

# 1 L'ACQUA TRA STATO E MERCATO: LE POLITICHE PER IL CAMBIAMENTO

*Vi è oggi un vivace dibattito sul tema della “privatizzazione dell’acqua”, che fa leva su un principio indiscutibile: che l’accesso all’acqua sia un diritto di base dell’uomo. La lotta contro la “privatizzazione” dell’acqua, però, pur partendo da principi giusti e condivisibili, propone soluzioni che rischiano di allontanarci dall’obiettivo prioritario: quello di una gestione dell’acqua e degli scarichi più efficace ed efficiente, senza la quale, pur mantenendo il “diritto” ad averla, non avremo più acqua! Forse la questione chiave non è tanto la gestione pubblica o privata dell’acqua, ma come garantirne una gestione sostenibile nel tempo. In questo capitolo si fanno alcune proposte: una revisione del sistema tariffario, pensato non solo per “ripagare” il servizio ma anche per spingere gli utenti verso soluzioni più efficaci ed efficienti; un meccanismo decisionale che permetta una maggior trasparenza e partecipazione nelle scelte; una diversa idea dell’acqua nella pianificazione urbanistica e nella progettazione edilizia.*

## 1.1 Il movimento contro la privatizzazione dell’acqua

Il tema dell’acqua è entrato negli ultimi anni al centro del dibattito politico nazionale e internazionale, grazie al movimento contro la “privatizzazione” dei servizi idrici. Negli anni ’80 e ’90, a partire dall’Inghilterra della Signora Thatcher, molti paesi – e fra questi l’Italia - hanno avviato processi di affidamento a privati dei servizi che erano storicamente gestiti dalla mano pubblica: dall’energia, ai trasporti, all’acqua. Tale scelta era motivata, secondo i suoi sostenitori, dalla necessità di migliorare l’efficacia del servizio e, soprattutto, la sua efficienza (l’erogazione di servizi a costi più bassi): qualità che spesso mancano in enti pubblici, vuoi per mancanza di concorrenza (ti do un servizio scadente e costoso: tanto non hai alternative!), vuoi per la contiguità con il potere politico che interferisce impropriamente nelle scelte (scelgo soluzioni che pagano di più “elettoralmente”, non le migliori sotto il profilo di efficacia ed efficienza). L’argomento di fondo sostenuto dai fautori della privatizzazione è che la fornitura di un buon servizio è sostanzialmente un fatto “tecnico”, non politico: di capacità organizzativa, di soluzioni tecniche, di aggiornamento scientifico, ecc. Il ruolo della politica dovrebbe essere quindi limitato al controllo della funzionalità del servizio e della sua “sostenibilità” ambientale, sociale ed economica, eventualmente intervenendo dall’esterno per “riequilibrare” le situazioni di difficoltà per i soggetti socialmente ed economicamente più deboli o per i territori svantaggiati per condizioni ambientali naturali.

La pratica della privatizzazione dei servizi di interesse collettivo ha avuto sempre fieri oppositori, in particolare, come è ovvio attendersi, a sinistra. Gli argomenti degli oppositori riguardano alcune posizioni di fondo, come il rifiuto dell’equazione: gestione pubblica = gestione clientelare ed inefficiente, posizione supportata in Italia dall’effettiva esistenza di servizi pubblici di ottimo livello in molte Regioni (si pensi ad alcune strutture sanitarie o educative per l’infanzia). Ma uno degli argomenti più robusti degli oppositori affronta i “privatizzatori”, per così dire “sul loro terreno”: quale concorrenza è possibile creare per servizi che utilizzano un’unica infrastruttura comune, come possono essere le rotaie del treno o la rete idrica e fognaria?

Ma la battaglia tra gestione pubblica e privata ha assunto per l’acqua risvolti di particolare interesse, che ha permesso la rapidissima crescita di un movimento ampio e forte sia in Italia

che nel mondo<sup>1</sup>. Il movimento, assume una chiara identità nel 1998, quando il *Contratto Mondiale dell'Acqua*, presieduto dall'ex presidente portoghese socialista Mario Soares e coordinato dal professore italiano Riccardo Petrella, presenta il *Manifesto dell'acqua: il diritto alla vita*. Il manifesto sottolinea come l'acqua sia un elemento vitale per le popolazioni umane e per l'ecosistema. Sostiene quindi che “non ci può essere produzione di ricchezza senza accesso all'acqua. L'acqua non è paragonabile a nessun'altra risorsa: non può essere oggetto di scambio commerciale di tipo lucrativo”. In Italia il Contratto Mondiale dell'Acqua avvia la sua attività nel marzo 2000 ed in pochi anni ottiene nel paese ampio riconoscimento politico e di stampa<sup>2</sup>. Non vi è dubbio infatti che l'idea di “fare commercio” dell'acqua evochi qualcosa di inaccettabile. L'acqua, l'elemento base della vita, ridotto ad una merce da sfruttare e su cui arricchirsi alle spalle del popolo assetato è un'idea che anche i più incalliti sostenitori del libero mercato avrebbero difficoltà a difendere. Sulla forza di quest'immagine – la *mercificazione* dell'acqua – il movimento contro la privatizzazione dei servizi idrici ha costruito molto del suo appeal, anche perché sono diversi, nel mondo, i casi di ingiustizia, sfruttamento, arbitrio, collusioni tra governi compiacenti e grandi imprese senza scrupoli, che riguardano il *business* dell'acqua<sup>3</sup>.

Ma insieme alla popolarità del movimento contro la privatizzazione dell'acqua sono cresciuti, anche all'interno della stessa sinistra, i dubbi su alcune parole d'ordine del movimento. Infatti il messaggio del Movimento contro la privatizzazione a volte passa in modo estremamente semplificato: 1) i mercanti dell'acqua vogliono appropriarsi di qualcosa che è per sua natura “bene comune”, quindi di tutti; 2) per questo saremo tutti costretti a pagare l'acqua molto di più di quanto la paghiamo ora.

La semplificazione del messaggio ha allarmato alcuni ambientalisti storici, che rilevavano il rischio di una interpretazione demagogica, che rendesse poco praticabile qualsiasi politica economica in materia di acque, volta a migliorarne la gestione: nel 2004 Gianni Mattioli e Massimo Scalia scrivono una lettera ai “cari amici di Lilliput” (la Rete Lilliput è una delle associazioni più attive nella battaglia contro la privatizzazione) cercando di sottolineare le ragioni che portarono – 10 anni prima – il movimento ambientalista a sostenere in modo sostanzialmente compatto la cosiddetta Legge Galli (L.36 del 1994), quella che aprì la strada ai privati nella gestione dell'acqua. A Mattioli e Scalia rispose Emilio Molinari, allora vicepresidente e successivamente presidente del Comitato Italiano del Contratto Mondiale dell'Acqua, presentando gli argomenti del movimento contro la privatizzazione ed avviando un dibattito che, nei fatti, ancora non si è chiuso. Prima di entrare nel merito del dibattito tra ragioni della gestione pubblica e privata dobbiamo però fare una pausa. Citando la Legge Galli, infatti ho introdotto alcuni elementi di storia recente della politica idrica, che potrebbero non essere noti a tutti. Sarà quindi necessario per i meno informati, un breve riassunto della politica italiana recente in materia di risorse idriche: chi trovasse inutile il prossimo paragrafo non dovrà far altro che saltare direttamente al **paragrafo 6.3**.

---

<sup>1</sup> A.C. Sjolander Holland. *Il business dell'acqua. Compagnie e multinazionali contro la gente*. Jaca Book 2006.

<sup>2</sup> Si veda ad esempio *L'Italia che fa acqua. Documenti e lotte per l'acqua pubblica contro la mercificazione del bene comune*. A cura di Riccardo Putrella e Rosario Lembo. CARTA Edizioni Intra Moenia. 2006. Uno dei contributi di Riccardo Putrella nel testo citato sottolinea come il tema della privatizzazione dell'acqua sia stato uno dei punti di discussione nel programma dell'Unione per le elezioni del 2006, e come l'indiscutibile forza del movimento abbia alla fine portato ad una posizione della coalizione contro la privatizzazione.

<sup>3</sup> Si vedano ad esempio i numerosi testi in materia di Giuseppe Altamore, vicecaporedattore di *Famiglia Cristiana* e grande esperto del tema (ad esempio *Acqua Spa*, pubblicato nel 2006 negli Oscar Mondadori).

## 1.2 La situazione italiana: norme evolute ma politiche inadeguate

Dai primi anni del '900 - quando comparvero le prime leggi sulle acque - ad oggi, il quadro normativo italiano riguardante la gestione delle acque e dei bacini idrografici è profondamente cambiato. Se prima si consideravano le acque esclusivamente come risorsa o come pericolo da cui difendersi, oggi vi è una percezione sociale ben consolidata dell'importanza e del valore, anche ecologico, dell'acqua e degli ecosistemi acquatici (fiumi, Laghi, zone umide, mare). Nel box 6.1 sono riportati in estrema sintesi i contenuti delle principali leggi in materia di acqua che hanno costituito le politiche idriche a partire dagli anni '70.

---

### Box 6.1: Sommario dei principali contenuti della legislazione Italiana sulle acque

---

Seppure in modo non sempre organico, dunque, il sistema di governo delle risorse idriche italiano è evoluto verso un quadro teorico che oggi si può definire in larga misura coerente con i principi dello sviluppo sostenibile. Un approccio "sistemico" al governo delle acque basato sul concetto di bacino idrografico, l'acquisizione al settore pubblico dei principali "diritti di proprietà" connessi con la risorsa idrica, l'attenzione principale rivolta alla qualità dei corpi idrici più che agli scarichi, sono principi ormai definitivamente entrati nel quadro normativo nazionale. Gli obiettivi di una gestione "sostenibile" delle risorse idriche – sia dal punto di vista ambientale, ampiamente discusso in questo libro, che da quelli economico e sociale – sono anche stati "esplicitati e formalizzati", in parte attraverso gli "obiettivi di qualità" previsti dalla legge, in parte attraverso altri strumenti di indirizzo<sup>4</sup>, e sono stati fatti propri dai Piani di Tutela Regionale finora elaborati.

Ad un "corpus normativo" ormai "evoluto" non fa riscontro un livello analogo nella pratica applicativa. Gli obiettivi di sostenibilità sono spesso enunciati in modo astratto, e vengono ancora a volte disattesi dalle scelte operative della pianificazione. Risulta spesso evidente la mancanza di coordinamento tra piani urbanistici e territoriali (Piani comunali, Piani Provinciali di coordinamento, Piani Territoriali e Paesistici regionali) e i piani di "settore" (Piano di Bacino o i relativi stralci tra cui il Piano di Tutela della acque previsto dal D.Lgs 152/99, il Piano d'Ambito Territoriale Ottimale previsto dalla "Galli").

Per decenni, inoltre, le politiche idriche in Italia sono state concepite come interventi sul fronte dell'"offerta" (il reperimento di nuove risorse idriche"). Un approccio culturale che non ha certamente favorito l'uso razionale dell'acqua, assecondando tecniche e comportamenti sempre più "idroesigenti" da parte di individui e imprese (ovvero crescenti dotazioni idriche). Questo è il motivo per cui in Italia sia i consumi finali degli utenti sia la differenza tra acqua prelevata e acqua erogata all'utenza, sono mediamente più elevati che in altri paesi europei.

Ma un altro grave problema è rappresentato dal fatto che i Piani di settore riguardanti le acque, anche se arricchiti da analisi sempre più approfondite e da dichiarazioni sulla necessità di garantire lo sviluppo sostenibile, continuano a svilupparsi – nella loro parte decisionale e finanziaria - come elenchi di opere.

E', invece, ormai più che evidente che per promuovere soluzioni innovative come quelle descritte ai **capitoli 4 e 5**, è necessaria una strategia integrata, radicalmente diversa dalla politica delle "opere pubbliche" che ha caratterizzato – e non solo in Italia - il settore idrico

---

<sup>4</sup> Si veda in proposito il capitolo "Risorse Idriche" della Strategia di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile, approvata dal CIPE il 2 Agosto 2002

([http://www.minambiente.it/SVS/svs/strategia\\_ambientale.htm](http://www.minambiente.it/SVS/svs/strategia_ambientale.htm))

negli ultimi 50 anni. In realtà, la Direttiva 2000/60, è concepita in modo concettualmente innovativo e permetterebbe, se ben interpretata, di avviare la “rivoluzione” necessaria, per avere servizi idrici sostenibili. Essa guarda all’effetto finale dell’interazione tra uomo e acqua, ovvero alla qualità dei corpi idrici recettori finali: la vera misura della “sostenibilità” ambientale di una politica idrica è avere ecosistemi acquatici in buono stato; se otteniamo questo allora vuol dire che i prelievi sono equilibrati e gli scarichi sono accettabili. Per questo La Direttiva 2000/60, ed il D.Lgs 152/06 che ne deriva, punta a fissare obiettivi di qualità dei corpi idrici, e se tali obiettivi non sono raggiunti, comprenderne le cause, e ipotizzare le soluzioni che ne consentano il raggiungimento, facendo ricorso a tutti gli strumenti disponibili.

In buona sostanza, quindi, la politica di gestione delle acque e dei bacini idrografici, che era un tempo solo questione di “opere idrauliche” (dighe, derivazioni, acquedotti, difese, rettificazioni, fognature, depuratori) deve imparare a ricorrere ad un “cassetta degli attrezzi” molto più ampia che si applica non solo sul corpo idrico ma su tutto il bacino idrografico: si tratta, per quanto riguarda il comparto civile, di promuovere l’applicazione più diffusa possibile delle soluzioni descritte ai **capitoli 4 e 5**, applicazione difficilmente ottenibile solo con la tradizionale programmazione delle opere idriche.

Per applicare una politica così nuova e diversificata è necessario quindi prevedere non solo soluzioni tecniche innovative ma anche una strategia per favorirne la diffusione: in breve si richiede una trasformazione profonda da una politica dirigistica di “comando e controllo” (spesso limitata al “comando” e poco efficace nel “controllo”) ad una politica di coinvolgimento dei diversi attori che partecipano al raggiungimento degli obiettivi (famiglie, imprese, mondo agricolo, ed altri utilizzatori di acqua o produttori di inquinamento, ma anche enti di sviluppo, consorzi di bonifica e irrigazione, ecc.): proprio quella ampia partecipazione della società civile cui fa riferimento la Direttiva Quadro e che dovremo cominciare a sperimentare anche in Italia.

### **1.3 Gestione pubblica o privata? Non è lì il problema**

Torniamo ora al dibattito aperto dallo scambio, Mattioli e Scalia *versus* Molinari, Contratto Mondiale dell’Acqua. Uno sguardo superficiale potrebbe far pensare che non sia altro che la versione “idrica” dell’eterna divisione tra sinistra massimalista (contro la privatizzazione) e sinistra riformista (per una privatizzazione “regolata”), ma a ben guardare la situazione è più complessa. Gli argomenti contro la privatizzazione, sono in partenza “filosofici”, addirittura basati sul concetto di “sacralità” dell’acqua<sup>5</sup>, comune a molte culture in tutto il mondo e radicato nella psiche umana più profonda. Da questa idea di sacro discende la definizione di acqua come “bene comune” a cui tutti gli uomini, (ma anche gli altri esseri viventi) hanno diritto per natura: di conseguenza non è pensabile di attribuire all’acqua un costo e poterla vendere e comprare.

Queste considerazioni portano a due fondamentali scelte operative sostenute dal movimento: 1) la necessità che l’acqua sia gestita da un soggetto pubblico 2) che i suoi costi siano pagati attraverso la fiscalità generale. Deve essere quindi lo Stato – o comunque il potere pubblico – a farsi carico di quanto necessario a garantire il diritto all’acqua. Viene così

---

<sup>5</sup> “Premessa: la sacralità dell’acqua” è il titolo del primo capitolo del volume di Emilio Molinari, *Acqua: argomenti per una battaglia*. Edizioni Punto Rosso 2007.

respinto decisamente il principio di “responsabilità” dell'utilizzatore (chi usa o inquina, paga) che è alla base dell'economia ambientale e in generale della politica ambientale moderna.

Per capire meglio le argomentazioni esposte è utile fare un parallelo con altri due “diritti” gestiti tradizionalmente dal pubblico: il diritto alla mobilità (i trasporti) ed il diritto alla salute. Per il primo è comunemente accettato che una quota rilevante del costo del servizio gravi su chi lo usa, attraverso le tariffe, mentre le risorse pubbliche provenienti dalla fiscalità generale debbano essere usate come sostegno esterno, per garantire il servizio a costi accettabili anche quando questo non sia economicamente remunerativo. Per la sanità, invece – almeno in Europa, vista la ben diversa situazione degli Stati Uniti – è ben più difficile accettare l'idea che sia l'utilizzatore, che è già in una posizione di debolezza in quanto malato, a pagare il servizio sanitario, i cui costi gravano quindi in larghissima parte sulla fiscalità generale ed in minima parte – il ticket – sull'utilizzatore. L'idea del contratto mondiale dell'acqua è che per i servizi idrici si debba adottare un approccio simile a quello del servizio sanitario e non quello dei servizi di mobilità.

La principale critica che viene mossa alle posizioni del movimento contro la privatizzazione non riguarda né il diritto all'acqua, né il concetto di acqua come bene pubblico, ma la traduzione di questi principi nella necessità di ritornare ad un sistema di gestione economico/finanziaria che passa attraverso la fiscalità generale (che è stato quello che ha accompagnato le politiche idriche in tutto il '900, modificato poi dalla Legge “Galli” del '94). Antonio Massarutto, uno dei massimi esperti italiani di “politica dell'acqua”, in un suo articolo del 2002<sup>6</sup>, ci dà una lucida sintesi delle motivazioni “pro privatizzazione”: *“Perché dal “no ai privati” al “no a una gestione economicamente razionale” il passo è molto breve; dire “l'acqua è un diritto” significa anche “no a una valutazione economica della domanda” e “sì a una programmazione delle opere idriche svincolata dalla logica economica”. Se è la politica, e non l'economia, a decidere l'allocatione dell'acqua, a dare un contenuto concreto alla formula astratta dell'“acqua come diritto soggettivo”, si accetta anche l'idea che debba essere lo stato, con il denaro pubblico, a fare tutto ciò che è necessario per “dare da bere agli assetati”. E chi sono gli assetati? Certo, la gente che a casa apre il rubinetto. Ma i campi irrigati? Gli agrumeti della Sicilia, le risaie della Sardegna (sì, avete letto bene: risaie)? I villaggi turistici e le seconde case più o meno abusive che circondano in un unico cordone di cemento la costa italiana da Ventimiglia a Trieste? L'industria? I campi da golf? L'innervamento artificiale delle piste da sci? Chi, e in base a quale principio, potrà negare loro l'acqua necessaria per i loro “fabbisogni”? [...] Chi teme che la privatizzazione porterà a un “business dell'acqua” fatto sulla pelle dei consumatori e dell'ambiente, dovrebbe forse riflettere sul fatto che il vero business, anche e soprattutto nel modello basato sulla gestione pubblica, lo hanno fatto in passato i costruttori di opere e impianti, a spese dei contribuenti. Per non parlare dei “signori delle autobotti” siciliani.[...] Se l'intervento finanziario dello stato è assolutamente indispensabile nelle fasi di nascita e sviluppo delle infrastrutture di base – come è stato per tutti i paesi europei, e come sarà per i paesi in via di sviluppo, a dispetto della Banca Mondiale e dei suoi improbabili schemi di project financing – non vi è motivo di ritenere che, a regime, non vi possa essere un graduale spostamento verso una finanza endogena, capace di costruire i suoi cash-flow attraverso le tariffe riducendo la dipendenza dal circuito della decisione politica.*

*Oggi, benché vi siano ancora delle aree che possono giustificare l'intervento finanziario pubblico (la difesa del suolo, il drenaggio delle acque piovane, il completamento dell'infrastruttura di base per la depurazione) si può pensare che pagare il costo “normale” dell'acqua sia alla portata di tutti, mentre altri bisogni sociali più pressanti e costosi si*

---

<sup>6</sup> Massarutto A. (2002), “Torbide, tiepide e amare acque: oltre i tormentoni estivi sulla 'grande sete'”, in *Gli argomenti umani*, n.7/8.

*contendono il denaro pubblico sempre più scarso. E dunque in quasi tutti i paesi – a prescindere dal modello gestionale prevalente – il “full cost recovery” è diventato prassi comune. La citata Dir. 2000/60 si incarica di sancirlo in modo rigoroso, legandolo all’idea del “chi inquina o usa, paga” e stabilendo che ogni utilizzatore dell’acqua deve pagare un prezzo che corrisponda ad una “ragionevole” copertura dei costi.*

*Un osservatore superficiale può notare la coincidenza fra la privatizzazione della gestione e l’aumento delle tariffe, e trarne la conclusione che “privatizzare” è un modo per permettere al capitale privato, ai “mercanti”, di speculare sulla sete. E invece un osservatore più attento potrebbe scoprire che le cose possono stare proprio al contrario: perché una gestione imprenditoriale è anche una gestione potenzialmente più efficiente, mentre l’aumento delle tariffe dipende soprattutto dal palesamento di costi prima scaricati direttamente o indirettamente sul bilancio pubblico, nonché dalla necessità di far fronte alle esigenze di mantenimento, rinnovo e sviluppo delle reti. Questo, certamente, a patto che il settore pubblico sia in grado di regolare opportunamente l’inevitabile monopolio: cosa non facile, come abbiamo sostenuto sopra, e ancora non risolta in modo conclusivo da nessuno, nella gestione privata come nella gestione pubblica”.*

Insomma, la questione chiave - sostiene Massarutto, e con lui molti altri, tra cui chi scrive queste pagine - non è la gestione pubblica e privata, ma una gestione efficace ed efficiente, che riduca progressivamente il prelievo di risorsa e l’inquinamento. Dunque, un’azione politica volta a tutelare il “diritto all’acqua”, non può riguardare esclusivamente la figura - pubblica o privata - del gestore, ma deve inevitabilmente promuovere il progressivo cambiamento del modello di gestione: focalizzare l’attenzione sulla “mercificazione” (e privarsi di strumenti economici fondamentali come le tariffe, scaricando i costi sulla fiscalità generale) permetterà di raggiungere un vasto consenso popolare e quindi di vincere oggi alcune battaglie nelle situazioni in cui le grandi compagnie hanno compiuto i peggiori misfatti, ma rischia di farci perdere domani la sfida del cambiamento necessario a garantirci le risorse idriche per abitare il pianeta.

Perché la drammatica conseguenza della politica pubblica di gestione dell’acqua che abbiamo sperimentato negli ultimi decenni, è la “non percezione del valore” dell’acqua: da parte degli utenti, che come abbiamo visto al capitolo 4 potrebbero vivere ugualmente felici consumando la metà dell’acqua; da parte dei gestori, che si permettono di perdere più di un terzo dell’acqua che prelevano. Paradossalmente, politiche che scaricano il costo di gestione sul bilancio pubblico e non sugli utilizzatori, non promuovono l’acqua da merce a diritto, ma la riducono a merce di basso valore. La sacralità dell’acqua risiede non solo nell’essere “utile et humile et casta” - come la definiva frate Francesco - ma anche nell’essere “preziosa”, nell’averne un “prezzo”.

Se dunque riteniamo - come dovrebbe apparire evidente alla fine di questo libro - che il modello attuale di gestione delle acque è insostenibile, che deve essere progressivamente cambiato e assolutamente non esportato nei paesi ancora privi di servizi idrici, allora attribuire valore all’acqua, per chi la usa o la gestisce è un passaggio irrinunciabile. Anche perché cambiare il modello e migliorare la gestione dell’acqua ha costi elevati - che potranno essere sostenuti solo in piccola parte attraverso la fiscalità generale - ma soprattutto richiede scelte e soluzioni che non riguardano solo il gestore, ma anche gli utilizzatori finali. Per “convincere” gestori ed utilizzatori a fare le scelte giuste non è pensabile una politica di “comando e controllo”, ma è necessaria una sofisticata politica economica che attivi un meccanismo virtuoso di tariffe, incentivi, disincentivi che scoraggi le soluzioni inadeguate e favorisca quelle più efficaci.

Se dunque la proposta del Contratto Mondiale per l'Acqua di coprire i costi attraverso la fiscalità generale non è condivisibile per i motivi che abbiamo appena visto, questo non significa: "largo ai privati"; ridare il giusto valore all'acqua non significa necessariamente "privatizzarne" la gestione.

Vi è infatti un altro importante argomento contro la privatizzazione, in apparenza più "prosaico", meno filosoficamente basato del primo, ma molto "robusto". Giuseppe Altamore, conclude il suo *Acqua SpA* con una frase illuminante: "*Certo, occorrono efficienza e una gestione anche economica, ma che cosa c'entrano la borsa, l'utile e il profittevole con un servizio sociale?*". In altre parole, è possibile che una società privata che "vende" acqua e servizi di fognatura e depurazione, possa conciliare l'interesse di massimizzare il profitto dei suoi azionisti con gli interessi degli utilizzatori e dell'ambiente? Questo secondo argomento, pur essendo apparentemente meno nobile del primo – solo apparentemente, vista l'assonanza tra la domanda di Altamore e il vangelo di Matteo (6, 24) –, è, a mio giudizio, il più interessante, per ragionare di politiche idriche del futuro.

Infatti ragionare su questa domanda ci porta a sgombrare la riflessione sulle politiche idriche da ogni residuo di ideologia e potrebbe portarci a scoprire che l'esclusione delle grandi compagnie (i "mercanti dell'acqua"... ) dalla gestione idrica, che non ha ragione di essere un obiettivo, potrebbe essere l'inevitabile conseguenza di una seria politica per la tutela del bene *sacro e comune* che è l'acqua; semplicemente perché una simile politica non permetterebbe gli ampi margini di remunerazione del capitale investito che possono interessare le multinazionali. Se la gestione dell'acqua passa da un modello basato su grandi opere centralizzate ed un unico schema gestionale ripetuto indifferentemente ovunque, ad uno modello che privilegia soluzioni "sartoriali", cucite ad hoc sui problemi locali, facendo ricorso, accanto alle tecniche convenzionali, all'ampia cassa degli attrezzi descritta ai capitoli 4 e 5, non è detto che le grandi compagnie abbiano l'interesse da un lato e la capacità tecnico-culturale dall'altro di adeguarsi al nuovo modello. Ma questa è solo una ipotesi, che non sarei in grado di verificare e lascio agli esperti di politica ed economia dell'acqua: provo invece a definire, sulla base della mia esperienza, quali potrebbero essere alcune questioni chiave da affrontare per introdurre una gestione idrica più sostenibile nelle città italiane.

#### **1.4 I cardini di una nuova politica per l'acqua**

Dunque, riassumiamo. Negli ultimi decenni la parte più "attenta" del mondo tecnico scientifico internazionale si è resa conto dei limiti del nostro abituale modello urbano e domestico di gestione dell'acqua. Per far fronte a questi limiti è stato concepito un nuovo approccio, conosciuto internazionalmente con il termine di "*sustainable o ecological sanitation*" che potremmo tradurre in italiano come "gestione sostenibile delle acque e degli scarichi": un insieme di "schemi di analisi", soluzioni e tecnologie – descritte ai capitoli 4 e 5 – ormai ampiamente studiate e sperimentate, che permettono di superare i limiti dell'approccio "convenzionale". Questo "movimento" tecnico-culturale è però rimasto confinato nel mondo scientifico e in piccola parte del mondo professionale: nonostante alcuni tentativi di "uscire allo scoperto, come la lettera aperta al Summit di Johannesburg, non ha mai trovato "rappresentanza politica". Nello stesso tempo, però, un forte movimento politico sui temi dell'acqua prendeva forma: il movimento contro la privatizzazione, che ha il grande merito di tenere alta l'attenzione sul tema acqua e che parte da presupposti assolutamente condivisibili (l'acqua come "bene comune"), ma che ha il forte limite di focalizzare l'attenzione sulla dicotomia "pubblico/privato", un tema che può essere in alcuni casi importante ma che non risolve le questioni chiave. Il movimento contro la privatizzazione, dunque non è riuscito

fino ad oggi portare il dibattito verso il cuore del problema: quali politiche sono necessarie oggi per favorire il progressivo passaggio dall'approccio classico alla "gestione sostenibile"?

Sarebbe molto complesso affrontare nel dettaglio l'attuale sistema di pianificazione e gestione delle acque in Italia, per analizzare in che modo esso potrebbe essere riformato per favorire la "gestione sostenibile": alcune idee le fornisce, con la consueta chiarezza, Antonio Massarutto nel suo recente *L'acqua: un dono della natura da gestire con intelligenza*, il Mulino, 2008, un libro che consiglio a tutti coloro che abbiano trovato queste pagine di qualche interesse. Mi limiterò, nei prossimi paragrafi, a proporre alcune riflessioni su tre aspetti. I primi due riguardano proprio quei principi fondamentali della Direttiva quadro 2000/60, che ancora non hanno trovato applicazione concreta nelle politiche idriche italiane (vedi ultimo paragrafo nel box 6.1): la questione dei costi dell'acqua e quella della partecipazione del pubblico alle scelte che riguardano l'acqua. Il terzo è una sorta di appello che vorrei rivolgere a tutti coloro che si occupano di pianificazione urbana e territoriale.

#### 1.4.1 Ridare valore all'acqua: pagare investimenti, gestione e costo ambientale

Da sempre strumenti "economici" (il "costo" di un bene, di un servizio o di un comportamento) sono usati per l'attuazione delle politiche, in molti modi. Il più comune è la "sanzione" amministrativa: la punizione per un comportamento illegittimo che non costituisca un delitto penale è una multa, un costo. Perché la sanzione funzioni - e raggiunga quindi il suo scopo di garantire che non si verifichino comportamenti illeciti -, sono necessarie due condizioni: che la sanzione sia sufficientemente elevata da rappresentare effettivamente un deterrente per gran parte dei cittadini, che vi sia una probabilità significativa di applicare la sanzione (ovvero, di essere, "pizzicati" a compiere l'illecito).

Ma la sanzione non è l'unico strumento economico per attuare una politica: anche le imposte sono comunemente usate, si pensi a quelle sulle sigarette o sull'alcol, che hanno l'evidente motivazione di scoraggiarne il consumo. Recentemente si sta diffondendo il ricorso ad altri strumenti economici, come il biglietto di ingresso per entrare in auto nelle città, che ha la stessa funzione di scoraggiare un comportamento che provoca problemi di traffico e di inquinamento, che a loro volta sono un costo per tutta la società. Analogamente, è possibile usare strumenti economici in positivo: ad esempio riducendo le tasse o addirittura concedendo incentivi, per prodotti o servizi di cui si vuole promuovere l'uso.

Naturalmente l'utilizzo degli strumenti economici è "intrinsecamente iniquo" dal punto di vista sociale: per quanto elevata sia la sanzione per eccesso di velocità, avrà scarsa efficacia deterrente per chi può permettersi una Ferrari. Per questo è necessario studiare con attenzione l'uso di questi strumenti ed integrarli con altre forme di regolazione.

Ciononostante si tratta di strumenti che in generale mostrano una grande efficacia, soprattutto quando vengono applicati in modo indiretto e non richiedono controllo pubblico, come per le "accise" che sono entrate a far parte del costo dei carburanti: non vi è dubbio che il maggior costo dei carburanti in Europa, rispetto agli Stati Uniti sia il motivo per cui le auto per il mercato europeo sono mediamente più efficienti rispetto a quelle americane.

Qualsiasi politica che voglia puntare seriamente a promuovere le soluzioni descritte al capitolo 4 - quelle riguardanti la gestione domestica delle acque - deve necessariamente utilizzare come strumento economico il costo dell'acqua: è condizione certamente non sufficiente, ma necessaria. Se vogliamo spingere i cittadini ad adottare le soluzioni proposte al paragrafo 4.1 o i costruttori o ristrutturatori di case ad adottare le soluzioni presentate negli



altri paragrafi del capitolo 4, non bastano le campagne informative, pur necessarie: dobbiamo dare loro anche una motivazione economica. Non mi addentro nel dettaglio delle complesse questioni che riguardano l'economia dell'acqua: le distinzioni tra "valore", "costo" e "prezzo", le componenti del costo, ecc.; tutti temi trattati in modo chiaro da Massarutto nel volume già citato<sup>7</sup>. Vorrei però provare a chiarire quelle che ritengo le questioni chiave: gli economisti mi perdoneranno la superficialità e la brutalizzazione di alcuni concetti.

L'acqua in Italia costa poco. Il costo a metro cubo, comprensivo della quota destinata a coprire il servizio di fognatura e depurazione, è inferiore ad 1 €, largamente insufficiente a coprire gli investimenti necessari, in particolare sui sistemi di fognatura e depurazione, per portare progressivamente le città sulla strada tracciata al capitolo 5. Le stime sulla crescita delle tariffe necessaria per poter coprire solamente i costi "industriali" – investimenti e gestione per le opere essenziali – oscillano tra il 150 e il 300%.

Esiste una correlazione tra costo dell'acqua ed efficienza nell'uso domestico. Confrontando i dati della **Tabella 1 con i consumi civili riportati nella Tabella 1 al capitolo 1**, si nota che esiste, tra i paesi sviluppati, una chiara corrispondenza tra bassi costi e consumi molto elevati (Canada e USA) e tra alti costi e consumi più contenuti (Danimarca e Germania), mentre per i livelli intermedi la situazione è meno chiara. L'aumento del costo dell'acqua certamente non è di per se sufficiente a permettere la consistente riduzione dei consumi civili che sarebbe necessaria<sup>8</sup>, resta però il fatto che paesi come l'Australia e l'Inghilterra, che hanno registrato pesanti crisi idriche negli ultimi anni, hanno deciso un drastico ricorso a questo strumento: aumentando negli ultimi 5 anni le tariffe ben oltre il tasso di inflazione.

**Tabella 1 Costo dell'acqua a metro cubo (IVA esclusa) in alcuni paesi del mondo nel 2006 ed aumenti percentuali negli 5 anni precedenti. Fonte: International Water Report & Cost Survey (<http://www.nusinc.com/downloads/2006WaterSurvey.pdf>)**

L'aumento del costo dell'acqua può essere compensato da una riduzione delle imposte. Se fino ad oggi una parte consistente degli investimenti è stata coperta dalla fiscalità generale, significa che esiste un margine di riduzione delle imposte, commisurato alle maggiori entrate derivanti dalle tariffe.

Parte delle risorse aggiuntive derivanti dall'aumento delle tariffe possono essere restituite agli utenti come incentivi per l'adozione di tecniche di "gestione sostenibile". Le maggiori risorse provenienti dall'aumento delle tariffe dovranno in buona parte essere usate dai gestori per gli investimenti necessari a completare e rimodernare le infrastrutture di base, ricorrendo soprattutto alle soluzioni indicate al capitolo 5. Ciononostante sarebbe possibile immaginare che una parte di esse venga accantonata e destinata ad incentivare l'innovazione a carico degli utenti. Non penso tanto alle soluzioni più semplici, quelle

---

<sup>7</sup> *L'acqua: un dono della natura da gestire con intelligenza* Il Mulino 2008; un'altra fonte possibile è il sito del WWF (<http://www.wwf.it/client/render.aspx?root=1725&content=0>) che contiene la documentazione presentata alla conferenza organizzata a Torino nel Novembre 2007, *Il ruolo dell'economia nella gestione dell'acqua. La Direttiva Quadro Acqua e l'analisi economica*.

<sup>8</sup> In realtà, se è evidente la correlazione tra tariffe elevate e minori consumi, l'effetto quantitativo in termini di riduzione dei consumi ottenuto attraverso un aumento della tariffa potrebbe essere modesto: secondo tecnici del gestore idrico emiliano-romagnolo Hera, sulla base di studi effettuati in Europa Centrale, l'effetto dell'aumento delle tariffe provoca una riduzione dei consumi dello 0,1%, per cui per ottenere una riduzione dei consumi del 10%, sarebbe necessario un aumento delle tariffe del 100%.

descritte al paragrafo 4.1 (i frangigetto o gli elettrodomestici a basso consumo), quanto a quelle più complesse: ad esempio un incentivo che accelera l'ammortamento dell'acquisto di un sistema di trattamento per il riuso delle acque grigie.

L'aumento delle tariffe potrebbe essere differenziato per categorie di utenti. Abbiamo visto come una quota rilevante – di solito circa il 25% ma in alcuni contesti fino al 40% - delle utenze civili non sono residenziali: si tratta di utenze commerciali e turistiche, con una capacità di spesa molto superiore a quella delle famiglie. In genere oggi queste categorie hanno tariffe sostanzialmente simili a quelle domestiche residenziali, con l'unica variante che non usufruiscono della tariffa "agevolata". Per queste utenze, così come per le seconde case, sarebbe ipotizzabile un aumento delle tariffe molto più drastico, considerata la minima incidenza attuale del costo dell'acqua sui bilanci economici di questi soggetti.

Naturalmente, l'aumento delle tariffe idriche non è un'operazione semplice. Innanzitutto perché andrebbe aggiornato l'attuale *Metodo Normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento*, fissato nel 1996 con un Decreto Ministeriale, attuativo della Legge 36/94. In secondo luogo sarebbe necessario prevedere meccanismi di "perequazione" in modo da ridurre l'impatto dell'aumento delle tariffe sulle famiglie più numerose e a più basso reddito. La prima misura necessaria per ridurre l'impatto sociale legato all'aumento delle tariffe, è il calcolo delle tariffe per residente: oggi, infatti, gli scaglioni tariffari sono calcolati per utenza e sono articolati in modo da garantire una tariffa agevolata per famiglie medie di 3-4 persone con consumi intorno ai 150 litri abitante giorno. Questo fa sì che chi vive da solo non consuma mai più del limite previsto per la tariffa agevolata, mentre per le famiglie numerose avviene il contrario. Un aggiornamento dello schema tariffario, articolato per singolo residente – in base ad un'autodichiarazione degli utenti, eventualmente verificabile in base ai dati dei censimenti ISTAT – è ormai facilmente attuabile (diversi gestori sono già orientati in tal senso). Gli scaglioni tariffari dovrebbero poi essere articolati in modo da prevedere tariffe agevolate solo per consumi inferiori ai 100 litri abitante giorno, tariffe medie fino ai 150 l/ab/giorno (con eventuali agevolazioni limitate ai redditi più bassi) e tariffe molto più elevate al di sopra di tale soglia.

Presentati, in estrema sintesi, gli argomenti in favore di un aumento delle tariffe idriche, proviamo a capire come questo aumento dovrebbe avvenire: anche in questo caso semplificherò in modo quasi barbaro le questioni economiche. Oggi la tariffa copre sostanzialmente 4 voci: 1) il costo operativo di manutenzione e gestione degli impianti, 2) gli investimenti (nuove opere o tecnologie), 3) la remunerazione del capitale investito (il "guadagno" del gestore), 4) il canone (la tassa che il gestore paga alla collettività per utilizzare una risorsa pubblica, fino a pochi anni fa riscossa dallo Stato, ora dalle Regioni). L'aumento della tariffa dovrà riguardare certamente le voci 1 e 2: ma in questo caso più che di un intervento di politica ambientale, si tratta di una necessità di buona amministrazione – visto che la mancanza di manutenzione e investimenti rischia di mandare in malora il patrimonio di infrastrutture esistenti – e di un obbligo derivante dalla Direttiva 2000/60, che, con il principio "chi usa o inquina, paga", ci impone di coprire tutti i costi con la tariffa. La vera misura economica di politica ambientale, invece, sarebbe l'aumento dei canoni, che sarebbe, tra l'altro un modo concreto di riconoscere il valore dell'acqua come bene comune. E' infatti evidente che l'attuale prelievo di risorsa nel nostro paese è incompatibile con il "buono stato" delle acque: lo dimostra il fatto che tutti i Piani di Tutela delle Acque elaborati dalle Regioni prevedono una riduzione dei prelievi sia da falda che dalle acque superficiali. Chiedere a chi preleva acqua di "pagare", attraverso una cifra ragionevole ma comunque superiore al valore irrisorio che pagano attualmente (vedi tabella 17 al paragrafo 5.4.2), il "costo ambientale" che provocano è dunque non solo giusto in sé, ma potrebbe avere numerosi effetti positivi. Il

primo riguarderebbe i gestori, che troverebbero meno conveniente la pratica di prelevare tutta la portata concessa per poi sfiorare quella in eccesso prima di distribuirla (vedi **paragrafo 5.2**). Un aumento dei canoni – aumento che dovrebbe riguardare tutti gli usi, non solo quelli civili – avrebbe anche un secondo effetto positivo: quello di rendere più “competitivo” il riuso delle acque depurate, che ovviamente non sarebbero gravate da canone (vedi **paragrafo 5.4**). Infine, le risorse rese disponibili dall’aumento dei canoni, potrebbero essere destinate ad un fondo vincolato ed usate – come accennato sopra – per incentivare gli utenti verso il ricorso a soluzioni di “gestione sostenibile”.

#### 1.4.2 Partecipazione e trasparenza nelle scelte

Ho già più volte detto come le scelte infrastrutturali operate dai gestori in sede di pianificazione delle opere per la gestione delle acque siano ben lontane dall’approccio della “gestione sostenibile” e, in qualche caso, anche dalla semplice razionalità tecnico/economica. D’altra parte, la “cultura tecnica” del settore è molto antica e tende ad autoconservarsi, affrontando i problemi con le stesse soluzioni che hanno adoperato da decenni e che abbiamo ampiamente descritto; perché una simile cultura evolva ed impari a ricorrere ad una gamma più vasta di soluzioni e tecnologie, incluse quelle descritte al capitolo 5, passeranno molti anni. Ma c’è un altro motivo per cui i “gestori del servizio idrico” hanno un approccio tendenzialmente conservatore e non ricorrono a soluzioni tecniche e pratiche gestionali innovative: semplicemente perché nessuno glielo chiede.

Nello schema concettuale teorico creato dalla Legge 36/94 (Galli), infatti, il gestore è il fornitore del servizio: la sua controparte è l’Autorità o Agenzia d’Ambito Territoriale Ottimale (AATO), che rappresenta l’interesse collettivo, ed è costituita dai Comuni di un determinato territorio – l’ambito territoriale ottimale (ATO) appunto. E’ l’Autorità d’Ambito che ha il compito di indirizzare e regolare l’attività del gestore attraverso il contratto di servizio, spingendosi, al limite, a recedere dal contratto se non soddisfatta e a trovare un nuovo gestore. Dovrebbe essere quindi l’AATO a verificare le soluzioni proposte dal gestore, chiedendogli di giustificare le sue scelte quando propone, ad esempio, lo sfruttamento di nuove fonti, senza aver migliorato le perdite di rete o la realizzazione di un sistema di trattamento terziario per eliminare l’azoto, senza aver valutato le potenzialità di riuso delle acque di scarico.

Se in teoria il meccanismo potrebbe funzionare, nella pratica, le controparti dei Gestori del servizio idrico, le Autorità o Agenzie d’Ambito, sono molto spesso soggetti estremamente deboli dal punto di vista tecnico scientifico: anche se teoricamente sarebbero loro, attraverso il Piano d’Ambito, a decidere gli investimenti necessari per migliorare la gestione delle acque, nei fatti si trovano spesso a dover accettare, senza essere in grado di verificarle, le proposte che vengono dai gestori.

Sostiene ancora Massarutto<sup>9</sup>: *“Governare e gestire l’acqua, in una società evoluta, comporta un enorme dispiego di conoscenza, mezzi tecnici, servizi complessi. E’ sempre più un affare “da esperti”, sempre più lontano dall’immediata comprensione della gente, sempre meno alla portata di gestioni rudimentali e regole decisionali premoderne.*

*E’ fatale che, per questa ragione, il potere finisca per concentrarsi in poche mani, e che le varie entità che operano nel settore – aziende, istituzioni, burocrazie, strutture esperte assumano una sorta di monopolio. Se questo è inevitabile, il problema è non solo fare in modo che questo potere sia speso nell’interesse generale, ma anche che la gente ci creda, e quindi si fidi di coloro cui deve delegarlo.*

---

<sup>9</sup> Opera citata alla nota 7.

*Quello del conflitto tra delega e legittimazione, tra necessità di investire delle decisioni gli esperti e quella, altrettanto importante, di assicurare la fiducia dei cittadini è uno dei temi forse più trascurati nell'attuale dibattito, soprattutto in Italia – sebbene i toni esasperati delle proteste e l'incapacità di decidere che paralizza le istituzioni ne siano la spia evidente.”*

Una delle modalità con cui il conflitto si manifesta è quella dei “sindaci ribelli”: i Comuni che si rifiutano di aderire agli ATO. Si tratta spesso di centri di piccole dimensioni, che hanno sempre gestito con successo e a costi bassi le acque e gli scarichi nel proprio territorio e non vogliono essere coinvolti in organizzazioni di maggiori dimensioni, dove temono di doversi accollare costi troppo elevati o di essere costretti ad accettare scelte che non condividono. Si tratta spesso di Comuni che hanno la fortuna di avere ricche sorgenti in concessione nel proprio territorio e sono preoccupati che l'adesione all'ATO comporti una riduzione dell'autonomia decisionale sul loro sfruttamento, ma si può trattare anche – come è il caso citato al capitolo 5, di alcuni Comuni del Mugello – di Comuni orientati verso soluzioni di gestione sostenibili e decentrate, che temono che l'ingresso nell'ATO li costringa a scelte diverse, che rispondono più alle necessità del piano industriale del gestore che a quelle degli utenti e dell'ambiente.

Ma, pur senza arrivare al limite dei “sindaci ribelli” è evidente a tutti la distanza tra gli interessi del gestore e i principi di una gestione urbana sostenibile, soprattutto nel campo della fognatura e depurazione: il gestore punta realizzare schemi depurativi convenzionali (di cui conosce bene il funzionamento), sufficientemente grandi per avere le necessarie economie di scala, mentre per rispettare i principi definiti al paragrafo 5.1 è necessario ricorrere a soluzioni innovative e di piccola scala.

Un esempio concreto servirà a capire meglio il problema. Nel 2007-2008 ho partecipato ad uno studio di fattibilità per l'Autorità di Bacino del Po<sup>10</sup> volto a sperimentare sistemi naturali di trattamento di sfioratori di reti miste sui bacini del Lambro, Olona e Seveso. Il principale prodotto finale era costituito da 3 progetti preliminari, per impianti da realizzare in breve tempo e prevedeva una fase preliminare di coinvolgimento degli attori e di progettazione partecipata degli interventi, finalizzata ad individuare i siti più adatti per gli interventi ed a facilitarne l'accettazione da parte delle comunità locali.

Gli amministratori di un piccolo centro della Provincia di Como, Capiago Intimiano, sono apparsi subito interessati alla proposta, in quanto un intervento sul loro territorio avrebbe permesso, non solo di trattare le acque provenienti da uno sfioratore in tempo di pioggia, ma anche le acque nere di una frazione, attualmente collegata alla rete fognaria principale che recapita ad un impianto centralizzato. Poiché la frazione è situata ad una quota più bassa, per poter recapitare i liquami alla rete fognaria principale deve sollevarli e la stazione di sollevamento è vecchia e richiede continua manutenzione. Il gestore della rete di Capiago Intimiano, insieme agli amministratori del paese hanno subito visto la possibile sinergia tra il trattamento dello sfioratore e quello degli scarichi della frazione, che avrebbe permesso di eliminare la pompa – con i relativi costi – e di restituire le acque trattate alla circolazione naturale.

Nel corso dei primi incontri organizzati da Autorità di Bacino del Po e Regione Lombardia, l'idea di un sistema “multiobiettivo” - in grado di trattare sia lo sfioratore, sia le acque nere della frazione – era stata accolta da tutti con entusiasmo: con un minimo aumento dei costi

---

<sup>10</sup> Lo studio era coordinato da Fernanda Moroni dell'Autorità di Bacino del Po ed eseguito da un raggruppamento costituito da IRIDRA, Studio Magone, Ambiente Italia e Land.

infatti si poteva eliminare un sollevamento e risolvere un problema sentito dalla popolazione (specie quando la pompa si rompeva e lo scarico finiva non trattato nel fiume).

Ai primi incontri, però, non era presente l'Autorità d'Ambito che, coinvolta in successivi incontri, ha manifestato alcune perplessità. Inizialmente pensavamo si trattasse di sfiducia nei confronti di tecniche nuove, come quelle naturali, e insistevamo a presentare le decine di interventi simili realizzati in Inghilterra, Germania, USA, Australia... ma durante il confronto è emerso il vero motivo dell'opposizione.

Oggi una vasta rete di collettamento raccoglie gli scarichi di molti piccoli centri dispersi sulle colline comasche per portarli ad un depuratore centralizzato. Molti centri, sono nelle stesse condizioni di Capiago Intimiano: per raggiungere i collettori principali devono sollevare le acque con notevoli costi di gestione e manutenzione. Se la soluzione di trattare localmente le acque a Capiago Intimiano funzionasse, potrebbe essere imitata da altri Comuni con la conseguenza di ridurre significativamente la portata di scarichi inviati alla rete e al depuratore principale, rendendolo sovradimensionato tecnicamente ed economicamente: se il bilancio economico dell'impianto dipende dalla tariffa di depurazione a metro cubo con cui il gestore del servizio copre le spese di gestione del depuratore, meno portata da depurare significa meno risorse economiche per la gestione.

L'esempio di Capiago mostra chiaramente come il passaggio a soluzioni più sostenibili sia spesso incompatibile con gli schemi depurativi centralizzati (esistenti o previsti) che costituiscono il modello ideale proposto dai grandi Gestori e generalmente accettato dalle Autorità d'Ambito. Non sono rari i casi di grandi schemi fognari, più costosi rispetto a soluzioni locali, che vengono motivati con la necessità di garantire le portate necessarie al depuratore, che in mancanza di quelle acque di scarico, non potrebbe sfruttare al massimo la sua potenzialità: si arriva così alla paradossale situazione per cui l'obiettivo finale del sistema depurativo diviene portare scarichi al depuratore e non avere acque più pulite nei corpi idrici!

Appare dunque in tutta evidenza il grande limite della legge 36 del 1994, o almeno della sua concreta applicazione. Quando fu concepita, si pensava che la creazione di ambiti territoriali sufficientemente estesi cui far corrispondere grandi soggetti gestori con migliori competenze e professionalità, avrebbe favorito una gestione più razionale ed una riduzione degli sprechi: la sua attuazione però porta sempre più spesso verso scelte e soluzioni tecniche che guardano più alle esigenze del gestore che alla razionalità tecnico/economica e agli obiettivi ultimi per cui il Servizio Idrico Integrato è stato concepito.

Cosa fare dunque? Di certo, la soluzione non è tornare indietro verso la gestione "in economia" da parte dei Comuni. E' però necessario garantire che gli interessi collettivi (innanzitutto quello dei consumatori, adeguatamente responsabilizzati anche attraverso opportune politiche economiche, ma anche l'interesse dell'ambiente, che fino ad oggi ha pagato il prezzo più alto) trovino maggiore rappresentanza. Oggi l'interesse collettivo è rappresentato dalla presenza dei sindaci nell'assemblea dell'AATO, dove si trovano a dover approvare un piano di interventi e un contratto di servizio che presentano contenuti tecnici che spesso non riescono a comprendere e che gli viene in genere presentato come un prodotto già completo da approvare. Di fatto non è possibile nessun controllo sulle scelte operate dal personale tecnico dell'AATO e dal gestore, sulle motivazioni che hanno portato a quelle scelte e sulle possibili alternative.

Per superare i limiti della 36/94 è necessario quindi innanzitutto ripensare il processo di formazione del Piano d'Ambito, che deve essere redatto attraverso un processo realmente partecipato – così come previsto dalla Direttiva 2000/60 – che venga concepito inizialmente con diverse soluzioni alternative tra loro: in termini di schemi di distribuzione e collettamento delle acque, di tecniche utilizzate, di scelte gestionali. Naturalmente un simile processo richiede procedure e strumenti adeguati, nulla a che vedere con quanto avviene oggi nelle conferenze di pianificazione o di servizi. Si tratta però di tecniche e procedure ormai ampiamente note e praticate in molti paesi: ne parla diffusamente Andrea Nardini nel suo recente volume *Decidere l'ambiente con l'approccio partecipato: una visione globale e indicazioni operative con enfasi sulla problematica acqua e un'esemplificazione sul fiume Taro*<sup>11</sup>.

Ma perché un simile processo funzioni è necessario fare in modo che l'interesse collettivo abbia le competenze necessarie a valutare le diverse alternative di piano che vengono proposte. Significa che le Autorità d'Ambito debbono avere al loro interno personale tecnico di alto livello, selezionato dai Comuni e – perché no? – dalla società civile, in particolare associazioni ambientaliste e di consumatori, in modo che essi ne abbiano piena fiducia. Il costo aggiuntivo di questa “struttura tecnica di controllo” potrebbe essere anch'esso coperto dall'aumento dei canoni di cui si è detto.

Ma a questo punto emerge una domanda, per cui non ho una risposta certa; solo molti dubbi. In un sistema del genere, dove la collettività ha gli strumenti necessari ed il “peso” per operare un reale controllo sulle scelte, è effettivamente necessario un ente unico di gestione o sarebbe possibile immaginare diversi soggetti incaricati della gestione, ciascuno con una sua specificità (territoriale o tecnica)? Se la risposta fosse: no, un ente unico non è effettivamente necessario, allora sarebbe effettivamente il caso di mandare in pensione la legge “Galli” e pensare seriamente a qualcosa di nuovo.

#### 1.4.3 L'acqua al centro della progettazione urbana

Una gestione sostenibile delle acque nelle nostre città non può essere affidata esclusivamente al servizio idrico: il modo di progettare l'ambiente urbano – lo abbiamo visto ai capitoli 5 e 6 – ha un ruolo essenziale e dipende dai piani regolatori e dai progettisti: i primi devono prevedere una struttura urbana ed una normativa tecnica adeguata, i secondi devono interpretare le norme, adattandole allo specifico contesto in cui operano,

Nei **box 5.4 e 5.5** abbiamo visto come sia possibile integrare nel disegno urbanistico ed edilizio, sistemi per la raccolta della pioggia e per il trattamento e riuso delle acque grigie: tali soluzioni dovrebbero diventare pratiche abituali nelle trasformazioni urbane ed edilizie, così come la pianificazione alla scala urbana della gestione delle acque di pioggia<sup>12</sup>.

E' evidente però, che ciò che serve non sono regole generiche, spesso inutilmente vincolanti, ma soluzioni “sartoriali”, adeguate a raggiungere l'obiettivo della migliore gestione possibile nel contesto locale. Abbiamo visto, ad esempio, come la norma contenuta nel D.lgs 152/99 (e rimasta invariata nel D.Lgs 152/06), che obbliga alla separazione delle reti bianche dalle reti nere per tutte le nuove costruzioni, spesso sia del tutto inutile, in quanto le acque

---

<sup>11</sup> Il volume, prodotto dal CIRF, Edito da Mazzanti (2005) si può ordinare contattando il cirf ([info@cirf.org](mailto:info@cirf.org)). Sul sito del CIRF ([www.cirf.org](http://www.cirf.org)) è anche disponibile una presentazione del volume

<sup>12</sup> Approfondimenti ed esperienze innovative di successo sulla gestione urbana sostenibile delle acque, sono state raccolte dall'International Water Association nel volume *Cities of the future: towards integrated sustainable water and landscape management*. A cura di V. Novotny e P. Brown. IWA publishing 2007.

separate, in mancanza di un recapito per le acque bianche, vengono riunite immediatamente a valle dell'intervento.

Un principio di validità generale è ancora una volta quello del “chi inquina paga”, che può essere declinato, ad esempio, in modo da ridurre gli effetti negativi delle acque di pioggia a livello urbano: in pratica si tratta di prevedere un cospicuo “onere di urbanizzazione” aggiuntivo, proporzionale alla superficie impermeabilizzata, se la destinazione finale delle acque di pioggia è la rete fognaria. Si tratta di una misura che va ad integrare le norme, già esistenti in molti piani di bacino o territoriali, volte a garantire la cosiddetta “invarianza idraulica”, che prevedono la necessità di compensare con opportuni volumi di laminazione, il maggior deflusso dovuto all'impermeabilizzazione. In questo caso, il significato dell'onere di urbanizzazione aggiuntivo è legato alla copertura dei costi necessari a far fronte ai problemi derivanti dall'immissione in fogna delle acque di pioggia: vasche di pioggia o trattamento degli sfioratori.

Ma il principale obiettivo della misura non è quello di acquisire le risorse necessarie per intervenire “a valle” per migliorare la gestione delle acque di pioggia, ma spingere chi realizza l'urbanizzazione a trovare soluzioni “a monte”, che permettano di non recapitare le acque bianche in fogna. Un'applicazione concreta di questo principio la sta praticando la Provincia di Rimini, attraverso la variante al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) per il recepimento del Piano di Tutela delle Acque Regionale, attualmente (maggio 2008) in corso di adozione. La variante modifica le norme di attuazione del PTCP, che dovranno essere recepite da tutti i Comuni nei propri piani urbanistici, prevedendo un costo aggiuntivo per chi scarica le acque di pioggia in fognatura: la norma è differenziata per le acque contaminate e non contaminate (che sono distinte in base a criteri stabiliti da un regolamento tecnico regionale) e prevede oneri molto maggiori per le acque non contaminate, che possono essere tranquillamente accumulate o smaltite sul suolo (vedi Box 7.2).

---

#### **Box 7.2 Regole per favorire la gestione sostenibile: l'esempio della Provincia di Rimini**

---

Ma l'adozione di norme urbanistiche volte a disincentivare pratiche sbagliate e favorire soluzioni ecosostenibili non è che un piccolo esempio concreto: è necessario un ben più profondo ripensamento della pianificazione urbana e territoriale, che punti a riequilibrare il rapporto tra acqua e città. Ancora un volta Massarutto<sup>13</sup> ci restituisce una fotografia nitida dello squilibrio che ha caratterizzato le politiche urbane degli ultimi decenni: *“Una prima dimensione rilevante del conflitto è quella tra sviluppo urbano e altri usi dell'acqua. La città cresce, e proietta la sua ombra sul territorio circostante. Risorse un tempo usate liberamente devono essere messe a disposizione delle case, delle fabbriche, della produzione di elettricità. Spazi crescenti devono essere sacrificati alle zone di espansione fluviale a monte per consentire allo sviluppo urbano di occupare gli spazi a valle al sicuro dalle piene. Attività agricole devono essere sacrificate o limitate per salvaguardare le zone di captazione. I fiumi dove vengono recapitati i reflui si inquinano, così come il suolo invaso da discariche e residui smaltiti in modo più o meno corretto.*

*Nel passato, il modello era prevalentemente estensivo: più la città cresceva, più allargava la sua impronta sul territorio limitrofo; il suo potere economico e politico le permetteva di tacitare facilmente le proteste, le ragioni della crescita economica e il mito dello sviluppo accelerato costituiscono anche un potente fattore di consenso sociale. Mentre la città*

---

<sup>13</sup> Opera citata alla nota 7

*colonizza la campagna assoggettandola alle proprie esigenze, masse di contadini abbandonano la campagna per venire in città. E alimentano ulteriormente il circuito. Further from farther, sintetizza Barraqué: sempre di più, da sempre più lontano.*

*Nei paesi in via di sviluppo, in particolare in Cina e in India, è questo il cuore del problema. Megalopoli come Pechino, Shanghai, Chongqing, Manila, Delhi, Mumbai, Mexico, Cairo si espandono a vista d'occhio, occupano spazio, le periferie industriali diventano centri residenziali lasciando in eredità falde contaminate, e tutto questo avviene con modalità analoghe, ma a una velocità incredibilmente maggiore di quanto accadde da noi un secolo fa.*

*In Europa, e certo anche in Italia, questo schema è da tempo arrivato a un punto di non ritorno. Il circolo vizioso si è rotto: prima o poi, l'ombra della città non può più estendersi, vuoi perché incontra l'ombra di un'altra città, vuoi perché anche la campagna ha raggiunto un livello di benessere e potere che le permette di opporre il rifiuto, vuoi ancora perché le interconnessioni sono diventate così pervasive e onnipresenti da rendere necessario un approccio completamente nuovo. Mentre gli "idrodinosauri" – come sono stati definiti i progetti ispirati alla filosofia del passato – si avviano all'inesorabile estinzione, essendo i loro costi finanziari, ambientali e sociali ormai insostenibili, un nuovo paradigma si afferma: dapprima nelle università, poi nella pratica professionale dei più avveduti, infine nella prassi gestionale e amministrativa. Una filosofia le cui parole chiave sono prevenire piuttosto che curare, assecondare la natura piuttosto che opporvisi frontalmente, adattare la domanda invece che sviluppare l'offerta, restituire spazi al fiume e all'ecosistema idrico invece che occuparli sistematicamente. La riconversione dell'agricoltura e dell'industria lascia spazi che è bene sfruttare, prima che ad occuparli siano centri commerciali, aeroporti e nuove zone residenziali suburbane."*

Ecco dunque la grande sfida per le città e gli urbanisti del futuro: mettere l'acqua al centro della progettazione urbana, ma in modo totalmente diverso da quanto è stato fatto in passato. L'acqua, infatti, è sempre stata elemento fondamentale della città: le fontane, i "waterfront", i grandi acquedotti, sono stati per secoli indissolubilmente legati all'idea stessa di benessere, di sviluppo e anche di "cultura" urbana, mentre il lato meno nobile del ciclo – quello degli scarichi – era relegato nel sottosuolo e di conseguenza ignorato. La svolta per gli urbanisti di domani consiste nel ripensare il rapporto tra acqua e spazio urbano tenendo insieme tutte le facce che riguardano questo complesso rapporto, in termini strutturali e funzionali. Si tratta di una sfida forse meno complessa di quella energetica, ma altrettanto urgente, che coinvolge in modo profondo l'organizzazione dello spazio urbano. Sarà necessario averla ben presente, non solo per la realizzazione di nuovi edifici o la ristrutturazione di quelli esistenti, ma anche quando si progettano le strade, i parcheggi, le ferrovie, i parchi, le reti ecologiche. E bisognerà farlo in fretta, prima che la crescita inesorabile degli edifici consumi il suolo miracolosamente rimasto o liberato dalla deindustrializzazione.

## **1.5 Epilogo**

Nelle città del futuro potrebbe quindi avvenire qualcosa di simile a quello che avverrà, secondo Jeremy Rifkin, in campo energetico. Sostiene infatti l'economista ambientale americano<sup>14</sup>: "ciò che dobbiamo immaginare da qui a 25 anni sono milioni di edifici – case, uffici, centri commerciali, parchi industriali e tecnologici – costruiti per servire sia da "centrali elettriche" che da habitat. Sto parlando di edifici che raccolgono e generano energia a livello

---

<sup>14</sup> Jeremy Rifkin "Case a tutta energia". *L'espresso*, 8 maggio 2008. Traduzione di Rosalba Fruscalzo



locale...”. Anche nella gestione delle acque potremmo arrivare nel 2050 ad una situazione molto diversa da quella che conosciamo oggi....

Gli edifici o intere porzioni di città del 2050 sono ormai in grado di produrre autonomamente una quota rilevante delle risorse idriche necessarie al proprio funzionamento, attraverso il risparmio, l'accumulo di acque meteoriche, il riuso delle acque grigie depurate. Il servizio collettivo di distribuzione a livello urbano, è limitato alla sola acqua potabile, il cui consumo si è drasticamente ridotto a circa il 30% dei consumi dei primi anni del secolo, riducendo i costi di gestione e permettendo di distribuire acqua di miglior qualità. Questo ha consentito di liberare, in Italia circa 5 milioni di metri cubi di acque, destinate ad altri usi o lasciate alla circolazione naturale.

Le reti fognarie continuano a funzionare, ma sono state adattate a veicolare acque di scarico sempre più concentrate, per la riduzione dei consumi idrici: reti non troppo estese, che confluiscono in sistemi di depurazione e riutilizzo, costituiti in gran parte da zone umide, boschi e piantagioni di biomasse forestali integrati nella rete ecologica urbana, nei parchi e nelle zone agricole periurbane.

Ma la riconnessione dei cicli di azoto e fosforo tra consumatori urbani e produttori agricoli, dipende solo in piccola parte dal riuso delle acque depurate, perché è garantito dal fatto che oltre il 50% delle utenze civili ha attivato la raccolta separata delle urine: i costi delle ristrutturazioni edilizie necessarie e dell'acquisto dei sanitari, sono stati coperti in gran parte dalle imprese produttrici di fertilizzante, che ora gestiscono la raccolta delle urine umane per la produzione di fertilizzanti, avendo abbandonato i vecchi processi produttivi resi antieconomici dall'aumento dei costi energetici e dalla rarefazione dei minerali fosforici.

La diffusione dei sistemi di accumulo delle acque meteoriche, dei tetti verdi, di superfici drenanti e di zone umide per la laminazione, ha radicalmente modificato la risposta idrologica delle zone urbane: ora le piogge che cadono sulle città non vengono subito scaricate a valle gonfiando i torrenti, ma accumulate e restituite lentamente. Queste trasformazioni hanno dato un contributo fondamentale per la gestione degli eventi meteorici estremi, resi sempre più frequenti dal cambiamento climatico.

Queste imponenti trasformazioni sono state rese possibili grazie alla diffusione di tecnologie e pratiche della “gestione sostenibile” provocata da una profonda revisione del quadro normativo e delle pratiche amministrative. Ma la molla iniziale della trasformazione è stato il profondo cambiamento culturale avviato dopo la grande crisi idrica del 2012, che ha portato in 6 mesi ad un aumento di oltre 10 volte dei canoni per le concessioni idriche ed al raddoppio delle tariffe idriche. Lo “shock” del 2012 ha portato la questione idrica al centro dell'attenzione, ricordando a tutti i cittadini che non è scontato avere acqua pulita dal rubinetto di casa o poter scaricare il nostro WC. Ma se lo shock del 2012 ha contribuito in modo determinante a cambiare l'attitudine dei cittadini verso i problemi dell'acqua e degli scarichi, la diffusione capillare delle nuove tecnologie per la gestione sostenibile è avvenuta a partire dal 2017, in seguito alla vittoria del Pritzker Prize da parte dell'architetto indobrasiliano Ivan Moqueiba, progettista della “Home Wetland”, un sistema *indoor* di fitodepurazione ad alta efficienza, utilizzabile sia per le acque grigie che per le acque nere (alleggerite delle urine). La Home Wetland, e le numerose imitazioni che seguirono, divennero in pochi anni un oggetto di design irrinunciabile per le classi medie, inizialmente nei paesi più sviluppati (Brasile, Cina, India) e a seguire in Sud Africa, in Australia, negli USA e perfino nella vecchia e sonnacchiosa Europa...