.

Si pensi al cosiddetto *bilancio idrico di bacino*: incerto nella sua nozione, incerto nella sua operativa configurazione al di fuori di dati certi sulla situazione attuale, indefinito rispetto ai numerosi soggetti e strumenti di piano che intervengono nel renderlo effettivamente operante.

“L'impressione è quella di un incedere discontinuo senza un governo consapevole dei processi che si possono determinare a partire dai provvedimenti di legge” mentre scenari fluidi ridisegnano continuamente equilibri instabili<sup>28</sup>.

Molte speranze sembrano da ultimo riposte negli *indicatori ambientali* che potrebbero, stando anche alle numerose sperimentazioni in corso, costituire una interessante occasione di verifica per ricollegare punti lontani, azioni parallele e soggetti distanti.

Ma, ci chiediamo: possiamo continuare a spostare *al di fuori del sistema istituzionale* il collante destinato a garantire continuità certezza e responsabilità delle azioni pubbliche e dei loro effetti verso i cittadini?

---

<sup>26</sup> Osservava M. S. Giannini come “il frazionamento dei poteri pubblici è spesso operato allo scopo malizioso di disperdere le possibilità di controllo” (*Lo stato democratico repubblicano*, in *Bollettino dell'Istituto di studi socialisti*, 1946, n. 7, citato in P. URBANI, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, cit., p. 215.

<sup>27</sup> Così Guido d'Angelo.

<sup>28</sup> Censis, 35° Rapporto sulla situazione sociale del Paese.

## 2. Gli indicatori ambientali come strumento di misura della sostenibilità

Un argomento centrale nel dibattito internazionale e, da qualche tempo, anche italiano (Regione Toscana in testa) è costituito dagli *indicatori ambientali*<sup>29</sup>, come testimonia il rapporto dell'Istituto per lo sviluppo sostenibile, presentato lo scorso 24 settembre<sup>30</sup>.

L'*indicatore* può essere definito come uno *strumento in grado di fornire un complesso di rappresentazioni conoscitive a supporto di analisi e decisioni*<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> In Toscana lo studio delle condizioni dei principali fiumi e delle acque marine è stato effettuato mediante una serie di indicatori che si rifanno al sistema DPSIR, che integra informazioni ambientali (dati chimici, fisici e biologici) con informazioni socio-economiche in modo da valutare la risorsa idrica collegata alle pressioni antropiche.

Si rinvia, sul tema, alla VI Conferenza regionale “Segnali ambientali in Toscana, Indicatori ambientali e politiche pubbliche” Firenze, dicembre 2001 (<http://www.rete.toscana.it/index.htm>).

Ancora sul tema si rinvia alle ricerche svolte dall'ARPAT in Toscana per definire classi di indicatori utili nella valutazione dello stato delle risorse idriche tra cui i seguenti.

<i>Indicatori</i>	<i>Norme</i>
DRIVING	Popolazione - Densità di popolazione - Sviluppo economico (Pil totale e per settore) - Presenze turistiche - Incidenza del turismo
PRESSIONE	Attività produttive - Carichi fluviali - Carichi organici potenziali - Carichi trofici - Consumo acqua - Consumo prodotti fitosanitari - Pesca - Traffico marittimo - Uso del suolo
STATO	IBE (Indice Biotico Esteso) - LIM (Livello Inquinamento da Macrodescriptors) - SECA (Stato Ecologico Corsi d'Acqua) - TRIX (Indice Trofico) - IQB (Indice Qualità Batteriologica) - Biomassa fito e zooplanctonica - Nutrienti - Stato di consistenza degli stocks ittici
IMPATTO	Divieto di balneazione - Idoneità alla balneazione
RISPOSTA	Aree protette - Bilancio depurativo - Prezzo dell'acqua potabile - Investimento nel campo della depurazione

<sup>30</sup> Il 24 settembre 2002 è stato presentato il Rapporto dell'Istituto per lo sviluppo sostenibile in Italia che fotografa lo stato attuale dell'ambiente attraverso l'analisi statistica di trenta indicatori (10 socio economici, 10 ambientali e 10 di uso delle risorse) oltre a monografie sulla utilizzazione delle singole risorse (tra cui le acque) per registrare infine, attraverso un *indicatore unico* detto ISSI, il quadro di una situazione ambientale del nostro Paese e definire, quindi, gli obiettivi di miglioramento nel medio periodo (2012, Johannesburg + 10).

Gli indicatori proposti, tratti in larga misura dalle liste elaborate a livello europeo ed internazionale, sono integrati da indicatori utili a registrare la caratterizzazione del territorio italiano (tassi di abusivismo, tasso di disoccupazione al Sud e simili).

Indicazioni per la consultazione del Rapporto in [http://www.qec.it/pp/pp\\_home.asp?IDInfo=74611](http://www.qec.it/pp/pp_home.asp?IDInfo=74611).

<sup>31</sup> L'OECD, *Environmental indicators, A preliminary set*, Paris, 1992, citato in E. Scandurra – S. Macchi, a cura di, *Ambiente e pianificazione, Lessico per le scienze urbane e territoriali*, Milano, 1995, p. 181, qualifica gli indicatori ambientali come parametri cui si riconosce la capacità di fornire una *rappresentazione sintetica di determinati fenomeni connessi all'ambiente in relazione ad uno specifico obiettivo di indagine e di intervento* utilizzando dati che rimandano a quadri teorici e ad obiettivi specifici per tracciare tendenze generali, valutare progetti specifici, esprimere informazioni che siano, al tempo stesso, dettagliate ed aggregabili.

Per le acque si tendono ad utilizzare indicatori (quali il livello delle tariffe ed il grado di frammentazione delle reti e dei servizi) che, assunti in valore assoluto, non sono di per sé sufficienti a rappresentare situazioni diversificate<sup>32</sup>.

Più significativi gli indicatori utilizzati nel Rapporto annuale 2002 del Comitato di vigilanza quali: la copertura del servizio, l'età media delle reti e degli impianti, le perdite in rete, e simili, che consentono di valutare lo stato di manutenzione delle infrastrutture e di programmare le attività di riparazione e controllo<sup>33</sup>.

Recentemente il tema degli indicatori è stato sperimentato nella definizione delle linee guida per la predisposizione del *bilancio idrico*, comprensive dei criteri per il *censimento delle utilizzazioni* in atto e per la definizione del *minimo deflusso vitale*<sup>34</sup>.

Vengono fissati indicatori per quantificare il *grado di stress idrico* definiti come “rapporto fra il prelievo totale e la risorsa potenziale” (*indici di sfruttamento*) e come “rapporto fra il consumo totale e la risorsa potenziale”

---

<sup>32</sup> I dati indicano in 5500 i gestori dell'approvvigionamento idrico e 7000 quelli delle fognature; il numero delle reti è registrato in circa 13.500 reti separate per adduzione – distribuzione, 13.000 reti fognarie, 11000 impianti di depurazione.

In media è vero che le tariffe italiane sono più basse della media europea (da circa  $\frac{1}{3}$  ad  $\frac{1}{2}$ ) che si riflette soprattutto sulla fognatura e sulla depurazione mentre la distribuzione idrica riesce a coprire i costi.

Ci sono tuttavia realtà dove la tariffa contenuta corrisponde a costi realmente bassi e situazioni dove tariffe alte coincidono con servizi e strutture largamente insufficienti e da risanare.

Riguardo la frammentazione dei sistemi di gestione e delle reti i dati indicano effettivamente l'opportunità di valutare forme di graduale concentrazione con monitoraggi sulla qualità, anche se è opportuno rilevare come la frammentazione delle reti riguardi soprattutto le aree rurali e di montagna e, almeno in generale, non risulta che le esigenze attuali e le relative economie di scala possano legittimare trasformazioni strutturali nel segno di ragioni ancora da dimostrare.

<sup>33</sup> Relazione annuale 2002 sullo stato dei servizi idrici, *pto 03-La situazione dei servizi idrici. I risultati della ricognizione*, dove si rileva come:

- la situazione della copertura dei servizi riguarda il servizio di acquedotto (96%), di fognatura (85%), di depurazione (75%);
- l'età media delle reti è definita in circa 30 anni per il servizio di acquedotto, 27 anni per il servizio di fognatura, 16 anni per la depurazione;
- le perdite e le perdite apparenti (quantitativi di acqua erogati ma non contabilizzati) misurati intorno al dato estremamente variabile del 39% con picchi maggiori non compatibili con un moderno sistema di distribuzione.

<sup>34</sup> Il Ministero aveva emanato i decreti 9082 del 20 agosto 1999 e 30602 del 3 aprile 2000 al fine di istituire un gruppo di studio per la predisposizione di uno schema delle suddette linee guida per la predisposizione delle linee guida del bilancio idrico e la definizione del minimo deflusso vitale.

Le linee guida sono da emanarsi ai sensi dell'art. 22 del D.Lgs. n. 152 del 1999 che rinvia ad un successivo decreto del Ministero dei lavori pubblici di concerto con i ministeri competenti e previa intesa con la Conferenza Stato Regioni, conformemente alla legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo, alla legge n. 36 del 1994 in materia di risorse idriche, al DPR 18 luglio 1995 concernente i criteri per la redazione dei piani di bacino, al DPCM 4 marzo 1996, recante direttive e metodologie in materia di risorse idriche, al D.Lgs. 112 del 1998, art. 88, co. 1, che prevede l'emanazione, da parte dello Stato, di direttive sulla gestione del demanio idrico, alla legge n. 79 del 1999, art. 12, comma 9, relativo al mantenimento del minimo deflusso vitale costante negli alvei sottesi.

(*indici di consumo*<sup>35</sup>) rilevando, peraltro, come gli stessi indici non sempre risultino di per sé significativi e come, per una valutazione più aderente alla realtà, occorra *considerare anche altri fattori di contesto* rinviando, quindi, alle Autorità idrauliche competenti il compito di scegliere la metodologia più adatta alle caratteristiche del bacino di riferimento in funzione di grandezze morfologiche, idrologiche e statistiche<sup>36</sup>.

Si afferma, così, come la selezione e la definizione dei parametri risulti indispensabile per mettere in valore i singoli indicatori rispetto a scenari eco-territoriali, ad economie di scala, a forme di pianificazione e gestione per singoli ambiti territoriali, a processi decisionali caratterizzati da forme di partecipazione che devono essere supportati da consapevolezza e trasparenza.

Solo questo consente di rendere le analisi, svolte tramite il sistema degli indicatori, un termometro in base al quale valutare il progresso economico e sociale dell'intervento pubblico e "stimolare un approccio propositivo, consentendo a paesi, regioni, collettività locali e società, di competere per l'eccellenza ambientale, per una migliore qualità di vita e per attività commerciali più sostenibili"<sup>37</sup>.

Ed è fondamentale che *la comunicazione del dato* consenta di evidenziare i *margini di criticità* delle analisi svolte che possono divenire le linee lungo cui attivare ulteriori approfondimenti e verifiche attraverso un percorso che interseca economie locali, partner istituzionali, strumenti e valori di *governance*, ponendo il tema della collaborazione e consultazione come metodo di auto-apprendimento e di partecipazione consapevole nella gestione dei beni ambientali.

E' quindi opportuno sottoporre a verifica le formule standardizzate attraverso una serie di *prove di trasmissione* che consentano di *razionalizzare gli strumenti esistenti* e di perfezionarli ulteriormente, intersecandoli rispetto alla complessità e differenziazione che si sono determinate storicamente in riferimento ai singoli territorio e alle singole comunità.

Questo anche per un corretto rapporto tra istituzioni pubbliche e soggetti privati proprio alla vigilia della riorganizzazione dei servizi che richiederà lo studio di 'forme di privatizzazione' compatibili e l'attenta verifica delle loro implicazioni sul *milieu* sociale ed economico locale.

---

<sup>35</sup> Si veda lo *Schema di decreto recante linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino, comprensive dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del minimo deflusso vitale* (art. 2, D.Lgs. 11 maggio 1999 n. 152), p. 9.

<sup>36</sup> Si veda lo *Schema di decreto recante linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino*, *ult. cit.*, p. 9.

<sup>37</sup> R. FORZIERI, Introduzione al volume *Segnali ambientali in Toscana*, Firenze, 2001.

### 3. La gestione delle risorse idriche e l'intervento dei privati

Dal 1994 le acque, in Italia, sono pubbliche ma la “privatizzazione dell’acqua” solleva timori contrapposti e slogan politici contribuendo a rafforzare la percezione di un regime delle acque sospeso tra diritto pubblico e diritto privato anche se la consapevolezza del preminente rilievo pubblico delle acque è stato da sempre sottolineato dagli studiosi addirittura prima della nascita dell’ordinamento repubblicano (“*la proprietà delle acque diviene nel tempo più e più sociale*” affermava Romagnosi nei suoi Principi del 1840).

Il termine *privatizzazione* costituisce infatti un termine complesso, denso di significati e implicazioni, che si muovono lungo processi sinallagmatici contrapposti:

la *privatizzazione del pubblico* da un lato,  
la *pubblicizzazione del privato* dall’altra<sup>38</sup>.

*Privatizzare* può indicare sistemi diversi ed opposte polarità: dalla compravendita dei diritti dell’acqua in California, ai signori delle autobotti in Italia.

*Privatizzare* può infatti alludere alla introduzione di *diritti di proprietà privata*, sperimentati in ordinamenti quale quello californiano, cosiddetto degli *water market*; oppure può riferirsi alla previsione di *intervento del privato nella gestione delle infrastrutture fisiche* e nella *gestione del servizio* di fornitura, come ad esempio in Inghilterra, Francia e Germania; può indicare la *partecipazione del capitale privato nel finanziamento di infrastrutture e servizi*<sup>39</sup>.

Le polarità del ‘processo di privatizzazione’ nel nostro Paese sono centrate sul *full coast pricing*, principio confermato dalla Direttiva 2000/60Ce, sulla ridefinizione dei canoni per l’utilizzo delle acque e delle tariffe per i servizi nonché sulla riduzione della fiscalità che comporta, di fatto, occulte forme di finanziamento oltre che sulla remunerazione del capitale privato investito.

---

Settore	Acquedotto	Depurazione	Fognatura	Totale
Ripartizione ricavi (%)	67,7	20,3	12	100 %
Ricavi (milioni di Lire)	4323	1296	765	6384

---

<sup>38</sup> Le espressioni sono di Luigi Mazza. La bibliografia in materia è vastissima e non è possibile qui darne conto in modo esauriente. Si rinvia per la bibliografia essenziale al volume P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, cit.

<sup>39</sup> A. MASSARUTTO, *Torbide, tiepide ed amare acque: oltre i tormentoni estivi sulla grande sete*, 1999, Relazione a stampa, p.5.

Spese (MLD di Lire)	4311	1464	1135	6910
Risultati di gestione (MLD Lire)	12	-168	-370	-526
Addetti (N°)	33462		15337	48799
Ricavi per addetto (milioni di Lire)	129,2		134,4	130,8

*Alcuni dati del settore idrico in Italia (1999)*

*Schema attuale della tariffa*

trattamento reflui	32%
Collettamento reflui	12%
Fornitura variabile	49%
Iva	5%

*Schema della tariffa per i servizi di raccolta, allontanamento, depurazione e scarico delle acque provenienti da superfici e fabbricati pubblici e privati compresi stabilimenti e opifici industriali*

*(Ministero Industria Commercio Artigianato (1998). Rielaborazione e aggiornamento propri.*

Si parte dalla diffusa consapevolezza che la finanza pubblica non è più sufficiente a fornire il capitale per il mantenimento, il rinnovo e lo sviluppo dei servizi esistenti e non garantisce una gestione efficiente anche se il denaro pubblico è ancora indispensabile nella realizzazione delle infrastrutture primarie (si pensi, ad esempio, al sistema di depurazione ed alle opere per il drenaggio delle acque piovane e simili).

Bisogna inoltre tener conto dei diversi settori di utilizzazione delle acque (usi potabili e civili, uso agricolo irriguo e zootecnico, uso industriale, uso energetico) e della complessità dei singoli settori normativi che stabiliscono il regime di tutela e garanzia.

La definizione di forme di collaborazione e di reciproca utilità tra risorse pubbliche e capitali privati avviene peraltro entro un quadro normativo incerto, che rende spesso problematica la ricostruzione della cornice normativa entro cui deve svolgersi il contributo dei soggetti privati.

Si pensi, in proposito, allo stato confusionale della disciplina in tema di definizione di canoni, di diritti e tariffe per i servizi, così complessa da indurre le autorità competenti ad emanare una circolare dal significativo titolo *Chiarimenti in ordine alla disciplina applicabile*<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Si tratta della Circolare del Ministero delle Finanze 5 ottobre 2000 n. 177/E “*Canone o diritto per i servizi relativi alla raccolta, l’allontanamento, la depurazione, lo scarico delle acque. Chiarimenti in ordine alla disciplina applicabile*” che ripercorre l’evoluzione normativa in materia a partire dalla legge 319 del 1976, ed illustra le modifiche introdotte dalla legge 36, art. 14, in merito alla determinazione delle quote di tariffa per il servizio fognatura e depurazione, che ha abrogato gli articoli 17bis e 17ter della Legge Merli introdotti dalla 153, provocando così una lacuna normativa in ordine all’accertamento, riscossione e sanzioni riguardo il canone, cui si è provveduto con legge 172 del 1995 e ancora la legge 549 del 1995, art. 3, comma 42, la legge 448 del 1998, art. 31 co. 28 e 29 e il D.Lgs. 152, art. 62, commi

E' così che la duplicazione di funzioni ed organizzazioni e l'affollamento sul territorio di una moltitudine di enti pubblici contribuisce a creare le condizioni per una azione dei soggetti privati destinata a svolgersi al di fuori di principi di certezza e di trasparenza e ad escludere forme di controllo e di intervento da parte della collettività.

E nonostante questo vengono addotte sempre nuove ragioni per evitare di far luce su un sistema che presenta molte zone d'ombra.

Si pensi alla riforma dei servizi pubblici locali tramite la revisione dell'art. 113 del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali, spesso proposta quale motivo fondante per rinviare l'attuazione della legge 36.

E adesso, che anche questo velo è stato squarciato, quale sarà *il nuovo motivo* da addurre per riproporre *il rinvio e la sospensione?*

#### 4. Un sistema normativo complesso

La legislazione in materia di acque risale ad epoche diverse.

All'impianto della normativa pre - repubblicana si sono, nel tempo, affiancati settori normativi e disposizioni tecniche, anche di adeguamento all'ordinamento europeo, cui corrispondono una pluralità di funzioni amministrative ed una proliferazione di attori pubblici<sup>41</sup>.

La dottrina tende a raccogliere la congerie di disposizioni in materia di risorse idriche attorno ad alcuni principali settori:

1. il complesso delle *fonti di recepimento della disciplina comunitaria*, che afferisce, in particolare, alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento, quali i

---

5 e 6 e art. 63 che, da un lato, ha abrogato la legge 319 e, dall'altro, definito 'ultrattività' degli articoli 16 e 17 della legge medesima, successivamente abrogati dal D.Lgs. 258 del 2000.

Intanto, con DM 1 agosto 1996, è stato approvato il Metodo normalizzato per la determinazione del canone, attualmente in fase di modifica, come indicato nella proposta trasmessa dal Comitato di vigilanza al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e, ora, in fase istruttoria.

I principali aspetti, considerati nella proposta di modifica soprarichiamata, come indicato dal Comitato steso, riguardano essenzialmente:

- *il computo della tariffa di riferimento (...);*
- *la definizione delle componenti di costo, con particolare attenzione al tema della remunerazione sul capitale investito;*
- *l'articolazione tariffaria, esaminando criteri innovativi rispetto a quelli tradizionalmente impiegati nelle delibere CIP;*
- *la delimitazione delle attività rientranti nel campo di applicazione del Metodo (...);*
- *i meccanismi di revisione e controllo (...);*
- *il contenuto minimo della convenzione di affidamento (...).*

<sup>41</sup> P. URBANI, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2001, 2, cit., p. 201.

decreti legislativi 152 del 1999 e 258 del 2000 di attuazione delle Direttive 91/271 e 91/676;

2. la disciplina *in materia di risorse idriche* (legge n. 36 del 1994);
3. la sperimentazione delle modalità di recepimento della direttiva europea 60/2000 in corso nei bacini di Tevere, Serchio e Cecina;
4. la disciplina *in materia di difesa del suolo* e la legislazione regionale di attuazione della legge n. 183 del 1989.

A tale molteplicità di settori disciplinari corrispondono speciali organizzazioni ovvero differenti combinazioni di preesistenti strutture amministrative in relazione al settore di uso delle risorse, di difesa dalle acque ovvero di tutela delle acque attraverso un pluralismo positivo che diviene, sempre più spesso, fonte di incertezza e fattore di complicazione<sup>42</sup>.

Tale complessità risulta evidente a chi tenti di ricostruire, ad esempio, il *complesso delle funzioni di regioni ed enti locali* in materia di risorse idriche nell'ambito di competenze che si arrestano sul limite dell'*interesse nazionale* (legge 59 del 1997, art. 1, lett. c), fatta salva la funzione di indirizzo e coordinamento che residua allo Stato sia pure d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti Stato Regioni (legge 59 cit., art. 8 e D.Lgs. 112 del 1998, art. 4) fermo restando il principio secondo cui alla *gestione* provvedono gli enti locali competenti per territorio (D.Lgs. 112, artt. 86 e 88)<sup>43</sup> anche se, fino all'adozione del piano di bacino, provvede lo Stato (legge 36, artt. 3 e 4)<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> “Vi sono molteplici filoni normativi che l'interprete deve conoscere e collegare ogni volta che affronta un problema inerente l'utilizzo delle acque, e basterebbe solo questo fatto a dimostrare che il legislatore non è più un fattore di semplificazione della realtà” ma piuttosto una “fonte di ulteriori complicazioni dovute proprio al fatto che esso, più che guardare alla realtà, guarda a sé e agli scopi politici di coloro che compongono appunto i cosiddetti organi legislativi” (G. Berti, *I fondamenti giuridici e la legislazione speciale*, cit., pp. 31-33).

<sup>43</sup> Il Decreto Legislativo 31 marzo 1998 n. 112, all'art. 88 contempla il conferimento alle regioni e agli enti locali, ai sensi dell'articolo 4, comma 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, di tutte le funzioni non espressamente indicate nell'articolo 88 e, tra queste, in particolare, le funzioni relative:

- a) alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura;
- b) alle dighe non comprese tra quelle indicate all'articolo 91, comma 1;
- c) ai compiti di polizia idraulica e di pronto intervento di cui al regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 e al regio decreto 9 dicembre 1937, n. 2669, ivi comprese l'imposizione di limitazioni e divieti all'esecuzione di qualsiasi opera o intervento anche al di fuori dell'area demaniale idrica, qualora questi siano in grado di influire anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua;
- d) alle concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua;
- e) alle concessioni di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi;
- f) alle concessioni di pertinenze idrauliche e di aree fluviali anche ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 gennaio 1994, n. 37;
- g) alla polizia delle acque, anche con riguardo alla applicazione del testo unico approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775;
- h) alla programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri;
- i) alla gestione del demanio idrico, ivi comprese tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del

Enti territoriali ordinari, autorità amministrative, agenzie vengono a comporre un universo amministrativo disperso, espressione di una democraticità frammentata e sospesa tra organizzazioni rappresentative di tipo elettorale o autorità ed agenzie tecnico amministrative a rappresentanza indiretta che spesso difettano dei requisiti di indipendenza e terzietà: tutto questo non consente di riferire, alle singole amministrazioni i principi di responsabilità, legittimazione e democraticità.

Sembra così che le risorse idriche ed i bacini idrografici costituiscano ambiti che hanno l'effetto di moltiplicare funzioni amministrative, attività e procedimenti al punto che nessuna autorità risulta di per sé sufficiente a controllare un oggetto così complesso.

---

*sistema idrico sotterraneo nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 29, comma 3, del presente decreto legislativo;*

*l) alla nomina di regolatori per il riparto delle disponibilità idriche qualora tra più utenti debba farsi luogo delle disponibilità idriche di un corso d'acqua sulla base dei singoli diritti e concessioni ai sensi dell'articolo 43, comma 3, del testo unico approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775. Qualora il corso d'acqua riguardi il territorio di più regioni la nomina dovrà avvenire di intesa tra queste ultime.*

Il [Decreto Legislativo 31 marzo 1998 n. 112 - Estratti](http://www.comune.bologna.it/iperbole/minlap/Normativa/112.html) (art. 81-90) è consultabile in <http://www.comune.bologna.it/iperbole/minlap/Normativa/112.html>.

<sup>44</sup> L'art. 4 della legge 36 del 1994 prevede che il *Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo, di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 18 maggio 1989, n. 183, e successive modificazioni, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio delle funzioni di cui al medesimo articolo 4 della citata legge n. 183 del 1989, con propri decreti determina:*

*a) le direttive generali e di settore per il censimento delle risorse idriche, per la disciplina dell'economia idrica e per la protezione delle acque dall'inquinamento;*

*b) le metodologie generali per la programmazione della razionale utilizzazione delle risorse idriche e le linee della programmazione degli usi plurimi delle risorse idriche;*

*c) i criteri e gli indirizzi per la programmazione dei trasferimenti di acqua per il consumo umano di cui all'articolo 17;*

*d) le metodologie ed i criteri generali per la revisione e l'aggiornamento del piano regolatore generale degli acquedotti, e successive varianti, di cui alla legge 4 febbraio 1963, n. 129, e successive modificazioni, da effettuarsi su scala di bacino salvo quanto previsto all'articolo 17;*

*e) le direttive ed i parametri tecnici per la individuazione delle aree a rischio di crisi idrica con finalità di prevenzione delle emergenze idriche;*

*f) i criteri per la gestione del servizio idrico integrato, costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue;*

*g) i livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ambito territoriale ottimale di cui all'articolo 8, comma 1, nonché, i criteri e gli indirizzi per la gestione dei servizi di approvvigionamento, di captazione e di accumulo per usi diversi da quello potabile;*

*h) meccanismi ed istituti di conguaglio a livello di bacino ai fini del riequilibrio tariffario;*

*i) i sistemi già esistenti che rispondano all'obiettivo di cui all'articolo 17, ai fini dell'applicazione del medesimo articolo (artt. 3 e 4 legge 36/94).*

Il testo è consultabile in [http://www.lpp.it/NuovoSito/difesuol/36\\_94.htm](http://www.lpp.it/NuovoSito/difesuol/36_94.htm).

## 5. Risorse idriche e pianificazione per l'assetto idrogeologico

Stiamo assistendo al consolidarsi, piuttosto recente, di una complessa disciplina nel settore della difesa del suolo che tende ad ordinarsi per piani.

Il 1° agosto scorso sono stati adottati i progetti di piano di bacino per l'assetto idrogeologico dell'Arno e del Tevere mentre, nella stessa data, il Ministro dell'Ambiente annunciava l'individuazione di tre bacini pilota (Tevere, Serchio e Cecina) per la sperimentazione della direttiva europea 2000/60<sup>45</sup>.

Anche le Autorità di Serchio, Alto Adriatico e Adige hanno adottato i progetti di piano per l'assetto idrogeologico ed attivato le procedure di approvazione<sup>46</sup>.

Si apre ora la fase delle procedure per la seconda adozione del piano stralcio e per la sua definitiva approvazione, sperimentando l'istituto delle *conferenze programmatiche* introdotto dalla legge 365 del 2000, che costituiscono un allargamento della base di partecipazione e confronto, anche se ancora limitato è il ricorso a strumenti di partecipazione e a meccanismi basati sulla responsabilizzazione degli utilizzatori in chiave negoziale quali le “associazioni idriche” (in Europa centrale), ovvero le *wassergenossenschaften* (in Germania) oppure i “parlamenti di bacino”<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Su proposta del Ministro dell'Ambiente il Cipe ha approvato, con Deliberazione 2 agosto 2002, lo stanziamento di 34 milioni di euro per interventi di riduzione dei consumi, di riutilizzo delle acque depurate, di riduzione dell'inquinamento.

<sup>46</sup> I progetti di piano di bacino, stralcio per l'assetto idrogeologico, sono consultabili nei *siti web* delle singole Autorità di bacino: per il fiume Adige ([www.bacino-adige.it](http://www.bacino-adige.it)); per il fiume Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta, Bacchiglione ([www.adbve.it](http://www.adbve.it)); per il fiume Arno ([www.arno.autoritadibacino.it](http://www.arno.autoritadibacino.it)); per il fiume Liri Garigliano Volturno ([www.autoritadibacino.it/lgv](http://www.autoritadibacino.it/lgv)); per l'Autorità di bacino del fiume Po ([www.adbpo.it](http://www.adbpo.it)); per il Tevere ([www.abtevere.it](http://www.abtevere.it)). Sullo stato della pianificazione di bacino si veda il rapporto in <http://www.pri.it/luglio/NucValmontone.htm>.

Sulla pianificazione di bacino è stato recentemente attivato un servizio di *informazione coordinata sugli strumenti di pianificazione delle autorità di bacino di rilievo nazionale* da ospitarsi all'interno del sito web del Gruppo 183 con particolare riguardo agli aspetti inerenti le nuove conoscenze acquisite a seguito di un apposito contratto con le autorità di bacino nazionali il 24 aprile scorso. Ad oggi è stato prodotto il rapporto intermedio, previsto entro 4 mesi, mentre entro i primi 10 mesi (febbraio 2003) dovrà essere presentata la bozza del rapporto annuale, ed entro 12 mesi (aprile 2003) completata la pagina web e pubblicato il rapporto annuale di sintesi comparata.

<sup>47</sup> Sui profili comparatistici in merito alla collaborazione e partecipazione si veda ampiamente A. MASSARUTTO – A. NARDINI, *Fra lo stato e il mercato: istituzioni cooperative per la gestione delle risorse idriche e della difesa del suolo*, Relazione al Convegno: Gruppo 183 “Legge 183 e servizi di regolazione ed utilizzazione delle acque: regioni, enti locali e consorzi di bonifica”, Roma 11 aprile 1997.

Le conferenze programmatiche e le relative varianti urbanistiche, che a queste conseguono, pongono il nodo del rapporto con la pianificazione generale ad ogni livello e, in particolare, con la pianificazione provinciale<sup>48</sup>.

Le Province costituiscono *sedi di consultazione* per la presentazione delle osservazioni, sono elette dalla legge n. 365 quale ambito territoriale privilegiato per la organizzazione delle conferenze programmatiche e sono state, in via generale, salvo alcune eccezioni, l'istituzione di confronto privilegiata nel procedimento di elaborazione del piano per l'assetto idrogeologico (particolarmente nel caso dell'Arno e del Po).

Bisogna tuttavia rilevare come gli enti intermedi di area vasta, e le Province in particolare, facciano fatica ad assumere su di sé esigenze di tutela ambientale che non hanno tradizionalmente mai espresso anche perché, quali enti elettivi diretti, si fondano sulla ricerca del consenso che produce, sul piano dell'effettività della disciplina, complesse *defaillance*.

Tutto questo considerando che reti territoriali, poteri e soggetti si evolvono sempre più verso un policentrismo istituzionale asimmetrico e fortemente dinamico, che rende proprio i *soggetti intermedi* – e quindi anche le Province e le Autorità di bacino – i soggetti più esposti a crisi e tensioni in cerca, come sono, di una collocazione che possa esprimere la sintesi tra rappresentatività, sussidiarietà, capacità contrattuale, “condensazione concertativa”, per metabolizzare le incertezze interne e scongiurare nuovi centralismi nel circuito che tiene insieme una pluralità di soggetti tutti chiamati, spesso *oborto collo*, a dare attuazione alla pianificazione di bacino e alla gestione delle risorse idriche<sup>49</sup>.

Questo ha implicazioni dirette sulla pianificazione idrogeologica.

Infatti l'attuazione delle previsioni del piano di bacino è interamente rimesso alle Regioni e soprattutto alle Province oltre ad uffici speciali e settoriali (fatto che produce la separazione tra ente di pianificazione e programmazione da un lato ed enti attuatori dall'altro) spesso al di fuori di funzioni ad elevata specializzazione che ad oggi non sono state attivate nell'ambito delle amministrazioni di riferimento.....pur a fronte di una previsione contenuta nell'art. 89 del D.Lgs. 112 del 1998, che conferisce la gestione del demanio idrico alle competenze regionali.

---

<sup>48</sup> Nel giugno 1999 il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio ha avviato una collaborazione con l'Unione provinciale italiane per una ricognizione della pianificazione territoriale di area vasta con riferimento al settore idrogeologico. Il primo rapporto, presentato a Roma nel gennaio 2002, è consultabile in [http://www.minambiente.it/Sito/pubblicazioni/Altre/pianificazione\\_territoriale/sintesi\\_pianificazione\\_territoriale.asp](http://www.minambiente.it/Sito/pubblicazioni/Altre/pianificazione_territoriale/sintesi_pianificazione_territoriale.asp).

<sup>49</sup> CENSIS, 35° Rapporto sulla situazione sociale del Paese.

## QUADRO SINOTTICO

**Stato di attuazione dei Piani per l'assetto idrogeologico riferiti alle Autorità di bacino nazionali, interregionali e regionali (questi ultimi per sintesi su base regionale)**

<i>Autorità di Bacino Nazionali</i>	<i>Piano per l'Assetto Idrogeologico</i>				
	<i>Piano approvato</i>	<i>Piano adottato</i>	<i>Progetto adottato</i>	<i>Progetto predisposto</i>	<i>Progetto in elaborazione</i>
Po	Il piano stralcio per l'assetto idrogeologico è stato approvato con DPCM 24 maggio 2001. E' in corso la fase di attuazione attraverso l'adeguamento degli strumenti di governo locale (programmi e piani urbanistici)				
Arno	Il progetto di piano stralcio per l'assetto idrogeologico è stato adottato con Delibera del Comitato Istituzionale il 1 agosto 2002				
Tevere	Il progetto di piano stralcio di assetto idrogeologico è stato adottato con Delibera del Comitato Istituzionale il 1 agosto 2002				
Liri Garigliano Volturno	Il progetto di piano stralcio è stato predisposto ed adottato dal Comitato Tecnico dell'Autorità di Bacino				
Adige	Il progetto di piano stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico è stato adottato con Deliberazione del C I n. 1 del 18 dicembre 2001				
Alto Adriatico (Piave, Brenta, Isonzo, Bacchiglione, Livenza)	Il progetto di Piano stralcio per la Sicurezza Idraulica del medio e basso corso del fiume Piave, è stato adottato con Deliberazione del Comitato Istituzionale n. 1 del 5 febbraio 2001				
Serchio (bacino pilota)	Il progetto di Piano di bacino per l'assetto idrogeologico è stato adottato con Deliberazione di Comitato Istituzionale del 18 dicembre 2001 n. 112				
	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<i>Autorità di Bacino Interregionali</i>	<i>Piano per l'Assetto Idrogeologico</i>				
	<i>Piano approvato</i>	<i>Piano adottato</i>	<i>Progetto adottato</i>	<i>Progetto predisposto</i>	<i>Progetto in elaborazione</i>
Reno			x		
Tronto		x			
Fissero Tartaro Canalbianco				x	
Lemene				x	
Magra			x		
Conca e Piacenza			x		
Fiora			x		
Sangro					x
Trigno Biferno Saccione Fortore					x
Ofanto					x

Sele		x			
Bacini Basilicata	x				
Lao	x				
Veneto-Sile e pianura tra Piave e Livenza				x	
Veneto, bacino scolante laguna					x
Friuli Venezia Giulia					x
Liguria		x			
Bacini romagnoli			x		
Toscana			x		
Marche			x		
Lazio			x		
Abruzzo					x
Campania nord ovest			x		
Campania Sarno			x		
Campania destra Sele			x		
Campania sinistra Sele			x		
Puglia					x
Calabria	x				
Sicilia					
Sardegna			x		
Prov. Autonoma trento					x
Prov. Autonoma Bolzano					x
<b>TOTALE</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
<b>(Percentuale)</b>	<b>(10,3 %)</b>	<b>(7,7%)</b>	<b>(35,9%)</b>	<b>(18%)</b>	<b>(18%)</b>

(Fonte: ACQUA!, Scarsità, inquinamento, privatizzazione, gestione, uso razionale, legislazione: il problema delle risorse idriche, a cura di Legambiente, Aprile, 2002, p. 25. Aggiornamento e rielaborazione propria)

## 6. Un allargamento dello sguardo: l'acqua come bene dell'umanità

Oltre 1 miliardo di persone, corrispondenti a circa il 18 per cento della popolazione mondiale, *non ha accesso all'acqua potabile*, mentre oltre 2 miliardi di persone *non dispongono di impianti fognari adeguati* e circa la metà dell'acqua, convogliata nei sistemi di approvvigionamento idrico, va perduta a causa di perdite, allacci illegali e vandalismi.

La Commissione europea ha parlato di una vera e propria *water challenge* come priorità del Quinto programma di azione ambientale, istituendo un'apposita divisione, il Laboratorio europeo per la protezione dell'acqua, predisponendosi ad emanare una nuova Direttiva quadro in materia.

Le acque assumono così un ruolo centrale nelle politiche mondiali e nelle relazioni di solidarietà fra i popoli.

La Banca Mondiale ha riconosciuto l'accesso all'acqua *un bisogno vitale* (Aja, 2000) e il Comitato per il contratto mondiale dell'acqua chiede il riconoscimento delle risorse idriche come *bene comune dell'umanità* (Montecatini, 2002)<sup>50</sup>.

“Nel prossimo secolo le guerre scoppieranno per l'acqua, non per il petrolio o per motivi politici”<sup>51</sup>.

*Locale e globale* divengono le polarità di un processo che si autoalimenta ed in cui le reti (sia locali sia globali) giocano un ruolo rilevante purchè si riesca a raccogliere la sfida della crescente integrazione delle economie e delle istituzioni.

Tali tematiche hanno costituito le premesse nella elaborazione dei documenti preliminari per il recente convegno di Johannesburg<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> "E' necessario riconoscere che l'acqua è un *bene comune dell'umanità*. (...) L'accesso all'acqua deve essere riconosciuto un *diritto fondamentale* e non un bisogno - merce come affermato all'Aja nel marzo del 2000 dalla Banca Mondiale e dai potenti del mondo. I fiumi, l'acqua, le nuvole, la terra non possono essere oggetto di sovranità e di possesso, ed è per questo che è stato creato il Comitato Internazionale per il Contratto Mondiale dell'acqua. Non è possibile che le imprese multinazionali siano i padroni del mondo scavalcando le sovranità democratiche nazionali e internazionali" (Intervento al convegno di Montecatini sullo stato dell'acqua in Italia di Danielle Mitterrand, Presidente della Fondazione "France e Libertè" e membro del Comitato Italiano per il Contratto Mondiale dell'Acqua). L'alternativa proposta dal Comitato per il contratto mondiale si fonda essenzialmente:

- sul riconoscimento che l'acqua è un *bene dell'umanità e dell'ecosistema* erra;
- sull'affermazione che l'accesso all'acqua potabile è un *diritto inalienabile di tutte le specie viventi*;
- sul riconoscimento della gestione come *pratica di democrazia locale*.

<sup>51</sup> Così Ismail Gerdin, vicepresidente della Banca Mondiale nel 1995.

<sup>52</sup> La mole dei documenti preparatori per il vertice è impressionante. Dal *No water No Future: A water Focus For Johannesburg* (consultabile in <http://www.cgiar.org/iwmi/accra2002/NoWaterNoFuture.pdf>) al *GLOBAL CHALLENGE GLOBAL OPPORTUNITY, Trends in sustainable development dell'ONU*

Il vertice, tra incertezze e chiaroscuri, ha confermato, nel Piano di azione, una serie di strategie:

-per acqua e servizi igienici è stato riconfermato l'obiettivo di dimezzare, entro il 2015, il numero di coloro che non hanno accesso all'acqua sicura;

-è stato aggiunto, sempre per il 2015, l'obiettivo del dimezzamento del numero di persone che non hanno servizi igienici<sup>53</sup>.

Il primo giorno di apertura del Summit sono stati approvati oltre duecento progetti per la realizzazione dello sviluppo durevole a livello locale, dalla riduzione della povertà, l'accesso della popolazione ai beni essenziali, la protezione dell'ambiente.

Alcune ombre riguardano invece:

- il mancato riconoscimento dell'acqua come *bene collettivo*;

-la mancata elaborazione di indirizzi per la cosiddetta 'privatizzazione delle risorse idriche';

- l'assenza di azioni concrete ed efficaci da porre in essere, all'indomani del vertice, anche per rafforzare la consapevolezza della sostenibilità dello sviluppo.

Sono ora in fase di svolgimento i preparativi per *l'Anno Internazionale dell'Acqua Dolce*, nel 2003, per lanciare la campagna internazionale *WASH — Water, Sanitation and Hygiene for all* — e mobilitare, in tutto il mondo, il supporto e l'iniziativa a favore dell'obiettivo di fornire acqua, servizi ed igiene a tutte le popolazioni<sup>54</sup>.

\* \* \*

---

(in [http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit\\_docs/criticaltrends\\_1408.pdf](http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/criticaltrends_1408.pdf) e in [http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit\\_docs/wehab\\_papers/wehab\\_water\\_sanitation.pdf](http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/wehab_papers/wehab_water_sanitation.pdf)) per citare solo i più noti.

Si rinvia anche al documento: *Da Rio a Johannesburg passando per Porto Alegre: 10 anni che non hanno cambiato il mondo e nemmeno l'Italia*, Rapporto Ambiente Italia 2002

(in [http://www.legambiente.com/documenti/2002/0821johannesburg/da\\_rio\\_a\\_johannesburg.pdf](http://www.legambiente.com/documenti/2002/0821johannesburg/da_rio_a_johannesburg.pdf))

e al contributo *Dal cerchio da chiudere alla rottura del cerchio*

(in [http://www.legambiente.com/documenti/2002/0821johannesburg/breaking\\_the\\_cycle.html](http://www.legambiente.com/documenti/2002/0821johannesburg/breaking_the_cycle.html)).

<sup>53</sup> A seguito del *meeting* sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha pubblicato, *on-line*, i principali contenuti del *Piano d'Azione* approvato dal vertice. Il Piano individua gli obiettivi 1 e i programmi che, nei prossimi 15 anni, dovranno guidare il pianeta verso lo Sviluppo Sostenibile e verso una crescita economica che non comporti un aumento della pressione ambientale e del consumo di risorse naturali ed energetiche (si veda [http://www.minambiente.it/Sito/settori\\_azione/pia/att/piano\\_attuazione\\_johannesburg.asp](http://www.minambiente.it/Sito/settori_azione/pia/att/piano_attuazione_johannesburg.asp)).

<sup>54</sup> Per consultare l'ampia documentazione in merito si veda:

<http://kwnews.kataweb.it/kwnews/default.jsp?idCategory=2224&idContent=272474>

<http://www.onuitalia.it/calendar/conferenze/2002johannesburg/PRESS-KIT-04.html>

## *Documenti e rapporti di indagine*

GRUPPO 183 Difesa del suolo e risorse idriche, *Rapporto intermedio G183-1/02, Servizio di informazione coordinata sugli strumenti di pianificazione delle Autorità di Bacino di rilievo nazionale*, agosto 2002 (a cura di F.Legnani, S.Picchi, M.Zazzi) (in [www.gruppo183.org](http://www.gruppo183.org))

RAPPORTO AMBIENTE ITALIA 2002, *Da Rio a Johannesburg passando per Porto Alegre: 10 anni che non hanno cambiato il mondo e nemmeno l'Italia*, ([http://www.legambiente.com/documenti/2002/0821johannesburg/da\\_rio\\_a\\_johannesburg.pdf](http://www.legambiente.com/documenti/2002/0821johannesburg/da_rio_a_johannesburg.pdf))

LEGAMBIENTE, *Dossier sul rischio idrogeologico*, Agosto 2002, (in [http://www.legambiente.com/documenti/2002/0829Dossier\\_idrogeologico/dossier\\_idro.pdf](http://www.legambiente.com/documenti/2002/0829Dossier_idrogeologico/dossier_idro.pdf))

*Belle, famose... e inquinate!* - Dossier finale di Goletta Verde del 21 agosto 2002, (consultabile in <http://www.legambiente.com/documenti/2002/0821GolettaFINALE/0821GolettaFINALE.pdf>)

*Manifesto dell'acqua* a cura del Comitato per il Contratto mondiale dell'Acqua (in [www.cipsi.it/contrattoacqua](http://www.cipsi.it/contrattoacqua)) e del Comitato Italiano per il Contratto mondiale dell'acqua (in [info@contrattoacqua.it](mailto:info@contrattoacqua.it))

CENSIS, *35° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Roma, dicembre 2001, ([www.censis.it](http://www.censis.it))

COMITATO PER LA VIGILANZA SULL'USO DELLE RISORSE IDRICHE, *Lo stato dei servizi idrici, Rapporto sulle ricognizioni, ex art. 11, co. 3, legge 36/94, disponibili al 31/01/2001 sulle opere di adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione*, Roma, maggio 2001 (in <http://www.minambiente.it/Sito/cvri/docs/>)

COMITATO PER LA VIGILANZA SULL'USO DELLE RISORSE IDRICHE, *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici*, Roma, giugno 2002 (consultabile in [http://www.minambiente.it/Sito/cvri/docs/relazione\\_2001.pdf](http://www.minambiente.it/Sito/cvri/docs/relazione_2001.pdf) <http://www.filodiritto.com/notizieaggiornamenti/30luglio2002/cvrirelazione2002.htm> <http://www.minambiente.it/Sito/cvri/cvri.htm>)

COMITATO PER LA VIGILANZA SULL'USO DELLE RISORSE IDRICHE, *Primo rapporto sullo stato di avanzamento della L. 36/94*, Roma, Aprile 2001 (consultabile in [http://www.minambiente.it/Sito/cvri/docs/relazione\\_2000.pdf](http://www.minambiente.it/Sito/cvri/docs/relazione_2000.pdf) e in <http://www.minambiente.it/Sito/cvri/cvri.htm>)

Notizie sull'Acqua (<http://www.corpoforestale.it/acqua/infoacqua.htm>)

1. LE ISTITUZIONI
  - Ministero dei Lavori Pubblici
  - Ministero delle Politiche Agricole e Forestali
  - Ministero dell'Ambiente
  - Il Comitato di Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche
  - Il Servizio Idrografico e Mareografico Nazionale
  - Le Autorità di Bacino
  - I Consorzi di Bonifica
  - Il Comitato Nazionale per la lotta alla siccità e alla desertificazione
  - La Commissione Interministeriale per la Politica dell'Acqua nel Mediterraneo
2. LE DISPONIBILITA' DELLE RISORSE IDRICHE
3. GLI USI DELL'ACQUA
  - Idropotabile
  - Energia
  - Industria
  - Agricoltura
  - Effetti antropici
4. LE INFRASTRUTTURE
  - Il contenimento delle perdite
  - Reti irrigue
  - Fognature e depurazione
  - Dissalazione e uso delle acque reflue
5. LA GESTIONE DEI SERVIZI IDRICI
  - L'acqua e il territorio
  - La legge di riforma dei servizi idrici
  - Il quadro attuale
  - Aziende e associazioni d'impres
5. I COSTI E GLI INVESTIMENTI
  - Il fabbisogno
7. LA CULTURA DELL'ACQUA
8. RICERCA E FORMAZIONE
  - Il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)
9. IL PARTNENARIATO EURO-MEDITERRANEO
10. LA COOPERAZIONE ITALIANA

\* \* \*

### **Riferimenti bibliografici**

P. C. PALERMO, *Prove di innovazione, Nuove forme di esperienze di governo del territorio in Italia*, FrancoAngeli, 2001

A. MASSARUTTO - A. NARDINI, *Fra lo stato e il mercato: istituzioni cooperative per la gestione delle risorse idriche e della difesa del suolo*, Relazione al Convegno: Gruppo 183, "Legge 183 e servizi di regolazione e utilizzazione delle acque: regioni, enti locali e consorzi di bonifica", Roma 11 aprile 1997

P. URBANI, *Urbanistica consensuale, la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000

P. URBANI, *Dai Consorzi di bonifica alla razionalizzazione dell'organizzazione della difesa del suolo a della distribuzione delle risorse idriche a fini plurimi*, Relazione al Convegno: Gruppo 183, Legge 183/89 e servizi di regolazione ed utilizzazione delle acque: regioni, enti locali e consorzi di bonifica, Roma 11 aprile 1997

P. URBANI, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2001, 2, pp. 199-216

AUTORITÀ DI BACINO DEL FIUME TEVERE, *La pianificazione del bacino del fiume Tevere 1992-2000*, Suppl. *Riv. Tevere*, 2000, n. 12-13

P. FRANCALACCI - A. PEANO, a cura di, *Parchi, Piani, Progetti, ricchezza di risorse, integrazione di conoscenze, pluralità di politiche*, Giappichelli, Torino, 2002

A. MASSARUTTO, *Torbide, tiepide ed amare acque: oltre i tormentoni estivi sulla "grande sete"*, 1999

*Demanio, no all'uso privato*, in *Edilizia e Territorio*, N. 7/2002  
([www.pausania.it/numerodue/demanio.htm](http://www.pausania.it/numerodue/demanio.htm))

IRSA CNR, Quaderno n. 109/1999, *Un futuro per l'acqua in Italia*, a cura di G. Cannata - M. Coggianti - A. Cutrera - G. Leone - C. Lotti - R. Rifichi - A. Rusconi, Roma, 1999

*Perché siamo sempre a secco, Che piova o no è comunque crisi. Viaggio dal sud al nord nell'Italia che ha sete. In cerca di un colpevole*, Il Venerdì, suppl. ord. di "la Repubblica", 19 luglio 2002

LEGAMBIENTE, *ACQUA! Scarsità, inquinamento, privatizzazione, gestione, uso razionale, legislazione: il problema delle risorse idriche*, Roma, aprile 2002

C. MARTINI, *Un nuovo mondo globale da New York a Sa Rossore*, Baldini & Castoldi, Milano, 2002

B. BARRAQUE, *Politiche dell'acqua in Europa*, FrancoAngeli, Milano, 2000

Atti della Conferenza Internazionale "acQua e irrigazione", Cremona, 25-26-27 settembre 2001, coordinamento G. Negri, a cura di V. Angileri, D. De Wrachien, C. Gandolfi, V. Guelpa, G. Lucchelli, Ed. Sometti, Mantova, 2002

S. AVANZI, *Demanio e ambiente, Effetti della normazione ambientale sulla gestione dei beni pubblici*, Cedam, Padova, 1998

P. URBANI, a cura di, *La difesa del suolo*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1993

A. MASSARUTTO, *Il ciclo integrato delle acque*, FrancoAngeli, Milano, 2001

B. SECCHI, *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino, 1989

CONFERENZA NAZIONALE DELLE ACQUE, *I problemi delle acque in Italia*, 16 novembre 1968 – 31 luglio 1971, Editi a cura del Senato della Repubblica, Roma, 1972

CIRIEC - CENTRO ITALIANO DI RICERCHE SULL'ECONOMIA DELLE IMPRESE PUBBLICHE, (a cura di), Po, AcquAgricolturaAmbiente, *Norme e tariffe, Aspetti normativi ed istituzionali, Relazione finale*, vol. VI, Il Mulino, Bologna, 1990

\* \* \*

*Aggiornato all'ottobre 2002*