



Autorità di Bacino dei Fiumi Liri - Garigliano e Volturno

80138 Napoli – Via del Grande Archivio, 9 – Piazzetta Giustino Fortunato, 10
Tel. 081 420 24 97 – 420 61 92 – Fax 081 420 24 93
CF 94085990631- www.autoritadibacino.it

(intervento di Giuseppe D’Occhio al Convegno “L’interesse pubblico e il
governo dell’acqua” – Napoli 10 maggio 2004)

Proposta di Lavoro

finalizzata al recepimento della Direttiva Comunitaria 2000/60 che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acqua

Scopo della Direttiva Comunitaria 2000/60 è “*l’individuazione di azioni strategiche per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee*”, al fine di:

- *preservarle da un ulteriore deterioramento e di proteggere gli ecosistemi acquatici e terrestri;*
- *agevolare un utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione e salvaguardia delle risorse idriche;*
- *assicurare la graduale riduzione dell’inquinamento;*
- *continuare a mitigare gli effetti di inondazioni e siccità;*
- *contribuire a garantire una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità per un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo;*

La stessa, all’art. 3 definisce quale area di riferimento il “*distretto idrografico*”, identificato quest’ultimo (art. 2 punto 15) come l’area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere.



Autorità di Bacino dei Fiumi Liri - Garigliano e Volturno

80138 Napoli – Via del Grande Archivio, 9 – Piazzetta Giustino Fortunato, 10
Tel. 081 420 24 97 – 420 61 92 – Fax 081 420 24 93
CF 94085990631- www.autoritadibacino.it

Al punto 13 dell'art.2 definisce il bacino idrografico come il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso fiumi, torrenti ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta.

Il “distretto idrografico” costituisce, pertanto, la principale unità per la gestione di bacini idrografici e gli Stati membri individuano i singoli bacini idrografici presenti nel loro territorio e ai fini dell'attuazione della direttiva li assegnano a singoli distretti idrografici.

Ove opportuno, è possibile accomunare in un unico distretto bacini idrografici di piccole dimensioni e bacini di dimensioni più grande, oppure unificare piccoli bacini limitrofi.

Qualora le acque sotterranee non rientrino interamente in un unico bacino idrografico esse vengono individuate ed assegnate al distretto idrografico più vicino e più consono.

Le acque costiere vengono individuate e assegnate al distretto idrografico o ai distretti idrografici più vicini o più consoni.

L'obiettivo che la direttiva si pone è il coordinamento delle disposizioni amministrative all'interno del distretto. A tale scopo gli Stati membri provvedono ad adottare le disposizioni amministrative adeguate, in primo luogo l'individuazione dell'autorità competente, per l'applicazione delle norme previste dalla direttiva all'interno di ciascun distretto.

Ai fini della direttiva, quindi, “gli Stati membri dell'Unione europea possono individuare quale autorità competente un organismo nazionale o internazionale esistente” (art. 3, n. 6). Nel nostro ordinamento “tale organismo” è da identificare nelle



Autorità di Bacino dei Fiumi Liri - Garigliano e Volturno

80138 Napoli – Via del Grande Archivio, 9 – Piazzetta Giustino Fortunato, 10
Tel. 081 420 24 97 – 420 61 92 – Fax 081 420 24 93
CF 94085990631- www.autoritadibacino.it

Autorità di Bacino di rilievo Nazionali, preposte alla tutela e regolamentazione integrata degli usi di acqua e suolo ed esistenti dal 1990.

Queste, pertanto, avendo già acquisito ampie esperienze nella pianificazione e programmazione delle risorse idriche in ambiti di applicazione di area vasta, rappresentano i soggetti maggiormente idonei ad assumere il ruolo di “*Autorità competente*” per i distretti idrografici.

L’esperienza acquisita dalle Autorità di Bacino Nazionali è frutto dell’avvio di un processo di grande rilevanza in merito alla pianificazione e programmazione delle risorse idriche che si è avuto nel nostro paese proprio a partire dalla Legge Quadro 183/89 e, successivamente, proseguito con la Legge 36/94 e D.L.vo 152/99.

In particolare la Legge 183/89 ha considerato in forma integrata la risorsa “*suolo, acqua e ambiente*” nell’ambito dell’ecosistema di bacino, superando pertanto le frammentazioni amministrative e consentendo la realizzazione delle attività di pianificazione e programmazione in un ambito più consono agli aspetti delle risorse di cui sopra.

La Legge 36/94, affermando “la pubblicità” di tutte le acque e l’obbligo di assicurare la riproducibilità della risorsa, focalizza l’attenzione sull’uso e la gestione della risorsa stessa e sui servizi idrici, al fine di garantire ad ogni cittadino di acque di buona qualità a costo contenuto ed un servizio idrico efficiente.

La Legge 36/94 affida proprio alle Autorità di Bacino il “governo” della risorsa idrica attraverso lo strumento del bilancio idrico.

Con il D.Lvo 152/99, che recepisce con ritardo alcune direttive sul trattamento delle acque reflue urbane e sulla protezione delle acque da fonti di inquinamento, sono stati, in parte, anticipati alcuni contenuti della Direttiva Comunitaria 2000/60 in merito agli aspetti qualitativi della risorsa idrica.

Tuttavia l’applicazione del D.Lvo 152/99 ha in parte “azzerato” quella innovazione che la Legge 183/89 aveva introdotto sulla “*unità fisiografica*”, determinando delle discrasie, che svuotano di ruolo ordinatore lo strumento di



Autorità di Bacino dei Fiumi Liri - Garigliano e Volturno

80138 Napoli – Via del Grande Archivio, 9 – Piazzetta Giustino Fortunato, 10
Tel. 081 420 24 97 – 420 61 92 – Fax 081 420 24 93
CF 94085990631- www.autoritadibacino.it

pianificazione di bacino, in particolar modo quando è necessario affrontare il “*governo delle acque*” secondo il corretto percorso del bilancio quali-quantitativo della risorsa idrica.

Con riferimento all’Italia, anticipando in parte alcuni punti della Direttiva Comunitaria 2000/60, in applicazione della legge 183/89 i bacini idrografici sono già stati individuati così come sono state individuate le autorità competenti: *autorità di bacino nazionali, interregionali e regionali a cui spetta il compito di pianificare e programmare le azioni, tra l’altro, per la difesa, salvaguardia e governo della risorsa idrica.*

C’è da sottolineare che l’identificazione dei distretti idrografici con le Autorità di Bacino va rivista in una logica complessiva “di pianificazione e programmazione” e quindi in un processo di riorganizzazione tecnico/amministrativa/operativa; a cui va affiancato il processo “di gestione della risorsa idrica” che coinvolge un numero rilevante di organismi.

Rispetto ai “Piani di gestione” previsti dalla Direttiva Comunitaria 2000/60 (art. 13) occorre mantenere la distinzione, già presente nei nostri ordinamenti, tra “*pianificazione e programmazione della risorsa idrica*”, compiti delle Autorità di Bacino e Regioni, e tra “*governo e gestione dei servizi idrici*”, provvedendo però ad una riorganizzazione delle loro competenze e dei vari soggetti individuati nel susseguirsi dei molteplici strumenti legislativi.

L’identificazione delle Autorità di Bacino con “*l’Autorità competente per i Distretti idrografici*” comporta la necessità di rafforzare lo strumento della pianificazione (*indirizzi, criteri, monitoraggio, controllo*) in testa alle Autorità di Bacino, quali organismi tecnico/istituzionali (sentenza Corte Costituzionale n° 85



Autorità di Bacino dei Fiumi Liri - Garigliano e Volturno

80138 Napoli – Via del Grande Archivio, 9 – Piazzetta Giustino Fortunato, 10
Tel. 081 420 24 97 – 420 61 92 – Fax 081 420 24 93
CF 94085990631- www.autoritadibacino.it

febbraio 90); in quanto è proprio questo strumento di pianificazione che assicura il “governo della risorsa idrica superficiale e sotterranea”, facendo ruotare il tutto intorno al fulcro principale rappresentato dal bilancio idrico inteso come rapporto tra offerta/disponibilità ed uso. Bilancio idrico che dovrà necessariamente far riferimento ad una unità fisiografica che supera i limiti amministrativi e del bacino idrografico.

Il corretto governo della risorsa idrica non può prescindere, inoltre, dal riordino delle “concessioni di derivazione”, aspetto anche questo da affrontare congiuntamente e di concerto tra Regioni ed Autorità di Bacino in ambito fisiografico più ampio dei limiti amministrativi e dello stesso limite di bacino idrografico.

È necessario, quindi, individuare un’Autorità che oltre alla pianificazione e programmazione, relativamente al governo delle risorse idriche:

- *si adoperi affinché la pianificazione si realizzi attraverso una “stratificazione”;*
- *soddisfi, di volta in volta, le esigenze territoriali locali in linea con il programma individuato ad ampia scala;*
- *interloquisca con i vari soggetti coinvolti, siano essi pubblici che privati con funzione di gestione.*

Sarebbe, inoltre, deleterio e controproducente affidare agli Enti Gestori del servizio idrico (a carattere puramente imprenditoriale) il compito della politica delle acque, in quanto ciò potrebbe condurre ad una politica ambientale legata strettamente alle esigenze locali dell’offerta d’acqua.

Pertanto appare opportuno che all’allocazione delle risorse idriche, alla disciplina delle diverse attività dovrebbe provvedere un’”Autorità di governo” che si pone come il responsabile per l’attuazione delle politiche delle acque e che non rappresenti una delle



Autorità di Bacino dei Fiumi Liri - Garigliano e Volturno

80138 Napoli – Via del Grande Archivio, 9 – Piazzetta Giustino Fortunato, 10
Tel. 081 420 24 97 – 420 61 92 – Fax 081 420 24 93
CF 94085990631- www.autoritadibacino.it

tante “sovrapposizioni” amministrativo-istituzionali che nel nostro panorama legislativo si sono sviluppate.

Questa “Autorità di governo” deve dar corpo, e quindi operatività, ad un patrimonio tecnico-professionale già disponibile che con adeguata formazione, strutturazione ed opportuna aggregazione possa rappresentare quelle capacità pianificatorie e programmatiche che ancorate alla realtà ne determinano uno sviluppo socio-economico nel rispetto dell’offerta territoriale.

In relazione, quindi, alla funzione di pianificazione e programmazione è quanto mai opportuno che queste siano delegate a chi svolge questi compiti e che pertanto possa continuare a svolgere, rafforzando il “governo delle risorse”.

Occorre pertanto individuare un soggetto che non si identifichi con uno a carattere imprenditoriale che mira prettamente alla gestione delle risorse, ma che sia un soggetto che limitandosi all’attività di sola pianificazione e programmazione si pone quale responsabile del conseguimento degli obiettivi.

Nel nostro paese compiti di pianificazione e programmazione sono affidati alle Autorità di Bacino (L. 183/89) (organi questi tecnici / operativi formati da Ministeri e Regioni), le quali, tra l’altro, debbono assicurare, una intercorrelazione fra i vari piani di settore affinché si realizzi il piano di bacino.

In particolare va sottolineata la correlazione tra i piani in materia di acque ed i piani specifici territoriali e di sviluppo economico, in quanto anche se i primi devono tener conto delle specifiche esigenze territoriali, economiche e sociali, essi tuttavia pongono a loro volta condizioni e vincoli legati al carattere di variabilità e vulnerabilità dei corpi idrici superficiali e sotterranei.

Comunque, le considerazioni fin qui brevemente esposte, portano a riflettere su due aspetti fondamentali:

- *il primo, che l’attuale configurazione delle Autorità di Bacino non permette il completo svolgimento di simili funzioni;*



Autorità di Bacino dei Fiumi Liri - Garigliano e Volturno

80138 Napoli – Via del Grande Archivio, 9 – Piazzetta Giustino Fortunato, 10
Tel. 081 420 24 97 – 420 61 92 – Fax 081 420 24 93
CF 94085990631- www.autoritadibacino.it

- il secondo che nel nostro paese, nel quale esistono rilevanti poteri locali, accentrare tutto in un solo soggetto risulta alquanto difficile.

Pertanto occorre individuare una soluzione che ponendosi gli obiettivi prima delineati sia confacente alla “*realtà politica, territoriale, sociale ed economica*” del nostro paese.

Una simile soluzione si potrebbe tradurre in una “operatività” che vede un grosso coinvolgimento delle varie istituzioni territoriali nel settore acque con una “sensibile presenza e/o riorganizzazione” delle Autorità di Bacino, che potrebbero configurarsi, nel perseguimento del processo già intrapreso, in:

- soggetti istituzionali autorevoli che intervengono nelle risoluzioni dei problemi;
- soggetti che fungono da “anello di congiunzione” fra i piani e i programmi propri degli Enti Locali;
- soggetti operativi, che attraverso le proprie azioni ed attività possono incidere sulle scelte fisico-ambientali ed economiche;
- soggetti che curano gli interessi della collettività;
- soggetti che svolgono un ruolo ben definito sia di “educazione ambientale” sia di promulgazione di “innovazioni tecnologiche”.

Solo ricoprendo questi ruoli le Autorità di Bacino possono candidarsi come “Autorità per il governo delle acque”, così da rispondere e colmare una serie di “vuoti” evidenziati nel corso degli anni da vari dettati e norme esplicative ad oggi predisposte relativamente alle risorse idriche, lasciando ad altri soggetti la “*questione gestione risorse idriche*” (Regioni, Servizi idrici, Consorzi di Bonifica, Enti di irrigazione, ecc.).

Tale scenario però presuppone un grande sforzo e volontà istituzionale, al fine di mettere a sistema e far colloquiare i soggetti individuati nella logica della cooperazione e partenariato tecnico-istituzionale tra Regioni e Stato centrale.



Autorità di Bacino dei Fiumi Liri - Garigliano e Volturno

80138 Napoli – Via del Grande Archivio, 9 – Piazzetta Giustino Fortunato, 10
Tel. 081 420 24 97 – 420 61 92 – Fax 081 420 24 93
CF 94085990631- www.autoritadibacino.it

Ritornando all'individuazione del distretto idrografico e relative individuazioni di strutture operative, nel nostro territorio sono attualmente operanti le Autorità di Bacino Nazionali, Interregionali e Regionali.¹

Tali Autorità potrebbero essere individuate ai fini dell'attuazione della direttiva assegnando, così, i bacini stessi ai distretti idrografici.

Ovviamente non si può trattare di una semplice equivalenza tra bacini idrografici e distretti. Deve essere piuttosto un'operazione tesa al consolidamento del sistema della difesa del suolo e del governo della risorsa idrica attraverso l'introduzione su tutto il territorio nazionale del modello di cooperazione fra Stato, Regioni ed Autonomie locali attuato dalle Autorità di Bacino Nazionali, i cui risultati sul piano dell'attuazione della legge 183/89 sono stati di gran lunga superiori a quelli delle Autorità di Bacino Interregionali e Regionali, come è stato messo in evidenza autorevolmente dal lavoro svolto dal Comitato paritetico delle Commissioni 13^a del Senato con la VIII della Camera dei deputati anno 1998. (Lavoro parlamentare, quest'ultimo che tenne conto delle proposte avanzate dalle varie Autorità di Bacino che anticiparono quanto già riportato nella presente nota).

¹ Le autorità di bacino nazionali sono: Po, Adige, Alto Adriatico, Arno, Tevere, Liri-Garigliano e Volturno.

Le autorità interregionali sono: Fissero Tartaro Canalbianco, Lemene, Magra, Reno, Conca Marecchia, Fiora, Tronto, Sangro, Trigno Saccione Biferno, Sele, Basilicata, Lao, Puglia.

Le autorità regionali sono: Veneto-Sile pianura tra Piave e Livenza, Veneto-laguna di Venezia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Bacini Romagnoli, Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo, Campania NO, Campania Sarno, Campania dx Sele, Campania sx Sele, Calabria, Sicilia, Sardegna.



Autorità di Bacino dei Fiumi Liri - Garigliano e Volturno

80138 Napoli – Via del Grande Archivio, 9 – Piazzetta Giustino Fortunato, 10
Tel. 081 420 24 97 – 420 61 92 – Fax 081 420 24 93
CF 94085990631- www.autoritadibacino.it

In via tecnica la soluzione ottimale è accomunare innanzitutto ai bacini nazionali i bacini regionali ed interregionali che ricadono nelle regioni appartenenti ai bacini nazionali medesimi.

E' possibile, pertanto, ipotizzare sempre in via tecnica una aggregazione di bacini nazionali (criterio peraltro già utilizzato in sede di attuazione della Legge 183/89) con creazione sul territorio nazionale (ad esclusione delle isole) di tre distretti.

Come in parte anticipato nella documentazione elaborata dal primo citato Comitato Paritetico Commissioni Senato camera

L'attuabilità della proposta comunque richiede un'approfondita analisi sui sistemi fluviali sui complessi idrogeologici e sugli interscambi di risorsa idrica tra Regioni ed Autorità di Bacino ed a tutti quegli aspetti connessi all'analisi economica dell'utilizzazione idrica.