

LA SFIDA DEI DISTRETTI IDROGRAFICI PER IL GOVERNO COOPERATIVO DELLE ACQUE E DEL SUOLO: LA REVISIONE DEL D.LGS 152/2006 IN MATERIA AMBIENTALE

Roma, martedì 7 novembre 2006, ore 9 -13.30

NOTA SUL DOCUMENTO DEL GRUPPO 183

WWF Italia - Legambiente

INTRODUZIONE

Le sottoscritte associazioni, prendendo atto del documento redatto dal GRUPPO 183 (“*Punti generali di proposta*”), intendono presentare alcune osservazioni e proposte inerenti la definizione e il ruolo dei distretti idrografici rispetto a quanto previsto dal Dlgs.152/06 e in relazione all’applicazione della Direttiva Comunitaria 2000/60/CE.

Ribadiscono le critiche di metodo e di contenuto, già ampiamente illustrate in varie sedi e in parte riprese dal sopraccitato documento del *Gruppo 183*, al Dlgs.152/06, che si ritiene sarebbe stato più opportuno abrogare per avviare un serio confronto sulle tematiche relative alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque dall’inquinamento e alla gestione delle risorse idriche, maldestramente affrontate nella parte III del decreto legislativo stesso.

Di seguito vengono schematicamente affrontati alcuni punti chiave relativi ai distretti idrografici¹, considerando l’importanza di dare continuità a quanto previsto e realizzato dalla legge sulla difesa del suolo 183/89.

IL RUOLO DELL’AUTORITA’ DI DISTRETTO

Il documento del GRUPPO 183 evidenzia in più parti la condivisibile necessità di definire con chiarezza funzioni e competenze tra Stato, Autorità di distretto, regioni ed enti locali garantendo un “*bilanciamento tra i compiti (e le competenze) dello Stato e quelli delle amministrazioni regionali*”. La legge 183/89 aveva individuato una buona soluzione nelle Autorità di bacino, quale organismo misto Stato - Regioni, per affrontare le tematiche di difesa del suolo ed utilizzo delle acque, poiché queste coinvolgono funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto a quella regionale (o provinciale). In questi ultimi anni, però, le Autorità di bacino hanno subito un progressivo indebolimento istituzionale a fronte di un rafforzamento delle regioni, anche a seguito del Dlgs.152/99 che, ad esempio, ha reso piuttosto blando il ruolo delle Autorità nei confronti dei Piani di tutela; l’indebolimento delle Autorità rispetto alle Regioni ha ridotto se non annullato (in realtà ci ha pensato il dlgs.152/06 ad “annullare” le Autorità) la capacità di coordinamento e promozione di una politica integrata a livello di bacino idrografico. Il Dlgs.152/06, di contro, ha riproposto forme di accentramento statale inaccettabili per funzioni che, nella migliore delle ipotesi, sono in concorrenza tra Stato e Regioni.

Emerge, quindi, evidente la **necessità di recuperare un “bilanciamento” reale tra Stato e Regioni** attraverso l’affermazione di Autorità distrettuali, come previsto dall’art.3 della Direttiva 2000/60/CE, che garantisca *l’applicazione delle norme previste dalla Direttiva all’interno di ciascun distretto idrografico* (comma 2, art.3). Autorità distrettuali che possono essere individuate

¹ <<Distretto idrografico>>: area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che, a norma dell’art.3, paragrafo 1, è definita la principale unità dei bacini idrografici (comma 15, art.2, Direttiva 2000/60/CE)

anche su organismi nazionali già esistenti (comma 6, art. 3), come le Autorità di bacino nazionali della L.183/89, rilanciando e rafforzando le funzioni previste da questa legge per garantire una seria programmazione e concreta politica per la difesa del suolo.

LE FUNZIONI DELL'AUTORITÀ DISTRETTUALE

L'Autorità distrettuale è il soggetto che deve garantire, a livello di bacini idrografici, il raggiungimento degli obiettivi di qualità della direttiva 2000/60/CE. Infatti, non bisogna dimenticare che il fine della Direttiva europea è di *“raggiungere un buono stato delle acque superficiali”* e *“delle acque sotterranee”* entro il 2015 e non, ad esempio, di *“incrementare la capacità operativa (e quindi di spesa) dei soggetti attuatori”* o di *“creare un parco progetti a servizio delle Regioni e degli enti locali* (se mai questi sono strumenti che può usare un'Autorità distrettuale per il raggiungimento degli obiettivi di piano). Tra gli scopi della Direttiva viene indicata l'istituzione di un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee, che non solo *“agevoli un utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili”*, ma anche *“contribuisca a mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità”*. In realtà la Direttiva in questo senso è un po' debole e per questo in Europa è in via di compimento una nuova direttiva sul **“rischio alluvioni”**; a tal proposito è di vitale importanza che l'Italia riprenda ad essere presente nelle sedi di lavoro europee affinché possa dare il suo contributo nella stesura di questa nuova direttiva (e non solo). E', infatti, importante che questa nuova normativa europea sia fortemente collegata alla 2000/60/CE, affinché vi possa essere un'unica regia nella gestione delle acque e nella difesa del suolo e non ulteriori apparati o soggetti che si aggiungerebbero a quelli già presenti con un prevedibile effetto controproducente.

Per questo devono essere ribadite e laddove necessario rafforzate per le Autorità distrettuali le funzioni della 183/89, come la redazione dei Piani di assetto idrogeologico a livello di bacino idrografico e la conseguente programmazione degli interventi.

L'Autorità distrettuale, nella quale deve essere garantito il “bilanciamento” tra Stato e Regioni, deve essere un organismo capace autonomamente di porre in essere politiche di pianificazione vasta e, in primis, di redigere il piano di gestione di bacino idrografico, secondo gli art. 13 e 14 della direttiva 2000/60/CE. Per fare questo è assolutamente necessario adempiere a quanto prescritto dall'art.5 della direttiva (gli Stati membri avevano l'obbligo di farlo entro il 22 dicembre 2004) e in particolare provvedere a:

- *“un'analisi delle caratteristiche del distretto,*
- *un esame dell'impatto delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sulle acque sotterranee,*
- *un'analisi economica dell'utilizzo idrico.”*

Il bacino pilota del Tevere ha già avviato questo lavoro egregiamente nella sua funzione di tester in collegamento con gli altri bacini pilota europei, almeno per i primi due punti. La realizzazione completa del terzo punto, le **analisi economiche**, come richiesto dalla Direttiva e illustrato dalle linee guida WATECO della *Common Implementation Strategy*, è estremamente importante per garantire l'efficacia di misure di tutela ripristino dei corpi idrici². 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. La linea guida WATECO entra nel merito di quanto espresso dall'art.5 della

² WWF – EEB, “EU Water policy: making economics works for the environment”, 2006
http://www.wwf.it/acque/documenti/200605_EEB_WWF_snapshot_III_WFD_economics.pdf

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 degli obiettivi di qualità e dalle scadenze temporali previste.

L'Autorità distrettuale o di distretto non può quindi limitarsi ad una capacità di coordinamento, ma deve assumere un ruolo centrale nel governo della risorsa idrica sia da un punto di vista di difesa del suolo che di utilizzo razionale delle acque.

ALTRE FUNZIONI E STRUMENTI DELL'AUTORITA'

Si vede bene come **l'Autorità distrettuale non può certo essere solo un semplice momento di coordinamento o di ripartizione (spartizione?!) di risorse, ma deve essere un soggetto dotato di autonomia che si esplica al suo interno nel confronto continuo tra Stato e Regioni nell'ambito di un territorio omogeneo quale il distretto idrografico. Il problema è certamente quello di garantire questa autonomia "equilibrata" o "bilanciata"**; possono essere individuate vari criteri, tra i quali una rappresentanza adeguata del Governo e delle Regioni nella Conferenza istituzionale (forse un solo rappresentante del Governo rischia di dare troppo peso alle regioni che tendono poi a far prevalere interessi ripartiti tra di esse perdendo la visione di distretto), la nomina di un segretario generale indipendente anche attraverso concorso pubblico e con adeguate referenze, garantendo una disponibilità di fondi da destinare ai programmi d'intervento, al monitoraggio ambientale e territoriale, alla verifica dell'efficacia delle azioni intraprese e realizzate dagli enti attuatori, per l'avvio e la realizzazione di percorsi partecipati o di azioni pilota sperimentali, per promuovere la formazione sul territorio di tutti quei soggetti coinvolti nella difesa del suolo e nella gestione e tutela della risorsa idrica. Certamente una delle "capacità" qualificanti dell'Autorità distrettuale deve essere quella di promuovere in modo attivo la partecipazione pubblica e forme di concertazione già specificatamente previste nella nostra legislazione (Conferenze di servizi, cabine di regia in situazioni di crisi, accordi di programma...).

LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA

L'Autorità distrettuale oltre alla capacità di raccolta, coordinamento, elaborazione dati ed informazioni per la redazione del Piano, deve essere in grado di promuovere adeguate forme di partecipazione come previsto dall'art.14 e dalle linee guida per la **Public participation** redatte dalla *Common Implementation Strategy*. L'art.14 della direttiva, "*Informazione e consultazione pubblica*", è forse quello che dovrebbe maggiormente incidere sulla nostra prassi normativa e pianificatoria. Infatti, mentre fino ad ora il "confronto" con gli "attori sociali" avveniva (avviene) solo a proposta di piano finita (vedi, ad esempio, ciò che è accaduto per la redazione di Piani di assetto idrogeologico o di Piani di tutela delle acque), con forme di pubblicizzazione assolutamente non adeguate allo standard richiesto dalla direttiva e attraverso una consultazione ben poco incidente nelle decisioni finali, ora la direttiva richiede un percorso di trasparenza e chiarezza per il nostro Paese piuttosto inusuale. Infatti, "*Gli Stati Membri promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della presente direttiva, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici...*". Tale impostazione risponde alla necessità di ripensare il bacino attraverso uno scenario condiviso, che coniughi aspettative ed esigenze spesso molto diverse tra loro (sociali, ambientali, economiche..) ed è fondamentale per questo l'identificazione di un percorso partecipato che consenta:

- una compiuta informazione;
- la responsabilizzazione delle comunità per il proprio territorio;
- l'identificazione e condivisione delle priorità;
- la ricerca di soluzioni anche attraverso la rinegoziazione degli usi;

- l'identificazione di incentivi economici e sociali;
- la definizione e condivisione di un piano finale.

La Direttiva, per garantire questa partecipazione, prevede tre momenti tra informazione, consultazione e coinvolgimento nella stesura del Piano identificati all'art.14 e dettagliatamente illustrati nelle linee guida della *Common implementation strategy*. Di seguito è riassunta la tempistica della Direttiva 2000/60/CE con l'evidenza dal 2006 dell'avvio delle azioni di informazione.

- **Entro il 2003. Quadro di riferimento.** Identificazione dei distretti idrografici. Nomina delle autorità competenti. Trasposizione della direttiva nell'ordinamento giuridico nazionale.
- **Entro il 2004. Caratterizzazione e analisi (Art.5).** Caratterizzazione del distretto idrografico, esame dell'impatto ambientale delle attività umane e analisi economica dell'utilizzo idrico. Registro delle aree protette. Valutazione della possibilità che i corpi idrici superficiali di ogni distretto non raggiungano gli obiettivi di qualità ambientale.
- **Entro il 2006. Attivazione dei programmi di monitoraggio e pubblicazione del calendario e del programma di lavoro per la presentazione dei piani di gestione di bacino** inclusiva di una dichiarazione delle misure consultive (**Informazione pubblica e consultazione – fase 1** ; (previsti almeno sei mesi per garantire l'adeguata informazioni e per raccogliere proposte). Ulteriore caratterizzazione per i corpi identificati a rischio a seguito dell'analisi delle carenze, al fine di ottimizzare il programma di monitoraggio e quello di misure.
- **Entro il 2007. Informazione pubblica e consultazione - fase 2.** Gli Stati membri diffondono le valutazioni globali provvisorie delle problematiche importanti relative alla gestione delle acque dei bacini idrografici sulla quale gli attori sociali potranno esprimere le proprie osservazioni (previsti almeno sei mesi per garantire l'adeguata informazioni e per raccogliere proposte).
- **Entro il 2008. Informazione pubblica e consultazione - fase 3.** Gli Stati membri diffondono copie dei progetti dei piani di gestione (previsti almeno sei mesi per garantire l'adeguata informazioni e per raccogliere proposte).
- **Entro il 2009.** Approvazione dei programmi di misure a seguito delle risultanze della caratterizzazione ai sensi dell'art.5 (inclusa l'applicazione dell'analisi costi-efficacia) per il raggiungimento degli obiettivi della Direttiva; pubblicazione dei piani di gestione dei bacini idrografici comprensivi della designazione dei corpi idrici fortemente modificati.
- **Entro il 2010. Definizione di una politica dei prezzi,** basata sul recupero dei costi dei servizi idrici (compresi i costi ambientali e della risorsa) e del principio "chi inquina paga".
- **Entro il 2012. Attuazione del Programma di misure.**
- **Entro il 2015. Raggiungimento degli obiettivi di qualità:** buono stato ecologico per le acque superficiali, buon potenziale ecologico per i corpi idrici fortemente modificati, buono stato delle acque sotterranee: deroghe possibili secondo quanto previsto da l'art 4.3 e 4.4 (proroga dei termini), 4.5 (obiettivi meno rigorosi), 4.6 (circostanze eccezionali), 4.7 (nuovi interventi)³

Il 2006 doveva essere l'anno di avvio delle azioni di informazione a fronte dell'adempimento dell'art.5; **il ritardo accumulato dall'Italia** (condannata peraltro a gennaio dalla Corte di Giustizia europea) **rischia di divenire incolumabile se non vi sarà in tal senso un immediato e preciso impegno delle Istituzioni e in primo luogo del ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.**

PIANO DI GESTIONE DI BACINO IDROGRAFICO ED ALTRI PIANI

Il Piano di gestione di bacino idrografico (PGBI) deve essere a scala di bacino, garantire linee unitarie per la gestione della risorsa idrica e la difesa del suolo e deve essere sovraordinato ai piani

³ Si veda anche le linee guida WATECO con particolare riferimento alla "disproportionate cost analysis" nel caso di nuovi interventi che possono compromettere il raggiungimento degli obiettivi di qualità.

regionali e provinciali. In teoria questi piani dovrebbero avere già un buon grado di integrazione, anche se in alcuni casi piuttosto blando, ma certamente la lacuna più grave è l'assenza di percorsi partecipati come richiesto dalla Direttiva. Qualche cosa negli ultimi anni è stato fatto come, ad esempio, l'individuazione delle conferenze programmatiche, introdotte dalla L.365/00 per i Piani di assetto idrogeologici che hanno allargato la concertazione a Province e Comuni, ma non è assolutamente sufficiente rispetto a ciò che è richiesto dalla Direttiva. La revisione del Dlgs. 152/06 deve affrontare seriamente questo aspetto anche attraverso il confronto con le esperienze più avanzate di altri Stati europei .

LA DELIMITAZIONE DEI DISTRETTI IDROGRAFICI⁴

La direttiva identifica una serie di criteri generali per la delimitazione dei distretti idrografici di tipo idrografico: la delimitazione degli acquiferi principali, l'accorpamento dei bacini di piccole dimensioni, l'attribuzione ai distretti degli acquiferi, l'attribuzione ai distretti delle acque costiere. Risulta condivisibile la proposta del GRUPPO 183 che vuole essere *“una riflessione ed una sollecitazione, nella consapevolezza che la complessità e la relativa disomogeneità della situazione italiana (dal punto di vista della ripartizione dei poteri tra Stato e Regioni, dal punto di vista fisico, ambientale, amministrativo, etc.) non determina certamente soluzioni univoche. Purtroppo alcuni principi generali possono essere almeno enunciati.*

*In tal senso sembra più corretto, ad esempio, **tenere distinti i bacini che afferiscono al versante ligure-tirrenico** da quelli che recapitano nel versante opposto. I bacini del versante ligure-tirrenico potrebbero quindi essere in qualche misura aggregati attorno alle tre autorità di bacino di rilievo nazionale ereditate dall'assetto della legge 183 (Arno, Tevere, Liri-Garigliano-Volturno), valutando in particolare l'eventuale ipotesi di un distretto idrografico distinto che raccolga il versante ligure con i bacini settentrionali della Toscana, incluso il bacino del Magra. In merito alla soluzione da adottarsi per i bacini calabresi del medesimo versante si potrà tener conto della loro ridotta estensione territoriale.*

Per ciò che concerne il versante Adriatico sembra opportuno mantenere un'aggregazione dei bacini veneti che recapitano nell'Alto Adriatico, ovviamente l'autorità del Po e, progredendo verso sud l'aggregazione dei bacini delimitati dall'Appennino centrale” con ulteriori distretti tra Puglia, Basilicata e Calabria, tenendo in debito conto anche la rete idrica artificiale presente. Rispetto a questo schema è opportuno approfondire la migliore collocazione del versante tirrenico della Liguria, l'opportunità di due distretti del versante adriatico (orientativamente Romagna e Marche e, procedendo verso Sud, Abruzzo e Molise).

Infine, per quanto riguarda i distretti internazionali (come per il Reno, Danubio, Isonzo) si richiede che il Ministero provveda a dar seguito alle disposizioni previste dall'art.3.3.

Andrea Agapito Ludovici
WWF Italia
a.agapito@wwf.it
www.wwf.it/acque

Giorgio Zampetti
Legambiente
g.zampetti@mail.legambiente.com
www.legambiente.com

⁴ La verifica di conformità della designazione dei DI da parte della Commissione EU si basa su:

- completezza
- chiarezza/comprendibilità

conformità con gli aspetti chiave: 1) identificazione su basi ideologiche includendo acque costiere e sotterranee, 2) identificazione autorità competenti (base legale, chiarezza dei compiti, meccanismi di coordinamento, rapporti con altre autorità, 3) cooperazione internazionale (base legale, meccanismi di coordinamento)

■

i