

WWF – EEB
“EU Water Policy: making economics work for the environment”

**Survey of the economic elements of the Article 5 report of the EU
WaterFramework Directive**

Sintesi dei principali aspetti ed esiti

Nicoletta Toniutti – WWF Italia, 26 settembre 2006

Introduzione

Come recita l’art.5 della Dir. 2000/60/CE, gli Stati Membri avevano l’obbligo di pubblicare, entro il 22 dicembre 2004, il primo rapporto sulle caratteristiche dei distretti idrografici comprendente l’esame dell’impatto delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee, nonché l’analisi economica dell’utilizzo idrico.

Il WWF e l’European Environmental Bureau (EEB) hanno quindi condotto un’analisi qualitativa dei rapporti inviati dai paesi Membri alla Commissione Europea in applicazione dell’art.5, mirata a verificare specificatamente la componente economica nella convinzione che esista la possibilità che il mercato possa svolgere un ruolo decisivo ed importante per la tutela dell’ambiente e la conseguente migliore messa a punto dei piani di bacino idrografico come richiesto dalla Direttiva Quadro Acqua. Esiste infatti il fondato timore che si corra il rischio di compromettere l’efficacia di misure di tutela e ripristino dei corpi d’acqua nei casi in cui le analisi economico-ambientali risultassero incomplete o si limitassero ad evidenziare solo alcune componenti in termini di costi e benefici.

Il lavoro svolto da oltre trenta persone in rappresentanza di ONG operanti in 20 paesi europei¹ è consistito nella compilazione di un apposito questionario a fronte dell’esame dei rapporti e dei documenti ufficialmente recapitati dagli Stati membri alla Commissione EU, in ottemperanza dell’applicazione dell’art.5. Sono stati così esaminati 25 rapporti corrispondenti a 24 bacini idrografici e ad 1 paese (Svezia) con la sola esclusione di Grecia e Italia che, a fine 2005, non avevano ancora applicato l’art.5.²

I rapporti secondo quanto previsto dall’art.5 avrebbero dovuto includere l’analisi economica per i singoli bacini idrografici comprensiva della identificazione dei “servizi idrici”³ e delle forme di “Utilizzo delle acque”⁴, l’analisi del recupero dei costi finanziari e ambientali⁵ dei servizi idrici comprensiva dei diversi contributi derivanti dalle varie forme di utilizzo delle acque e delle forme di incentivazione per la definizione del prezzo dell’acqua.

¹ Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Gran Bretagna.

² L’Italia ancora alla data odierna è l’unico paese membro a non aver dato applicazione all’art.5. Il termine per la presentazione del rapporto è nel frattempo scaduto il 22 marzo 2005. Ciò è tanto più grave se si pensa che l’Italia non ha neanche avviato un serio dibattito interno sulle problematiche poste dall’applicazione dell’art.5 della Dir.2000/60/CE o, più in generale, sull’applicazione della Direttiva stessa.

³ Art.2 (38) “*tutti i servizi che forniscono alle famiglie, agli enti pubblici o a qualsiasi attività economica: a) estrazione, arginamento, stoccaggio, trattamento e distribuzione di acque superficiali o sotterranee b) strutture per la raccolta e il trattamento delle acque reflue che successivamente scaricano nelle acque superficiali*”

⁴ Art.2 (39) “*servizi idrici assieme alle altre attività di cui all’articolo 5 e all’allegato II che incidono in modo significativo sull’uso delle acque*”

⁵ Principio del recupero dei costi dei servizi idrici (All.III Dir.2000/60/CE)

L'analisi qualitativa condotta da WWF e EEB si prefiggeva così di verificare se l'analisi economica realizzata dai paesi membri rispondeva ai requisiti previsti dall'articolo 5 e alle raccomandazioni espresse nelle Linee guida "Economics and the Environment . The implementation challenge of the Water Framework Directive" (WATECO)⁶ e se era concretamente in grado di contribuire all'affermarsi di forme di gestione sostenibile dell'acqua attraverso l'applicazione di adeguati strumenti economici.

Cosa prevede l'art.5

I Paesi Membri provvedono per ciascun distretto idrografico o parte di esso, in caso di bacini transfrontalieri ricadenti nel loro territorio, a produrre un rapporto che ne definisca le caratteristiche in termini di condizioni idrologiche e che contenga:

- le principali pressioni sugli ambienti acquatici,
- l'origine di tali pressioni,
- i relativi impatti sul buono stato chimico, biologico e idrologico dei corpi d'acqua,
- il rischio che gli obiettivi di qualità ambientale previsti al 2015 vengano compromessi,
- l'analisi economica degli usi dell'acqua,
- il registro delle aree protette secondo quanto previsto dall'allegato IV della Direttiva.

Essendo questi gli elementi conoscitivi che informano la redazione dei piani di gestione dei bacini idrografici che deve concludersi entro il 2009 (art.13), la qualità dell'analisi è un fattore di grande rilevanza per la corretta applicazione della Direttiva Quadro Acqua e il raggiungimento dei suoi obiettivi.

La componente economica nella Direttiva Quadro Acqua

L'obiettivo del raggiungimento del buono stato delle acque superficiali entro il 2015 (art.4) viene conseguito attraverso la definizione di obiettivi di qualità ambientale per ogni corso d'acqua, avendo come riferimento (benchmark) le condizioni di corpi d'acqua simili in condizione prossime alla naturalità. Lo strumento identificato per la realizzazione di tale obiettivo sono i Piani di Gestione dei Bacini Idrografici la cui adozione da parte delle Autorità di Distretto deve avvenire entro il 2009 (art.13) con la messa in opera dei relativi programmi di misure entro il 2012 (art.11). Proroghe temporali e deroghe al raggiungimento degli obiettivi di qualità sono comunque previsti qualora il loro conseguimento non sia fattibile o sia esageratamente oneroso rispetto ai vantaggi che procurerebbero.

La partecipazione pubblica prevista dall'art.14 viene poi considerata come uno dei fattori decisivi per il successo delle misure previste tant'è che gli Stati membri devono rendere disponibili per eventuali osservazioni al pubblico, utenti inclusi:

- a) il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive adottate, entro il 2006
- b) una valutazione globale provvisoria dei problemi di gestione delle acque entro il 2007
- c) copie del progetto del piano di gestione del bacino idrografico entro il 2008.

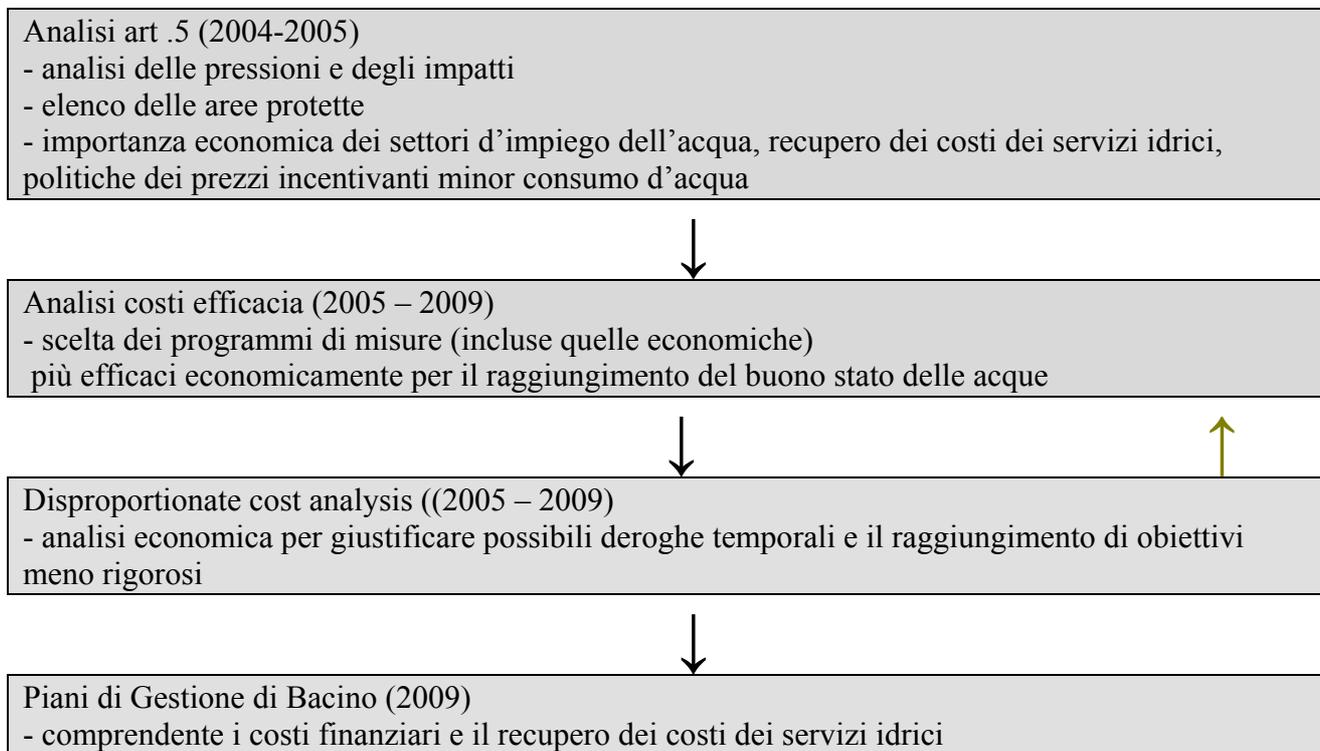
Le valutazioni di tipo socio economico sono parte integrante della Direttiva che all'art.9 introduce il "principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse", mentre l'art.4 prevede l'applicazione dell'analisi economica (disproportionate cost analysis) per giustificare deroghe agli obiettivi di qualità.

6

http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents&vm=detailed&sb=Title

Tuttavia affinché l'analisi economica stessa possa contribuire efficacemente al raggiungimento degli obiettivi posti dalla Direttiva è indispensabile che la partecipazione pubblica e la trasparenza dell'informazione vengano assicurate.

L'analisi prevista dall'art.5 deve dunque fornire quelle informazioni fondamentali per sviluppare ulteriori analisi economiche capaci di dare indicazioni coerenti ed attendibili per attuare strategie di gestione dei bacini idrografici in linea con gli obiettivi della Direttiva.



La Lineaguida WATECO entra nel merito di quanto espresso all'art. 5 della Direttiva specificando che per analisi costi-efficacia (allegato III) s'intende l'analisi economica finalizzata a favorire il Programma di Misure più "conveniente", mentre la "disproportionate cost analysis" (art.4) ha come obiettivo la verifica delle possibilità di deroga dagli obiettivi di qualità e dalle scadenze temporali previste.

Servizi idrici e utilizzo delle acque

Secondo un documento informativo⁷ del Common Implementation Strategy (CIS)⁸ il rapporto richiesto dall'art 5 dovrebbe relazionare sulle attività economiche a scala di distretto distinguendo:

- i fornitori di servizi
- gli utilizzatori dell'acqua (individui, enti, industrie, organizzazioni ai quali viene fornito il servizio)
- gli inquinatori (coloro le cui attività hanno un costo ambientale e/o relativo alla risorsa ad es. l'inquinamento agricolo che accresce i costi di purificazione delle acque ad uso potabile)

⁷ "Information sheet on assessment of the recovery of costs for water services for the 2004 River Basin Characterisation Rapporto", CIS, Working Group 2B, 5 maggio 2004

⁸ Processo messo a punto dagli Stati membri, Norvegia e Commissione Europea per l'applicazione della Direttiva Quadro Acqua.

Poiché i costi, finanziari, ambientali e relativi alla risorsa a carico dei fornitori di servizi dovrebbero venire pagati dagli utilizzatori e da coloro che inquinano, diventa fondamentale identificare sia i servizi che le forme d'uso dell'acqua (considerando utilizzatori e inquinatori) affinché il principio "chi inquina paga" possa trovare applicazione e fornire un primo riferimento per la gestione degli impatti.

Ciò - unitamente all'obbligo di considerare oltre ai costi finanziari (di costruzione, gestione e fornitura dei servizi idrici) anche i costi ambientali e relativi alla risorsa - è finalizzato "a che le politiche dei prezzi dell'acqua incentivino adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente" e "a un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori d'impiego dell'acqua, suddivisi almeno in industria, famiglie e agricoltura"⁹.

E' infatti differenziando ruoli e responsabilità di ogni attività economica presente nel distretto che fa sì che la Direttiva Quadro Acqua possa integrare le questioni ambientali con quelle economiche senza peraltro obbligare i Paesi Membri al completo recupero dei costi dei servizi idrici¹⁰.

E' in questo contesto che s'inserisce il rapporto previsto dall'articolo 5 che richiede quindi la lista completa dei servizi idrici, l'analisi del recupero dei costi e degli incentivi affinché i singoli usi limitino il loro impatto sull'ambiente.

ESITI del QUESTIONARIO

1) Analisi delle pressioni e degli impatti

2)

Acque superficiali

La Direttiva 200/60/CE richiede la raccolta e l'aggiornamento delle informazioni sulle pressioni e la loro entità relativamente a:

- inquinamento puntiforme
- inquinamento diffuso
- effetti sul flusso idrico conseguenti all'estrazione o regolazione dell'acqua
- alterazioni di carattere morfologico

Tutte le altre pressioni che non ricadono nelle categorie sopra indicate devono comunque essere identificate considerando anche gli usi del suolo (urbano, industriale, agricolo, forestale ecc.) che possono mettere in evidenza la localizzazione di aree ove sono presenti determinate pressioni. L'analisi degli impatti dovrebbe utilizzare informazioni provenienti sia dalla conoscenza delle pressioni che dal monitoraggio ambientale. Per i corpi d'acqua a rischio di non raggiungere gli obiettivi specifici, si renderà necessario approfondire il monitoraggio considerare l'applicazione di misure supplementari

Acque sotterranee

L'allegato II della Direttiva 200/60/CE richiede:

- La caratterizzazione con identificazione delle pressioni e del rischio di non conseguire gli obiettivi fissati dall'articolo 4.

⁹ Art 9.1

¹⁰ E' importante sottolineare che la Direttiva Quadro Acqua non richiede il completo recupero dei costi dei servizi idrici. In alcuni casi i Paesi membri possono giustificare la loro esistente politica dei prezzi con ragioni sociali, economiche e ambientali. La questione fondamentale è invece predisporre, nel rapporto previsto dall'art.5, la lista completa dei servizi idrici, la relativa analisi del recupero dei costi e la valutazione degli incentivi economici in essere per i singoli usi al fine di limitarne l'impatto sull'ambiente.

- La caratterizzazione ulteriore per i corpi idrici o gruppi di corpi idrici sotterranei a rischio di non conseguire gli obiettivi fissati dall'articolo 4.
- Il riesame dell'impatto delle attività umane sulle acque sotterranee che attraversano la frontiera tra due o più Stati membri o che sono a rischio di non conseguire gli obiettivi fissati dall'articolo 4.
- Il riesame dell'impatto delle variazioni dei livelli delle acque sotterranee per quei corpi idrici sotterranei per i quali sono fissati obiettivi meno rigorosi secondo quanto previsto dall'art. 4.5
- Il riesame dell'impatto dell'inquinamento sulla qualità delle acque sotterranee per le quali debbono essere specificati obiettivi meno rigorosi.

Fonte: Lineaguida "Impress"

Le pressioni sugli ambienti acquatici dei bacini idrografici indagati dal questionario derivano da:

- attività agricole (inquinamento, estrazione e cambiamenti idro-morfologici)
- alterazioni idro-morfologiche dovute ai settori della navigazione fluviale e della produzione di energia idroelettrica
- sversamenti di acque inquinate (wastewater)

Al fine di affrontare i problemi conseguenti, la Dir. 2000/60/CE richiede l'applicazione di diversi strumenti tra cui l'analisi economica. Ciò significa che il rapporto sull'applicazione dell'art.5 dovrebbe prevedere un'approfondita analisi economica delle attività del settore agricolo, idroelettrico e del trattamento delle acque inquinate. Considerando inoltre che un terzo dei corpi d'acqua sono classificati come corpi idrici fortemente modificati, si evidenzia come i cambiamenti idro-morfologici siano un problema diffuso in tutti i distretti idrografici. Ciò conferma l'importanza d'includere nell'analisi economica quelle attività (navigazione, idroelettrico, agricoltura ecc) all'origine dell'attribuzione dei corpi d'acqua alla categoria dei corpi idrici fortemente modificati.

2) Servizi idrici e Utilizzo delle acque

Servizi idrici

Si raccomanda di includere tra i servizi idrici, come minimo, le acque pubbliche e i servizi di trattamento delle acque inquinate, siano essi forniti da istituzioni pubbliche o private. Gli Stati membri possono includere altri servizi idrici conformemente alle risultanze degli studi su pressioni e impatti. Qualora altri servizi idrici venissero evidenziati come aventi impatti significativi sullo stato delle acque, gli Stati membri avranno necessità di includerli nell'analisi da concludersi entro il 2004...

... lo Stato membro dovrebbe spiegare l'approccio seguito per la definizione dei servizi idrici quale parte dell'analisi da concludersi entro il 2004. Nel caso in cui venissero esclusi dall'analisi i servizi idrici con impatti significativi, dovranno essere esplicitate le ragioni dell'esclusione prevedendo l'inclusione dell'analisi nel programma di lavoro dopo il 2004.

Utilizzo delle acque

La Direttiva richiede come minimo di includere le famiglie, l'agricoltura e l'industria. Gli Stati membri possono considerare l'inclusione di altre attività conformemente alle risultanze dell'analisi delle pressioni e degli impatti e all'analisi economica prevista dall'art.5. Qualora altre attività venissero evidenziati come aventi impatti significativi sullo stato delle acque, gli Stati membri avranno necessità di includerle nell'analisi da concludersi entro il 2004...

... Nel caso in cui venissero escluse dall'analisi attività con impatti significativi, dovranno essere esplicitate le ragioni dell'esclusione prevedendo l'inclusione dell'analisi nel programma di lavoro dopo il 2004.

Tratto da: *"Information sheet on assessment of the recovery of costs for water services for the 2004 River Basin Characterisation Report"*

Sia la lineaguida "WATECO" che l' "Information sheet"¹¹ richiedono l'identificazione di quei servizi che sono all'origine degli impatti sui corpi idrici nei bacini distrettuali. Per tale motivo servizi come quelli finalizzati alla protezione dalle alluvioni, la navigazione fluviale, la produzione di energia idroelettrica e la produzione agricola sono da considerarsi "servizi idrici" e come tali dovrebbero essere oggetto di analisi nel rapporto ai sensi dell'art.5.

Per self-service (usi ad uso personale) s'intendono quei servizi idrici, quali l'estrazione di acqua in proprio dalle acque superficiali o di falda o il trattamento in proprio di acque inquinate e il loro sversamento negli ecosistemi, che possono essere responsabili di impatti ambientali (es. abbassamento del livello di falda) e che in quanto tali vanno inclusi nell'analisi.

L'art 9 della Direttiva fa riferimento al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori d'impiego dell'acqua suddivisi almeno in industria, famiglie e agricoltura ma la linea guida WATECO e l' "Information sheet" evidenziano che un ampio spettro di attività dovrebbero essere incluse.

L'indagine EEB-WWF mostra come l'identificazione dei servizi idrici si esaurisca generalmente con la potabilizzazione delle acque, il sistema fognario e i servizi di depurazione. Segue l'irrigazione mentre altre infrastrutture richieste dal settore idroelettrico, della difesa alluvionale e della navigabilità compaiono in meno del 25% (ai dragaggi si fa riferimento solo in due casi) dei casi sottoposti ad analisi.

L'esclusione di specifici servizi idrici o forme di utilizzo delle acque implica che gli stessi non incidano sulle condizioni del bacino idrografico. Tuttavia, dal momento in cui le ragioni di tali esclusioni non sono esplicitate nelle relazioni ai sensi dell'art.5 della Direttiva, ci si chiede come ciò sia possibile soprattutto per quei bacini ove tali attività sono risultate essere rilevanti a seguito dell'analisi delle pressioni e degli impatti. Ciò comporta inoltre che nella maggior parte dei rapporti non venga affrontata la problematica dei cambiamenti idro-morfologici conseguenti agli interventi di quei settori che non compaiono nell'elenco dei servizi idrici.

L'analisi del recupero dei costi dovrebbe evidentemente essere calcolata per tutti i servizi idrici che impattano sui corpi d'acqua a scala di bacino.

3) il recupero dei costi

L'articolo 9 della Direttiva richiede:

- l'analisi del recupero dei costi di tutti i servizi idrici presenti nel Distretto idrografico
- l'inclusione dei costi ambientali e di quelli relativi alle risorse
- l'analisi della dimensione incentivante della politica dei prezzi dell'acqua
- il recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori d'impiego dell'acqua.

La linea guida WATECO evidenzia gli elementi da considerare per l'analisi del recupero dei costi, tra cui:

¹¹ Si veda nota 7

- la condizione dei servizi idrici (es. numero di persone connesse/adoperanti il servizio),
- i costi dei servizi idrici (costi finanziari, ambientali e della risorsa),
- gli interventi per il recupero dei costi (struttura di tariffazione e di determinazione dei prezzi, sussidi),
- il grado di recupero dei costi finanziari, ambientali e della risorsa,
- il livello di contribuzione al recupero dei costi dei servizi idrici da parte dei vari settori d'impiego dell'acqua ,
- la disponibilità d'informazioni complementari utili (es. la possibilità di contribuire in capo ai vari settori d'impiego dell'acqua.)

fonte: Lineaguida "WATECO" pag.30-31

Ci si aspetta dunque che per quei servizi idrici per i quali i dati sono disponibili (è il caso delle acque potabili e della depurazione delle acque), l'analisi finalizzata al recupero dei costi sia approfondita e ben condotta, mentre, laddove le informazioni sono ancora incomplete, le autorità competenti s'impegnino a dovere per l'identificazione di quei servizi a maggior impatto.

A questa analisi non possono sfuggire i "servizi idrici fai da te" che normalmente si sottraggono a qualsiasi forma di pagamento, sia in riferimento all'acqua che utilizzano che ai costi ambientali e della risorsa che provocano. Infatti la lineaguida WATECO equipara i "servizi idrici fai da te" ai servizi idrici in senso stretto con la conseguente necessità di applicare anche a questo settore l'analisi del recupero dei costi. Particolare attenzione deve inoltre essere posta alla comprensione di quanto i costi ambientali e della risorsa vengono internalizzati attraverso il sistema di tassazione e quanto viceversa viene incentivato attraverso sistemi di sussidio che possono provocare un eccessivo sfruttamento della risorsa.

Ciò che si osserva invece è l'assenza nell'analisi economica di settori chiave (idroelettrico, navigabilità e protezione dal rischio alluvionale) nonostante gli stessi vengano chiaramente identificati come altamente impattanti sulle condizioni idro-morfologiche dei corpi d'acqua.

L'analisi del recupero dei costi si esaurisce spesso nella componente finanziaria, così come non è chiaro se i costi d'investimento comprendano il totale degli investimenti (o solo gli ammortamenti) e se il sistema dei sussidi venga o meno preso in considerazione. Diversamente da quanto richiede la Direttiva ai fini della gestione efficiente delle acque, l'attenzione ai costi ambientali e della risorsa è minima facendo così venir meno la possibilità di capire chi utilizza/inquina, quali sono i costi e chi paga.

Preoccupante è anche il dato che per quanto concerne "i servizi fai da te" viene dato per scontato il recupero dei costi in assenza di alcuna approfondita analisi.

Solo la Francia, nel caso del bacino della Senna-Normandia, ha preso in seria considerazione i costi ambientali e della risorsa.

4) Gli strumenti economici

La linea guida WATECO e il già citato "Information Sheet" specificano che il rapporto ai sensi dell'art.5 dovrebbe riportare informazioni sui meccanismi attraverso i quali i costi vengono recuperati. A tal proposito si fa specifico riferimento all'applicazione di tariffe e ad altre modalità d'intervento come i trasferimenti finanziari e i sussidi.

In passato tasse e sistema tariffario hanno trovato applicazione prevalentemente con la finalità di coprire i costi finanziari e non tanto quelli ambientali. Il tipico caso è la costruzione di impianti di depurazione. E' anche importante ricordare che nel nostro continente i servizi idrici godono di sussidi che hanno l'effetto di abbassare i prezzi a carico degli utilizzatori con il risultato che lo

sfruttamento dell'acqua viene incoraggiato, anziché contenuto, mentre i trasferimenti finanziari ridistribuiscono il denaro tra diversi soggetti. A tal proposito l'Information Sheet specifica che questi meccanismi redistributivi andrebbero descritti così come l'analisi dei costi dovrebbe anche considerare la dimensione incentivante dell'attuale sistema dei prezzi.

La Direttiva Quadro Acqua riconosce che il sistema di determinazione dei prezzi è uno strumento fondamentale per conseguire gli obiettivi ambientali posti. L'applicazione del sistema d'incentivazione derivato dalla politica dei prezzi è richiesto entro il 2010 mentre la relazione sulla dimensione incentivante dell'attuale politica dei prezzi non è richiesta necessariamente entro il 2004. Tuttavia si renderebbe estremamente utile portare avanti tale analisi come parte integrante del rapporto da prodursi entro il 2004, in quei bacini ove si riscontrano significative problematiche ambientali o dove si prospetta la possibilità di introdurre deroghe.

Fonte: *Information sheet on assessment of the recovery of costs for water services for the 2004 River Basin Characterisation Report*, CIS working group 2B, 5 maggio 2004.

La Direttiva richiede che tutti coloro che utilizzano i servizi idrici contribuiscano al recupero dei costi.

“Gli Stati membri provvedono entro il 2010 [...] a un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, suddivisi almeno in industria, famiglie e agricoltura, sulla base dell'analisi economica effettuata secondo l'allegato III e tenendo conto del principio “chi inquina paga”.

Fonte: Dir.2000/60/CE, art.9

La linea guida WATECO non specifica come ciò dovrebbe essere fatto ma sottolinea l'importanza di riferirsi all'analisi delle pressioni e degli impatti.

E' importante assicurare che l'analisi economica [...] sia integrata con altre analisi tecniche quale l'analisi delle pressioni e degli impatti. Ciò assicurerà una comune caratterizzazione e descrizione del bacino idrografico, aspetto fondamentale, questo, per la definizione del programma di misure e la preparazione dei piani di gestione di bacino

Fonte: *Lineaguida WATECO*

Come esempio portiamo il caso dei costi di depurazione /trattamento di potabilizzazione delle acque che oggi vengono sostenuti prevalentemente dagli stessi consumatori. Diversamente la Direttiva Quadro Acqua suggerisce che, nel caso in cui il settore agricolo sia responsabile di costi addizionali a causa della contaminazione delle acque da nutrienti, allo stesso settore agricolo venga chiesta la copertura dei costi totalmente o in parte (es. facendosi carico delle misure di denitrificazione). Ma perché questa redistribuzione dei costi possa basarsi sul corretto livello di contribuzione, è necessario che si faccia riferimento all'analisi delle pressioni e degli impatti.

Per quanto concerne la politica dei prezzi e degli incentivi, nella maggior parte dei casi esaminati ci si riferisce prevalentemente alle acque potabili, al trattamento depurativo e ai sistemi di irrigazione e solo talvolta ai servizi fai-da-te dove peraltro l'efficacia e la sostenibilità di tali politiche viene indagata solo all'interno di cinque distretti idrografici.

Non è inoltre chiaro quale parte dei costi ambientali e della risorsa vengano coperti dalle politiche dei prezzi e degli incentivi in essere. Nessuno degli usi identificati – quali produzione di energia idroelettrica, navigabilità e pesca – figura nell’analisi del recupero dei costi dei servizi idrici da parte dei relativi settori d’impiego. In generale l’analisi del recupero dei costi non ha alcuna relazione con l’analisi delle pressioni e degli impatti.

5) La selezione delle misure

Mentre la Direttiva richiede che il rapporto ai sensi dell’art.5 includa informazioni per formarsi un’opinione circa la combinazione delle misure più redditizie, relativamente agli usi idrici, da includere nel programma di misure¹², la nostra indagine evidenzia che molto raramente i rapporti ai sensi dell’art.5 danno indicazioni in questo senso. Soltanto pochi casi dimostrano un avanzamento nell’analisi costi-efficacia e nella selezione delle misure. E’ vero che non tutti gli sforzi fatti in questo campo sono stati necessariamente inclusi nelle relazioni. E’ il caso, ad esempio, di progetti pilota in alcuni Distretti o degli stessi bacini pilota che hanno lavorato sull’applicazione dell’analisi costi-efficacia, tuttavia proprio l’assenza di tale informazioni sta ad indicare una certa assenza di trasparenza.

La lineaguida WATECO più volte ribadisce che l’analisi economica dovrebbe basarsi sui dati disponibili. Nel caso gli stessi non lo fossero:

- il rapporto ai sensi dell’art.5 dovrebbe sistematicamente riportare le informazioni, le ipotesi e i possibili approcci per calcolare i dati,
- le autorità competenti dovrebbero identificare le informazioni mancanti e mettere a punto un programma per far fronte efficacemente al dato mancante.

In generale i principali vincoli che si evidenziano nei casi analizzati con la nostra indagine sono: la mancanza di dati economici, in particolar modo per quanto concerne la loro disponibilità a scala di bacino e l’assenza di adeguate metodologie. Diversamente la disponibilità di risorse umane e di competenze adeguate figurano assai meno tra gli elementi critici.

In generale la mancanza d’informazioni e conoscenza sono riferite principalmente alle componenti dell’analisi economica prevista dall’art.5 mentre poca attenzione viene prestata alle informazioni di base necessarie per supportare gli stadi successivi finalizzati alla selezione delle misure. Area, questa, che richiederà solide informazioni sia sui costi che sui benefici derivanti dall’applicazione di misure alternative per migliorare la condizione degli ambienti acquatici.

Si segnala il caso della Gran Bretagna, dove l’identificazione di gap informativi durante la redazione del rapporto ai sensi dell’art.5 per il bacino del South-West, verrà trattata nel contesto del “Collaborative Research Programme” sviluppato per supportare l’applicazione della Direttiva. Tale programma, in particolare, promuoverà ulteriori studi per valutare i costi ambientali e della risorsa, approfondendo così la base informativa relativamente al loro valore monetario.

6) La partecipazione pubblica

Sia la Direttiva che la Lineaguida WATECO sottolineano l’importanza della partecipazione pubblica in tutti gli stadi della sua applicazione:

¹² Di cui all’art.11

L'art.14 promuove la partecipazione attiva di tutte le parti interessate alla redazione dei piani di bacino e richiede agli Stati membri di informare e consultare il pubblico. In questo contesto la partecipazione dei portatori d'interesse è rilevante in quanto può svolgere molte funzioni, quali:

- lo sviluppo di un processo condiviso accresce la legittimità dei suoi risultati;
- i portatori d'interessi possono costituire una importante fonte d'informazioni e possono disporre di competenze adeguate per la diretta applicazione dell'analisi economica;
- le indagini rivolte al pubblico possono essere utili per capire come la gente valuta i miglioramenti delle condizioni ambientali e della qualità delle acque e fino a che punto è pronta a farsene carico economicamente;
- il coinvolgimento del pubblico e della rete di partner costruita durante il processo partecipato può essere utile ad incoraggiare il senso di responsabilità verso il piano di gestione di bacino e può accrescere l'efficacia delle misure intraprese ai fini del conseguimento degli obiettivi introdotti dalla Direttiva.

Fonte: Lineaguida WATECO, pag.36

La maggior parte dei rapporti ai sensi dell'art.5 e le relative analisi economiche sono facilmente disponibili, essendo accessibili sui siti web delle autorità competenti.

Tuttavia va rilevato come generalmente l'analisi economica ha coinvolto i vari portatori d'interessi soltanto in un limitato numero di casi. Inoltre non è chiaro come la partecipazione e la consultazione siano state effettivamente portate avanti.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi dei rapporti ai sensi dell'art.5 hanno fornito la possibilità di verificare se le richieste della Direttiva e i principi presentati nella Lineaguida WATECO in merito all'analisi economica hanno trovato applicazione nei rapporti prodotti dalle autorità di bacino competenti.

Ricordiamo qui i principi:

- l'integrazione dell'analisi tecnica con quella economica;
 - il processo iterativo dell'analisi economica ad iniziare dai dati e dalle informazioni disponibili e dal loro ulteriore affinamento quando richiesto e quando necessario;
 - l'assicurazione che l'analisi economica venga applicata dove richiesto e sia di supporto alle decisioni politiche;
 - la conduzione dell'analisi attraverso un processo trasparente e partecipato.
- Nella maggior parte dei casi le analisi economiche sono state sviluppate senza tener conto dell'analisi tecnica (individuazione delle pressioni, valutazione degli impatti, analisi del rischio). Ne consegue che nessuna dei rapporti esamina nel dettaglio il contributo al recupero dei costi dei servizi idrici da parte dei vari settori d'impiego e la coerenza con il principio "chi inquina paga". Inoltre, poiché la maggior parte degli aspetti economici sono stati considerati senza il coinvolgimento delle parti, esiste il fondato rischio che non vengano presi in seria considerazione da parte dei decisori tecnici e politici.
 - La maggior parte dei paesi hanno utilizzato solamente i dati e le informazioni esistenti, sottolineando l'importanza di ripetere l'operazione. A causa di ciò, alcune delle analisi presentate ai sensi dell'art.5 sono incomplete e poco fondate mentre in altri casi si sono tradotte in un puro esercizio di raccolta dati.

- Nella loro forma attuale, i rapporti ai sensi dell'art.5 possono risultare inadeguati per determinare se il principio di proporzionalità e la ricaduta sulla decisioni da prendere sia stato seguito. L'assenza d'integrazione tra gli aspetti tecnici e quelli economici può essere un'anticipazione dell'insorgere di possibili problemi nel prossimo futuro quando andranno definiti i programmi di misure ed individuati obiettivi alternativi.
- Mentre alcuni Distretti idrografici hanno coinvolto i portatori d'interessi per portare a termine l'analisi economica (solo in pochi casi come fornitori di dati, informazioni o analisi), la maggior parte delle autorità competenti ha condotto questo esercizio (e, più in generale, la completa preparazione del rapporto ai sensi dell'art.5) a tavolino, senza alcuna diretta partecipazione da parte dei portatori d'interessi.
- Nella maggior parte dei casi non si può parlare di trasparenza e chiarezza. Chi legge le relazioni ha difficoltà a capire le ragioni delle scelte fatte e ad interpretare i risultati.

Quanto constatato solleva due principali preoccupazioni:

- 1) l'obiettivo del Common Implementation Strategy (CIS) di avviare una omogenea applicazione della Direttiva Quadro Acqua non è stato raggiunto dato che ogni autorità competente si è riappropriata della Direttiva a modo suo. Ciò può, forse, essere in parte imputabile alla mancanza di chiarezza della Lineaguida Wateco o dell'Information Sheet e alla mancanza della relativa traduzione nelle lingue dei paesi membri. Tuttavia ciò evidenzia la necessità di trovare e testare nuove modalità di operare all'interno del CIS per promuovere una coerente applicazione della Direttiva. Ciò è ancora più rilevante nel caso dei bacini transfrontalieri dove gli sforzi nell'individuare metodologie e strumenti omogenei sono solo all'inizio.
- 2) La sfida dell'integrazione degli aspetti economici nella gestione delle acque non è stata raccolta nella maggior parte degli Stati membri. E' dunque evidente che ci si trova di fronte alla necessità di accrescere le competenze in ambito economico. E' questo un aspetto cruciale se pensiamo che sta diventando sempre più politicamente rilevante il ruolo svolto dall'analisi economica per orientare la selezione, talvolta politica, delle misure e della definizione di obiettivi alternativi.

RACCOMANDAZIONI DI EEB & WWF

L'European Environmental Bureau e il WWF sulla base degli sconcertanti esiti emersi dalla ricerca condotta richiedono:

- Agli Stati membri di rivedere l'analisi economica entro il 2008 dando corretta applicazione alla definizione di servizio idrico e di utilizzo delle acque, comprendendo i costi ambientali e della risorsa e analizzando la dimensione incentivante della politica dei prezzi quale strumento chiave per raggiungere in modo efficace gli obiettivi posti dalla Direttiva Quadro Acqua;
- Alla Commissione Europea di assicurare la corretta applicazione della definizione "servizio idrico" e di quant'altro richiesto dall'articolo 5;
- Ai membri del Parlamento Europeo di riconoscere un profilo politicamente più alto alla applicazione della Direttiva Quadro Acqua, di pretendere dalla Commissione Europea e dai rispettivi Stati membri la corretta applicazione degli strumenti economici previsti dalla Direttiva Quadro Acqua;
- Alle Organizzazioni non Governative di utilizzare tutti gli strumenti disponibili, inclusi i reclami e le vie legali, per spingere i propri governi ad accrescere la qualità dell'analisi economica al fine di renderla significativa ed efficace per migliorare la qualità degli ambienti acquatici.