

ON. Sauro Turrone  
Presidente Comitato di Studio  
per la revisione del dlgs.152/06

Ministero dell’Ambiente e della  
tutela del Territorio e del Mare

## **Revisione dlgs.152/2006 – Parte 3° Distretti idrografici e acque. WWF Italia FAI. Osservazioni al Documento della Commissione di Studio**

Il 19 aprile presso il Ministero dell’Ambiente, della tutela del Territorio e del mare in occasione del primo incontro tra la Commissione di Studio e le associazioni ambientaliste e dei consumatori per la revisione della parte III del Dlgs.152/06, è stato consegnato e presentato un documento dal titolo “*Questioni rilevanti da affrontare per la revisione della Parte III del Dlgs.152/06*”; in quell’occasione non è stato quindi possibile presentare adeguate osservazioni a quel testo che vengono quindi di seguito formulate.

S’intende far notare alla Commissione la necessità di una **maggiore attenzione alle modalità di consultazione e coinvolgimento dei portatori d’interesse** ed attori sociali, soprattutto nello spirito dell’art.14 della Dir.2000/60/CE. Non si ritiene, infatti, accettabile che il documento della Commissione, che dovrebbe costituire la base per “*un modello istituzionale e metodologico di riferimento*”, venga distribuito e presentato alle Associazioni ambientaliste e dei consumatori solo il 19 aprile poco prima dell’incontro, dopo diversi mesi di discussione con le Regioni, Autorità di bacino e alcune associazioni.

S’intende ricordare come il WWF Italia il 6 novembre scorso, in una lettera inviata al Ministro On. Pecoraro Scanio e fatta pervenire anche alla Commissione di Studio, avesse avanzato una proposta metodologica organica per favorire la corretta consultazione di tutti i soggetti istituzionali direttamente e indirettamente interessati, l’acquisizione di conoscenza e il confronto con esperienze estere e, soprattutto, una maggiore trasparenza ed informazione riguardo ai lavori della Commissione.

Si richiede pertanto alla Commissione:

- di mettere a disposizione dei soggetti coinvolti ed interessati tutti i contributi ad oggi pervenuti inerenti all’oggetto della presente e di provvedere all’aggiornamento riguardo ai lavori e agli elaborati della Commissione in tempi utili per eventuali ulteriori osservazioni;
- di promuovere momenti di confronto e approfondimento su alcuni aspetti problematici, quali il ruolo delle Autorità di distretto e il processo di realizzazione del Piano di gestione di bacino idrografico con particolare riferimento alla partecipazione pubblica e alle analisi economiche come previsto dalla Dir.2000/60/CE o l’integrazione tra V.A.S. e percorso partecipato.

Di seguito vengono affrontati i diversi punti del documento.

### **1) Il modello di governo dei Distretti Idrografici**

Il modello dei bacini idrografici, introdotto con la L.183/89 va assolutamente salvaguardato, adeguato ed integrato alle attuali esigenze normative introdotte dalla Dir.2000/60/CE; in particolare vanno rafforzate ed integrate le già esistenti Autorità di bacino, soggetti che operano all'adeguato livello di bacino idrografico, che in questi ultimi 15 anni hanno avuto modo di organizzarsi con competenze interdisciplinari, e che sono indispensabili per la difesa del suolo e la tutela e gestione delle acque.

L'applicazione della Dir.2000/60/CE che *“istituisce un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee”* richiede un **corretto bilanciamento di ruoli tra Governo nazionale e regionale**. Vi è la necessità di garantire gli obiettivi della Direttiva europea e le diverse funzioni previste dalla nostra normativa; infatti, la tutela dell'ambiente è in capo allo Stato (art.117, comma 2, lettera s della Costituzione), ma il governo del territorio è materia concorrente tra Stato e Regioni, mentre la gestione e le funzioni amministrative sono in capo alle Regioni.

La stessa Commissione Europea ha espresso un giudizio altamente negativo sulla modalità di procedere dell'Italia: *“Only for Italy, the responsibilities for preparing one river basin management plans for the currently identified RBDs are unclear. This is confirmed by the fact that the reports submitted in the context of Article 5 are uncoordinated documents from different authorities within one RBD.”*<sup>1</sup>

Riteniamo quindi che la *“leale collaborazione”* tra Stato e Regioni non possa risolversi in un confronto numerico tra rappresentanti di Stato e Regioni, quanto sia invece indispensabile garantire la rappresentatività sia delle Regioni facenti parte del Distretto Idrografico quanto dei Ministeri direttamente interessati alla tutela dell'ambiente e alla programmazioni di interventi e azioni sul ciclo delle acque.

A tal proposito si ritiene che debbano essere rappresentati all'interno delle Autorità di Distretto il Ministero dell'Ambiente, del Territorio e della tutela del Mare per le sue dirette competenze di tutela dell'ambiente, il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali per favorire l'integrazione e l'adeguamento delle pratiche agricole rispetto alle disponibilità d'acqua e alle esigenze di manutenzione del territorio, il Ministero dello Sviluppo economico più volte coinvolto nel fronteggiare le sempre più frequenti crisi idriche.

La **delimitazione dei distretti idrografici** prevista dal Dlgs.152/06 **non è assolutamente idonea** per una corretta pianificazione di bacino idrografico e in linea con la Dir.2000/60/CE. La stessa Commissione europea nel *Commission Staff Working Document: Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Towards Sustainable Water Management in the European Union”* First stage in the implementation of the Water Framework (Bruxelles, 22.3.07, SEC(2007) 362) afferma che *“Only for Italy, the current grouping of river basins into river basin districts appears to be illogical and not necessarily in line with the WFD intentions. River basins which drain into the Tyrrhenian and Adriatic Seas have been grouped together. This is the case for the northern, central and southern Apennine river basin districts.”*

Si ritiene, pertanto, che la delimitazione dei distretti idrografici debba ricalcare prioritariamente i bacini idrografici nazionali previsti dalla L.183/89 aggregando, eventualmente altri bacini attualmente regionali per favorire una ottimizzazione amministrativa, garantendo comunque il rispetto della Dir.2000/60/CE.

---

<sup>1</sup> In *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Towards Sustainable Water Management in the European Union” First stage in the implementation of the Water Framework 2000/60/CE, SEC(2007) 362, Bruxelles 22.3.2007 (pag.19)*

### **1) I contenuti e la gerarchia dei piani**

Il documento, presentato il 19 aprile 2007 dalla commissione di Studio per la revisione del Dlgs.152/06, alle associazioni ambientaliste e dei consumatori non può essere condivisibile nemmeno per quanto riguarda “*i contenuti e la gerarchia dei piani*”.

Infatti, vi è un evidente e maldestro tentativo di storpiare completamente quanto previsto dagli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 della Dir.2000/60/CE. Si tratta, infatti, dell’articolato relativo alla realizzazione dei **Piani di gestione di bacino idrografico**.

Il Piano deve essere costruito attraverso un percorso che non è paragonabile in alcun modo alle modalità previste per la realizzazione dei piani stralcio delle autorità di bacino redatti a seguito della L.183/89 e/o dei Piani di tutela delle acque redatti a seguito del Dlgs.152/99.

Gli aspetti assolutamente innovativi della dir.2000/60/CE per la redazione di Piani di gestione di bacino sono in particolare rappresentati:

- da “**un’analisi economica**” obbligatoria nella fase di definizione delle “*Caratteristiche del distretto idrografico, esame dell’impatto ambientale delle attività umane e analisi economica dell’utilizzo idrico*” (art.5), indispensabile per la definizione del “*recupero dei costi relativi ai servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse*” (art.9);

- dalla “**partecipazione attiva**” che deve essere promossa dagli Stati membri (art.14) in particolare per l’elaborazione, il riesame e l’aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici. **Si tratta di un vero e proprio processo di informazione, consultazione e coinvolgimento delle parti interessate durante l’intero iter per la redazione del Piano, assolutamente diverso e da non confondere con l’attività di consultazione attualmente prevista per legge che avviene solo a progetto di piano finito.** Si ricorda, infatti, che la consultazione pubblica sarebbe dovuta cominciare (al più tardi) nel 2006 già in previsione della presentazione della bozza dei piani di bacino entro il 2008. L’obbligo d’informare e consultare il pubblico al momento della preparazione dei piani di gestione comporta altresì l’obbligo di giustificare le misure ritenute necessarie (art 11) ed economicamente efficienti (art.9) ed eventuali deroghe (art 4).

- dalla stretta collaborazione e da azioni coerenti che prevedono la cooperazione tra Stati membri in presenza di bacini idrografici transfrontalieri per la costituzione di Distretti idrografici internazionali (è il caso del Po e delle Alpi orientali)

E’ caratterizzata, inoltre, dalla centralità della conoscenza che si realizza attraverso l’analisi delle caratteristiche del distretto e degli impatti antropici sullo stato delle acque superficiali e sotterranee (art.5) finalizzata alla comprensione di quali sono i corpi idrici a rischio di non raggiungere gli obiettivi ambientali (art.4) e in conseguenti programmi di monitoraggio (art.9) e di misure (art.11), che devono informare la redazione dei piani di bacino; questi aspetti sono solo in parte previsti anche dalla legislazione italiana per la redazione dei Piani di tutela delle acque (Dlgs.152/99).

Riteniamo quindi necessario ribadire la **centralità sia dei bacini idrografici** sui quali si deve basare la gestione delle acque **che degli obiettivi ambientali (art.4) della Direttiva 2000/60/CE che devono essere l’obiettivo primo della organizzazione amministrativa dei distretti idrografici.**

Si ricorda, quindi la necessità, di **redigere i Piani di gestione di bacino idrografico da parte dell’Autorità competente al quale si devono integrare ed adeguare (e non viceversa) gli altri strumenti pianificatori** in relazione agli obiettivi qualitativi e quantitativi introdotti dalla direttiva.

Vi è, infine, la necessità di integrare adeguatamente quanto previsto dal percorso di redazione del Piano di gestione di bacino idrografico con le procedure per la **Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.)**. La V.A.S., prevista dalla direttiva 2001/41/CE, infatti, prevede

“l’elaborazione di un rapporto di impatto ambientale all’atto dell’elaborazione e dell’adozione dei piani e programmi, con l’obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell’iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione”<sup>2</sup>. Il Piano di gestione di bacino idrografico (art.13 e allegato VII) è lo strumento indicato dalla Dir.2000/60/CE per il raggiungimento di specifici obiettivi ambientali (art.4) ed è basato su una serie di analisi approfondite (art.5), che prevedono peraltro “un’esame dell’impatto delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sulle acque sotterranee”, pertanto la V.A.S. può essere adeguatamente integrata all’interno del percorso di partecipazione del Piano (art.14) che prevede momenti di informazione adeguata, consultazione e coinvolgimento. Tutto ciò per rendere più armonioso un percorso di responsabilizzazione indispensabile nelle decisioni di piano, evitando una logica controproducente di addizionalità di procedure che rischiano, oltre ad allungare e rendere incontrollati i tempi di attuazione, di duplicare e vanificare le procedure.

## **2) Criteri di inserimento di norme relative alla valutazione economica e alla partecipazione pubblica**

In questo paragrafo la Commissione affronta due questioni: la valutazione economica e la partecipazione pubblica. Non si capisce bene perché non si rifaccia semplicemente a quanto esaurientemente scritto nell’articolato della Direttiva 2000/60/CE e alle linee guida che sono state successivamente realizzate nell’ambito della *Common Implementation Strategy*.<sup>3</sup>

Entrambe le opzioni proposte dalla Commissione non rispondono alla Direttiva europea sulle acque e non possono essere condivisibili.

Infatti la questione non è semplicemente “introdurre alcuni paletti” o “inserire sempre ed esplicitamente riferimenti all’analisi economica”, ma **obbligatoriamente di redigere “un’analisi economica”**, come previsto nella fase di definizione delle “Caratteristiche del distretto idrografico, esame dell’impatto ambientale delle attività umane e analisi economica dell’utilizzo idrico” (art.5), indispensabile per la definizione del “recupero dei costi relativi ai servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse” (art.9) e per l’applicazione di eventuali deroghe (art 4.4, 4.5, 4.7). L’analisi economica, come indicato nell’allegato III della Direttiva, deve riportare “informazioni sufficienti e adeguatamente dettagliate (tenuto conto dei costi connessi alla raccolta dei dati pertinenti) al fine di:

a) effettuare i pertinenti calcoli necessari per prendere in considerazione il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, di cui all’art.9, tenuto conto delle previsioni a lungo termine riguardo all’offerta e alla domanda di acqua nel distretto idrografico in questione e se necessario:

- stime del volume, dei prezzi e dei costi connessi ai servizi idrici,
- stime dell’investimento corrispondente, con le relative previsioni;

b) formarsi un’opinione circa la combinazione delle misure più redditizie, relative agli utilizzi idrici, da includere nel programma di misure di cui all’articolo 11 in base ad una stima dei potenziali costi di dette misure.”

---

<sup>2</sup> Gaetano Benedetto (a cura di) **Politica e ambiente: bilancio della legislatura 2001-2006**, Edizioni Ambiente, Milano 2006 pag. 153

<sup>3</sup> Linee guida WATECO per analisi economiche:

[http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/guidance\\_documents/gds01swatecospoliyssumm/EN\\_1.0\\_&a=d](http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents/gds01swatecospoliyssumm/EN_1.0_&a=d)

Linee guida Public Participation:

[http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/guidance\\_documents/guidancesnos8spubl icspar/EN\\_1.0\\_&a=d](http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents/guidancesnos8spubl icspar/EN_1.0_&a=d)

Per quanto riguarda la partecipazione pubblica<sup>4</sup> si rimanda a quanto detto è al paragrafo 1; qui si vuole, ancora una volta, evidenziare la preoccupante sottovalutazione di questo aspetto fondamentale per la direttiva che interessa non solo i rapporti tra autorità competenti, cittadini e portatori d'interessi ma anche tra Stato Italiano e Commissione EU. Non a caso nel documento della Commissione Europea<sup>5</sup> si legge: *“With the exception of Italy, most of the open issues in relation to the artiche 3 implementation can be addressed through an open and costructive feedback, support and cooperation mechanism through the Common Implementation Strategy”*.

#### **4) Le procedure d'approvazione dei piani**

Anche in questo caso sembra che per la Commissione di studio la Direttiva quadro acque 2000/60/CE sia un optional e non un obbligo. La direttiva recita espressamente all' art.13 comma 5 : *“I piani di gestione dei bacini idrografici possono essere integrati da programmi e piani di gestione più dettagliati per sotto-bacini, settori, problematiche o categorie di acque al fine di affrontare aspetti particolari della gestione idrica. L'attuazione di tali misure non esenta gli Stati membri dagli obblighi loro imposti dal resto della presente direttiva.”*

Quindi, per quanto ci possano essere delle *“indicazioni di carattere generale emanate dal Governo”* queste non possono essere in alcun modo sostitutive dei contenuti e dell'impostazione dettati dalla Direttiva. Il **“Piano di gestione di bacino idrografico”** non può essere subalterno ai piani di tutela delle singole regioni che *“non possono essere completati in tempi troppo diversi, altrimenti diventa impossibile il conseguimento di un piano coerente per tutto il bacino”* come si afferma nel documento della Commissione di Studio! Forse non è noto alla Commissione di Studio il fatto, peraltro gravissimo, che **l'Italia è il fanalino di coda tra i 27 Paesi dell'Unione Europea** in quanto al recepimento e all'applicazione della Direttiva 2000/60/CE ed è molto al di sotto degli standard minimi di accettabilità come emerso anche dal recente resoconto della Commissione europea sullo stato di attuazione della Direttiva presentato lo scorso 22 marzo a Bruxelles<sup>6</sup>.

**Forse è bene ricordare sinteticamente che con la Direttiva l'Unione Europea ci si prefigge di raggiungere un “buono stato delle acque superficiali e sotterranee entro il 2015**, avendo come riferimento parametri e indicatori ecologici, idrologici e chimico-fisici. Per il raggiungimento di ciò, gli Stati Membri debbono avviare (nel caso dell'Italia, dovevano avviare) una serie di azioni indispensabili quali:

- **entro il 2003**: identificazione dei bacini idrografici e attribuzione ai relativi Distretti Idrografici; identificazione delle autorità competenti;
- **entro il 2004**: elaborazioni di analisi per la definizione delle caratteristiche dei distretti idrografici e dell'impatto ambientale delle attività umane, analisi economica dell'utilizzo idrico e registro delle aree protette presenti entro i distretti;
- **entro il 2006**: armonizzazione del sistema di classificazione dello stato ecologico delle acque secondo parametri comuni all'interno dell'Unione Europea; attivazione di sistemi di

---

<sup>4</sup> Si ricorda che il WWF Italia ha tradotto le linee guida sulla Partecipazione pubblica redatte nell'ambito della Common Implementation Strategy, disponibili sul sito WWF:  
[http://www.wwf.it/ambiente/dossier/Partecipazione\\_pubblica\\_governo\\_acque.pdf](http://www.wwf.it/ambiente/dossier/Partecipazione_pubblica_governo_acque.pdf)

<sup>5</sup> Si veda nota 6

<sup>6</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE - Bruxelles, 22.3.2007 - COM(2007) 128 definitivo.  
**COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Towards Sustainable Water Management in the European Union” First stage in the implementation of the Water Framework 2000/60/CE, SEC(2007) 362, Bruxelles 22.3.2007**

rete di monitoraggio dello stato delle acque superficiali, delle acque sotterranee e delle aree protette

- **entro il 2009:** definizione di un programma di misure che, tenendo conto dei risultati delle analisi, permetta il raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dalla Direttiva; predisposizione di piani di gestione dei bacini idrografici;
- **entro il 2010:** definizione di una politica dei prezzi che tenga conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse;
- **entro il 2012:** adozione di un programma di misure – base e supplementari – applicabile ai Distretti Idrografici identificati;
- **entro il 2015:** attuazione delle misure necessarie per impedire il deterioramento di tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei, oltre che per impedire o limitare l'immissione di sostanze inquinanti nelle acque sotterranee.

L'affermazione della Commissione di Studio in relazione ai piani di tutela delle acque che *“non possono essere completati in tempi troppo diversi altrimenti diventa impossibile il conseguimento di un piano coerente per tutto il bacino”* è a dir poco ridicola, non corretta e tanto meno condivisibile, perché non considera il valore del **Piano di gestione di bacino idrografico che non è e non può essere la sommatoria di tanti piani regionali**. Così facendo deliberatamente ignora i tempi della Direttiva e, quindi, gli impegni che l'Italia ha assunto in qualità di Stato membro dell'Unione Europea.

Il documento della Commissione che al punto 1 presentava opzioni diverse rispetto al modello di Autorità di distretto rivela come, almeno per i cosiddetti “distretti regionali”, ha già fatto una scelta precisa,, probabilmente a seguito delle preventive consultazioni con le Regioni, ove si prefigurano, di fatto, almeno due livelli di pianificazione diversi: uno regionale - che quindi dovrebbe essere affare tutto interno alle Regioni - e l'altro, un po' più spinoso, che si risolverebbe con quel guazzabuglio di “piani di direttori”, indicazioni generali e quant'altro.

WWF Italia e FAI ritengono che i Piani di gestione di bacino idrografico debbano essere redatti e adottati da ogni Autorità di bacino/distretto (grande o piccola, nazionale, interregionale o Regionale che siano), ad un livello di dettaglio certamente non inferiore a quello già definito per i Piani stralcio redatti a seguito della L.183/89, assolutamente coerenti con l'articolato della Direttiva 2000/60/CE (allegato VII) e approvati con atto del Governo. Tale atto è indispensabile, non foss'altro perché lo Stato italiano è garante, di fronte all'Unione Europea, della corretta e coerente applicazione delle Direttive Comunitarie nel proprio Paese.

### **5) La natura giuridica del Servizio Idrico Integrato (SII)**

Una corretta valutazione ed integrazione dell'attuale stato di gestione del SII, come per il resto del Dlgs.152/06, deve avvenire in relazione all'applicazione della Direttiva 2000/60/CE. Il Piano di gestione di bacino idrografico contiene tutte le conoscenze, le misure, gli obiettivi e gli strumenti per l'adempimento della Direttiva al quale anche i Piani degli Ambiti Territoriali Ottimali devono adeguarsi ed integrarsi. Inoltre si ritiene impossibile fare corrette valutazioni senza “l'analisi economica” richiesta dall'art.5 della dir.2000/60/CE. In ogni caso non si ritiene opportuno approfondire la discussione che appare ad un livello di dettaglio non omogenea all'impostazione dell'intero documento.

Infine, si ricorda qui che il WWF Italia appoggia il progetto di legge d'iniziativa popolare *“Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico”* che si ritiene debba essere considerato nei lavori della Commissione di Studio.

In conclusione si ritiene indispensabile una completa revisione dell'impostazione della parte III del Dlgs.152/06; il WWF Italia e il FAI rilanciano la necessità di definire modalità diverse di confronto e consultazione (vedi lettera al Ministro On.Pecoraro Scanio del WWF del 6.11.06) per favorire la corretta applicazione della Direttiva 2000/60/CE, attualmente l'unico strumento organico per cercare di rilanciare un adeguato governo delle acque nel nostro Paese.

Andrea Agapito Ludovici  
Nicoletta Toniutti

Arch. Costanza Pratesi

WWF Italia  
Programma Acque  
Via Orseolo 12  
20144 Milano  
[a.agapito@wwf.it](mailto:a.agapito@wwf.it) [n.toniutti@wwf.it](mailto:n.toniutti@wwf.it)  
Tel. +39 02 83133223  
Fax. +39 02 83133202  
[www.wwf.it/acque](http://www.wwf.it/acque)

Ufficio studi  
FAI - Fondo per l'Ambiente Italiano  
viale Coni Zugna, 5 - 20144 Milano  
[c.pratesi@fondoambiente.it](mailto:c.pratesi@fondoambiente.it)  
Tel. +39 02 467615322  
Fax +39 02 467615292  
[www.fondoambiente.it](http://www.fondoambiente.it)

Milano, 2 maggio 2007