

L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2000/60 NEI PAESI DELL'UE: UN'ANALISI COMPARATIVA

Milano 17 ottobre 2003

Barbara Pozzo¹

Sommario: 1. Introduzione 2. L'attuazione della Direttiva: profili generali 3. Gli ordinamenti che hanno già dato formale attuazione alla Direttiva e la diversità degli strumenti di attuazione 3.1. La Germania 3.2. L'Austria 3.3. L'Irlanda 4. I progetti di attuazione in corso 4.1. Il progetto di attuazione francese 4.2. Il progetto britannico 5. Alcune conclusioni

1. INTRODUZIONE

I risultati che verranno esposti in questa breve relazione sono i primi frutti di una ricerca sviluppata da un gruppo di studiosi italiani e stranieri che si inserisce nell'ambito dei progetti di ricerca dell'area economico-giuridica promossi da Fondazione Lombardia per l'Ambiente, istituzione che ha patrocinato l'incontro di oggi sulla Direttiva 2000/60/CE².

La ricerca mira a mettere a fuoco le tecniche normative, le soluzioni concrete, le problematiche affrontate all'interno dei diversi ordinamenti europei per l'attuazione della Direttiva-quadro Acque, al fine di monitorare il processo di armonizzazione del diritto in corso in questo settore.

Deve infatti essere ricordato che nonostante sia stato adottato un documento mirante a delineare una strategia comune per la attuazione della Direttiva quadro, intitolato "*A Common Strategy on the implementation of the Water Framework Directive*"³, la responsabilità e la competenza per l'attuazione della Direttiva 2000/60 spettano pur sempre ai singoli Stati membri secondo il principio generale stabilito dall'art. 249, 3° comma del Trattato CE, per cui: "*la direttiva vincola lo Stato*

¹ Professore Ordinario di Diritto Privato Comparato, Università degli Studi dell'Insubria, Facoltà di Giurisprudenza - Como; Coordinatore Scientifico Master in Diritto dell'ambiente, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano; Consulente Scientifico Area Economico-Giuridica, Fondazione Lombardia per l'Ambiente, Milano.

² Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, GUCE, n. L 327 del 22/12/2000, pp. 1-73.

³ Il Documento: *Strategic Document – Common Strategy on the Implementatiuon of the water Framework Directive*, è stato adottato il 2 maggio 2001.

membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi”.

Sono perciò possibili e saranno senza dubbio nel concreto presenti differenze attuative all'interno degli Stati membri per quanto concerne la disciplina della Direttiva quadro che è scopo della ricerca osservare e misurare.

2. L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA: PROFILI GENERALI

L'art. 24 della Direttiva prevede: “Gli Stati mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente Direttiva entro il 22 dicembre 2003. Essi ne informano immediatamente la Commissione”.

Al momento solo tre Stati hanno dato questa “informazione” alla Commissione: Austria, Germania e Irlanda.

Altri Stati stanno lavorando alacremente all'attuazione della Direttiva. In particolare in Francia ed in Gran Bretagna il processo di consultazione dei vari *stakeholders* è stato molto ampio e sono pronti progetti di legge importanti che verranno presto promulgati⁴.

3. GLI ORDINAMENTI CHE HANNO GIÀ DATO FORMALE ATTUAZIONE ALLA DIRETTIVA E LA DIVERSITÀ DEGLI STRUMENTI DI ATTUAZIONE

Tra in paesi che hanno già dato attuazione alla Direttiva Quadro sono rinvenibili sostanziali differenze per quanto concerne lo strumento di attuazione, e ciò in dipendenza del fatto:

- che il paese in questione avesse già una disciplina generale delle acque, oppure avesse scelto la via delle diverse discipline settoriali per quanto concerne le risorse idriche
- che il paese avesse una struttura federale o unitaria e in che ambito rientrasse la competenza a disciplinare la materia.

3.1. La Germania

La Germania ha quindi dato attuazione alla Direttiva effettuando una novella del *Wasserhaushaltgesetz*, entrata in vigore il 25 giugno 2002⁵.

Il *Wasserhaushaltgesetz*, come legge federale c.d. cornice, in vigore già dal 1957⁶, è stata modificata nel senso di introdurre i principi portanti della Direttiva, come il concetto di bacino o distretto idrografico⁷, lasciando poi ai *Wassergesetzen* dei singoli *Länder*⁸, a cui la Costituzione tedesca riconosce la competenza in materia, così come a successivi regolamenti e decreti, di definire i dettagli attuativi.

Per mantenere una certa uniformità tra le diverse leggi dei *Länder*, si è previsto di redigere disposizioni-modello⁹, a cui i diversi parlamenti locali potranno rifarsi nel dare concreta attuazione alla Direttiva quadro.

⁴ In generale, sul processo di *implementation* della Direttiva si veda: R. FAIRLEY, C. SMITH, H. v. GEEN, M. HOEDL-ADICK, G. v. THUYNE, D. DE ROOVER, *Riding the New Wave of European Water Law: How Member States are Tackling the Water Framework Directive*, in *European Environmental Law Review*, 2002, 232 ss.

⁵ Pubblicata su BGBl. I nr. 37 del 24 giugno 2002, p. 1914. Sul recepimento della Direttiva Acque in Germania si veda: G. BEAUCAMP, *Aus vier mach eins – das wasserwirtschaftliche Planungsinstrumentarium nach dem Entwurf des 7. Gesetzes zur Änderung des WHG*, in *Umwelt- und Planungsrecht*, 2001, 423 ss.

⁶ *Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts* (Wasserhaushaltsgesetz=WHG), 27 Juli 1957, BGBl I 1957, 1386.

⁷ Il § 1 b (1) del WHG prevede che i bacini idrografici siano i 10 seguenti: 1. Donau, 2. Rhein, 3. Maas, 4. Ems, 5. Weser, 6. Elbe, 7. Eider, 8. Oder, 9. Scalei/Trave, 10. Warnow/Peene. Il coordinamento tra diversi bacini idrografici viene però rinviato al *Landesrecht*.

⁸ Cui rinvia esplicitamente il § 1 b (2) del WHG.

⁹ C.d. *Mustervorschriften*

In particolare alla legislazione dei *Länder* spetta il compito di promuovere il coordinamento tra di loro, con gli Stati stranieri membri e non membri della UE; di redigere i “*programmi di misure*” ex art. 11 della Direttiva; di controllare l’effettiva applicazione delle norme predisposte per l’attuazione della Direttiva; di organizzare le banche-dati e i monitoraggi necessari a tal fine.

3.2. Austria

In Austria è stata data formale attuazione alla Direttiva riformando anche qui una legge quadro federale, il *Wasserrechtsgesetz* del 1959, con una novella entrata in vigore il 28 agosto 2003¹⁰.

La nuova disciplina austriaca, in particolare, dopo aver ripreso alla lettera gran parte dei principi generali contenuti nella Direttiva Acque, prevede in modo assai dettagliato la partecipazione del pubblico alla predisposizione dei piani di bacino¹¹, l’istituzione di un sistema informativo sulle risorse idriche che promuova la conoscenza dei dati necessari per la predisposizione dei piani¹², la disciplina di un Registro nazionale presso il Ministero dell’Ambiente, così come prescritto dalla Direttiva stessa¹³.

La legge austriaca detta inoltre i principi generali per l’impiego di strumenti economici nella valutazione delle politiche delle acque.

Per la completa applicazione della legge saranno ancora necessari i decreti regionali (*Regionale Bewirtschaftungsverordnungen*)

3.3. Irlanda

Diverso è il discorso da fare per l’Irlanda, che non conosceva una disciplina generale sulle acque, ma una legislazione concernente le risorse idriche caratterizzata da forte settorialità.

Qui l’attuazione alla direttiva è stata data mediante la modifica di una serie di *Regulations*¹⁴, quindi di una legislazione secondaria già in vigore concernente:

- la qualità delle acque
- la protezione delle risorse idriche nei confronti delle sostanze pericolose
- la protezione dall’inquinamento derivante dagli usi agricoli.

Per facilitare inoltre la riorganizzazione del territorio in distretti idrografici, il *Department of the Environment, Heritage and Local Government* ha promosso l’istituzione di un *River Basin Management System*, di cui faranno parte 5 *River Basin Districts (RBD)*: South Eastern RBD, Shannon RBD, Western RBD, Eastern RBD, South Western RBD.

¹⁰ „Änderung des Wasserrechtsgesetzes 1959 und des Wasserbautenförderungsgesetzes 1985 sowie Aufhebung des Hydrografiegesetzes“, BGBl. I nr. 82/2003.

¹¹ Si veda il nuovo § 55i.

¹² Il c.d. *Wasserinformationssystem Austria (WISA)*, disciplinato dal nuovo § 59.

¹³ Cfr. § 59 a della legge austriaca.

¹⁴ Le *Regulations* cui si fa riferimento sono: *Water Quality /Dangerous Substances) Regulations*, 2001 (30/01/2001); *The Quality of Shellfish Waters (Amendment) Regulations*, 2001; *European Communities (Protection of waters against pollution from agricultural sources) Regulations*, 2003.

L'*Environmental Protection Agency* (EPA) svolge un ruolo molto importante di assistenza al *Department of the Environment, Heritage and Local Government* nel predisporre ulteriori strumenti della Direttiva 2000/60.

In particolare, l'EPA ha nominato sin dal luglio del 2001 una società privata, la *Compass Informatics Limited*, per l'organizzazione e la promozione di un sistema informativo volto a facilitare la cooperazione tra diversi distretti idrografici e altre organizzazioni coinvolte nella gestione delle risorse idriche.

4. I PROGETTI DI ATTUAZIONE IN CORSO

Meritano inoltre di essere segnalati almeno due progetti, attualmente al vaglio dei Parlamenti francese e britannico.

4.1. Il progetto di attuazione francese

In Francia è stato presentato un progetto di legge per l'attuazione della Direttiva quadro sulle acque, già approvato in prima lettura dalla *Assemblée Nationale*¹⁵.

Sotto questo profilo, va ricordato che già dal 1964 una *Loi sur l'eau*¹⁶ si basava sul concetto di "bacino idrografico" e prevedeva una suddivisione del territorio francese in 6 bacini.

Nel 1992, una nuova legge sulle acque¹⁷ prevedeva che gli obiettivi e le attività inerenti alle risorse acquatiche dovessero essere contenute in un documento redatto per ogni bacino idrografico, che doveva contenere delle c.d. linee guida per la gestione delle acque, chiamate "Schémas Directeur de l'Amenagement et de gestion des Eaux" (SDAGE), presentati nel 1997 per ogni bacino idrografico.

Ogni SDAGE deve contenere:

1. gli obiettivi di lungo periodo da realizzarsi per ogni singolo bacino, così come
2. un piano di gestione per il singolo bacino per un periodo di 15 anni.

Nel progetto di legge ora approvato all'*Assemblée Nationale* in prima lettura la funzione e l'importanza di questi "Schémas" viene riconfermata, perché verranno utilizzati ai fini dei piani di gestione dei bacini idrografici, previsti dall'art. 13 della Direttiva¹⁸.

Il progetto di legge in discussione mira soprattutto a specificare alcuni aspetti dell'attuale normativa francese per fare in modo che questa corrisponda alle richieste comunitarie.

In particolare vengono identificati due organi cui saranno demandate funzioni importanti nell'ambito della realizzazione del sistema previsto dalla Direttiva.

¹⁵ « *Projet de loi portant transposition de la directive 2000/60 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau* ». Il Progetto è stato adottato in prima lettura il 10 aprile 2003. Si veda in generale sul progetto francese J.C. BONGAERTS, *European Water Law: water policy and water resources management in France: the projet de loi sur l'eau*, in *European Environmental Law Review*, 2002, 239 ss. I Parte e in *European Environmental Law Review*, 2002, 260 ss. II Parte.

¹⁶ *Loi sur l'eau* du 16 décembre 1964

¹⁷ *Loi sur l'eau* du 3 janvier 1992

¹⁸ Si veda art. 2 del Progetto di legge

Il “*préfet coordinateur de bassin*”¹⁹ sarà il responsabile esecutivo di ogni “distretto idrografico”, che avrà l’ultima parola sui piani di gestione e che adotterà le sue decisioni su proposta di un “*comité de bassin*”²⁰, con funzioni di analisi preventiva, di controllo degli appositi *registres* menzionati dal progetto, ed alla individuazione delle aree protette.

Il progetto di legge prevede inoltre la possibilità di redigere dei piani di gestione locali, dei c.d. “*Schémas d’aménagement et de gestion des eaux*” (SAGE)²¹, necessari a declinare le previsioni dei piani generali (SDAGE) a livello locale.

4.2. Il progetto britannico

In Gran Bretagna si intende trasporre la Direttiva per via regolamentare, ossia mediante l’elaborazione di una legislazione secondaria.

Il “*Department of Environment, Food and Rural Affairs*” (DEFRA), ha messo a punto 3 poderosi “*Consultations Papers*”.

Il primo di questi *Consultation Papers* è stato pubblicato il 1 marzo 2001 e indicava nella “*Environment Agency*” (EA), che aveva già maturato esperienza nella pianificazione dei bacini idrografici, e nella “*Scottish Environment Agency*” (SEA), gli enti competenti ai sensi dell’art. 3, comma 2 della Direttiva quadro, rispettivamente per l’Inghilterra e il Galles (EA) e per la Scozia (SEA).

Per l’intera isola veniva inoltre predisposta una suddivisione in 11 distretti idrografici, di cui uno al confine tra Inghilterra e Galles e un altro al confine tra Inghilterra e Scozia.

Vi è peraltro da ricordare come attualmente la *Environment Agency* impieghi delle delimitazioni idrologiche elaborate sin dal 1973 con il *Water Act*. La adozione di una gestione basata sui bacini idrologici non è nuova per Inghilterra e Galles, ma lo è invece per la Scozia.

Con l’*implementation* della Direttiva quadro sulle acque i nuovi distretti ideologici non saranno per forza gli stessi utilizzati sinora e le eventuali antinomie dovranno essere affrontate per via regolamentare.

La gestione dei distretti ideologici è stata sinora affrontata mediante c.d. “*Local Environment Agency Plans*” (LEAPs), che stabiliscono un piano di azione integrato per gestire l’ambiente (inteso come suolo, acqua e aria) a livello locale per un periodo di 5 anni.

Pur essendo simili concettualmente i LEAPs e i distretti idrografici presi in considerazione dalla Direttiva divergono sostanzialmente per la non-obbligatorietà del LEAP. I “*Local Environment Agency Plans*” costituiscono infatti strumenti non vincolanti, di tipo volontario, che fondano la loro validità sull’accordo preso tra le diverse parti interessate.

Il Secondo *Consultation Paper* vedeva la luce nell’ottobre del 2002 ed invitava i vari *stakeholders* a presentare le loro opinioni sugli aspetti più importanti della Direttiva Acque.

¹⁹ Si veda art. 2 del Progetto di legge.

²⁰ Si veda art. 2 del Progetto di legge.

²¹ Previsti dall’art. 5 del Progetto di legge francese

L'ultimo Consultation Paper è apparso nell'agosto del 2003 e prevede già un Progetto di legge che al momento peraltro riguarda solo Inghilterra e Galles, che si prevede essere approvato in tempo, ossia prima del 22 dicembre prossimo.

5. CONCLUSIONI

La ricerca patrocinata dalla Fondazione Lombardia per l'Ambiente sui diversi strumenti d'attuazione della Direttiva 2000/60 è solo agli inizi. Ma si tratterà di un *ongoing process*, di un monitoraggio permanente delle diverse scelte attuative e noi crediamo che potrà svolgere un buon ruolo di incentivo, di stimolo e di ispirazione.