

La politica europea dell'acqua ¹

1.1 Il binomio politica ambientale e mercato unico integrato europeo

Una politica dell'acqua dell'Unione europea è nata nel corso degli anni '90 seguendo due percorsi differenti ma strettamente intrecciati: quello dell'attuazione di una politica «comune» dell'ambiente a livello europeo, e quello del mercato dei servizi pubblici nell'ambito della realizzazione del mercato unico integrato.

In linea con il primo percorso, l'asse centrale della politica dell'acqua è stato costruito sull'acqua in quanto risorsa naturale da preservare in uno stato ecologico buono (qualità dell'acqua) contro i processi di ipersfruttamento della risorsa e di contaminazione ed inquinamento. Seguendo tale percorso, l'Unione europea è pervenuta nel 2000 all'approvazione della prima «grande legge» dell'Unione sull'acqua (la citata DQE-Acqua 2000), il cui obiettivo principale è stato quello di fissare al 2015 il raggiungimento in tutti gli Stati dell'Unione di un buono stato ecologico delle risorse idriche.

Seguendo il secondo percorso, che a tutt'oggi rimane un percorso più difficile e frastagliato del primo, l'Unione europea è giunta nel 2006 all'adozione di una «Direttiva sui servizi» ⁽²⁾, il cui scopo era di iniziare un processo di organizzazione del mercato unico integrato dei servizi, servizi pubblici idrici inclusi.

All'inizio, in Europa, i «tempi» dei due percorsi coincisero, più o meno. Il 1992 fu l'anno del Primo Vertice Mondiale della Terra a Rio de Janeiro in occasione del quale la comunità internazionale non solo cercò di dare una concretezza politica mondiale all'obiettivo dello sviluppo sostenibile, secondo i principi di sostenibilità adottati nel 1987 con «il rapporto Brundtland» su «Our Common Future»,⁽³⁾ ma anche adottò il principio dei beni naturali come beni economici (in particolare, l'acqua fu definita per la prima volta come «bene economico», cioè sottomesso alle regole del mercato). ⁽⁴⁾ Il 1992 fu anche l'anno dell'adozione del Trattato di Maastricht che consacrò il primato della creazione del mercato europeo unico integrato come caposaldo fondamentale dell'integrazione europea.

I sei anni di differenza tra la DQE Acqua e la Direttiva sui servizi non sono molti, ma denotano che se in

¹ Tratto da: APRA - AUDIZIONI PUBBLICHE REGIONALI SULL'ACQUA - Prima Audizione «Le problematiche europee nel contesto mondiale» Padova (Fiera), 22 marzo 2013 - DOSSIER STRATEGICO redatto da Riccardo Petrella Professore emerito dell'Università Cattolica di Lovanio (B), Presidente dello IERPE (Institut Européen de Recherche sur la Politique de l'Eau), Bruxelles (B)

² La Direttiva europea 123/CE del 12 12 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

³ Presentato il 1987 alla Commissione Mondiale dell'ambiente e dello sviluppo delle Nazioni Unite, contiene la definizione «ufficiale» di sostenibilità e di sviluppo sostenibile fatta sua dalla comunità internazionale.

⁴ Si tratta di uno dei quattro principi detti di Dublino, approvati dalla Conferenza internazionale sull'acqua organizzata dalle Nazioni Unite a Dublino nel marzo 1992 in preparazione del Primo Vertice Mondiale della Terra tenutosi a Rio de Janeiro nel giugno 1992.

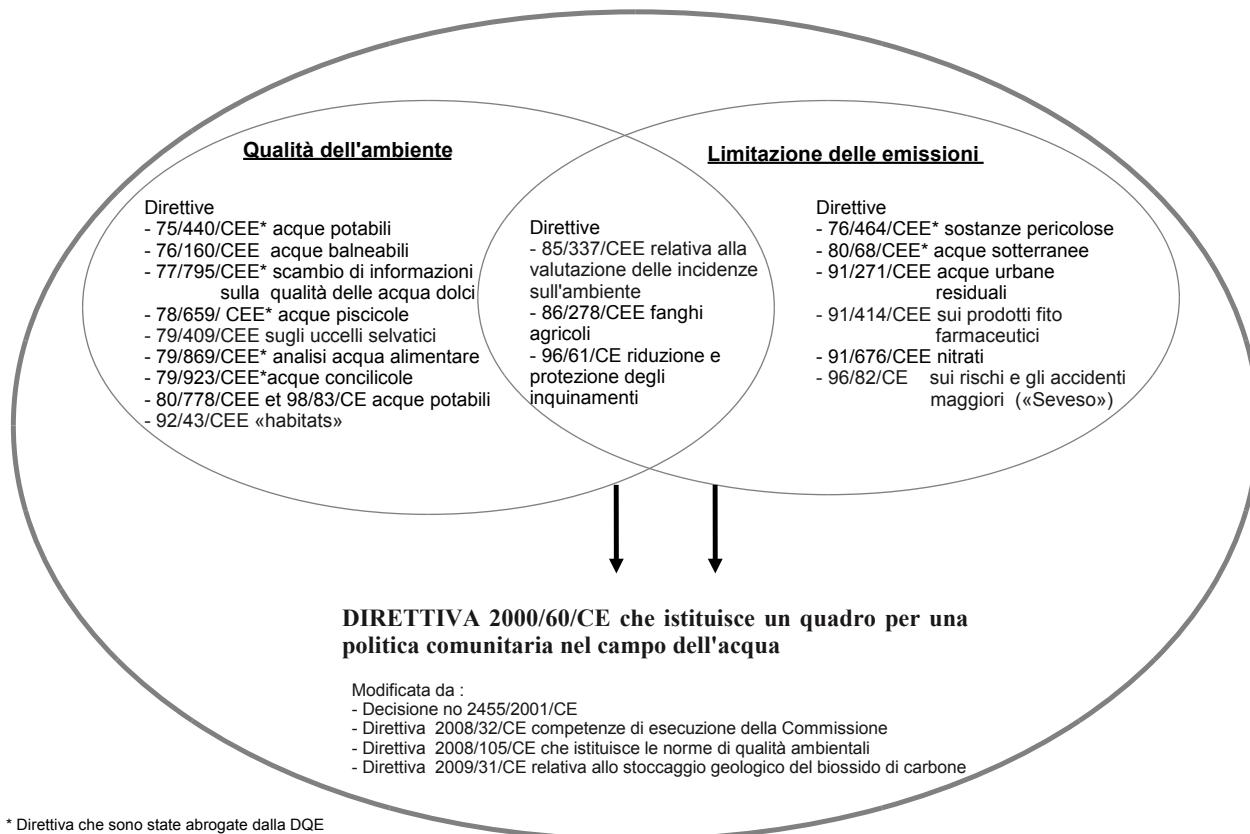
nome del paradigma dello sviluppo sostenibile fondato sui meccanismi dell'economia di mercato diventato nel frattempo uno dei paradigma chiave della concezione economica e sociale dell'Unione europea la politica dell'Unione nel campo dell'acqua ha potuto avanzare sulla base di un accordo "politico" sull'acqua come risorsa naturale/bene economico, lo stesso non è accaduto per la scelta dell'Unione in favore di una sottomissione dei servizi pubblici, servizi idrici inclusi, alle logiche del mercato. Per citare un solo esempio, ricordiamo che l'emendamento Miller, approvato dal Parlamento europeo nel 2006 all'unanimità, alla proposta della Direttiva sui servizi stabilisce che i servizi idrici devono essere considerati esclusi dalle obbligazioni del mercato unico.

La sintonia/distonia tra l'approccio ambientale dello sviluppo sostenibile e l'approccio del mercato in seno alla politica dell'acqua in Europa è rimasto un problema non interamente risolto, anche se la bilancia, come emergerà dalle sezioni che seguono, si è spostata in favore della sintonia perché le autorità dell'Unione europea sono diventate sempre di più favorevoli al paradigma dello sviluppo sostenibile ispirato ai principi dell'economia di mercato e secondo il quale «non v'è sviluppo sostenibile al di fuori dell'innovazione rispondente ai criteri di efficienza e di razionalizzazione dell'economia di mercato» (5).

Al di là di queste considerazioni, il fatto saliente della DQE Acqua 2000 resta che essa ha riunificato ed integrato in un solo quadro normativo e programmatico un'ampia serie di direttive settoriali adottate negli anni precedenti (vedi Figura 1), sulla base di principi e strumenti di natura economica sanciti

5 E' la tesi fondatrice del World Business Council on Sustainable Development, www.wbcsd.org.

FIGURA 1 - LE DUE LINEE DIRETTRICI D'INTERVENTO DELLA LEGISLAZIONE EUROPEA NEL SETTORE DELL'ACQUA PRIMA DELLA DQE



nell'art. 9 della DQE-Acqua e allegati annessi quali, il prezzo dell'acqua fondato sul principio del «*full recovery cost*» (recupero dei costi totali) e dei principi corollari «chi consuma paga» e «chi inquina paga». Un articolo del tutto centrale e qualificante della DQE e che dimora il caposaldo economico «costituente» della politica dell'Unione europea nel settore dell'acqua.

2.2 Dalla Direttiva Quadro Europea - Acqua al Piano di salvaguardia delle risorse idriche europee

Nell'uno come nell'altro percorso, l'Unione europea è rimasta «bloccata» rispetto ai piani iniziali dell'integrazione europea degli anni '60 al livello di una Unione (non si parla più di «Comunità europea») fondata su un mercato unico ed una moneta unica (a geometria territoriale variabile in termini di Stati dell'Unione ad essi aderenti). Essa non è riuscita, ad oggi, a dotarsi di poteri politici sovranazionali comuni relativi al governo dell'economia, del welfare, della finanza, della politica estera (commercio compreso).

Risultato: sempre di più le politiche dell'Unione europea hanno tendenza, per essere riconosciute ed accettate dagli Stati membri, a ripiegarsi su elementi natura economica e giuridico-economica (costi, vantaggi, opportunità, crescita, concorrenza, organizzazione dei mercati, competitività, finanziamenti, ..) dando così ai meccanismi economici del mercato unico la «legittimità» di base delle misure politiche

proposte e messe in opera.

Riguardo l'ambiente, il concetto di «politica comune europea» ha subito negli ultimi dieci anni un'evoluzione riduttiva: l'aggettivo «comune» (come quello di «comunitario») è quasi scomparso dal vocabolario dell'UE per lasciare il posto al concetto di politica definita e gestita sulla base di accordi di partenariato su progetti condivisi tra i «portatori d'interessi» (gli «stakeholders», «parties prenantes», in francese). L'Unione ha spostato sempre di più la natura delle decisioni europee sulla linea vicina a quella dei trattati internazionali intergovernativi con la novità che le «parti firmatarie» non sono più solamente gli Stati, ma tutti gli «stakeholders», pubblici, privati, misti che siano (compresi, dunque, gli Stati membri, le Regioni, le collettività locali...) di svariata natura. Gli «stakeholders» vi partecipano per cooptazione e, «formalmente», su basi di uguaglianza. Questa annotazione è importante, da mantenere in memoria perché secondo le dichiarazioni ufficiali della Commissione europea, la DQE-Acqua ha come secondo obiettivo principale quello di promuovere la *partecipazione del pubblico* (art.14). La formula utilizzata dalle istituzioni europee per descrivere lo spirito e le finalità della Direttiva è stata “Getting Europe's water cleaner. Getting the citizens involved”. (6)

Come si è detto, la DQE-Acqua ha fissato al 2015 il raggiungimento dell'obiettivo di un buono stato ecologico delle risorse idriche europee. A questo fine, la Direttiva ha introdotto un'altro principio chiave della concezione «politica» dell'esecutivo europeo in materia d'acqua, cioè il postulato che i distretti idrografici (composti da uno o più bacini) (da definire entro il 2004 in tutti gli Stati membri), devono essere l'unità di base al fine della gestione delle acque (art.3 par.1) e, quindi, l'obbligo per gli Stati di sottomettere entro il 2009 i loro «Piani nazionali di gestione delle acque per bacini idrografici». La Direttiva stabilisce che la messa in attuazione dei piani di gestione deve essere fatta entro il 2012. Secondo il calendario fissato dalla Direttiva, il 2013 è dedicato all'esame dei progressi compiuti e delle soluzioni possibili per superare e rimuovere gli ostacoli esistenti al raggiungimento dell'obiettivo del 2015.

Ed è così che è nato «Il Piano di salvaguardia delle risorse idriche europee», più conosciuto come «The Water Blueprint» (7).

6 <http://ec.europa.eu> del 21 settembre 2012

7 Comunicazione della Commissione sul “Piano di salvaguardia delle risorse idriche europee” COM(2012) 673 finale, del 14 novembre 2012

2. La politica dell'acqua dell'Unione Europea secondo il “Water Blueprint”

2.1 Cos'è il «Water Blueprint». Di cosa tratta.

Il «Water Blueprint» è incontestabilmente il documento politico più importante proposto dalla Commissione Europea in materia di «gestione dell'acqua» dopo la DQE-Acqua. Esso è stato concepito come lo strumento chiave per disegnare la «base programmatica» delle scelte dell'Unione europea riguardo le problematiche dell'acqua in Europa fino al 2030. In effetti, tenuto conto delle evoluzioni poco incoraggianti registrate nel corso dei primi dieci anni di attuazione della Direttiva, l'UE ha deciso di slittare dal 2015 al 2027 il termine di realizzazione dell'obiettivo. Il che significa che se le proposte contenute nel Blueprint dovessero essere approvate dal Consiglio dei Ministri dell'UE e dal Parlamento europeo, la politica dell'acqua in Europa è già «delineata» fino al 2030 e sarà difficile cambiarla prima di detto termine.

Il «Water Blueprint» riprende la struttura tematica della Direttiva. Le prime pagine sono dedicate all'uso del suolo. La Commissione non usa mezzi termini: i dati mostrano un aumento importante del degrado ambientale malgrado i progressi realizzati. Secondo gli studi condotti dall'Agenzia Europea dell'Ambiente, *il buono stato ecologico delle acque al 2010 è stato raggiunto solo dal 43% delle acque. La stima per il 2015 è del 53%*. Il documento della Commissione afferma che «*Lo stato ecologico e chimico delle acque dell'UE è in pericolo, diversi territori dell'UE sono a rischio di carenza idrica e gli ecosistemi possono diventare più esposti a eventi estremi come alluvioni e siccità*» (p.3). Ciò porta la Commissione ad esaminare in dettaglio la duplice questione della vulnerabilità delle risorse idriche europee di fronte agli effetti prevedibili del cambio climatico (inondazioni e siccità), e della rarefazione crescente dell'acqua nell'UE. Secondo la Commissione i processi di rarefazione e di carenza idrica sono destinati ad intensificarsi. Per la Commissione, l'acqua è diventata e resterà una risorsa rara, scarsa.

Fra le principali cause del fallimento dell'obiettivo 2015, il «Blueprint» annovera:

- lo stato insufficiente ed inadeguato delle conoscenze sulle risorse idriche, sui flussi idrici, sui bilanci idrici, sulle varie componenti e loro interazioni in tutte le fasi del ciclo lungo dell'acqua. Da qui, secondo la Commissione, l'importanza della ricerca e dell'innovazione tecnologica, del miglioramento del legame tra scienza e decisori;
- il debole sostegno all'attuazione della Direttiva da parte dei governi degli Stati membri in termini di monitoraggio dello stato chimico delle acque, la debolezza delle misure contro i prelievi eccessivi, le perdite da rete, i fenomeni di inquinamento e di contaminazione, ed il basso livello di investimenti nelle «infrastrutture verdi»;
- l'insufficiente applicazione nei piani di gestione e nella pratica gestionale degli strumenti

economici, cioè dei principi affermati nell'art.9 sul prezzo dell'acqua («recupero dei costi totali di produzione», «chi consuma paga», «chi inquina paga»). Secondo la Commissione, la mancata applicazione rigorosa, omogenea ed estesa di un efficace sistema dei prezzi deve essere considerata una delle cause maggiori dei problemi di efficienza idrica dell'UE;

- il livello basso di «governanza» dell'acqua (partecipazione del pubblico fondata sul coinvolgimento dei «portatori d'interessi»).

2.2 Gli obiettivi del «Piano». I pilastri su cui si fonda l'architettura programmatica del «Piano»

Il «Piano di salvaguardia» riprende integralmente i principi ispiratori, le norme ed i mezzi di azione proposti dalla DQE, tanto che una delle prime affermazioni del «Piano» è di considerare che non v'è alcun bisogno di modificare i dispositivi legislativi esistenti (nessuna revisione della Direttiva, quindi) . «L'obiettivo della sostenibilità di tutte le attività che hanno un impatto sulle acque, al fine di garantire la disponibilità di acqua di qualità per un uso idrico sostenibile ed equo» (p.4) resta intatto. Per gli estensori del «Piano, il problema maggiore sta nel rimuovere gli ostacoli che hanno frenato ed impedito finora l'applicazione efficace della Direttiva. Pertanto, secondo la Commissione europea, la principale funzione del «Piano» è di rinforzare la forza normativa e programmatica delle regole e degli gli strumenti della Direttiva e meglio organizzare le modalità di cooperazione europea tra gli Stati e tutti i portatori d'interesse affinché siano realizzati gli obblighi incombenti sugli Stati membri.

La piena adesione del «Piano» ai principi ispiratori, alle norme e agli strumenti di intervento della Direttiva emerge con forza dall'analisi dei pilastri «ideologici» su cui poggiano l'impianto analitico e l'architettura propositiva del nuovo documento della Commissione. Come tutti gli altri grandi attori del sistema, la Commissione assume come punto di partenza della sua strategia l'inevitabilità della permanenza e dell'aggravamento in futuro della rarefazione dell'acqua e dei conflitti, nei termini descritte nella prima sezione. Il testo parla di «tendenze preoccupanti che indicano un aumento e un'espansione della carenza idrica e dello stress idrico che secondo le previsioni colpiranno nel 2030 circa la metà dei bacini fluviali dell'UE» (p.11)

Per far fronte alla rarefazione della «risorsa», la Commissione propone due serie di risposte/misure da adottare. In primo luogo, attuare delle politiche di prezzi che incentivino un uso efficiente delle acque. Occorre «fissare il giusto prezzo dell'acqua», dice, anche perché, è sua convinzione che «il non applicare un prezzo a una risorsa limitata come l'acqua può' essere ritenuto alla pari di una sovvenzione dannosa per l'ambiente» (p.11). In secondo luogo, promuovere le tecnologie e le pratiche che consentono un uso efficace dell'acqua , «in linea con l'obiettivo generale di efficienza idrica stabilito nel quadro di Europa 2020»(p.11). (8)

8 Comunicazione della Commissione su «Europa 2020. L'Europa efficiente sul piano delle risorse» COM (2011)21 e Comunicazione della Commissione «Roadmap for a resource efficient Europe»COM(2011)571

L'esplicito inquadramento della strategia per l'acqua nella «Strategia Europa 2020», centrata sulla crescita economica e la questione energetica e, attraverso questa, sull'insieme dell'uso delle risorse europee, è un elemento importante per capire le matrici ideologiche e politiche del «Piano». Così come si può anche comprendere il ruolo centrale assegnato all'innovazione tecnologica e, a monte, alla conoscenza. Una conoscenza delle risorse idriche non solo in termini fisico-naturali ma altresì di bilanci e di contabilità delle risorse idriche. (p.12) . Il «Piano» considera che la contabilità idrica «costituisce l'anello mancante della gestione idrica in molti bacini » e che essa «colma una lacuna attraverso l'aggregazione di conoscenze che finora erano disponibili solo in maniera disaggregata e frammentaria» (p. 12).

Per quanto riguarda l'innovazione tecnologica è superfluo ricordare che l'innovazione è diventata nella cultura della Commissione europea il «lasciapassare» ideologico presso tutti i governi degli Stati membri, il mondo del business e della finanza, come lo fu a partire dagli anni '80, e lo resta; la parola «competitività». In nome dell'innovazione per la competitività, tutte le proposte diventano «politicamente corrette» e, dunque, realiste, possibili. Non a caso l'*European Innovation Partnership on Water* (EIP-Water), approvato a qualche giorno dalla pubblicazione del «Piano» è stato presentato dalla Commissione come il motore principale di sostegno per l'attuazione degli obiettivi del «Piano» al 2027-2030. (9)

E' anche in questa prospettiva che si comprende l'opzione operata, in maniera sempre più forte nel corso degli ultimi 10 anni, da parte della Commissione di considerare la partecipazione degli «stakeholders», in particolare i portatori di interesse del mondo industriale e finanziario, come la condizione determinante per l'attuazione del «Piano. Ciò, partendo dal duplice postulato (in parte contestabile) che, a) i saperi tecnico-scientifici e manageriali che contano sono appannaggio del mondo delle imprese, soprattutto private, e che b) le risorse finanziarie necessarie per investire nell'innovazione si trovano nei mercati finanziari e dipendono largamente dai fondi d'investimento privati. Per questo, la composizione dei vari comitati consultativi e «steering committees» creati dalla Commissione nel campo dell'acqua vede una forte maggioranza dei rappresentanti dei portatori di interesse del mondo industriale e finanziario.

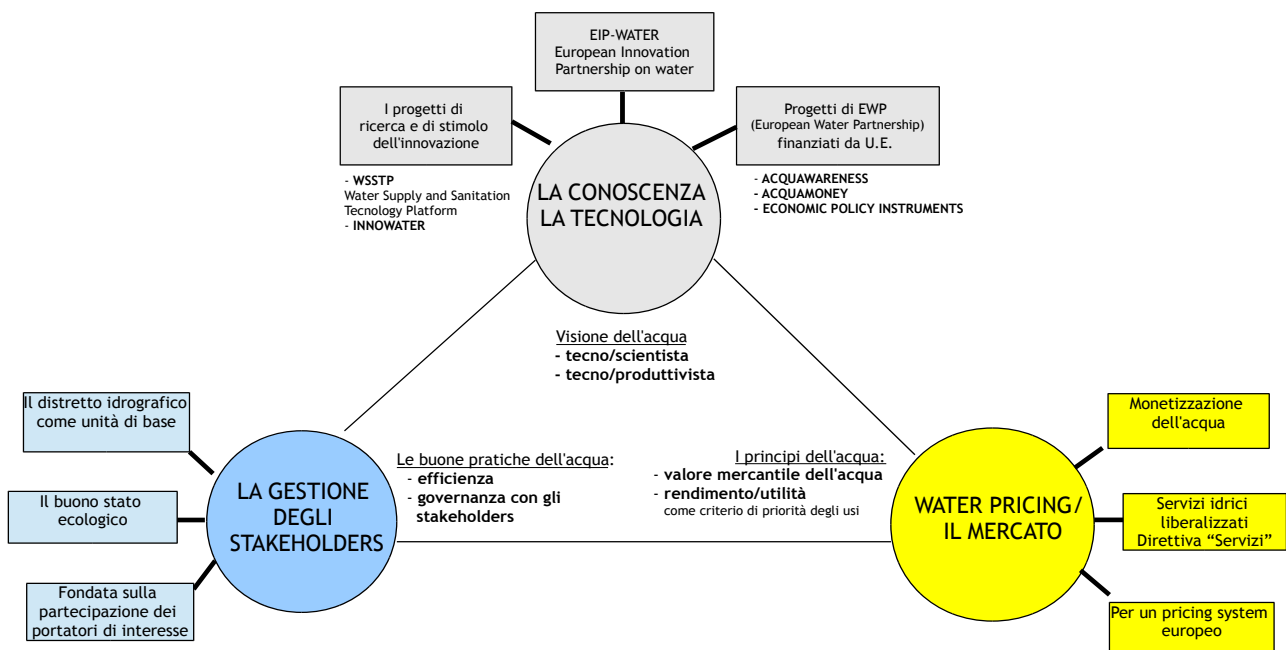
La sola definizione dell'acqua data dalla Commissione europea nella prima riga del documento è la seguente «L'acqua è una risorsa indispensabile per gli esseri umani, per la natura e per l'economia». Non c'è dubbio che avere aggiunto «e per l'economia» mira a ben precisare la natura della risorsa cui si riferisce la Commissione, e cioè una risorsa «produttiva», facente parte della «sfera economica» in linea con la concezione oggi prevalente dell'economia come scienza e pratica gestionale delle risorse e mezzi disponibili per ottimizzare la produzione, l'accessibilità e il consumo dei prodotti e servizi destinati a soddisfare i bisogni degli individui. Il documento non menziona alcun'altra definizione. La Commissione europea non pensa che l'acqua sia un bene essenziale ed insostituibile per la vita, un bene «sociale»: l'indispensabilità è una nozione più «leggera» e più limitata dell'essenzialità e dell'insostituibilità.

9 Comunicazione della Commissione sul «Partenariato per l'innovazione nel settore dell'acqua» COM (2012) 216 del 10 maggio 2012

Qualcosa d'indispensabile può essere sostituita o cessare di esserlo e può non essere essenziale, non avere un valore «industriale» e di utilità di scambio (mercantile).

Anche la qualità delle acque è vista come uno strumento importante e indispensabile perché non può esservi una attività economica efficiente (e quindi utile, redditizia, creatrice di crescita economica e di benessere per gli esseri umani e la natura) se le risorse idriche non sono in uno stato ecologico buono.

FIGURA 2 - I TRE PILASTRI SU CUI SI BASA LA CONCEZIONE DEL «PIANO»



La Commissione non fa alcun riferimento all'acqua come «risorsa pubblica» e tanto meno come «bene pubblico». Essa si situa in piena sintonia con una visione dell'acqua dominata da una concezione tecno-produttivista e utilitaristica, per l'appunto contabile. Le parole le più usate, quasi esclusive, per parlare dell'acqua sono la massa/le masse, il flusso/i flussi, il bilancio/i bilanci, la disponibilità, l'accessibilità, l'uso, il consumo, l'efficienza, il costo, il prezzo, il commercio. Per la Commissione l'acqua ha un grande valore, ma un valore unicamente strumentale di scambio, di utilità secondo i principi dell'economia di mercato concorrenziale (in realtà, oligopolistico).

Su queste basi, è del tutto coerente sostenere che «dare un prezzo «giusto» all'acqua» nel quadro di una monetizzazione generalizzata dell'acqua e della natura, rappresenta lo strumento appropriato per una gestione efficiente dell'acqua merce. Di conseguenza, è altresì coerente la scelta della Commissione di associare, far partecipare e assegnare il compito di monitorare, gestire e decidere delle priorità degli usi e delle modalità di uso ai portatori d'interessi economici, privati o pubblici che siano.

2.3 I building blocks del «Piano»

Il «Piano» è stato costruito nel corso di un lungo e complesso lavoro di analisi, progettazione ed «ingegneria» politica a partire da quel che la Commissione stessa definisce «i building blocks», e cioè un insieme di studi, di valutazioni delle politiche nazionali, di momenti di consultazione pubblica, d'indagini della Commissione sulle inondazioni e la siccità in seno all'UE. La grande maggioranza sono atti dovuti, altri sono il risultato di scelte fatte dalla Commissione su pressione di alcuni Stati membri. E' il caso del «Fitness check» cioè dell'indagine condotta dai servizi della Commissione per identificare le legislazioni, le misure e le pratiche politiche ed economiche, che a livello nazionale ed europeo, secondo la Commissione, hanno impedito gli Stati membri di liberarsi dal «peso» delle regolazioni, della burocrazia, e dei vincoli «sociali», «ambientali» e, quindi, di poter applicare le disposizioni della DQE. Certo, al di là dei contenuti, introdurre nel linguaggio politico europeo la nozione di «fitness» come se le politiche potessero essere esaminate in termini di «grassi da ridurre», e di «agilità ed eleganza nella marcia» non ci sembra che sia un'iniziativa felice.

Nella figura 3 abbiamo aggiunto alla lista dei *building blocks* menzionati dalla Commissione altri mattoni la cui presenza permette di meglio discernere l'insieme degli elementi chiave che, in realtà, hanno strutturato la fabbrica del «Piano». La Commissione non spiega le ragioni della loro assenza.

Così, nessuna menzione è fatta del grosso mattone delle ricerche finanziate dalla Commissione prima e dopo la DQE, in particolare tra il 2002 ed il 2012, sul valore economico dell'acqua e la valutazione dei costi e dei benefici dell'ambiente e delle risorse naturali: un campo di ricerca «nuovo» chiamato «la problematica ERCB» (Environment and Ressource Costs and Benefits). I lavori sulla ERCB sono di grande importanza non solo per precisare e meglio legittimare i contenuti dell'art.9 della Direttiva sul «prezzo dell'acqua» cui, come abbiamo visto, la Commissione attribuisce un ruolo centrale per la «gestione efficace» delle risorse idriche dell'Europa, ma sono essenziali per la definizione e la costruzione del «modello idroeconomico» europeo la cui proposta costituisce probabilmente, a nostro avviso, una, se non la, grande novità del «Piano».

I progressi compiuti in materia di «monetizzazione dell'acqua» sono alimentati dalle ricerche ERCB.

La Commissione ha finanziato, tra altri, quattro progetti:

- 1 nel 2002, il progetto WAT-ECO («Water Economy») che ha dato il via ai lavori sulla ERCB;
- 2 tra il 2006 ed il 2009 il progetto AQUAMONEY (costo più di 2 milioni di euro) mirante all'approfondimento ed alla definizione operativa degli elementi chiave al fine di costruire un sistema di prezzi dell'acqua «water pricing system»). Al progetto hanno partecipato 16 centri di ricerca di 13 paesi dell'UE);
- 3 tra il 2009 ed il 2011 il progetto WAT («Water and Territories») Intereg, sulle analisi economiche delle domande di acqua di un territorio;
- 4 dal 2011 al 2013 è stato eseguito il progetto EPI-Water («Evaluating Economic Policy Instruments

for Sustainable Water Management in Europe») che ha ricevuto circa 3,5 milioni di euro ⁽¹⁰⁾.

Tra le organizzazioni più impegnate ed attive in questo campo figura l'OFWAT, l'Office of Water del Regno Unito, cioè l'Agenzia (o Autorità) Nazionale per l'Acqua, creata a seguito della privatizzazione dei servizi idrici e delle infrastrutture idriche del Regno Unito decise dal governo Thatcher nel 1989. Da allora, OFWAT è in seno alle istanze dell'Unione Europea uno dei i più convinti sostenitori della privatizzazione e della monetizzazione dell'acqua. Visto il peso politico del Regno Unito sulle decisioni e sul funzionamento dell'UE, non occorre essere uno specialista politico e giuridico dell'acqua e degli affari europei per rendersi conto dell'influenza delle ricerche suddette sulle scelte politiche della Commissione e del Consiglio dei Ministri dell'UE.

Di diversa e forse maggiore importanza è l' influenza esercitata sulle scelte in materia di politica dell'acqua dalla Direttiva sui servizi del 2006 ⁽¹¹⁾ e dalla proposta di una nuova direttiva presentata dalla Commissione nel 2011. ⁽¹²⁾ La posta in gioco è notevole se il Consiglio dei Ministri ed il Parlamento europeo decidono formalmente o di fatto (in mancanza di un accordo politico chiaro in materia), che i servizi idrici, non solo quelli del piccolo ciclo (captazione, potabilizzazione, distribuzione, fognature e trattamento della acque reflue), ma anche quelli a monte, a valle e a latere del ciclo corto, devono essere considerati parte integrante dei SIEG (Servizi di Interesse Economico), in quanto *servizi di rilevanza economica*, le scelte fatte dalla DQE Acqua e confermate dal Piano saranno definitivamente consacrate nella loro pienezza. Il margine oggi esistente per una concezione economica differente dell'acqua sparirà almeno fino al 2030.

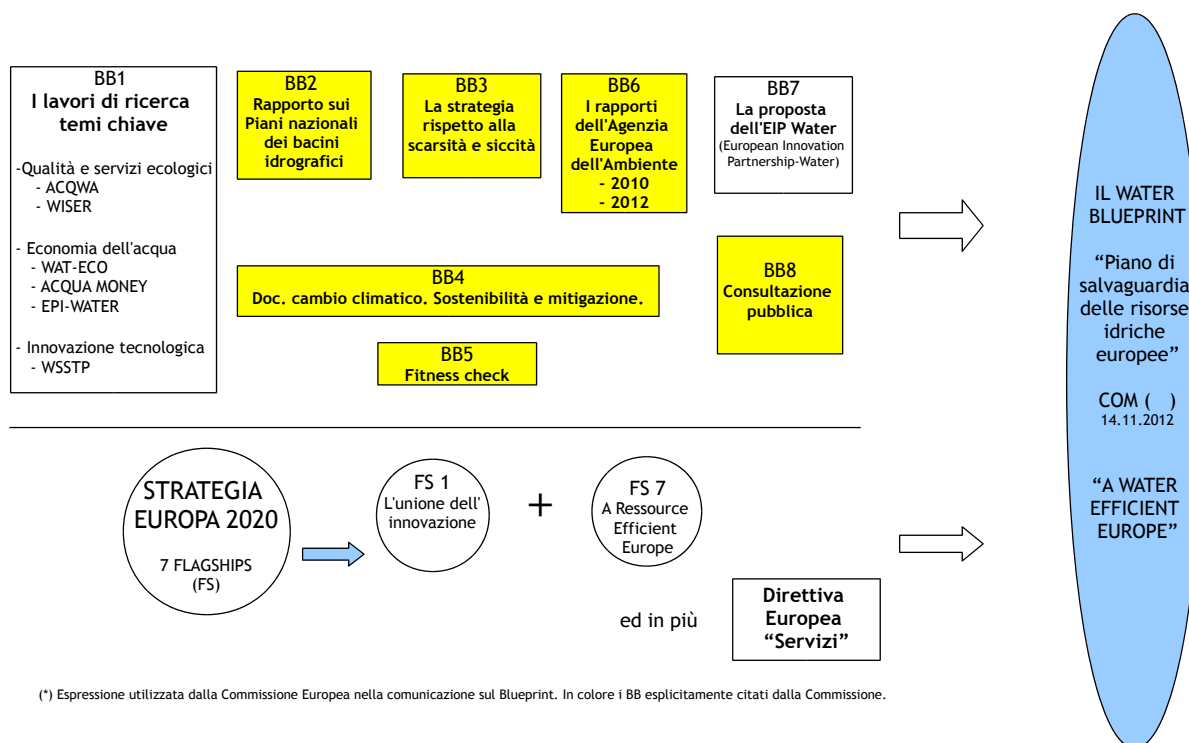
10 Per un'informazione più dettagliata, consultare il Catalogue of EU funded projects in Environmental research 2007-2012 nel sito web <http://ec.europa.eu/research/environment>

11 *op.cit.*

12 Si tratta di due Comunicazioni della Commissione, l'una sugli appalti pubblici COM(896) del 12 ottobre 2011 e l'altra sull'applicazione dei contratti di concessione COM(2011)897.

FIGURA 3 - COME E' STATO COSTRUITO IL "WATER BLUEPRINT"

I "BUILDING BLOCKS" (*)



(*) Espressione utilizzata dalla Commissione Europea nella comunicazione sul Blueprint. In colore i BB esplicitamente citati dalla Commissione.

Infine, è parso necessario ricordare il ruolo fondamentale e determinante d'inquadramento della politica dell'acqua rappresentato dalla «Strategia Europa 2020»⁽¹³⁾. Il titolo della Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 è esplicito «*Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*», *intelligente*, attraverso lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione; *sostenibile*, basata su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva; *inclusiva*, volta a promuovere l'occupazione, la coesione sociale e territoriale. Gli obiettivi da raggiungere entro il 2020 sembrano, allo stato delle cose e delle scelte in corso, piuttosto irrealizzabili:

- 1 portare al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni;
- 2 investire il 3% del prodotto interno lordo (PIL) in ricerca e sviluppo;
- 3 ridurre le emissioni di carbonio al 20% (e al 30% se le condizioni lo permettono), aumentare del 20% la quota di energie rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20%;
- 4 ridurre il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portare al 40% il tasso dei giovani laureati;
- 5 ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà.

A tal fine, la Commissione ha proposto «sette iniziative faro» («flagships») di cui due sono di diretta rilevanza per la politica dell'acqua:

- *l'Unione dell'innovazione*, per sostenere la produzione di prodotti e servizi innovativi, in particolare quelli connessi ai cambiamenti climatici, all'efficienza energetica, alla salute. In questo contesto sono

stati definiti quattro programmi europei di partenariato per l'innovazione, di cui uno, già menzionato, è l'EIP-Water. Lo scopo dell'EIP-Water è triplice: accelerare i processi di innovazione nel campo dell'acqua; contribuire allo sviluppo sostenibile e all'occupazione; e stimolare l'adozione delle innovazioni nell'acqua da parte dei mercati e della società, il tutto mettendo insieme gli attori pubblici e privati e le misure volte a sostenere l'equazione tra domanda e offerta d'acqua;

- l'iniziativa per *Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse* («*Ressources Efficient Europe*»), per sostenere la gestione sostenibile delle risorse e ridurre le emissioni di carbonio, sostenendo la competitività dell'economia europea e la sua sicurezza energetica.

Gli obiettivi della «*Ressources Efficient Europe*» costituiscono e il quadro di riferimento «politico» e «operativo» generale entro il quale si situa il compito assegnato dalla Commissione con «il Piano» alla «nuova» politica dell'acqua dell'UE, e cioè «*A Water Efficient Europe*».

Il contesto essendo quello descritto, due sono le grandi sfide che «il Piano» ha la funzione di affrontare e di contribuire a risolvere:

- 1 il «governo» delle interrelazioni tra acqua, agricoltura, industria, energia, trasporto, case (città), territorio.
- 2 la concretizzazione dell'obiettivo «get citizens involved». La partecipazione dei cittadini.

2.4 Le due sfide del «Water Efficient Europe»

La sfida del «governo» delle interrelazioni tra acqua, agricoltura, industria, energia, trasporto, case (città), territorio.

Secondo la Commissione, il successo del «Piano» anche quale è attualmente, dipenderà, largamente dalla maniera in cui il concetto di «*A Water Efficient Europe*» è impostato e messo in atto. In effetti, l'uso efficiente significa agire al cuore delle relazioni tra acqua, agricoltura/alimentazione, salute, energia, trasporto e, quindi, l'abitato, le case, il funzionamento delle nostre città e delle nostre regioni in quanto sistemi «integrati» di attività agricole, industriali, energetiche, di trasporto, di modi di vita.

Attualmente in Europa (UE) i principali prelievi d'acqua sono due: il raffreddamento dei processi di produzione d'energia, soprattutto nucleare, e poi l'irrigazione. I dati del «Piano» sono chiari: «*il 44% dell'estrazione è destinata in Europa all'acqua di raffreddamento nella produzione energetica, il 24% all'acqua per l'agricoltura*» (p.13 del «Piano»). Per quanto riguarda l'inquinamento e la contaminazione, l'attività agricola e le produzioni industriali a forte intensità chimica e di materiali tossici vengono in prima linea.

Un'altra caratteristica «critica» dello stato attuale delle interrelazioni si situa a livello della gestione «economica»: i prelievi per gli usi domestici rappresentano in media meno del 20% del totale nel mentre costituiscono circa l'80% dei pagamenti delle fatture dell'acqua. Certo l'accessibilità per abitante del m³ d'acqua potabile (per usi domestici) ha dei costi sensibilmente più elevati del m³ per l'irrigazione o gli usi

industriali/energetici. La differenza di presa a carico dei costi dell'acqua tra gli usi domestici e gli altri usi resta però eccessiva, soprattutto se si calcolano i costi dell'inquinamento e contaminazione provocati dagli usi energetico/industriali ed agricoli, molto più elevati degli usi domestici. (con l'eccezione delle nuove forme d'inquinamento da acque domestiche (WC- urine) causate dai tassi elevati di tossicità dei medicinali assorbiti da una popolazione urbana sempre più vecchia e quindi ad alta medicalizzazione).

Una delle critiche più incisive e giustificate fatte alla DQE fu quella di non aver affrontato in maniera coerente e forte «il governo» delle interrelazioni tra la quantità d'acqua buona accessibile e le fonti di deteriorazione dell'acqua. Non solo la messa in luce delle cause dovute al sistema di produzione agricola, alle attività industriali, al sistema energetico, all'utilizzo del suolo e alla «gestione» del territorio è debole, «troppo politicamente corretta», ma soprattutto le misure volte a dare alla società un potere reale di controllo e di sanzione rimangono fragili e inadeguate.

Il «Piano» è certo più incisivo, e leggermente più volontario. La Commissione ha ragione di insistere sulla debolezza dei sistemi di governo delle interrelazioni a livello degli Stati membri evidenziata dalla valutazione dei piani nazionali di azione per bacini idrografici.

Anticipando un poco su quanto seguirà, non si ha tuttavia l'impressione che la Commissione abbia fatto i «salti» normativi e programmatici necessari al fine di promuovere una effettiva politica europea integrata delle acque, capace di dare all'UE ed in particolare alle varie regioni, la possibilità di rispondere su basi cooperative alla sfida del «governo dell'interdipendenza». Non è sufficiente, come propone il «Piano», di agire principalmente sugli strumenti di politica economica (meccanismi di mercato e stimoli pubblici) e sulla promozione dell'innovazione tecnologica. Questi sono strumenti di cui gli utilizzatori più potenti e le regioni più sviluppate e ricche posseggono già un controllo articolato ed efficace. Inoltre, il «governo delle interrelazioni» non può essere lasciato individualmente alle regioni in un contesto di competitività per l'accesso alle risorse. Come l'esperienza mostra ad abundantiam, in tali condizioni solo le regioni forti e competitive «sopravviveranno» e ciò non contribuirà affatto allo sviluppo sostenibile di una «Water Efficient Europe». La grande maggioranza delle regioni del Mediterraneo, italiane comprese, e dell'Europa centrale ed orientale, non saranno in grado di raggiungere l'obiettivo dell'efficienza idrica.

A causa delle diversità di situazioni e di «potere» economico e politico tra le regioni non è auspicabile di trasferire alle regioni la totale responsabilità della gestione delle interrelazioni, ma di strutturare la condivisione delle responsabilità, a livello per l'appunto dei distretti idrografici, in maniera da eliminare i fattori di inuguaglianza che generano nel campo agricolo, dell'energia, dell'industria e della finanza, enormi asimmetrie tra le regioni a livello del potere di controllo e di uso sulle risorse disponibili.

L'altra grande sfida: «get citizens involved». La partecipazione dei cittadini

Come ricordato, «Get citizens involved» è stato presentato dalle autorità dell'UE come il secondo «grande» obiettivo della DQE-Acqua. L'art 14 gli è specificamente dedicato e stipula «Il successo della presente direttiva dipende da una stretta collaborazione e da un'azione coerente a livello locale, della

Comunità e degli Stati membri, oltre che dall'informazione, dalla consultazione e dalla partecipazione dell'opinione pubblica, compresi gli utenti».

A tal fine, la Direttiva ha previsto tre passaggi obbligati per gli Stati in vista della redazione dei Piani nazionali di gestione dei bacini idrografici (PGB) entro il 2009: diffusione al pubblico (entro il 2006) di un calendario e di un programma di lavoro per la produzione dei PGB; diffusione (entro il 2007) di una panoramica delle più importanti questioni di gestione delle acque del distretto sulla quale gli attori sociali potranno esprimere le proprie osservazioni; diffusione (entro il 2008) di una copia preliminare del piano. Abbiamo ricordato in dettaglio quanto sopra perché ci permette di formulare una serie di brevi osservazioni che serviranno di introduzione al trattamento della problematica della partecipazione dei cittadini secondo la visione attuale della Commissione e alle luce delle pratiche in corso. Anzitutto c'è da notare la varietà e la vaghezza dei termini usati in materia: si parla senza alcuna specificazione di informazione pubblica, di consultazione, di partecipazione dell'opinione pubblica compresi gli utenti, di attori sociali che possono esprimere le loro osservazioni. Altrimenti detto, per «partecipazione», i legislatori europei intendono unicamente i processi d'informazione e di consultazione: *un'informazione dall'alto* (i poteri pubblici) verso il basso (l'opinione pubblica, gli attori sociali); *una consultazione non vincolante* e limitata all'espressione di un'opinione sulle questioni più importanti della gestione delle acque. Un po' poco, a dire il vero, per poter parlare di «partecipazione dei cittadini». Tutti sappiamo che l'informazione e la consultazione non vincolante rappresentano i primi stadi elementari sul percorso della partecipazione ma non costituiscono processi partecipativi. Per partecipazione si intende in insieme di forme e modalità attraverso le quali i cittadini sono direttamente coinvolti nella definizione e selezione dei problemi e delle priorità, nella definizione degli obiettivi e delle scelte di un programma pubblico, nella definizione e approvazione di una legge (per esempio di iniziativa popolare, referendum abrogativo...), di una misura amministrativa, di un piano d'azione collettivo, nei processi di valutazione dei risultati di una politica, di un programma, e persino nella gestione di un programma pubblico, di parte di un servizio collettivo.

Eppure, i dirigenti europei disponevano già nel 2000 a livello europeo un abbondante «tesoro» di normative, di esperienze e di programmi in materia di partecipazione dei cittadini nell'ambito delle politiche di gestione del territorio, dello sviluppo sostenibile, delle città sostenibili. Ricordiamo, fra altre, la *Carta di Aalborg* (Carta delle città europee per la durabilità) del 1994; la *Convenzione di Aarhus* del 1998 su «l'accesso all'informazione e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia di ambiente».

In realtà, già prima del 2000, le autorità dell'UE hanno progressivamente interpretato e trasformato il concetto di partecipazione dei cittadini al governo e alla gestione della res publica nel concetto di «governanza» degli stakeholders. Nella concezione oggi prevalente, la partecipazione che conta è quella della «governanza economica» di cui «i portatori d'interessi» sono considerati i protagonisti naturali. E dentro i quali sono inclusi anche i cittadini e le stesse istituzioni pubbliche rappresentative, compresi gli Stati, le Regioni.

Per l'Unione europea, «get citizens involved» significa soprattutto «get stakeholders involved». Il «Piano» ha fatto sua questa mutazione. Gli «stakeholders» sono sistematicamente menzionati come soggetti centrali dell'attuazione del «Piano». La parola «cittadini» non è mai usata. E' scritto che «il successo dell'approccio proposto dal Piano dipenderà dalla misura in cui gli Stati membri saranno disposti a intervenire per coinvolgere i portatori d'interesse e dare un seguito alle proposte della Commissione....» (p.4)

Chi sono i portatori d'interesse? Gli «stakeholders» sono diventati l'attore principale di tutte le politiche europee. La loro partecipazione è considerata la base di legittimazione e di ottimizzazione della gestione delle varie politiche UE. Nel campo dell'acqua, per la Commissione europea essi sono:

- 1 le istituzioni pubbliche (governi nazionali, ministeri, governi regionali, amministrazioni locali/municipali)
- 2 enti misti pubblici-privati (esempio: l'EUREAU, la federazione europea delle imprese idriche)
- 3 il mondo delle imprese (finanza inclusa) e loro associazioni di settore (esempio, la ELO-European Landowners Organisation) o professionali (esempio? la Federutility italiana..)
- 4 il mondo accademico e della ricerca, e loro reti europee
- 5 le ONG.

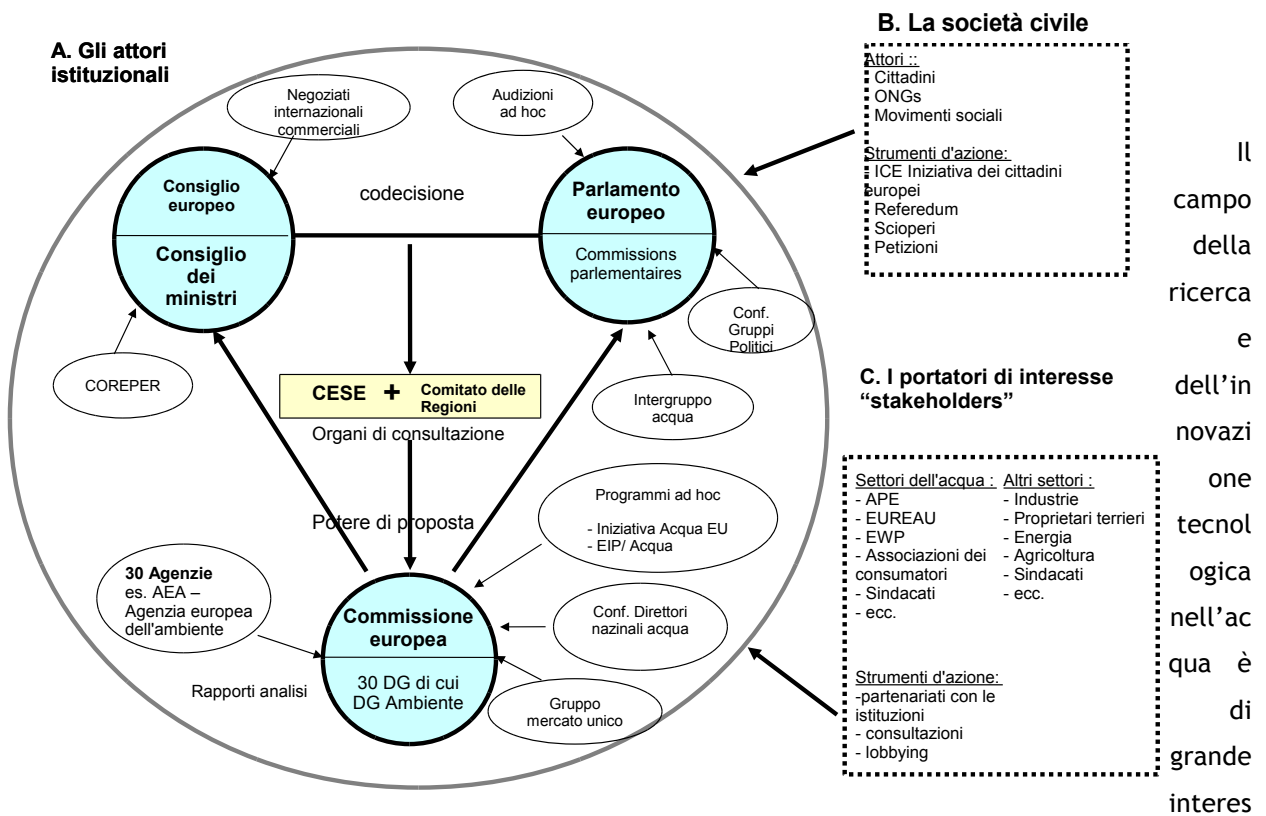
I sindacati operai figurano raramente fra gli «stakeholders» presi in considerazione. La definizione ed il riconoscimento a livello dell'UE degli «stakeholders» solleva qualche problema per quanto riguarda il mondo accademico e della ricerca e le ONG. Allo stato attuale, il mondo accademico e della ricerca è sempre più popolato da soggetti di natura giuridica privata, non più pubblici o che, pur restando pubblici formalmente, si trovano sotto l'influenza delle grandi imprese multinazionali che assicurano il loro finanziamento via i contratti di ricerca e la sponsorizzazione di programmi e attività diverse. Lo stesso dicasi per le ONG direttamente finanziate chi da governi e chi da imprese il più sovente tramite le loro fondazioni. Il caso del WWF è una buona illustrazione della situazione. Nel 2007, il WWF ha firmato un contratto di partenariato con la Coca-Cola, per promuovere la salvaguardia dell'acqua dolce nel mondo. Succede che a livello dei vari comitati consultativi, steering committees e task forces creati dalla Commissione per l'attuazione della politica europea dell'acqua, la famiglia delle ONG è rappresentata spesso unicamente dal WWF nel mentre la Coca-Cola fa parte negli stessi comitati a titolo di rappresentante del mondo delle imprese. Una situazione che meriterebbe di essere riesaminata da parte delle autorità dell'UE.

Per analizzare ed illustrare il ruolo d'influenza importante nel campo dell'acqua da parte degli stakeholders, daremo prima una panoramica generale sugli attori chiave della politica dell'acqua a livello europeo (figura 4) e poi esamineremo in dettaglio l'esempio del settore della ricerca e dell'innovazione tecnologica. (figure 5 e 6)

Nella figura 4, non abbiamo messo in luce l'azione delle varie lobbies d'interesse gravitanti attorno alle Rappresentazioni permanenti degli Stati membri presso l'UE perché ciascuno di noi sa della loro esistenza e del loro potere attraverso i media. Gli stakeholders hanno anche un ruolo diretto formale e specifico in seno alle due istituzioni dell'UE di rappresentanza consultativa senza poteri legislativi, il CESE ed il CdR. Da notare che i comitati e gli organi gravitanti attorno al Parlamento europeo ed alla Commissione in seno ai quali gli stakeholders operano non sono i soli anche se sono i più importanti.

La distinzione da noi introdotta tra «società civile» e «portatori d'interesse» è deliberata perché stiamo assistendo da anni ad una tendenza a voler incorporare nella categoria degli «stakeholders» tutte le forme organizzate di azioni che la società civile si è data e continua a darsi in maniera molto evolutiva. Non tutte le forme di espressione della società si traducono o debbono tradursi in «interessi organizzati» di «corporazione» o di gruppi il cui diritto all'esistenza deve condurre necessariamente ad una loro «inserzione» nei processi attuali di «governanza». e di «partenariato pubblico-privato». Parimenti, non sembra essere una buona cosa il fatto che i poteri pubblici rappresentativi eletti, quali le Regioni, siano considerati degli «stakeholders» e, per conseguenza, posizionati sullo stesso piano dei «portatori di interesse» privati, per quanto larga ed importante sia la loro rappresentatività territoriale e/o settoriale (esempio, l'unione regionale toscana delle imprese, o la federazione siciliana delle cooperative agricole).

FIGURA 4 - GLI ATTORI CHIAVE DELLA POLITICA EUROPEA DELL'ACQUA



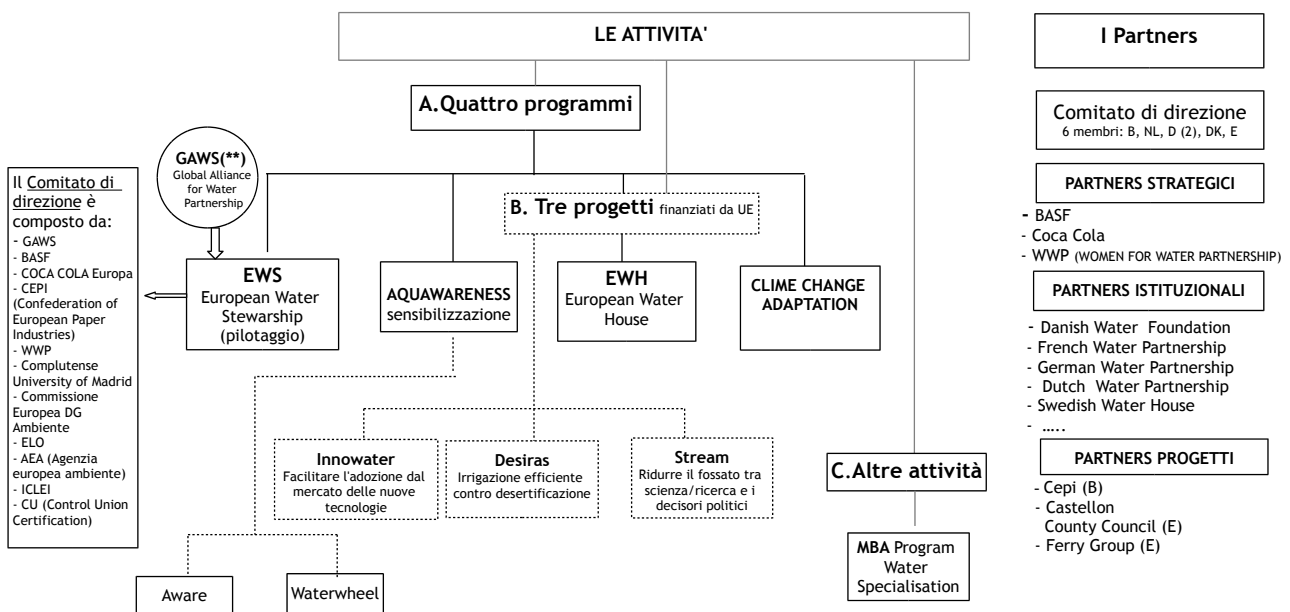
se in ragione del ruolo centrale occupato dalla conoscenza e dall'innovazione nella visione e negli orientamenti pratici delle istituzioni dell'UE. Ne abbiamo dato un esempio parziale ma significativo

parlando della ricerca economica sul valore dell'acqua e sulla misura economica dei costi e dei benefici dell'ambiente e delle risorse naturali.

A questo proposito se esaminiamo la lista delle università e dei centri di ricerca partecipanti ai tre progetti citati (WAT-ECO, AQUAMONEY e EIP-WATER) si constata che la grande maggioranza appartiene al mondo delle business school o facoltà universitarie comparabili e ad istituti di ricerca orientati o associati al mondo delle imprese. Non mancano peraltro i rappresentanti diretti di imprese quali SUEZ, VEOLIA... Il quadro descritto dalla figura 5 illustra bene la situazione.

FIGURA 5 - EWP European Water Partnership (aisbl)

Finanziamento: Programma Ricerca UE LIFE (*)



(*) Il GWP - Global Water Partnership, è un'organizzazione creata nel 1996 dal Consiglio Mondiale dell'Acqua (World Water Council) fondata nel 1995 dalle principali imprese multinazionali dell'acqua con il sostegno della Banca Mondiale. Il Consiglio Mondiale dell'Acqua ha in effetti creato due strumenti: 1, il Forum Mondiale dell'Acqua rivolto a promuovere la visione mondiale dell'acqua come bene economico e, 2, il GWP il cui compito è favorire attraverso il mondo la realizzazione concreta di detta visione.

(**) Il GAWs - Global Alliance for Water Stewardship, è un'organizzazione creata da una decina di organismi in maggioranza imprese multinazionali il cui il Comitato di direzione è composto da rappresentanti di: Water Stewardship Australia, CEO Water Mandate, UNEP, The Nature Conservancy, Water Witness International, The Pacific Institute, The Carbon Disclosure Project, WWF, Water Environment Federation, EWP.

L'European Water Partnership (EWP) è formalmente un'associazione internazionale senza scopo di lucro di diritto belga. Essa è l'organizzazione figlia a livello europeo del Global Water Partnership (GWP), ed è stata costituita grazie ad un finanziamento della Commissione europea tramite il principale programma di ricerca dell'UE sui temi della salvaguardia e della protezione della natura chiamato LIFE. Il GWP è stato istituito nel 1996 dal Consiglio Mondiale dell'Acqua (il World Water Council) ad un anno dalla sua creazione nel 1995 su iniziativa di alcune grandi imprese multinazionali dell'acqua come SUEZ e VEOLIA e con il sostegno della Banca Mondiale e dell'International Water Association (IWA), legata al mondo delle imprese via sponsorizzazioni (14).



Il Consiglio Mondiale dell'Acqua si è dato due strumenti d'azione: il Forum Mondiale dell'Acqua, il cui primo incontro data del 1997 a Marrakesh, ed il Global Water Partnership. Al Forum è stato assegnato il compito di definire la visione mondiale e la strategia a lungo termine dell'acqua secondo le linee definite dalla Banca Mondiale nel suo documento/manifesto del 1993 «La gestione integrata delle risorse idriche» (Integrated Water Resource Management), diventato la 'bibbia' dell'acqua delle classi dirigenti mondiali degli ultimi venti anni. Al GWP spetta il compito di promuovere le azioni di concretizzazione della visione dell'acqua e della strategia a lungo termine del Consiglio Mondiale dell'Acqua.

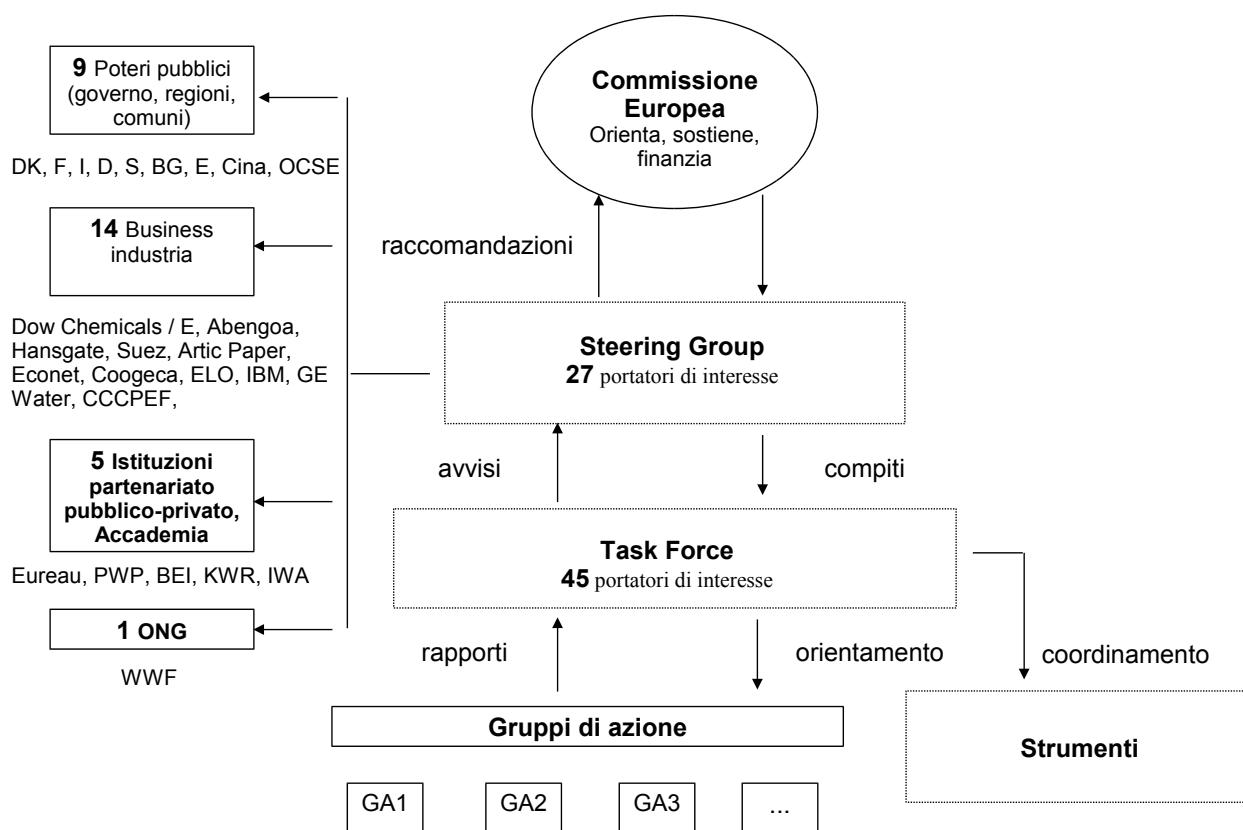
L'EWP è stata accettata dalle autorità della Commissione europea come un interlocutore privilegiato nel settore dell'acqua e intrattiene delle strette relazioni di cooperazione, di consiglio e di esecuzione con i servizi competenti della Commissione (DG Ambiente, DG Ricerca e innovazione...) Grazie al sostegno finanziario dell'UE, l'EWP conduce quattro programmi di azione e tre progetti di ricerca attraverso il quale l'EWP è diventata uno dei canali principali per le attività di concezione, dibattito, sensibilizzazione, informazione e comunicazione in materia di politica dell'acqua tra la Commissione, gli Stati dell'UE ed il Parlamento europeo ed il mondo del business e dell'industria.(attraverso le associazioni nazionali di Water Partnership). Vedi la lista dei partners strategici, istituzionali e di progetti.

Fra i programmi, una menzione speciale merita l'European Water Stewardship (EWS) il cui obiettivo è di mettere in piedi a partire dal 2015 un sistema europeo di pilotaggio della gestione dell'acqua, secondo le linee della Direttiva Quadro, fondato sugli stakeholders. L'idea non sembra essere ostacolata dalla Commissione tanto che i suoi servizi fanno parte dello Steering Committee dell'EWP insieme, tra pochi altri, a Coca-Cola, BASF, ELO, WWF.

La forte presenza degli «stakeholders» legati direttamente od indirettamente al mondo del business e dell'industria è confermata anche nel caso dei progetti di ricerca Innotech e Stream e, soprattutto, in seno all'European Innovation Partnership on Water (EIP-Water). (Figura 6.) Come è noto, l'EIP-WATER costituisce per la Commissione il motore dell'attuazione del "Piano".

FIGURA 6 - LA "GOVERNANZA" DEL PARTENARIATO EUROPEO PER

L'EIP Water è una delle 7 flagships della "Strategia Europa 2020"



L'INNOVAZIONE NEL SETTORE ACQUA (EIP Water)

L'EIP è gestito da uno steering committee di 27 membri e da una task force composta da 45 persone. Dei 27 membri dello steering committee 8 sono rappresentanti di governi e di istituzioni pubbliche (l'Italia è rappresentata da una sola persona, assessore della Regione Puglia), 14 rappresentanti del mondo del business e dell'industria (dove figurano Dow Chemicals, General Electrics, SUEZ, ELO...), 4 del mondo accademico e della ricerca (noti per la loro adesione ai principi fondativi della DQC) e 1 (l'unico) rappresentante delle ONG, l'immane WWF. La presenza del mondo del business e dell'industria è ancora più maggioritaria in seno della task force.

Nessun rappresentante di imprese pubbliche idriche né della loro organizzazione l'Aqua Publica Europea vi figura. Lo stesso dicasi di rappresentanti delle cooperative agricole, delle associazioni per un "altro consumo", dei movimenti cittadini in favore dell'acqua bene comune. La scelta degli stakeholders cooptati dalla Commissione è un messaggio assai esplicito: l'innovazione cui pensa la Commissione è esclusivamente l'innovazione tecnologica e manageriale. Il che giustifica ai suoi occhi la bontà della selezione in favore di organizzazioni e persone «competenti» provenienti dal mondo delle imprese.

Inoltre, prendendo in considerazione il criterio della rappresentanza “nazionale”, emerge chiaramente una forte presenza di paesi quali il Regno Unito, la Germania, la Francia, i Paesi Bassi, certi paesi scandinavi, il Belgio, ed in misura minore la Spagna. L'Italia è poco presente. La scarsa presenza dei paesi dell'ex Europa dell'est e centrale è netta. Di tanto in tanto appaiono le Polonia, la Ungheria, la Slovenia... La politica «europea» dell'acqua sembra prevalentemente un affare d'interesse per i paesi più forti e più «sviluppati» dell'UE. Le affermazioni sulla centralità di un governo delle interdipendenze tra acqua, agricoltura; industria, energia e gestione del territorio, attraverso una politica di gestione efficiente delle acque, non sembra trovare una traduzione concreta a livello degli «invitati a tavola».

Alla luce di questi dati, i cittadini possono porsi almeno due domande.

Come è possibile che dopo quaranta anni di esperienze concrete che hanno dimostrato che «il technology fix» ha condotto al fallimento le politiche da esso ispirate, la Commissione continui a scommettere sulla tecnologia per risolvere i problemi creati per l'appunto dalle politiche «technology driven»? Accecamento da dogmatismo tecnoscientista «politically correct»?

Inoltre, visto che il divenire dell'agricoltura, della «modernizzazione» dei sistemi energetici ed industriali in Polonia, Romania, Grecia, Repubblica ceca... sono determinanti per gli obiettivi del «Piano», non sarebbe meglio che i dirigenti dell'Unione europea dessero un peso maggiore alla presenza e partecipazione reale dei rappresentanti di questi paesi?

3. Le proposte di azione del «Piano»

3.1 I problemi, gli obiettivi specifici e le modalità di attuazione delle azioni proposte

A conclusione dell'analisi dei problemi, la Commissione dà una tabella riassuntiva delle sue proposte. Una tabella conclusiva generale, la tabella 7, presenta i 20 obiettivi attorno ai quali sono raggruppate le proposte specifiche, dettagliandone anche le modalità di attuazione («come raggiungere gli obiettivi») e la tempistica.

A proposito delle modalità, il «Piano» ne menziona quattro: su base volontaria, su base regolamentare, la condizionalità, la priorità di finanziamento.

Quadro dei problemi analizzati e delle proposte.

<i>Problemi</i>	<i>N° proposte</i>
1. Uso del suolo e stato ecologico delle acque	5
2. Stato chimico e inquinamento delle acque	8
3. Efficienza idrica	9
4. Vulnerabilità delle acque (inondazioni e siccità)	7

5. Soluzioni trasversali	10
6. Aspetti di portata generale («problemi mondiali»)	2
Totale	41

Le proposte relative al problema 1 riguardano le misure sulla ritenzione naturale delle acque e sulla contabilità delle risorse idriche. Le proposte riguardanti il problema 2 portano sull'attuazione e l'allargamento degli obblighi di alcune direttive esistenti (sui nitrati, sul trattamento delle acque reflue urbane,...) e sull'approvazione di direttive in corso di esame da parte del Consiglio dei Ministri e del Parlamento europeo (sui prodotti farmaceutici, gli standards di qualità e la certificazione...).

Il pacchetto di 9 proposte in materia di efficienza idrica (problema 3) è centrato sulle azioni miranti a far rispettare gli obblighi previsti dall'art.9 della DQC in materia di prezzi dell'acqua/di recupero dei costi totali di produzione e alla condizionalità *ex ante* del rispetto di detti obblighi per l'eleggibilità all'accesso ai Fondi strutturali e di coesione e ai prestiti della BEI. Inoltre, grande rilievo è dato dalla Commissione alla proposta di definire entro il 2014 gli orientamenti dell'UE in materia di sistema di prezzi, in particolare della valutazione ERCB («Environment and Resource Costs and Benefits»), la «Water valuation» per tutti le fasi del ciclo lungo dell'acqua. Il «Piano» ritorna su questi aspetti con maggior dettagli nelle proposte per il problema 5, il suo obiettivo ultimo essendo di definire e mettere in pratica il modello idroeconomico dell'UE. Al di là di questo vocabolario poco comprensibile ai non addetti ai lavori, si tratta semplicemente della proposta chiave nell'architettura della politica europea dell'acqua (la monetizzazione dell'acqua) e sulla quale, come abbiamo già visto, la Commissione ha fatto lavorare da anni il mondo accademico e della ricerca.

La Commissione considera la valutazione ERCB l'elemento fondamentale per l'attuazione delle DQE-Acqua nella logica dell'obiettivo «A Water Efficient Europe». La ERCB è vista come lo strumento chiave per poter:

- fissare i prezzi («water pricing»)
- orientare le scelte degli investimenti e le priorità degli usi
- valutare l'efficienza idrica delle «nuove» soluzioni tecnologiche rivolte a sostenere un'offerta dell'acqua adeguata (esempio, il dissalamento dell'acqua del mare)
- promuovere la contabilità economica ambientale europea e favorire la competitività dell'industria idrica europea
- valutare gli scenari di sviluppo e dei programmi d'azione degli Stati membri e delle Regioni.

Le proposte relative al problema 4 sono rivolte all'attuazione delle prescrizioni in materia di gestione dei rischi di siccità e del rafforzamento dell'osservatorio europeo sulla siccità.

Ritornando al problema 5, la Commissione aggiunge delle proposte sulle azioni di sensibilizzazione del pubblico e delle imprese alla riduzione del «consumo» d'acqua.

Infine, solo due sono le azioni menzionate riguardo i problemi mondiali: uno striminzito e fugace riferimento al mantenimento degli impegni presi dall'UE nel quadro degli Obiettivi del Millennio per lo

Sviluppo (dimezzamento al 2015 delle persone senza accesso all'acqua potabile ed ai servizi igienico-sanitari), e un riferimento un pò più consistente alla promozione dell'applicazione della «Gestione integrata sostenibile delle risorse idriche» secondo il modello della Banca mondiale di cui l'UE si è fatta una fervente fedele fin dal 1993 quando la Banca mondiale pubblicò il suo rapporto/manifesto sulla IWRM.

A proposito delle modalità di attuazione, la modalità «su base volontaria» rappresenta la categoria preferita dalla Commissione: essa è menzionata 19 volte, mentre quella «su base regolamentare» solo 6 volte. La debole importanza attribuita alla modalità della regolazione a livello europeo è senza dubbio dovuta al fatto che la Commissione si è allineata sulle posizioni degli Stati membri che negli ultimi dieci anni hanno spinto l'Unione ad abbandonare il concetto di «politiche comuni europee» per adottare e preferire quello della «coordinazione europea delle politiche degli Stati» in applicazione in maniera in parte mistificatrice del principio di sussidiarietà.

3.2 Punti di forza e criticità del «Piano»

Il Piano è piuttosto preciso in termini di obiettivi e delle misure da prendere per realizzare l'obiettivo principale della DQE, il buon stato ecologico delle risorse idriche europee. Altrettanto chiara è l'opzione della Commissione in favore di tre scelte strategiche :

- il miglioramento delle conoscenze e la promozione dell'innovazione tecnologica. Da qui, il ruolo centrale attribuito al Partenariato europeo per l'innovazione nel campo dell'acqua;
- il rafforzamento del sistema di prezzi/tariffazione sulla base del recupero dei costi totali di produzione nel contesto di una monetarizzazione generalizzata dell'acqua. come strumento necessario e indispensabile per una gestione "efficace" delle acque europee. Da qui, l'insistenza sul rispetto totale del sistema dei prezzi che per la Commissione diventa un elemento di condizionalità per l'accesso ai Fondi strutturali e di coesione e ai prestiti della BEI;
- il sistema di «governanza» della politica europea dell'acqua basata sulla centralità del ruolo degli stakeholders. Da qui, la preferenza data alla modalità su «basi volontarie» per l'attuazione degli obiettivi del «Piano».

A nostro avviso sono da considerare come «criticità» da superare gli aspetti seguenti:

(a) il «Piano» resta confinato all'acqua vista esclusivamente come risorsa naturale/capitale/d'importanza strategica per l'economia, per le attività produttive, il benessere e i livelli di consumo sostenibile. Il «Piano» parte dalla concezione che «l'acqua è una risorsa indispensabile per gli esseri umani, per la natura e per l'economia».ma, detto questo, esso è interamente dedicato ad analizzare, valutare, e trovare gli strumenti per affrontare e risolvere i problemi e le sfide dell'acqua come «risorsa indispensabile per l'economia». A parte qualche accenno sparso qui e là, il «Piano» non approfondisce il ruolo dell'acqua come «risorsa indispensabile per gli esseri umani» sul piano biologico, umano, sociale, culturale, politico. Il rapporto con l'acqua degli abitanti di una città con o senza corsi

d'acqua rispetto a quello degli abitanti della campagna, il regime giuridico di proprietà dell'acqua, le concezioni culturali sui diritti e sulle responsabilità, i modi di vita legati all'acqua (salute, consumo di acque minerali...), questi e tanti altri aspetti dell'acqua importanti per gli esseri umani non sono affatto presi in esame. Apparentemente questi aspetti non sono pertinenti per una politica e la «gestione» dell'acqua data come rara. Lo stesso dicasi del suo ruolo in quanto «risorsa indispensabile per la natura» Dopo alcuni accenni di base inevitabili relativamente ai flussi, al capitale risorsa ed allo stato chimico delle acque, la natura sparisce, non se ne parla più. Poco è detto dell'impronta idrica, dei consumi alimentari, degli oceani, della biodiversità, dell'acqua nelle città;

(b) Il «Piano» non affronta esplicitamente la questione della proprietà della risorsa (a chi appartiene, chi è responsabile del suo controllo ed uso...), eppure la risolve a) lasciando immutato il preambolo della DQE nella quale si afferma che l'acqua non è una merce come le altre e b) favorendo la mercificazione dell'acqua e dei servizi idrici attraverso il sistema dei prezzi al consumatore e gli strumenti economici e gestionali di mercato. Né il «Piano» tratta la questione della natura dei servizi idrici se non per affermare la necessità della loro monetizzazione (ERCB); e lasciare il trattamento di questa problematica ad una Direttiva sui servizi;

(c) il «Piano» manca di visione europea, non v'è alcun riferimento alle specificità europee dei problemi e delle prospettive dell'acqua in Europa. Il riconoscimento che più del 60% delle acque europee appartengono a bacini idrografici transfrontalieri/transnazionali non ha indotto la Commissione a «pensare» l'acqua come risorsa «europea» comune. Il «Piano» non rappresenta una «politica europea», ma un insieme di proposte per la gestione efficace delle risorse idriche in Europa, un «Piano» che con le dovute modificazioni, può essere applicato indifferentemente al livello di qualsiasi regione, città, paese. Apparentemente, il valore economico dell'acqua ed il mercato unico sono sufficienti per dare unità alla politica dell'acqua in Europa!;

(d) non v'è alcun riferimento al ruolo delle regioni e delle collettività locali. I concetti di «città» e di «comunità» non sono menzionati. Probabilmente l'istituzione europea considera che non fanno nemmeno parte della problematica dell'acqua come «risorsa indispensabile per l'economia»;

(e) come già richiamato, la partecipazione dei cittadini è concepita unicamente sotto forma di coinvolgimento degli stakeholders. Questi fanno parte di tutti i comitati di esperti e di consultazione messi in opera dai servizi della Commissione. La convenzione di Aarhus del 1998 è praticamente inapplicata. La Carta di Leipzig del 2007 sulla coesione territoriale è finita in un tирetto....;

(f) il diritto umano all'acqua, e la sua concretizzazione in seno all'Unione europea, non fa oggetto di alcun capitolo, sezione, proposta. Eppure, è difficile parlare di efficienza idrica in Europa se negli Stati membri dell'Unione esistono ancora vaste zone nelle quali il trattamento delle acque reflue non supera il 50% del volume totale delle acque usate, e dove la qualità dei servizi igienico-sanitari è lontana dagli standards in vigore in altri Stati dell'Unione. Né si può parlare di efficienza idrica quando più di 50 milioni



di cittadini dell'Unione non hanno ancora un accesso all'acqua potabile permanente e regolare nella qualità adeguata per la salute umana Quali sono le proposte della Commissione a questo riguardo?

(g) il governo dei nessi e delle interdipendenze con le altre politiche (alimentazione, salute agricoltura, attività industriali, energia, trasporti, abitazione/città e gestione del territorio) resta molto labile e frammentato. I progressi non mancano rispetto alla DQE del 2000 ma le proposte contenute nel «Piano» non sono di natura a consentire il salto di qualità a livello delle scelte politiche e dei mezzi necessari. Il mantenimento dell'attuale sistema di proprietà del suolo urbano prevalente nella maggioranza degli Stati membri e del regime fondiario speculativo, la gestione frammentata della terra, la debolezza di una politica europea dei fiumi e dell'utilizzo delle acque piovane, l'assenza di una politica finanziaria pubblica europea centrata su una cassa e deposito prestiti europea cooperativa (la BEI non risponde a tali requisiti) non consente di immaginare che il buon stato ecologico e chimico delle acque in Europa possa essere raggiunto anche entro il nuovo termine posticipato al 2027.