

Acqua e sostenibilità. Intervista a Enrico Rolle sul SDG 6

di Enrico Cerrini

Enrico Rolle è Commissario unico per il coordinamento e la realizzazione degli interventi funzionali a garantire l'adeguamento, nel minor tempo possibile, alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 luglio 2012 e del 10 aprile 2014. Enrico Rolle è stato fino al 2011 Professore Ordinario in Ingegneria Sanitaria-Ambientale presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e Direttore del Dipartimento di Idraulica, Trasporti e Strade dal 2003 al 2009. Nel corso della sua carriera ha svolto attività didattiche e di ricerca nel settore del ciclo delle acque e della gestione dei rifiuti, pubblicando oltre 160 lavori su riviste nazionali ed internazionali. Questa intervista a Enrico Rolle si inserisce in un ciclo di approfondimento sull'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e i relativi 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals - SDGs) articolati in 169 Target e sul loro grado di attuazione in Italia. Sono già disponibili a questi link l'intervista a Luciano Monti sul SDG 8 - Incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti e l'intervista a Stefano Furlan sul SDG 9 - Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile.

I target 6.1 e 6.2 dell'Agenda 2030 impegnano i governi a garantire l'accesso universale ed equo all'acqua potabile e ai servizi igienico sanitari. Dalla pagina web di ASviS leggiamo che 844 milioni di persone nel mondo non hanno accesso all'acqua potabile e 2,3 miliardi non possono fruire di servizi igienici di base. La sfida posta da tali target appare gigantesca. Con quali mezzi la comunità scientifica e i governi possono aiutare i paesi in via di sviluppo?

Enrico Rolle: Può essere vero che, in una fase iniziale, la comunità scientifica ha trascurato i problemi di accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici del terzo mondo, ma la stessa ha recuperato il ritardo iniziale contribuendo ad affrontare tali problematiche. Cito il caso di alcuni colleghi dell'Università La Sapienza, i quali hanno lavorato in Brasile e, più in generale, in Sud America, sviluppando metodi depurativi adatti a quelle zone, ovvero caratterizzati sia da costi bassi che dall'uso di tecnologie non complesse. Al contrario, ritengo che i governi non abbiano fatto a sufficienza per consentire la realizzazione delle opere, viste anche le scarse risorse destinate alla cooperazione internazionale. In sintesi, la comunità scientifica ha sviluppato soluzioni che prevedono l'utilizzo di tecnologie sia molto avanzate che semplici, di facile gestione e allo stesso modo efficaci. Al tempo stesso, è necessario aumentare le competenze ingegneristiche degli attori locali e soprattutto le risorse economiche stanziare dai governi.

Il target 6.4 si concentra sull'efficienza idrica volta ad assicurare i prelievi e la fornitura d'acqua con la finalità di fronteggiare la scarsità della risorsa. Come giudica la performance dell'Italia da questo punto di vista? Qual è la gravità di questo fenomeno nelle isole?

Enrico Rolle: L'Italia non si caratterizza per una particolare scarsità di risorse idriche. Al tempo stesso, è vero che in alcune Regioni (Calabria, Sicilia e Sardegna) si verificano, con una certa periodicità, intervalli di precipitazioni carenti. Ciò genera crisi annuali che, per buona parte, trovano soluzione tramite lo sviluppato sistema di invasi che si è strutturato negli ultimi decenni. Al contrario, sono presenti problemi di disponibilità idrica in alcune isole minori, perché, per ragioni orografiche, è difficile reperire acqua sufficiente per l'uso potabile e si deve ricorrere all'utilizzo di fonti alternative,

come i dissalatori. In alcuni casi, ad esempio Ischia e Capri, si utilizzano acquedotti sottomarini per l'approvvigionamento idropotabile. Il caso di Ischia è peculiare perché l'isola ha pochissima disponibilità di acqua dolce, mentre è molto ricca di acque termali, che rappresentano la sua ricchezza economica. A Vulcano, invece, l'acqua è trasportata via nave. L'Italia riesce quindi ad arginare i problemi legati alla scarsità periodica della risorsa, ma ciò non significa che l'acqua possa essere sprecata. Per lunghi anni, l'Italia non è stata considerata, tra i partner europei, un Paese virtuoso in tema di risparmio idrico, ma recentemente si è riscontrato un miglioramento. Probabilmente, oltre ad una maggiore consapevolezza, utilizzare l'acqua è diventato più oneroso che nel passato, almeno per l'uso potabile. Oggi, risparmiare in termini di risorsa idrica significa anche salvaguardare il proprio portafoglio.

Quali azioni si rendono necessarie per risolvere il grave problema delle perdite nella nostra infrastruttura idrica?

Enrico Rolle: Le infrastrutture idriche devono essere gestite in modo responsabile. Azioni di monitoraggio e di prevenzione sono necessarie per programmare la sostituzione delle condotte che giungono al termine della propria vita, oltre che per intervenire tempestivamente in caso di guasti o rotture. Ricordo che un'accorta riduzione della pressione dell'acqua è in grado di diminuire in modo sensibile le perdite, soprattutto all'interno delle città. Il problema della riduzione delle perdite che, come detto, richiede monitoraggio, prevenzione e gestione attenta, ha risvolti economici importanti perché sono numerose le reti idriche che hanno un'età avanzata e che richiederebbero la sostituzione dei tratti più compromessi. Per effettuare tali interventi è necessaria la presenza sul territorio di gestori del servizio idrico integrato che siano in grado di inserire le opere in una programmazione di lungo periodo e di recuperare i costi tramite tariffa. Sfortunatamente, in alcune Regioni del Mezzogiorno dove si registrano le maggiori perdite (in particolare Campania, Calabria e Sicilia) l'avvio del servizio idrico integrato è fortemente in ritardo. In questi casi, la soluzione del problema richiede un intervento diretto dello Stato, in special modo se tale criticità è considerata prioritaria, come io stesso ritengo.

Il target 6.6 impone ai governi di proteggere gli ecosistemi legati all'acqua, tra cui montagne, foreste, zone umide, fiumi, falde acquifere e laghi. Quali interventi potrebbero comportare un miglioramento?

Enrico Rolle: Il miglioramento degli ecosistemi può essere ottenuto principalmente lavorando su due fronti, ovvero la protezione e l'utilizzo responsabile della risorsa idrica. La protezione comporta il controllo delle fonti di inquinamento, anche superando la concezione per cui è sufficiente raggiungere i valori minimi fissati dalla normativa per ottenere uno status ottimale. Purtroppo, in alcune aree del Paese, malgrado gli indubbi progressi, la pianificazione della tutela delle acque è ancora piuttosto carente. Ciò non consente di porre in atto tutte le azioni necessarie per proteggere gli ambienti maggiormente sensibili. In merito all'utilizzo della risorsa idrica, i decisori devono autorizzare i prelievi in modo intelligente. In particolare, si deve considerare che il prelievo di acqua espone un corpo idrico ad un maggiore rischio di inquinamento, specie nel caso in cui le acque tornino allo stesso corpo idrico dopo l'utilizzo, veicolando contaminazione. La protezione delle risorse può essere effettuata anche aumentandone la capacità autodepurativa, come nel caso dell'utilizzo delle infrastrutture verdi. La Commissione Europea considera le infrastrutture verdi un elemento importante per proteggere gli ecosistemi e ne incentiva l'utilizzo, ma il nostro Paese non investe a sufficienza in questo settore. Un esempio di buona pratica è presente a Venezia, dove, prima di tornare in laguna, i reflui industriali dell'area di Fusina transitano in una grande infrastruttura verde, composta da stagni areati e piante acquatiche in grado di assorbire alcuni contaminanti. Si era ipotizzato di intervenire anche alla foce dei fiumi che arrivano in laguna dopo essere stati inquinati a monte, ma l'idea è stata solo parzialmente realizzata.

Il target 6.3 rappresenta forse la chiave di volta del goal 6. L'agenda 2030 impegna i governi a migliorare la qualità dell'acqua, riducendo l'inquinamento, dimezzando la percentuale di acque reflue non trattate e aumentando sia il riciclaggio che il riuso. Cosa significa mettere in pratica tali obiettivi?

Enrico Rolle: Per quanto riguarda le acque reflue industriali, i soggetti privati, per poter svolgere la propria attività, devono farsi carico sia degli interventi necessari per il rispetto delle norme ambientali, che della adozione di buone pratiche. Di conseguenza, lo Stato può limitarsi alla funzione di controllo.

Al contrario, la gestione delle acque reflue urbane è un problema che riguarda l'intera collettività. Secondo la normativa vigente, di impostazione comunitaria, ciascuna realtà locale dovrebbe sostenere direttamente i costi necessari per realizzare le opere, resi disponibili tramite le tariffe applicate ai cittadini-utenti. Sfortunatamente, come accennato in precedenza, in numerose zone del Paese, a causa del ritardo nell'avvio del servizio idrico integrato, si incontrano criticità. In particolare, i gestori del servizio idrico integrato, per lo più i comuni, non sono in grado di rendere disponibili le risorse necessarie a realizzare le opere e lo Stato è costretto ad intervenire. Il riciclaggio e il riuso rappresentano una parte del problema. Le acque reflue sono trattate in modo consono specialmente nel Centro-Nord della Penisola, area che non soffre di particolari carenze idriche. Al contrario, il Mezzogiorno otterrebbe maggiore vantaggio dalla disponibilità di una risorsa non convenzionale come le acque reflue urbane, ma dispone di un sistema di depurazione carente che rende problematico il riutilizzo dei reflui in agricoltura. Lo Stato deve farsi carico di incentivare un maggiore riuso delle acque reflue urbane, anche al fine di proteggere le risorse convenzionali da un eccessivo sfruttamento, ma la sua azione potrebbe essere ostacolata dai valori economici in gioco e da un sistema infrastrutturale carente. Nei decenni passati, grazie alla Cassa del Mezzogiorno, il Meridione ha sviluppato un sistema irriguo abbastanza esteso ed efficiente, ma che può entrare in crisi nella stagione estiva, quando si verificano contemporaneamente il picco della domanda e il minimo delle precipitazioni. La scarsità estiva può essere contrastata con il riutilizzo delle acque reflue urbane; inoltre, un eventuale surplus di acque reflue depurate e affinate potrebbe essere utilizzato per far tornare all'uso agricolo terreni oggi marginali. Malgrado la carenza infrastrutturale nel Mezzogiorno d'Italia sia determinata soprattutto dall'assenza di impianti di depurazione, un'altra criticità è il raccordo delle fonti. Le reti idriche per uso irriguo si snodano a partire da dighe e invasi che raccolgono acque superficiali, mentre le acque reflue non sempre sono facilmente riconducibili a tali invasi perché si producono principalmente negli agglomerati urbani. In proposito, come Commissario unico stiamo effettuando un grande intervento a Catania, città che tratta solo il 15% circa delle acque reflue urbane. L'intervento completerà un impianto di depurazione in grado di servire i circa 550.000 abitanti dell'area. A latere di questo intervento, la struttura commissariale, invece di realizzare complesse opere di smaltimento a mare, si è fatta carico di costruire un collettore in grado di condurre le acque depurate in un punto della piana dove saranno riutilizzate per uso irriguo durante l'intero anno.

Il nostro Paese è vessato da numerose procedure d'infrazione comunitarie in materia di risorse idriche. Le regole europee giudicano fuori norma sia impianti di depurazione che reti fognarie. Come funziona il processo di procedura d'infrazione comunitaria? Da cosa deriva l'ingente numero di contenziosi aperti contro il nostro Paese?

Enrico Rolle: Le due procedure di infrazione per le quali l'Italia è stata condannata scaturiscono dalla direttiva comunitaria 91/271/CEE, emanata nel 1991, la quale regola la gestione delle acque reflue urbane e detta agli stati membri i termini per conformarvisi. Vale ricordare che la legge italiana prevedeva già dal 1976 che le acque reflue urbane fossero raccolte e depurate prima di essere

inviata ad un corpo idrico recettore. I termini per recepire la direttiva sono scaduti nel 2005. Le difficoltà dell'Italia sono emerse tramite i rapporti periodici stilati dagli stati membri in merito al rispetto della direttiva. Secondo quanto previsto dalle norme comunitarie, inizialmente è stata inviata al Governo italiano una lettera di messa in mora che ha affermato il mancato rispetto della direttiva sulle acque reflue urbane. In seguito, è stato emesso un parere motivato e solo successivamente la Corte di giustizia europea ha condannato l'Italia e fissato un termine di adempimento finale. Infine, dopo aver verificato il mancato rispetto entro i termini previsti, la Commissione europea ha emesso, per la prima procedura di infrazione accesa, sanzioni che costano allo Stato italiano circa 60 milioni di euro l'anno.

Le sanzioni si riducono progressivamente man mano che si consegue la conformità degli agglomerati. Al momento, il Commissario ha competenza anche sulle altre due procedure di infrazione accese nei confronti dell'Italia nel 2014 e nel 2017 e non ancora arrivate a condanna. La procedura principale riguarda gli agglomerati urbani che hanno una popolazione superiore i 15.000 abitanti; la seconda concerne gli agglomerati che scaricano in aree sensibili. Complessivamente, le procedure per le quali l'Italia è già stata condannata al pagamento di sanzioni riguardano 104 agglomerati e coinvolgono circa 6 milioni di abitanti. Le principali criticità sono concentrate in Sicilia, Calabria e Campania, perché carenti sotto il punto di vista della depurazione, delle fognature e del collettamento. Le successive procedure, pur comprendendo circa 900 agglomerati e circa 18 milioni di abitanti, fotografano problematiche meno gravi, almeno per i grandi agglomerati. Ad esempio, è annoverata tra gli agglomerati in procedura d'infrazione anche la città di Roma, la quale conta 3 milioni di abitanti ma le opere da realizzare per conformarsi alla direttiva comunitaria ne interessano meno di 100.000. In altri casi, sono stati inclusi nella procedura grandi impianti del Nord, i quali hanno bisogno solo di piccoli interventi per dichiararsi conformi, e in altri ancora, semplicemente, non sono stati forniti dati adeguati.

Come si inserisce la struttura commissariale nel contesto italiano, sia nazionale che territoriale?

Enrico Rolle: Lo Stato ha stanziato un finanziamento ingente tramite la delibera CIPE n. 60/2012 ed ha affidato al Commissario la realizzazione degli interventi nei 104 agglomerati condannati nelle prime due procedure di infrazione comunitarie. Tutti gli interventi sono stati avviati e progressivamente usciranno dalla procedura; malgrado le difficoltà di eseguire un'opera pubblica in Italia e i limitati poteri di deroga concessi al commissario. A giugno 2019, con il cosiddetto decreto Sbocca Cantieri, il governo ha deciso di affidare al Commissario anche gli interventi necessari per raggiungere la conformità relativamente alle ulteriori due procedure di infrazione. Un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dei primi mesi del 2020 definirà il fabbisogno finanziario per la realizzazione delle nuove opere, sulla base dei dati presentati dalle Regioni. Il Commissario si attiverà per l'attuazione degli interventi laddove se ne risconterà la necessità, altrimenti si limiterà a svolgere un ruolo di controllo e di coordinamento. Qualora nei territori siano presenti gestori del servizio idrico integrato in grado di realizzare le opere, il Commissario svolgerà un mero ruolo di controllo.

Nel corso della mia attività di Commissario, ho avuto esperienze diverse con i gestori del servizio idrico integrato, laddove presenti. Con alcuni ho sviluppato ottime interlocuzioni, mentre altri si sono posti in contrapposizione con il Commissario, reclamando una loro competenza nella realizzazione degli interventi. Personalmente, credo che tale contrapposizione sia un errore in quanto il Commissario possiede risorse e poteri per realizzare rapidamente le opere, che in ultima analisi favoriscono anche il gestore che potrà trarne utilità nella gestione successiva.

Secondo Lei, una riforma del codice degli appalti può velocizzare il superamento dei contenziosi comunitari?

Enrico Rolle: Il codice degli appalti non ha come obiettivo principale quello di velocizzare gli interventi, ma di assicurare l'ordinato avanzare delle attività nel rispetto delle regole. Non a caso il governo ha istituito un'Agenzia nazionale (ANAC) che vigila sugli appalti al fine evitare episodi di corruzione e infiltrazioni. Come Commissario lavoro nelle Regioni maggiormente soggette ad infiltrazioni, per cui sono favorevole ad un approccio cautelativo. La mancata osservazione delle cautele previste nel codice degli appalti potrebbe comportare una velocizzazione iniziale e rallentamenti successivi. Altri Paesi compiono le opere pubbliche in tempi minori, ma, probabilmente, operano in contesti meno problematici dei nostri. Infine, le ultime correzioni attuate al codice degli appalti con il cosiddetto decreto Sblocca Cantieri comporteranno una velocizzazione nella realizzazione delle opere. Ad esempio, nel caso di opere di valore inferiore ai 5 milioni di euro, l'affidamento sulla base di progetti esecutivi potrà essere fatto tenendo conto solo dell'offerta economica, mentre in precedenza l'affidamento era subordinato alla valutazione tecnica di commissioni, con tempi decisamente superiori.

Il target 6.b intende sostenere e rafforzare la partecipazione delle comunità locali nel miglioramento della gestione idrica e fognaria. Ritiene che aumentare la democrazia nei processi decisionali, magari con l'attivazione di percorsi partecipati, possa facilitare la gestione della risorsa idrica, anche in termini di superamento dei contenziosi comunitari?

Enrico Rolle: Ovviamente il Commissario ha un ruolo diverso rispetto alle Pubbliche Amministrazioni, le quali devono mantenere un rapporto continuo con i propri cittadini, mentre egli "scompare" dopo la realizzazione delle opere. Personalmente, sono fortemente convinto della necessità di coinvolgere la popolazione locale nelle decisioni. Malgrado sia importante assumere decisioni rapidamente, ascolto volentieri istituzioni, portatori di interesse e semplici cittadini durante la fase istruttoria. Si parla di numerose proposte per la partecipazione dei cittadini nella gestione della risorsa idrica e del servizio idrico integrato, che condivido e che potrebbero facilitare il compito delle amministrazioni. In un recente convegno al quale ho partecipato, l'On. Giancarlo Galli, relatore della legge n. 36 del 1994, primo provvedimento organico in materia di risorse idriche, ha proposto di inserire rappresentanti dei cittadini-utenti nei Consigli di Amministrazione di tutte le aziende che si occupano di servizio idrico integrato. Questa proposta potrebbe rivelarsi utile perché avrebbe l'opportunità di consentire ai rappresentanti dei cittadini di orientare la politica locale in materia di risorse idriche.

Il goal 6 e i suoi target: ACQUA PULITA E SERVIZI IGIENICO SANITARI

Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie

6.1 Entro il 2030, conseguire l'accesso universale ed equo all'acqua potabile sicura e alla portata di tutti

6.2 Entro il 2030, raggiungere un adeguato ed equo accesso ai servizi igienico-sanitari e di igiene per tutti ed eliminare la defecazione all'aperto, con particolare attenzione ai bisogni delle donne e delle ragazze e di coloro che si trovano in situazioni vulnerabili

6.3 Entro il 2030, migliorare la qualità dell'acqua riducendo l'inquinamento, eliminando le pratiche di scarico non controllato e riducendo al minimo il rilascio di sostanze chimiche e materiali pericolosi, dimezzare la percentuale di acque reflue non trattate e aumentare sostanzialmente il riciclaggio e il riutilizzo sicuro a livello globale

6.4 Entro il 2030, aumentare sostanzialmente l'efficienza idrica da utilizzare in tutti i settori e assicurare prelievi e fornitura di acqua dolce per affrontare la scarsità d'acqua e ridurre in modo sostanziale il numero delle persone che soffrono di scarsità d'acqua

6.5 Entro il 2030, attuare la gestione integrata delle risorse idriche a tutti i livelli, anche attraverso la cooperazione transfrontaliera a seconda dei casi

6.6 Entro il 2020, proteggere e ripristinare gli ecosistemi legati all'acqua, tra cui montagne, foreste, zone umide, fiumi, falde acquifere e laghi

6.a Entro il 2030, ampliare la cooperazione internazionale e la creazione di capacità di supporto a sostegno dei paesi in via di sviluppo in materia di acqua e servizi igienico-sanitari legati, tra cui i sistemi di raccolta dell'acqua, la desalinizzazione, l'efficienza idrica, il trattamento delle acque reflue, le tecnologie per il riciclo e il riutilizzo

6.b Sostenere e rafforzare la partecipazione delle comunità locali nel miglioramento della gestione idrica e fognaria