

## La situazione idrica italiana alla luce del regolamento (UE) 2020/741

di Maria Ambrosio

Le criticità della situazione idrica del nostro Paese sono tratteggiate in un recentissimo rapporto dell'ISTAT<sup>1</sup>.

Anzitutto, sebbene nel 2020 siano stati erogati quotidianamente 215 litri di acqua potabile per abitante, ossia oltre il quadruplo di quanto previsto dalla normativa per il «soddisfacimento dei bisogni essenziali»<sup>2</sup>, si sono avuti razionamenti idrici in undici Comuni capoluoghi di Provincia/Città metropolitane; il loro numero è salito a quindici nel 2021, coinvolgendo per la prima volta dal 2010 un Comune del Nord (Verona, con razionamento durato cinquantacinque giorni). Dopo il 2018 anche nel 2021 Prato ha conosciuto restrizioni protrattesi per sessantuno giorni, mentre Chieti, Agrigento e Trapani hanno sperimentato una sospensione o riduzione del flusso idrico quasi tutti i giorni dell'anno. Nel 2022 il 9,7 per cento delle famiglie italiane ha lamentato irregolarità nel servizio idrico. Complessivamente il volume di acqua estratto nel 2020 per impieghi domestici, pubblici, commerciali, artigianali, industriali e agricoli è stato pari a 9,19 miliardi di metri cubi, corrispondenti a circa 422 litri per abitante al giorno, che rappresenta il quantitativo più alto in termini assoluti dell'intera UE; nel *ranking* relativo al prelievo *pro capite* l'Italia si colloca invece al secondo posto dopo la Grecia con 155 metri cubi annui per abitante rispetto al 158 dello Stato ellenico. L'85 per cento circa del prelievo deriva da acque sotterranee, il 16,1 per cento da acque di superficie, il restante 0,1 per cento da acque marine o salmastre<sup>3</sup>.

Le difficoltà gestionali dei servizi idrici sono in parte riconducibili alla frammentazione del *management* della risorsa acqua e alle conseguenti inefficienze di sistema, come si può facilmente desumere dal numero di gestori ancora operanti: dopo un picco di 7.826 unità registratosi nel 1999 si è avuto un *trend* in costante decrescita. Purtuttavia i gestori di servizi idrici in attività nel 2020 erano ancora 2.391.

Altro annoso e gravissimo problema sono le perdite idriche totali<sup>4</sup> in distribuzione, che nel 2020 sono risultate in crescita rispetto al 2018, ammontando a 3,4 miliardi di metri cubi (42,2 per cento rispetto al precedente 42 per cento<sup>5</sup>). Al riguardo l'ISTAT scrive: «Le perdite rappresentano uno dei principali

<sup>1</sup> *Le statistiche dell'ISTAT sull'acqua. Anni 2020-2022* del 21 marzo 2023.

<sup>2</sup> Il quantitativo minimo di acqua vitale necessario al soddisfacimento dei bisogni essenziali è stato fissato in 50 litri ad abitante al giorno, pari a 18,25 metri cubi all'anno, dal d.p.c.m. 13 ottobre 2016 intitolato «Tariffa sociale del servizio idrico integrato» pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 270 del 18 novembre 2016.

<sup>3</sup> La Cina si sta già ampiamente attrezzando per «la creazione di un nuovo modello di sviluppo che consenta di comprendere e gestire la dialettica tra la protezione dell'ecosistema marino uso del mare come fonte di energia» e non solo, come riporta G.E. VALORI in *Intelligenza artificiale tra mito e realtà. Motore di sviluppo o pericolo imminente?*, Soveria Mannelli, 2021, 159; sull'argomento, in tale opera, si segnala in particolare il capitolo «Il domani della geopolitica: l'intelligenza artificiale e la Cina», 145-155.

<sup>4</sup> Le perdite idriche si distinguono in:

- perdite totali, ottenute sottraendo i volumi erogati autorizzati ai volumi immessi in rete;
- perdite apparenti, dovute a volumi sottratti senza autorizzazione (ad es. allacci abusivi) e a volumi erogati, ma non misurati per imprecisione o malfunzionamento dei contatori (ad es. per il gelo nelle zone montane), che devono necessariamente essere volumi stimati dai gestori di rete;
- perdite reali, ottenute per differenza tra le perdite totali e quelle apparenti, che sono imputabili a deterioramento, corrosione, rotture delle tubazioni e corrispondono al volume di acqua che fuoriesce dal sistema di distribuzione disperdendosi nel sottosuolo.

<sup>5</sup> Secondo EurEau, la Federazione europea delle associazioni nazionali dei servizi idrici, la dispersione idrica dipende sostanzialmente dalla vetustà e dallo stato di manutenzione del sistema idrico, ma è inoltre riconducibile alla lunghezza complessiva

problemi per una gestione efficiente e sostenibile dei sistemi di approvvigionamento idrico e, benché molti gestori del servizio idrico abbiano avviato iniziative per garantire una maggiore capacità di misurazione dei consumi, la quantità di acqua dispersa in rete continua a rappresentare un volume cospicuo, quantificabile in 157 litri al giorno per abitante. Stimando un consumo *pro capite* pari alla media nazionale, il volume di acqua disperso nel 2020 soddisferebbe le esigenze idriche di oltre 43 milioni di persone per un intero anno». Il valore più alto per le perdite idriche in distribuzione si ha in Basilicata (62,1 per cento), il più basso in Valle d'Aosta (23,9 per cento). In un Comune su quattro va dispersa oltre la metà dell'acqua messa in distribuzione.

Per quanto attiene alle implicazioni del regolamento (UE) n. 2020/741, va notato che nel 2020 erano operanti in Italia 18.042 impianti di depurazione delle acque reflue urbane, con più di un terzo degli impianti situato nel Nord-Ovest. Il parco depuratori appare al momento di dimensioni adeguate, essendo dimensionato per trattare un carico massimo di inquinanti in ingresso di 107 milioni di abitanti equivalenti.

Un'ulteriore problematica può riguardare la tariffazione delle risorse idriche. Nel 2021 la Corte dei conti europea, nel suo rapporto speciale sull'uso sostenibile dell'acqua in agricoltura, nota che gli assunti della PAC vengono sovente disattesi dalle modalità di pagamento adottate dai vari Stati membri, in quanto esse, per lo più, garantiscono prezzi inferiori per il settore agricolo ponendo al contempo enfasi più su progetti di irrigazione, che vanno ad aumentare lo stress idrico, che su misure di risparmio della risorsa<sup>6</sup>. La Corte dei conti ritiene che gli attuali sistemi di tariffazione<sup>7</sup> non tengano in adeguata considerazione l'impatto ambientale dell'uso delle risorse idriche e il suo costo nascosto per la società, ritenendo che vadano invece applicati sistemi di tariffazione «virtuosi», in grado di incentivare, ad esempio, l'efficienza dei sistemi di irrigazione oppure che introducano una maggiorazione del prezzo dell'acqua nelle zone a maggiore scarsità idrica oppure ancora applicando prezzi differenziati, più alti per le acque sotterranee rispetto a quelle di superficie e per l'acqua dolce rispetto all'acqua riciclata.

La Corte dei conti europea ha quindi raccomandato alla Commissione a) di chiedere agli Stati membri di motivare prezzo dell'acqua ed esenzioni relative al settore agricolo<sup>8</sup>; b) di riaccomodare i pagamenti PAC all'uso sostenibile delle risorse idriche; c) di garantire che i progetti a finanziamento europeo consentano il conseguimento degli obiettivi della direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE.

Il principio «chi inquina paga», per la Corte dei conti europea, deve applicarsi a maggior ragione anche agli usi agricoli dell'acqua, tanto più perché solo di rado i fondi europei vengono impiegati per aumentare le risorse idriche disponibili, ad esempio attraverso tecniche naturali di ritenzione idrica del suolo, quali la creazione di fasce-tampone formate da siepi, erba o vegetazione perenne; il lasciare nel suolo residui

---

della rete, al numero di connessioni e alle differenti situazioni topografiche che vanno a condizionare le caratteristiche idrauliche e pressorie (dati *Eureau.org*).

<sup>6</sup> European Court of Auditors, *Sustainable water use in agriculture: CAP funds more likely to promote greater rather than more efficient water use*, special report n. 20, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, 30-31.

<sup>7</sup> Il rapporto evidenzia tre modalità di tariffazione: a) a seconda del volume utilizzato; b) sulla base della capacità massima di pompaggio del sistema di irrigazione espressa in l/h o Kw/h; c) per ettaro, indipendentemente dalla quantità di acqua utilizzata. Al riguardo si rimanda a L. GIRALDO - G. DONO - S. SEVERINI, *Pricing of irrigation water under alternative charging methods: Possible shortcomings of a volumetric approach*, in *Agricultural Water Management*, 97/2010, 1795-1805 e G. DONO - L. GIRALDO, *Irrigation Water, Alternative Pricing Schemes under Uncertain Climatic Conditions*, in *Problems, Perspectives and Challenges of Agricultural Water Management*, InTechOpen, 2012, ove si sottolinea che la distribuzione dell'acqua per uso agricolo avviene spesso attraverso impianti sovradimensionati, in quanto progettati e costruiti in epoche in cui si riteneva che le produzioni agricole avrebbero potuto espandersi in maniera assai più forte, e pertanto operanti in condizioni di sottoutilizzo. Ciò comporta inefficienze di rilievo e aumenta i costi medi del funzionamento ben al di sopra delle soglie che si avrebbero in condizioni di operatività ottimale.

<sup>8</sup> Il rapporto della Corte dei conti europea evidenzia ad esempio che in Emilia-Romagna l'acqua per uso agricolo costa poco meno di € 50 per modulo (art. 1081 c.c.: il modulo è l'unità di misura dell'acqua corrente, pari a 100 l/s tranne che per l'uso industriale in cui è pari a 3.000.000 mc/anno), ossia ha un prezzo di 42,6 volte inferiore all'acqua potabile e di 308,5 volte inferiore all'acqua per scopi industriali.

colturali della stagione precedente che, riducendo il flusso dell'acqua, ne limitino l'erosione; il ripristino di zone umide che fungano da serbatoi naturali a lento rilascio; l'adozione di tecniche di risparmio idrico, come il passaggio a sistemi più efficienti di irrigazione (a goccia, *sprinkler*); la modernizzazione degli impianti esistenti, con la copertura dei canali aperti a limitarne l'evaporazione e la riparazione delle falle e dei guasti che provocano dispersioni idriche; l'adozione di metodiche di coltivazione fuori terra e senza terra, «vale a dire utilizzando tecniche di coltivazione che consentono alle piante di crescere in substrati inerti con l'aggiunta di sostanze nutritive e al contempo di ridurre il consumo di risorse naturali preziose ed esauribili, come l'acqua»<sup>9</sup>.

Tuttavia la Corte dei conti europea sottolinea che l'efficientamento non basta se non è unito a comportamenti virtuosi, in quanto esso non sempre induce un risparmio idrico, ma anzi causa un effetto rimbalzo<sup>10</sup>, ossia induce a utilizzare in altro modo l'acqua risparmiata, impiegandola persino per colture ad alta intensità idrica<sup>11</sup>, oppure innesca il cosiddetto paradosso idrologico per cui la maggiore efficienza nell'irrigazione può provocare una riduzione del ritorno delle acque di superficie ai corsi d'acqua<sup>12</sup>.

Al termine della propria analisi la Corte dei conti europea ha formulato le seguenti raccomandazioni:

- 1) La Commissione deve chiedere agli Stati membri di motivare la tariffazione dell'acqua per uso agricolo e le esenzioni dal requisito di autorizzazione preventiva all'estrazione idrica, la quale non deve comunque avere impatto significativo sui corpi idrici (termine ultimo: 2025).
- 2) In ambito PAC i finanziamenti non possono prescindere dal rispetto degli *standard* ambientali<sup>13</sup>, quindi, per quanto riguarda le risorse idriche, deve essere rispettato il principio di un loro uso sostenibile (termine ultimo: 2023).
- 3) Nel rispetto delle regole elaborate per la PAC post-2020 – sviluppo sostenibile e gestione efficiente delle risorse naturali (acqua, aria e suolo) –, i progetti di irrigazione per i quali si richiede sovvenzione dovranno contribuire al conseguimento degli obiettivi della direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE (termine ultimo: 2023 – inizio nuova PAC – e 2026 – valutazione intermedia).

Nell'assunzione delle decisioni politiche in materia di risorse idriche, si dovranno comunque sempre tenere a mente le parole di Gandhi che ci esortano a considerare la nostra Terra e quanto essa racchiude come un prestito ricevuto dalle generazioni future che richiede quanto meno un'equa restituzione di quanto dato: «*The earth, the air, the land, and the water are not an inheritance from our forefathers but on loan from our children. So we have to hand over to them at least as it was handed over to us*». E così ci viene anche ricordato che «Digitalizzazione e *green economy*, se opportunamente accompagnate dal sostegno pubblico verso forme di reciproca interazione intelligenti ed efficaci, possono essere determinanti non soltanto nella “rinascita” post pandemica, ma possono altresì consegnare ai nostri figli un mondo migliore, più efficiente

---

<sup>9</sup> Al riguardo si rimanda alla estesa e minuziosa disamina del tema di G. STRAMBI, *L'innovazione nel settore agricolo europeo. Le colture «fuori terra» come un altro modo sostenibile di fare agricoltura?*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, 3, 380-394, in cui si sottolineano i punti di forza [il «basso consumo di acqua e suolo» (p. 390)] e gli elementi di debolezza delle colture idroponiche [tra questi ultimi, ad es., la «forte dipendenza da tecnologie che richiedono un costante approvvigionamento energetico» (*in vi*) e il fatto che la normativa dell'Unione in materia di agricoltura biologica vieti espressamente la coltivazione idroponica alle aziende operanti in tale settore, il che comporta che le colture idroponiche non possano fregiarsi del marchio bio né beneficiare degli incentivi per l'agricoltura biologica (pp. 391-392)], e ciò in quanto la produzione biologica prevede che le colture siano nutrite attraverso l'ecosistema del suolo, mentre nelle colture idroponiche le piante crescono su un substrato inerte grazie all'apporto di minerali solubili ed elementi nutritivi (p. 392).

<sup>10</sup> OECD, *Mitigating Droughts and Floods in Agriculture: Policy Lessons and Approaches*, OECD Publishing, Paris, 2016.

<sup>11</sup> Già A. SCIAUDONE, *Agricoltura, persona, beni (una prospettiva per lo studio sulla qualificazione giuridica dei beni)*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, 2, 164, ricordava come «l'agricoltura sia divenuta una potenziale fonte di inquinamento della risorsa idrica, quasi esclusivamente per effetto del mutamento delle tecniche di coltivazione e dello sviluppo di modalità di allevamento intensive, e come questa circostanza abbia generato una tensione verso la protezione della risorsa, a sua volta generatrice di una rinnovata regolazione dell'esercizio dell'attività produttiva prima sconosciute».

<sup>12</sup> European Environment Agency, Report 17/2020.

<sup>13</sup> European Court of Auditors, *Integration of EU water policy objectives with the CAP: a partial success*, special report n. 04, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014.

e più sano di quello nel quale vivevamo prima che il virus sconvolgesse le nostre vite»<sup>14</sup>.

Si pone quindi ineludibile la necessità di indagare «questo fenomeno completamente nuovo con lo spirito giusto: mettendo, cioè, da parte ogni vecchia certezza tolemaica e affrontando senza rete – *come in una svolta copernicana contemporanea – una materia così complessa, per molti aspetti letteralmente sconvolgente*»<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> G.E. VALORI, *op. cit.*, 156.

<sup>15</sup> Testualmente O. DILIBERTO, prefazione al testo di G.E. VALORI, *op. cit.*, 10.