



European Water Utility Management
Promoting Innovation within the Water Industry and spreading knowledge
on relevant and cutting edge water utility issues

Pisa, 19 marzo 2015

La normativa europea sul settore idrico

Pietro Milazzo
pietro.milazzo@unipi.it



- L'acqua nel diritto internazionale (principi)
- L'acqua nel diritto europeo
- La direttiva quadro sulle acque (dir. 2000/60/CE)
- Il margine di apprezzamento degli stati in materia di gestione e la nuova direttiva sulle concessioni del 2014
- I modelli di attuazione della direttiva quadro in alcuni paesi europei

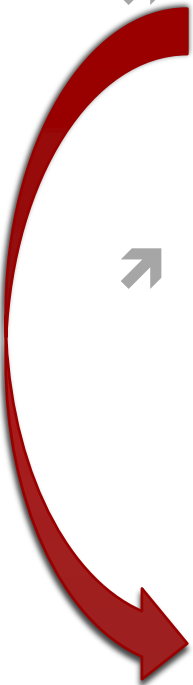

L'acqua nel diritto internazionale

- Numerose dichiarazioni internazionali
- *Dichiarazione di Rio 1992*
 - Ogni stato ha il diritto di sfruttare le proprie risorse secondo i propri obiettivi ambientali e di sviluppo, ma ha anche l'obbligo di assicurare che le attività di sfruttamento non causino danni ad altri stati
- *UN Millennium Declaration 2000*
 - Dimezzamento entro il 2015 della parte della popolazione che non ha accesso ad acqua potabile
- *Johannesburg Declaration on Sustainable Development 2002*
 - Miglioramento delle infrastrutture idriche, facilitazione dell'accesso e partecipazione degli utenti ad ogni livello di *decision making*

Dublin Statement on water and sustainable development/1

- L'acqua è una risorsa esauribile e vulnerabile, essenziale per sostenere la vita, lo sviluppo e l'ambiente
 - Risorsa *finita* – non possono omettersi valutazioni in termini di solidarietà e condivisione
 - Valore economico e sfruttamento – devono tener conto del rapporto della risorsa con il territorio e la comunità
- Approccio partecipativo - coinvolgimento ad ogni livello di cittadini, utilizzatori e policy makers nella gestione e nello sfruttamento della risorsa
 - Sussidiarietà verticale
 - Meccanismi di consultazione e coinvolgimento nella fase di pianificazione e implementazione delle opere idriche

Dublin Statement on water and sustainable development/2

- 
- 
- Diritto fondamentale di tutti gli esseri umani ad ottenere accesso all'acqua potabile ed igiene adeguata ad un prezzo ragionevole, ma anche
 - Acqua come valore economico, che acquisisce a seconda dei diversi usi
 - Il mancato riconoscimento di questo valore ha implicato cattive utilizzazioni e sprechi
 - Non un bene economico come gli altri, ma un bene
 - Generalmente pubblico,
 - a cui, in quanto possibile, devono essere applicati criteri economici per la gestione e lo sfruttamento

European Charter on Water Resources

- Raccomandazione del Consiglio d'Europa Rec(2001)14 del 17/10/2001
 - Subordinazione degli usi delle risorse idriche rispetto agli obiettivi dello sviluppo sostenibile (bisogno di proteggere l'ambiente e bisogno di migliorare le condizioni di vita della popolazione)
 - Le risorse idriche devono essere utilizzate nel pubblico interesse, secondo criteri di equità e ragionevolezza
 - Principi in materia di gestione:
 - Bacino idrografico
 - Collaborazione pubblico/privato
 - Sistema di concessioni purché di durata limitata e soggette a revisione periodica
 - Partecipazione mediante: (i) accesso, (ii) incidenza sui processi decisionali, (iii) possibilità di contestazione

I «principi» del «diritto dell'acqua» internazionale (in materia di gestione)

- Acqua come valore, risorsa vitale, diritto fondamentale
- Acqua come risorsa complessa (elemento naturale, mezzo di produzione, di trasporto, risorsa economica, risorsa collettiva, elemento costitutivo dell'ambiente e dell'ecosistema)
- Proprietà: se pur suscettibile di diritti, l'acqua è un bene di interesse pubblico
 - Conciliazione dell'acqua come diritto (individuale e sociale) e come bene economico
 - Soggezione dell'acqua a valutazioni economiche
- Né le regole del mercato né una regolazione pubblica possono applicarsi in via esclusiva, ma devono integrarsi secondo complementarietà

La Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE)

- **«L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale»**
- approccio innovativo nella legislazione europea in materia di acque
 - abbandona la prospettiva settoriale e adotta piuttosto un approccio unitario e circolare – che guarda al ciclo dell'acqua in modo integrato – al fine di assicurarne un uso sostenibile, equilibrato ed equo
- obiettivi:
 - prevenire il deterioramento qualitativo e quantitativo,
 - migliorare lo stato delle acque
 - assicurare un utilizzo sostenibile, basato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili.

Parola-chiave: integrazione

- **Integrazione degli obiettivi ambientali** (qualitativi, ecologici e quantitativi per la protezione degli ecosistemi)
- **Integrazione di tutte le risorse idriche** (acque dolci superficiali, corpi idrici sotterranei, zone umide le risorse idriche costiere a livello di bacino idrografico);
- **integrazione di tutti gli utilizzi e di tutte le funzioni e valori correlati alle acque in un quadro strategico e politico comune** (in relazione all'ambiente, alla salute, al consumo umano, al settore economico, dei trasporti, del tempo libero, alle acque intese come bene sociale);
- **integrazione di discipline, analisi ed esperienze** (idrologia, idraulica, ecologia, chimica, scienze del suolo, tecnologia dell'ingegneria ed economica, al fine di valutare le pressioni e gli impatti attuali sulle risorse idriche e di identificare le azioni richieste per raggiungere gli obiettivi ambientali della direttiva nel modo più efficace dal punto di vista dei costi)

L'acqua nella DQA

- l'acqua diviene un bene pubblico suscettibile di **incidere trasversalmente** su tutte le attività antropiche (governo del territorio, attività produttive, agricoltura, turismo, etc.),
- L'acqua è quindi una **variabile indipendente** da prendere in considerazione in tutti i settori, tanto da poterla definire un'**invariante del sistema economico e sociale**.
- le esigenze ambientali si integrano costruttivamente con le esigenze economiche e sociali.

Obiettivi generali della DQA

- ampliare la protezione delle acque, sia superficiali che sotterranee
- porre in essere azioni che uniscano limiti delle emissioni e standard di qualità
- gestire le risorse idriche sulla base di bacini idrografici indipendentemente dalle strutture amministrative
- riconoscere a tutti i servizi idrici il giusto prezzo che tenga conto del loro costo economico reale
- rendere partecipi i cittadini delle scelte adottate in materia.

Finalità della DQA

- Riconoscimento e valorizzazione delle varie funzioni del bene acqua, e della coesistenza di diverse esigenze:
 - aspetto sociale (protezione delle persone dai rischi per la sicurezza e per la salute);
 - aspetto economico (accesso efficiente della popolazione e delle attività produttive alle risorse)
 - aspetto ambientale, o di sostenibilità intergenerazionale (conservazione delle risorse e la difesa delle loro funzioni ecologiche).

Strumenti della DQA: la dimensione di «bacino»

- Gli Stati affrontano la tutela delle acque a livello di “*bacino idrografico*” e l’unità territoriale di riferimento per la gestione del bacino è individuata nel “*distretto idrografico*”, area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere.
- In ciascun distretto idrografico gli Stati devono realizzare:
 - analisi delle caratteristiche del distretto
 - esame dell’impatto provocato dalle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee
 - analisi economica dell’utilizzo idrico
 - programma di misure che tenga conto delle analisi effettuate e degli obiettivi ambientali fissati dalla Direttiva, con lo scopo ultimo di raggiungere uno “stato buono” di tutte le acque entro il 2015

Strumenti della DQA: il Piano di gestione

- I **Piani di Gestione** devono essere predisposti per ogni bacino idrografico. Rappresentano lo strumento di programmazione/attuazione per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla DQA.
 - descrizione generale delle caratteristiche del distretto;
 - sintesi delle pressioni e degli impatti delle attività umane sui corpi idrici superficiali e sotterranei;
 - elenco e rappresentazione delle aree protette;
 - mappa delle reti di monitoraggio;
 - elenco degli obiettivi ambientali per tutti i corpi idrici;
 - sintesi dell'analisi economica;
 - sintesi dei programmi di misure (compresi quelli più dettagliati per sottobacino, settori o per problematiche specifiche)
 - misure adottate per la partecipazione pubblica; elenco delle autorità competenti e le procedure per ottenere la documentazione e le informazioni di base.

Scadenze della DQA/1

- ❑ 2003: identificazione dei bacini idrografici e attribuzione ai relativi distretti idrografici; identificazione delle autorità competenti;
- ❑ 2004: elaborazione di analisi per la definizione delle caratteristiche dei distretti idrografici e dell'impatto ambientale delle attività umane, analisi economica dell'utilizzo idrico e registro delle aree protette entro i distretti;
- ❑ 2006: armonizzazione del sistema di classificazione dello stato ecologico delle acque secondo parametri comuni all'interno dell'Unione europea; attivazione di sistemi di rete di monitoraggio dello stato delle acque superficiali, delle acque sotterranee e delle aree protette;
- ❑ 2009: definizione di un programma di misure che, tenendo conto dei risultati delle analisi, permetta il raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dalla direttiva; predisposizione di piani di gestione di bacini idrografici;

Scadenze della DQA/2

- ❑ 2010: definizione di una politica dei prezzi che tenga conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e di risorsa;
- ❑ 2012: adozione di un programma di misure – di base e supplementari – applicabile ai distretti idrografici identificati;
- ❑ 2015: attuazione delle misure necessarie per impedire il deterioramento di tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei, oltre che per impedire o limitare l'immissione di sostanze inquinanti nelle acque sotterranee;
- ❑ 2021: termine del secondo ciclo di gestione;
- ❑ 2027: termine del terzo ciclo di gestione e termine ultimo per il raggiungimento degli obiettivi.

La partecipazione nella DQA (premesse)

➤ Considerando 14 e 46

- *(14) 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.*
- *(46) Per garantire la partecipazione del pubblico, compresi gli utenti dell'acqua, nel processo di elaborazione ed aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici, è necessario fornire informazioni adeguate sulle misure previste e riferire in merito ai progressi della loro attuazione in modo da coinvolgere il pubblico prima di adottare le decisioni definitive e le misure necessarie*

La partecipazione pubblica nella DQA (art. 14)

- Gli Stati membri promuovono la **partecipazione attiva** di tutte le parti interessate all'attuazione della direttiva, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione
- Devono essere **pubblicati** e **resi disponibili** per eventuali osservazioni del pubblico, inclusi gli **utenti**:
 - a) il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano; b) una valutazione globale provvisoria dei problemi di gestione delle acque importanti, identificati nel bacino idrografico, almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui si riferisce il piano; c) copie del progetto del piano di gestione del bacino idrografico, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce.
- Su richiesta, si **autorizza l'accesso** ai documenti di riferimento e alle informazioni in base ai quali è stato elaborato il progetto del piano di gestione del bacino idrografico.

La «partecipazione attiva»

- Le possibili attività volte alla partecipazione attiva sono progettate in base alle specifiche fasi del ciclo di pianificazione.
- **Discussione** in merito agli obiettivi e alle procedure di lavoro, alla definizione dei ruoli, ai requisiti per la partecipazione dei vari attori, alla disponibilità e all'importanza dei dati esistenti, al piano di comunicazione. (Riunioni, seminari, questionari)
- **Raccolta e analisi delle conoscenze** relative alla descrizione dei corpi idrici superficiali e sotterranei e delle principali criticità ambientali. (Laboratori, interviste, gruppi di lavoro e visite).
- **Proposta, elaborazione e definizione di soluzioni e misure.** (Laboratori e incontri con i principali attori sociali ed economici che saranno coinvolti o influenzati dall'attuazione delle misure).

I soggetti della partecipazione (linea guida 8 sull'attuazione della DQA)

➤ Per la consultazione e l'accesso: il pubblico

➤ (*«una o più persone fisiche o giuridiche, secondo la normativa o la prassi nazionale, e le loro associazioni, organizzazioni o gruppi»*).

➤ Per la partecipazione attiva: i portatori di interesse

➤ (*«qualsiasi persona, gruppo o organizzazione con un interesse in una questione, sia perché direttamente coinvolta, sia perché in grado di avere una qualche influenza sugli esiti. Tra i portatori di interesse è necessario comprendere coloro che ancora non sono consapevoli del fatto che subiranno gli effetti di una problematica, ovvero la maggior parte dei singoli cittadini e molte società o ONG di piccole dimensioni»*).

La selezione dei portatori di interesse

- Per ragioni pratiche è impossibile coinvolgere attivamente tutte le parti che hanno un potenziale interesse in ogni problematica.
- È pertanto necessario effettuare una selezione trasparente, in base a:
 - relazione delle parti interessate con le questioni di gestione delle acque prese in esame;
 - livello di rappresentanza rispetto alla scala della discussione
 - contesto sociale in cui avviene il processo
 - capacità di partecipazione
- Il gruppo selezionato dovrà essere il più possibile rappresentativo delle parti che hanno un potenziale interesse nelle varie problematiche.

L'analisi dei costi nella DQA

- Gli Stati membri utilizzano l'analisi economica nella gestione delle loro risorse idriche e per valutare i costi- efficacia e i costi generali delle alternative durante il processo decisionale.
- Gli utenti (industrie, agricoltura, famiglie) sostengono integralmente i costi del servizio idrico ricevuto;
- I prezzi che gli utenti pagano dovrebbero fare riferimento ai costi operativi e di mantenimento della fornitura e del trattamento, nonché ai costi per gli investimenti in infrastrutture.
- La direttiva si spinge anche oltre, poiché richiede che i prezzi comprendano anche i costi ambientali e di risorsa

Il principio del full cost recovery

- Ricorso a strumenti endogeni di finanziamento (tariffe) che consentano la copertura integrale dei costi (industriali di gestione e di capitale, ed ambientali), finché questo non vada a collidere con altri principi fondamentali (ad esempio la garanzia di accessibilità a un prezzo ragionevole).
- Il principio va rapportato alla struttura organizzativa del servizio idrico, che deve essere messo nelle condizioni di funzionare in modo efficiente, a dispetto dei “fallimenti del mercato” che lo caratterizzano.
- Problema del grado di vincolatività della disposizione («gli Stati...tengono in considerazione...»)

Gli input comunitari sulla organizzazione dei servizi idrici

- La DQA non prevede disposizioni sull'organizzazione dei servizi idrici
- Art. 106 comma 2 TFUE:
 - «Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata»
- Art. 345 TFUE: principio di neutralità sulla proprietà dei beni
- **Ampio margine di apprezzamento per gli Stati**
- **Sviluppo di modelli diversi di gestione**

La direttiva concessioni del 2014 (dir. 2014/23/UE)

- Considerando n. 40
- *«Le concessioni nel settore idrico sono spesso soggette a regimi specifici e complessi che richiedono una particolare considerazione data l'importanza dell'acqua quale bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione. Le caratteristiche particolari di tali regimi giustificano le esclusioni nel settore idrico dall'ambito di applicazione della presente direttiva».*

Esclusione del settore idrico dalla direttiva concessioni del 2014

- Articolo 12 - Esclusioni specifiche nel settore idrico
 - 1. La presente direttiva non si applica alle concessioni aggiudicate per:
 - a) fornire o gestire reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile; b) alimentare tali reti con acqua potabile.
 - 2. La presente direttiva non si applica inoltre alle concessioni riguardanti uno o entrambi dei seguenti aspetti quando sono collegate a un'attività di cui al paragrafo 1:
 - a) progetti di ingegneria idraulica, irrigazione, drenaggio, in cui il volume d'acqua destinato all'approvvigionamento d'acqua potabile rappresenti più del 20 % del volume totale d'acqua reso disponibile da tali progetti o impianti di irrigazione o drenaggio; o b) lo smaltimento o il trattamento delle acque reflue.

Modelli di gestione in Europa/1

➤ Germania

- Ruolo fondamentale rivestito dalle municipalità e da associazioni, anch'esse di diritto pubblico, dell'acqua e del suolo (Wasser und Boden Verband)
 - Art. 28, c. 2, della Costituzione tedesca, che attribuisce alle autorità locali il dovere di garantire ai cittadini il soddisfacimento delle loro essenziali esigenze di vita
- Vari modelli di affidamento, ma tendenzialmente si conserva un ruolo importante per il Comune (proprietà delle infrastrutture, ecc.)
- Frammentazione delle gestioni
- Scarsa apertura concorrenziale

Modelli di gestione in Europa/2

- Francia
- Modello prevalente della «gestione delegata»
- Ruolo ancora significativo delle municipalità
- elevata concentrazione del mercato tra poche grandi imprese operanti in monopolio nei rispettivi territori

Modelli di gestione in Europa/3

- Gran Bretagna
- Monopolio privato regolato
- Instruments of appointments (determinano il contenuto regolatorio dell'intervento dei pubblici poteri)
- Autorità indipendenti