

La gestione della risorsa idrica in Europa: uno sguardo al passato per un diverso futuro

DI NICHÌ VENDOLA (CON LA CONSULENZA DI UMBERTO FRATINO)

*“Da ogni minuscolo germoglio nasce un albero con molte fronde.
Ogni fortezza si erige con la posa della prima pietra.
Ogni viaggio comincia con un solo passo”
[Laozi -VI secolo a.C.]*

La risoluzione ONU del 28 luglio 2010¹ ha riconosciuto l'accesso all'acqua come un diritto umano universale e inviolabile, naturale e coerente estensione del diritto alla vita, e inequivocabilmente sancito come sia obbligo dell'umanità tutta vigilare sul suo corretto utilizzo, garantendo la tutela e conservazione del bene acqua a garanzia delle future generazioni.

La nuova consapevolezza sul ruolo che una gestione corretta, partecipata e solidale della risorsa idrica può svolgere nel definire un diverso sviluppo del genere umano, anche in considerazione delle incognite che risiedono nei processi di cambiamento climatico in atto, rende quindi non più procrastinabile l'individuazione di nuovi modelli di crescita economica e sociale che abbiano quale paradigma fondante, soprattutto nel caso delle economie emergenti, la sostenibilità dello sviluppo. In altri termini, occorre dare attuazione a un processo che favorisca la programmazione concertata e negoziata fra tutti i soggetti coinvolti, siano essi politici, economici e sociali, e che sappia raccogliere un ampio consenso su di un progetto in grado di sostanziare un concetto astratto come lo sviluppo sostenibile, al quale ormai tutti si richiamano².

A più di mezzo secolo di distanza dalla sua definizione, sembra che il genere umano abbia finalmente compreso come la piramide dei bisogni di Maslow³ sia una potenziale chiave interpretativa del possibile futuro della società contemporanea, la cui stabilità è ormai minata dalle fondamenta da contrasti e ineguaglianze economiche e sociali. Secondo Maslow, bisogni e motivazioni individuali⁴ si strutturano per gradi in connessione gerarchica tale che il passaggio allo stadio superiore può avvenire solo dopo che i bisogni di grado inferiore siano stati soddisfatti, il che implica un ine-

ludibile richiamo ai bisogni primari perché, in loro assenza, nessuno è in grado di organizzare la propria vita interiore e sociale. Malgrado ciò, ancora oggi, più di un miliardo di individui, uno su sette, non ha accesso all'acqua potabile e circa il 50% della popolazione terrestre non dispone di acqua con caratteristiche di qualità analoghe a quella che utilizzavano, più di 2.000 anni fa, i cittadini di Roma: si spiega così perché ogni anno poco meno di due milioni di bambini (uno ogni 15 secondi) muoiono per malattie riconducibili direttamente alla mancanza di acqua o all'utilizzo di acqua contaminata.

In questo contesto, la Comunità Europea si ritrova a interrogarsi sul futuro delle sue politiche in tema di risorse idriche, dopo anni di sofferte analisi e difficili scelte, consapevole, a oltre un decennio dall'emanazione della *Water Framework Directive* (WFD 2000/60), che questa, pur largamente condivisa al momento della sua definizione, ha però complessivamente fallito nella sua attuazione⁵. L'atteso "Blueprint", il documento di analisi e prospettiva che dovrebbe tracciare le linee guida della politica europea del XXI secolo in tema di risorse idriche e che la DG Ambiente conta di completare entro il 2012, è momento decisivo per la definizione di un diverso futuro sull'argomento: è con questo documento che l'Unione Europea può fornire un'inversione di rotta con un approccio non più settoriale delle sue politiche in tema di acqua, energia, agricoltura, trasporto, rifiuti e turismo⁶, la cartina di tornasole utile a comprendere se, nel dibattito sul cambiamento climatico, si sia raggiunta piena e comune consapevolezza sul ruolo di elemento ecosistemico fondamentale della risorsa idrica, la cui salvaguardia e tutela è prerogativa essenziale e propedeutica ad ogni azione di lotta e adattamento al mutamento climatico.

Nei paesi dell'Unione Europea i temi della risorsa idrica presentano aspetti diversi ma tutti fondamentali per il futuro del nostro continente, con problematiche che non sono solo legate alla scarsità o all'eccesso di risorsa (siccità e alluvioni⁷) ma anche alla qualità e tutela. In questo contesto, il ruolo che i governi nazionali e le comunità locali sono chiamati a svolgere è decisivo sia per una corretta quantificazione dei rischi associati all'occorrenza di eventi estremi sia per la definizione di futuri scenari di trasformazione socio-economica e territoriale che vedano, quale condizione ineludibile e non negoziabile, la "gestione sostenibile delle risorse idriche".

Tale consapevolezza si connette e fa proprio il dilemma insito nel complesso rapporto tra acqua ed etica che nella accezione maggiormente condivisa⁸ va intesa estesa all'intero ambiente (etica ecocentrica), con la conseguente accresciuta difficoltà di contemperare le esigenze di sviluppo e quelle di tutela e salvaguardia ambientale. In tale ambito, in un quadro politico che abbia nella dimensione europea il riferimento territoriale, pur nel rispetto delle prerogative di autogoverno dei territori, è necessario rendere conciliabile la nuova dimensione della morale ambientale con un approccio alla gestione delle acque che faccia proprio il concetto di efficienza ed efficacia anche nell'uso della risorsa idrica.

L'importanza del valore pubblico dell'acqua

Sul tema della gestione della risorsa idrica, gli enti regionali e locali devono dar luogo, in modo prioritario, ad ogni azione e sforzo utile a garantire il valore pubblico dell'acqua. Al di là della natura, pubblica e privata, dei soggetti gestori, su cui ogni stato sovrano ha diritto non condizionabile di scelta, ma la cui selezione è da effettuare in ragione dell'efficienza e della capacità di preservare il bene acqua, contenendo dispersioni e tariffe, è fondamentale mantenere in capo alle amministrazioni regionali e locali le concessioni, conservando un pieno controllo pubblico sugli investimenti e sull'articolazione tariffaria. È fondamentale che i beni afferenti al servizio idrico (opere ed infrastrutture) siano posti in capo a enti o società partecipati interamente dal pubblico con capitale incedibile, così come la definizione degli standard di servizio compete dalla parte pubblica. Devono quindi essere valorizzate le buone pratiche che, nei paesi dell'Unione, sono caratterizzate da efficienza e qualità dei servizi ed è importante scoraggiare gli stati nazionali dall'approvare normative generaliste che, applicando la stessa disciplina a tutti i servizi e sottraendo alle regioni competenze, impongono privatizzazioni in questo settore, anche laddove la gestione pubblica si è da tempo caratterizzata per qualità ed efficienza.

Per garantire trasparenza e legittimità appare fondamentale che gli enti regionali e locali si dotino di bilanci ambientali che forniscano indicazioni, pratiche e strumenti di misurazione della risorsa idrica, con l'obiettivo di orientare gli investimen-



ti verso l'efficiamento delle reti e il contenimento della dispersione. Nel contesto dei cambiamenti climatici e alla luce dei potenziali effetti che tale situazione può determinare in settori chiave nel contesto economico e sociale del territorio (turismo, energia, industria, agricoltura *ecc.*), le iniziative utili per favorire una corretta gestione delle risorse idriche devono prendere avvio attraverso campagne informative di sensibilizzazione. La conoscenza delle possibili conseguenze socio-economiche dei cambiamenti climatici è la base per poter poi costruire insieme ai soggetti coinvolti una strategia per il miglioramento della gestione. Il ruolo delle autorità locali e regionali deve essere quello di diffondere maggiormente la consapevolezza della centralità del ciclo dell'acqua in quanto motore della disponibilità idrica e principio ispiratore delle strategie di gestione dell'acqua, al fine di incentivare lo sviluppo di soluzioni efficaci e condivise per l'adattamento ai cambiamenti climatici.

In questo senso, le attività di pianificazione vanno infatti interpretate come parte di un percorso attraverso il quale le regioni coinvolte nell'ambito di ciascun distretto idrografico, partendo dall'analisi delle criticità, dalla valorizzazione delle potenzialità e dalla valutazione delle esigenze legate alle caratteristiche individuali, attivino dei meccanismi sinergici, al fine di assicurare e garantire il "bene acqua" in un'ottica di solidarietà e sostenibilità, in assoluta coerenza con lo spirito della WFD nella quale si afferma che "l'acqua non è un prodotto commerciale come gli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale". Ne consegue, oltre alla tutela a beneficio delle generazioni future, come sia essenziale allocare in modo efficiente un bene ormai scarso, garantendo a tutti l'equa condivisione e l'accessibilità a una risorsa fondamentale per la vita e la qualità dello sviluppo economico.

In tale senso, le pratiche di mitigazione e adattamento per la sicurezza sociale ed ecologica connesse con la gestione delle risorse idriche devono essere affrontate con approcci innovativi che includano nuove tecniche di contabilità economico-ambientale per analizzare il rapporto tra le attività dei diversi settori economici e il loro impatto sulla quantità e qualità delle acque.

In particolare, occorre prevedere l'utilizzo della leva economica per il comparto agricolo e industriale puntando al miglioramento delle *performance* ambientali delle imprese, promuovendo la riduzione dei consumi e degli scarichi, il riutilizzo e il recupero delle acque, l'introduzione tra i sistemi della condizionalità stabiliti dalla PAC, dei principi di *Crop Land Management* con coltivazioni agrarie e tecniche irrigue in equilibrio con le disponibilità idriche; la contabilità dei benefici ecosistemici e la definizione dei costi di mantenimento delle acque negli ecosistemi e le stime della coesione sociale e quindi del benessere (*welfare*) che vada "oltre il PIL".

I soggetti pubblici, oltre a promuovere iniziative, campagne d'informazione, accordi o intese possono utilizzare come strumento i poteri conferiti loro dalla legislazione, fra i quali sono da considerare prioritariamente quelli generati da una chiara politica di *water pricing* che, nel rispetto delle prerogative nazionali e locali, intro-

duca principi e regole omogenee rifacendosi non solo al principio del “chi inquina paga” già presente nella WFD 2000/60, ma anche al principio “chi spreca paga” e quelli derivanti dal ricorso a incentivi o a sistemi di compensazione e detassazione che permettano un ritorno economico nel breve-medio periodo, per i soggetti che attivino processi virtuosi di sostenibilità ambientale, che spesso è considerata solo un costo aggiuntivo.

Le autorità locali e regionali devono inoltre favorire la condivisione e lo scambio di esperienze tra le diverse realtà locali per consentire che soluzioni innovative possano essere più rapidamente replicate all'interno della comunità europea. In particolare, appare non più procrastinabile individuare chiari e precisi obiettivi di efficienza idrica per settore di attività (domestico, industriale, agricolo, turistico ed idroelettrico), da definire a scala di bacino idrografico da parte di ognuno degli Stati membri e l'adozione di azioni che incentivino l'utilizzo di risorse idriche non convenzionali, con la promozione della cultura del recupero, del riuso e del riciclo in ogni ambito.

Gestione consapevole del rischio per gli eventi estremi

In tema di gestione degli eventi estremi, siano essi alluvioni o siccità, occorre individuare nella gestione consapevole del rischio lo strumento più efficace di intervento, superando quell'approccio che vede nell'ottimizzazione della gestione dell'emergenza l'obiettivo da perseguire (*from crisis management to risk management*) e prestare massima attenzione a che i futuri investimenti, sia europei sia nazionali, finalizzati a un contenimento degli effetti generati dall'occorrenza di eventi estremi, siano indirizzati prioritariamente verso la realizzazione di infrastrutture verdi (aree per l'esondazione controllata, bacini naturali di ritenzione idrica, interventi di riforestazione e conservazione dell'ambiente montano, recupero delle fasce ripariali e delle zone umide, sistemazione e stabilizzazione dei versanti *ecc.*) piuttosto che di infrastrutture grigie (sbarramenti artificiali, scolmatori, argini *ecc.*) in modo da garantire la difesa idraulica del territorio e, nel contempo, conservare la biodiversità, recuperare risorse naturali e offrire nuove opportunità turistiche e occupazionali. In questo ambito, il turismo, pur non rappresentando economia prevalente, può offrire una nuova prospettiva di qualità, promuovendo, più di quanto non si sia fatto sino ad ora, la valorizzazione del paesaggio, del territorio, della produzione agricola, dei prodotti tipici locali, della storia, della cultura e dei beni storici ed architettonici.

Occorre altresì segnalare come soprattutto nel contesto euro mediterraneo, una corretta gestione della risorsa idrica, che persegua un diverso rapporto con le politiche europee nei settori ad essa direttamente legati (ambiente, energia, rifiuti, indu-

stria, agricoltura, turismo *ecc.*) rappresenta strumento formidabile di lotta all'avanzare del fenomeno della desertificazione, il quale è altresì riflesso di mali sociali profondi, che non possono che aggravarsi per effetto dei cambiamenti climatici, quali la povertà, il sottosviluppo e l'assenza di sicurezza alimentare. Intervenire, a monte, sulle cause che determinano l'insorgere di tali processi significa condizionare scelte programmatiche ed economiche a differenti scale e, contestualmente, sviluppare politiche in grado di mitigare le conseguenze, anche in relazione ai fenomeni migratori interni o verso altri Stati. Tale approccio deve ritrovare nella dimensione regionale e locale quella più idonea ed efficace per l'analisi di contesto, l'individuazione delle cause e la successiva implementazione delle misure di contrasto, in quanto l'unica atto a garantire, in un quadro di cooperazione e sinergia tra i diversi livelli istituzionali, un processo decisionale democratico e partecipato, basato sulla consapevolezza dei problemi e sulla condivisione degli obiettivi.

In riferimento a ciò, sulla scorta di quanto già sperimentato con successo dalla *Convenant of Majors* nella traduzione a scala regionale e locale degli obiettivi generali dell'*EU Energy Package (Sustainable Energy Action Plans)*, è fortemente auspicabile che le nuove strategie in tema di gestione sostenibile delle risorse idriche, di lotta e adattamento ai cambiamenti climatici e di lotta alla desertificazione siano messe in pratica attraverso un protocollo condiviso che valuti le esigenze, definisca piani di azione specifici e ne misuri l'implementazione e il grado di efficacia.

Traguardi di gestione sostenibile

In coerenza con il nuovo clima europeo, in qualità di coordinatore per lo sviluppo sostenibile e la lotta ai cambiamenti climatici della Piattaforma di monitoraggio della Strategia Europa 2020 del Comitato delle Regioni, esprimo il mio forte auspicio a che la gestione sostenibile della risorsa idrica abbia, con riferimento all'orizzonte temporale 2020, quale traguardo concreto e monitorabile una riduzione del 20% del consumo idrico in tutti i settori d'uso (potabile, irriguo e industriale) e, nel contempo, un aumento del 20% del volume di acqua ad oggi riutilizzato e/o riciclato nelle attività agricole e industriali, nella consapevolezza che ogni azione tesa al risparmio e all'efficienza idrica (*less is more!!*) rappresenta un piccolo grande passo verso un futuro diverso per il nostro pianeta. ♦

NOTE

1. Risoluzione dell'ONU A/RES/64/292 del 28 luglio 2010.
2. È esemplificativo quanto pronunciato a riguardo dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon in occasione di una sua recente visita (6 settembre 2011) a Sidney *“The sustainable development agenda is the agenda for the 21st century... We must keep working to fight poverty, create decent jobs, and provide a dignified life while preserving the planet that sustains us... Above all, that means connecting the dots between challenges such as climate change and water scarcity, energy shortages, global health issues, food insecurity and the empowerment of the world’s women.”*.
3. Abraham H. Maslow, *Motivation and Personality*, 1954.
4. La piramide di Maslow è così composta: 1) Fisiologia (sete, fame ecc.), 2) Sicurezza e protezione, 3) Appartenenza (affetto, identificazione), 4) Stima e successo, 5) Realizzazione personale.
5. Sia pur con i doverosi distinguo, al 2009 molti stati membri non avevano ancora portato a termine le attività preliminari necessarie alla prima attuazione della WFD (cfr. Commission Report (COM(2009) 156 final): “Report from the Commission to the European Parliament and the Council in accordance with Article 18.3 of the Water Framework Directive 2000/60/EC on programmes for monitoring of water status”).
6. In merito alla necessità di operare una maggiore integrazione fra le diverse politiche europee è da citare il recente rapporto (luglio 2011) dell’European Environmental Agency (EEA) dal titolo: *Safe water and healthy water services in a changing environment* (ISSN 1725-2237), che riporta tra i *key messages* il seguente: *“There is a clear recognition that climate change creates a need for coherent, sustainable, cross-sectoral policy and regulation; sharing of available tools; facilitating mechanisms for partnerships and financing; and readiness to optimise across sectors during implementation”*.
7. L’aumento della frequenza e intensità delle siccità interessa l’11% della popolazione europea e il 17% del territorio; dal 1980 ad oggi, in Europa, la spesa media annua necessaria a fronteggiare crisi idriche si è quadruplicata fino a raggiungere un totale prossimo ai 100 miliardi di euro.
8. UNESCO, *Water Ethics and Water Resource Management*, ECCAP WG14 Report, 2009.
9. A conforto di quanto affermato si segnalano le conclusioni del recente rapporto (maggio 2010) del Policy Department della DG External Policies del Parlamento Europeo dal titolo *“A Comparative Evaluation of Public-Private and Public-Public Partnerships for Urban Water Services in ACP Countries”* (EXPO/B/DEVE/FWC/2009-01/Lot5/01 _ PE 410.209) che testualmente recita: *“the main determinant of performance is not public or private management but policy, institutions, finance and regulation, there are notable differences between what PPPs and PuPs can offer. In the right circumstances the private sector can improve in efficiency and management, but at high costs. PuPs generally have lower costs and greater focus on capacity building and equity, and have the potential to support more holistic approaches to urban services and the water cycle. A key conclusion is that governments should have a choice of different partnership options and the ability to end failing partnerships”*.