

La Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE: stato di attuazione e prospettive in Italia e in Europa

Andrea Agapito Ludovici^{1*}, Nicoletta Toniutti², Paolo Negri³

1 WWF Italia, Via Orseolo 12 - 20144 Milano

2 WWF Italia, Via Cussignacco 38 - 33100 Udine

3 WWF Trentino Alto Adige, via Malpaga 8 - 38100 Trento

** Referente per la corrispondenza: a.agapito@wwf.it*

Riassunto

Viene descritta sinteticamente la Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE e, in particolare, sono evidenziati gli aspetti innovativi rispetto alla legislazione e alla realtà italiana, quali l'analisi economica e la partecipazione attiva richieste per la redazione dei Piani di gestione di bacino idrografico. È inoltre illustrato lo stato di recepimento e di attuazione della Direttiva in Italia e in Europa, e sono avanzate proposte per un'adeguata applicazione nel nostro Paese.

PAROLE CHIAVE: Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE

Water Framework Directive, 2000/60/EC, in Italy and Europe

A brief account of the Water Framework Directive 60/2000/EC is reported, with a special focus on the most advanced aspects in comparison to the Italian legislation, like the economic analysis of water uses and the role of public participation process in order to prepare the river basins management Plans. The condition of the WFD transposition and its implementation in Italy and EU is also highlighted, followed by proposals for a full implementation in Italy of the WFD.

KEY WORDS: Water Framework Directive 2000/60/EC

INTRODUZIONE

Al principio del terzo millennio lo stato delle risorse idriche mondiali appare molto preoccupante: la crescita demografica, l'espansione economica e l'aumento dei consumi hanno quasi esaurito le risorse d'acqua disponibili, mentre gli effetti dei cambiamenti climatici (IPCC, 2007) aggravano una situazione già di per sé molto critica. Vi è ormai la diffusa consapevolezza della necessità di una gestione razionale e, per questo, anche responsabile, partecipata e trasparente dell'acqua. L'Unione Europea ha fatto un

passo estremamente importante in questa direzione con la Direttiva Quadro Acque, n. 60 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000.

Nel presente articolo viene sinteticamente illustrata la Direttiva 2000/60/CE, con particolare riferimento ad alcuni dei principali aspetti innovativi e di cambiamento per la legislazione e realtà italiana, il suo stato di recepimento e di applicazione e, infine, vengono avanzate alcune proposte per favorirne l'applicazione.

LA DIRETTIVA 2000/60/CE

La Direttiva si prefigge la protezione e il miglioramento –impedendone l'ulteriore deterioramento– dello stato degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemi terrestri e delle zone umide da essi dipendenti, delle acque costiere, sotterranee e di transizione attraverso il raggiungimento del “buono stato” delle acque superficiali e sotterranee entro il 2015. Ciò viene perseguito attraverso la gestione delle acque a scala di bacino idrografico e l'approfondita conoscenza delle sue caratteristiche, il rispetto degli obiettivi previsti da dodici direttive comunitarie –le 11 Direttive elencate nell'allegato VI parte A della Direttiva 2000/60/CE e la Direttiva sulle sostanze prioritarie in corso di definizione–, nonché dei valori limite di emissione e degli standard di qualità ambientale (Allegato IX).

L'analisi economica e il recupero dei costi relativi ai servizi idrici, compresi i costi ambientali e di utilizzo della risorsa, dovranno, tra le altre cose, portare gli Stati membri alla definizione di politiche dei prezzi dell'acqua che incentivino gli utenti ad un uso efficiente della risorsa, mentre il coinvolgimento dei vari portatori d'interessi, inclusi i cittadini, nella fase di elaborazione, riesame e aggiornamento dei piani di gestione segnano un importante passo in avanti a favore di decisioni trasparenti, partecipate e condivise.

Il bacino idrografico, inteso come “il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o a delta”, costituisce l'unità territoriale operativa di riferimento per raggiungere gli obiettivi della normativa quadro. Tra i fondamenti della Direttiva, oltre al principio di “non deterioramento” sancito già all'articolo 1, i principi di precauzione, prevenzione e “chi inquina paga” sono alla base della gestione e dell'“utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili”. Fattore, questo, indispensabile per assicurare, inoltre, la graduale riduzione o eliminazione dell'inquinamento delle acque superficiali e sotterranee, nonché la mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità.

La Direttiva stabilisce che gli Stati membri debbono avviare una serie d'interventi secondo una tempistica precisa:

- 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 classifi-

cazione dello stato ecologico delle acque secondo parametri comuni all'interno dell'Unione Europea; attivazione di sistemi di reti 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.

ASPETTI INNOVATIVI E IMPLICAZIONI CON LA SITUAZIONE ITALIANA

La Direttiva europea non si limita dunque ad enunciazioni di principio ma definisce tempi e modalità d'intervento innovative ed ambiziose che è necessario considerare attentamente rispetto a quanto prevede il nostro ordinamento. I Piani di gestione di bacino idrografico, che dovranno trovare pubblicazione entro il 2009 secondo l'articolo 13 della Direttiva, vanno infatti ben oltre quanto attualmente previsto in Italia, rispetto sia ai Piani stralcio delle Autorità di Bacino, redatti a seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 183/89, sia ai Piani di tutela delle acque redatti a seguito del Decreto legislativo n. 152/99. Grazie ad un approfondito quadro conoscitivo di base, realizzato attraverso l'analisi delle caratteristiche del distretto, l'esame degli impatti antropici sullo stato delle acque superficiali e sotterranee e l'analisi economica (articolo 5), ci si prefigge di pervenire ad un *baseline scenario* che chiarisca quali sono i corpi idrici a rischio di non raggiungere gli obiettivi ambientali fissati dall'articolo 4. Programmi di monitoraggio (articolo 9) e di misure (articolo 11), tenuto conto delle risultanze delle analisi condotte ai sensi dell'articolo 5, informano la redazione dei Piani di bacino perseguendo l'obiettivo del raggiungimento del buono stato delle acque e del loro non ulteriore deterioramento.

Tra gli aspetti innovativi l'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” (articolo 5), applica l’analisi costi-efficacia (*Cost Effectiveness Analysis*) per scegliere, a parità di misure individuate, quelle economicamente preferibili e l’analisi dei costi sproporzionati (*Disproportionate Cost Analysis*) per valutare in modo trasparente la necessità di derogare dagli obiettivi ambientali. Altro ambito di applicazione è quello del “recupero dei costi relativi ai servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse” (articolo 9) a carico dei vari settori d’impiego –tra cui almeno: industria, famiglie e agricoltura– per impostare una politica dei prezzi dell’acqua (*Water pricing*) entro il 2010 allo scopo di favorirne l’uso efficiente e il conseguimento degli obiettivi comunitari.

Le modalità di redazione ed attuazione del Piano, introdotte dalla normativa europea, sono inoltre caratterizzate da un percorso di “partecipazione pubblica” che deve essere promosso dagli Stati membri, come previsto dall’articolo 14. Sebbene nel testo della Direttiva il termine “partecipazione pubblica” non appaia, ad essa ci si riferisce più diffusamente nelle linee guida relative (WWF ITALIA, 2006b), prodotte all’interno del *Common Implementation Strategy*, in cui, oltre alla raccolta e diffusione delle informazioni e alla consulenza, s’incoraggiano gli Stati membri ad avviare il prima possibile processi ampiamente partecipati inclusivi dei vari portatori d’interessi. Il percorso prevede: entro dicembre 2006 la diffusione del calendario e del programma di lavoro per la produzione del Piano, con una definizione delle misure di consultazione da intraprendere; entro dicembre 2007 la valutazione globale dei problemi di gestione delle acque importanti, identificati nel bacino idrografico; entro dicembre 2008 la diffusione delle bozze dei Piani di gestione del bacino idrografico, garantendo, per ognuna delle tre fasi previste, un periodo minimo di sei mesi per la presentazione delle osservazioni scritte.

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 (articolo 11) ed economicamente efficienti (articolo 9) ed eventuali deroghe (articolo 4). Cooperazione, trasparenza e condivisione di obiettivi devono trovare applicazione anche a scala internazionale nel caso dei bacini idrografici transfrontalieri, ove vengono costituiti Distretti idrografici internazionali attraverso la cooperazione tra Stati membri. L’Italia, particolarmente avvantaggiata rispetto ad altri paesi europei, è in minima parte chiamata a questo più impegnativo esercizio nel caso del Po e del fiume Isonzo, oltre a contribuire, per un ambito di territorio molto limitato delle Alpi Giulie, anche al bacino del Danubio.

Obiettivo dichiarato è la pubblicazione, entro il 2009, di Piani di bacino idrografici che siano scientificamente fondati, rispondenti agli obiettivi di qualità, traspa-

renti, condivisi e quindi applicabili con successo sul territorio. Si tratta, dunque, di un procedimento ben diverso da quello attualmente previsto per i Piani stralcio delle Autorità di bacino o i Piani di tutela delle acque regionali che prevedono un unico momento di consultazione aperto a tutti, solamente a progetto di piano definito ed entro un tempo limitato –in genere sessanta giorni– in cui vengono raccolte le osservazioni di cittadini, associazioni ed altri enti pubblici.

L’applicazione della Direttiva si avvale anche di una cosiddetta strategia comune di implementazione (*Common Implementation Strategy*), promossa dalla Commissione Europea che, grazie al contributo e all’azione congiunta dei Direttori Acque dei Ministeri dell’Ambiente, ha consentito la redazione, ad oggi, di 17 linee guida sugli aspetti più significativi e problematici dell’applicazione della norma, tra cui quella riferita agli aspetti economici (WATECO) e quella per la partecipazione pubblica.

STATO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA IN EUROPA

Il 22 ed il 23 marzo 2007 a Bruxelles, in occasione della *European Water Conference*, la Commissione Europea ha presentato, ai sensi dell’articolo 18.3, il primo rapporto relativo allo stato di attuazione della Direttiva. L’analisi delle prestazioni degli Stati membri ha misurato: il recepimento della norma comunitaria nell’ordinamento nazionale –verificando in particolare il recepimento degli articoli 4 (obiettivi ambientali), 9 (recupero dei costi relativi ai servizi idrici) e 14 (informazione e consultazione pubblica)–, l’applicazione degli articoli 3 (distretti idrografici) e 5 (caratterizzazione dei distretti idrografici), nonché la qualità del *reporting* stesso.

La Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio ha tenuto conto dunque dei rapporti che gli Stati membri erano tenuti a presentare entro il dicembre 2004 secondo quanto previsto dall’articolo 5 della Direttiva e dalle relative specifiche fissate dall’allegato II. Gli Stati membri dovevano infatti realizzare l’analisi ambientale ed economica utilizzando prevalentemente le informazioni di cui disponevano per rispondere ad una delle domande principali poste dalla norma comunitaria, ossia, in base ai dati disponibili, valutare qual è il rischio di non raggiungere gli obiettivi ambientali previsti al 2015. Poiché per la prima volta una Direttiva comunitaria in materia di acqua chiede di tener conto di tutte le pressioni e gli impatti sugli ecosistemi acquatici, nonché delle loro ripercussioni sugli elementi di qualità biologica, la percentuale effettiva dei corpi idrici che sembrano rispondere agli obiettivi di qualità richiesti è piuttosto bassa come mostrato in figura 1.

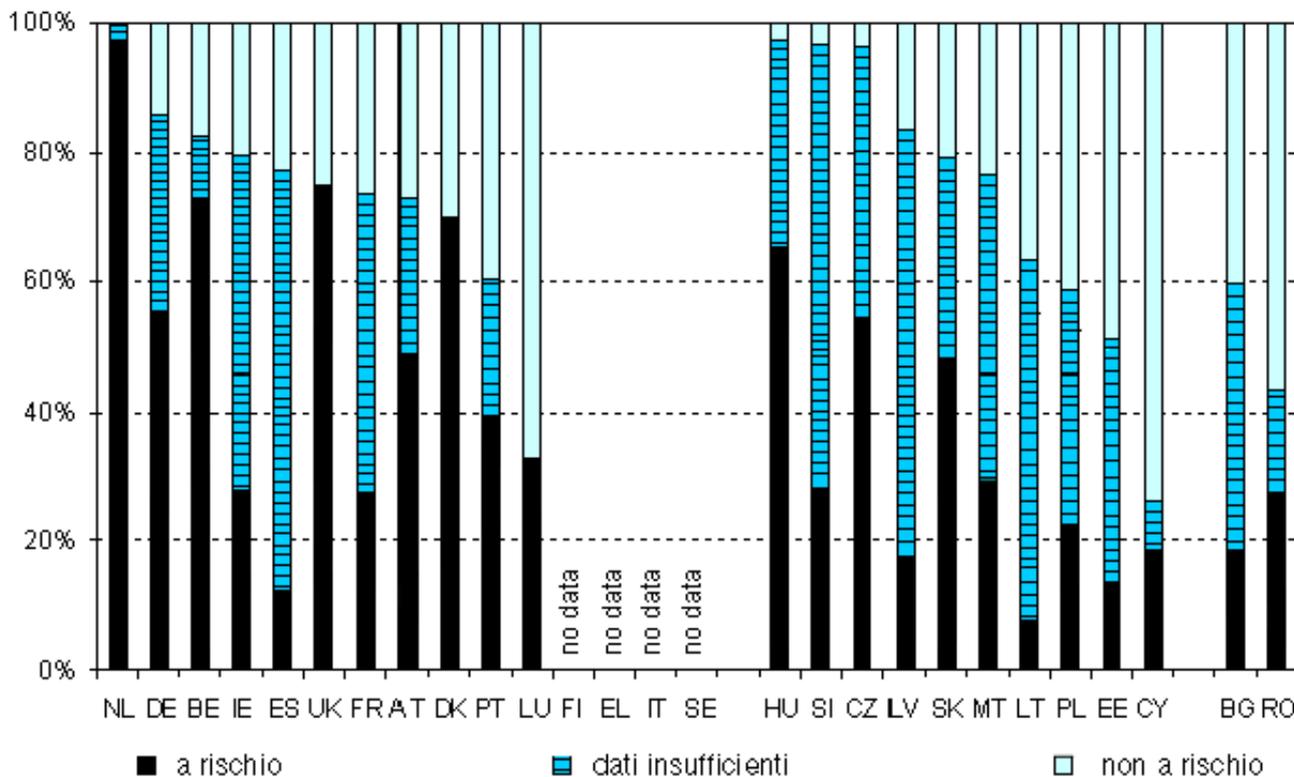


Fig. 1. Percentuale di corpi idrici superficiali, ripartiti per Stato membro, che rischiano di non conseguire gli obiettivi della direttiva quadro (dati ricavati dalle relazioni degli Stati membri; da: Commissione Europea, Bruxelles, 22.3.07 COM2007).

La situazione in Europa è evidentemente più grave di quanto si potesse immaginare. Tra le pressioni più rilevanti va segnalato l'inquinamento diffuso da fonti agricole. Nonostante, infatti, i passi avanti nell'applicazione della Direttiva sui nitrati, la relativa designazione delle zone vulnerabili è ancora lontana dall'essere ultimata. Non soddisfacente permane anche il trattamento delle acque reflue urbane, unitamente alla mancata designazione delle "aree sensibili" per proteggere le zone più vulnerabili dall'inquinamento da nutrienti.

Come parte dell'analisi ai sensi dell'articolo 5, gli Stati membri dovevano pervenire anche ad una prima valutazione degli impatti e delle pressioni delle cosiddette sostanze prioritarie ai sensi dell'allegato X e dei principali inquinanti ai sensi dell'allegato VIII. Il lavoro sin qui condotto risulta tuttavia inadeguato e insufficiente tenendo conto delle norme comunitarie già in vigore in materia. A ciò si aggiungono le modifiche fisiche a cui è stata sottoposta la gran parte degli ecosistemi acquatici dovute, in particolar modo, alla navigazione fluviale, alla produzione di energia idroelettrica, alla costruzione d'infrastrutture per la protezione contro le alluvioni, allo sviluppo di aree urbane e industriali. In particolare la Commissione evidenzia come, soprattutto nell'Europa meridionale, l'estrazione d'acqua superi la capacità di ricarica naturale, principalmen-

te a causa delle pratiche d'irrigazione agricola.

Per quanto riguarda nel complesso il rapporto ai sensi dell'articolo 5, come già evidenziato dall'indagine condotta da WWF e EEB (*European Environmental Bureau*), "l'analisi economica rappresenta il principale punto debole, in particolare per quanto riguarda l'individuazione adeguata degli usi e dei servizi idrici per la valutazione del grado del recupero dei costi" (Fig. 2) (WWF-EEB, 2006; COMMISSIONE EUROPEA, 2007b). Da tale indagine risulta che nella maggior parte dei casi le analisi economiche sono state sviluppate senza tener conto dell'analisi tecnica (individuazione delle pressioni, valutazione degli impatti, analisi del rischio). Ne consegue che nessuno dei rapporti esamina nel dettaglio il contributo al recupero dei costi dei servizi idrici da parte dei vari settori d'impiego e la coerenza con il principio "chi inquina paga". Inoltre, pochi distretti idrografici hanno coinvolto i vari portatori d'interessi in quanto fornitori di dati, informazioni o analisi; la maggior parte delle autorità competenti ha infatti condotto l'esercizio (e più in generale la completa preparazione del rapporto ai sensi dell'articolo 5) a tavolino, senza alcuna diretta partecipazione delle parti interessate.

Infine, tra gli elementi di valutazione della Commissione non poteva mancare la qualità del *reporting* da parte degli Stati membri basato su:

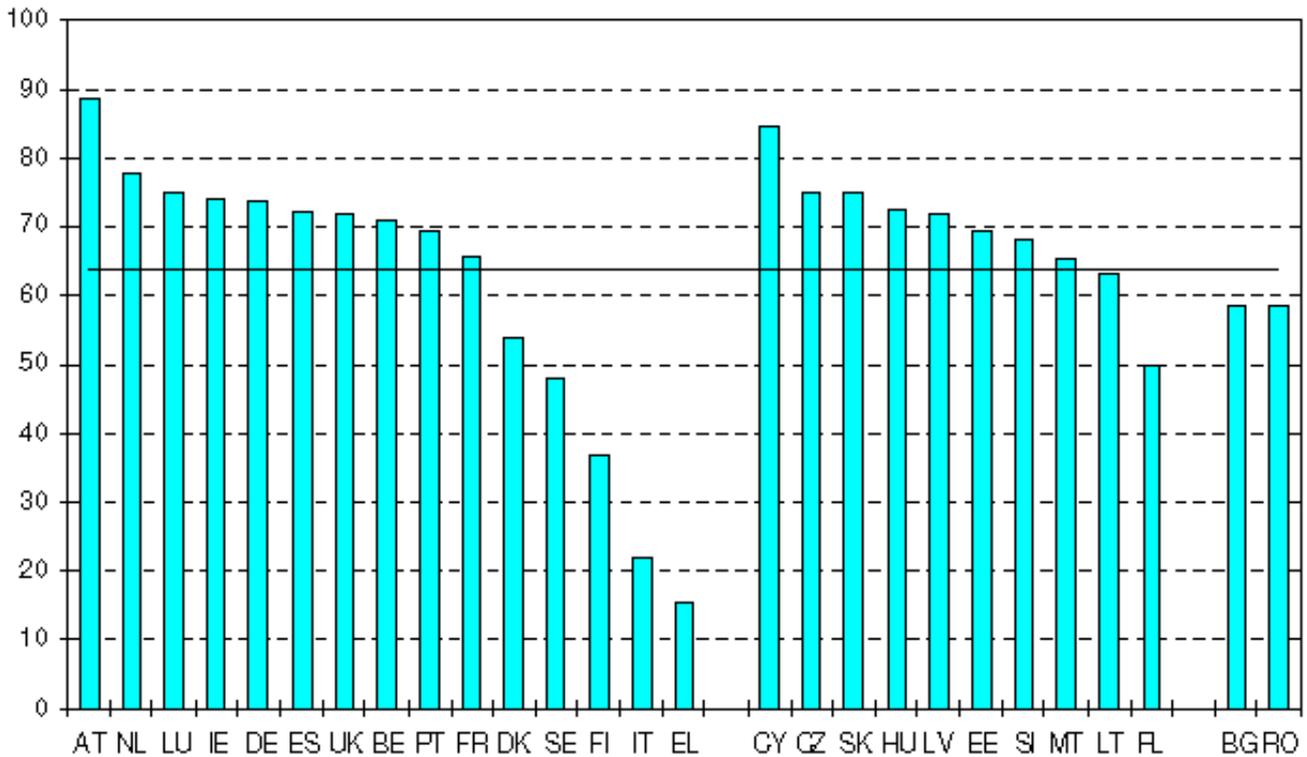


Fig. 2. Indicatore di prestazione per Stato membro riguardante la realizzazione dell'analisi ambientale ed economica –articolo 5 della direttiva quadro sulle acque– compresa la media per l'UE-27 (linea continua). I punteggi riferiti alla BG e alla RO sono ricavati da valutazioni preliminari (dati basati sulle relazioni degli Stati membri; da: Commissione Europea, Bruxelles, 22.3.07 COM2007).

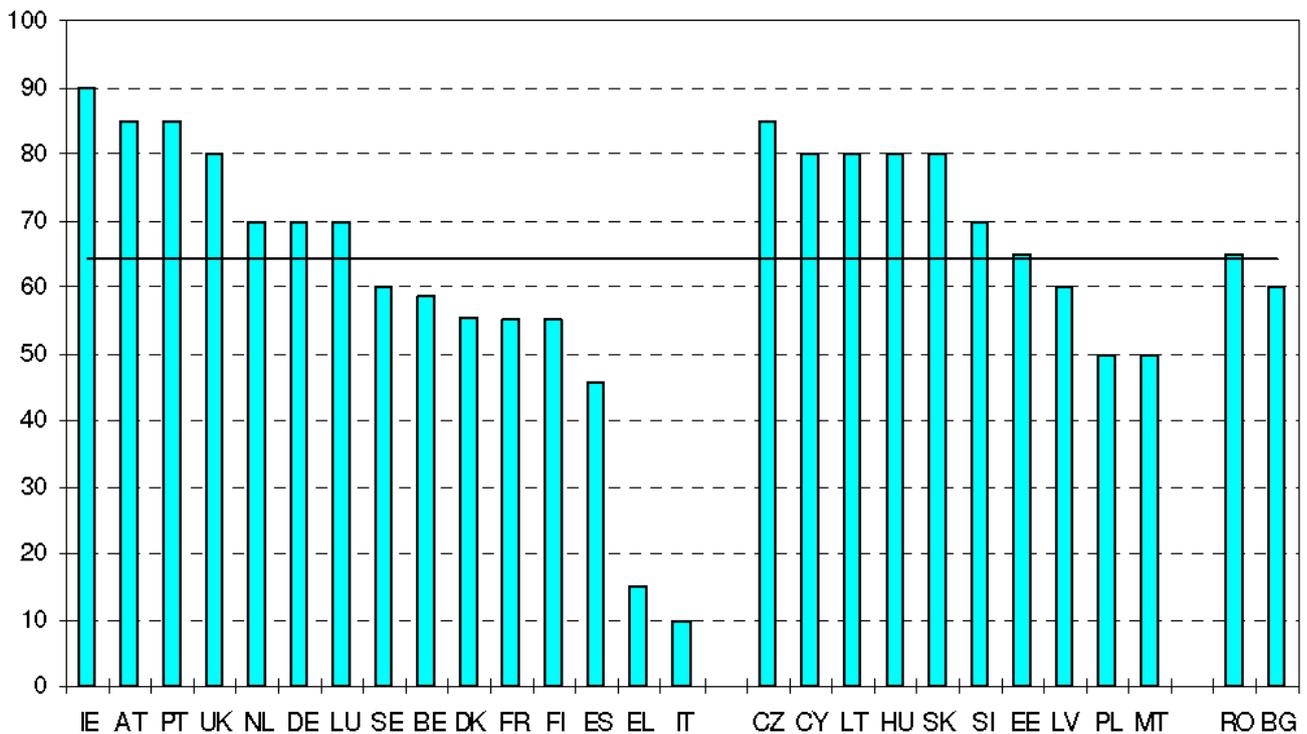


Fig. 3. Indicatore per Stato membro riguardante i risultati ottenuti nella comunicazione delle informazioni e media generale (linea continua) per l'UE-27 (dati basati sulle relazioni degli Stati membri; da: Commissione Europea, Bruxelles, 22.3.07 COM2007).

- inoltro del rapporto secondo scadenza;
- chiarezza e completezza del rapporto;
- esistenza di una “*gap analysis*, in caso di incompletezza”, e la messa a punto di una fase ricognitiva.

La figura 3, come le precedenti, si commenta purtroppo da sola, in particolar modo per quanto riguarda l'operato dell'Italia. Poiché gli Stati membri sono chiamati ad ultimare i Piani di gestione dei bacini idrografici entro il 2009 e a definire la politica tariffaria per le acque entro il 2010, la Commissione Europea ha avanzato una serie di raccomandazioni affinché il quadro che emerge da questo primo rapporto comunitario possa essere migliorato, ricordando che informare e consultare il pubblico durante la redazione dei piani è un obbligo, così come è un obbligo giustificare le misure ritenute economicamente più efficienti e necessarie, nonché le eventuali deroghe.

La Commissione invita dunque gli Stati membri ad ottemperare ai seguenti impegni.

1. “Superare i problemi e le carenze esistenti” (a cominciare dalla necessità di disporre di un sistema nazionale completo di valutazione e classificazione ecologica), riducendo sensibilmente carenze e dati mancanti.
2. “Integrare la gestione sostenibile delle acque in altre politiche settoriali”. In particolare si evidenzia “garantire che i progetti relativi alle infrastrutture e allo sviluppo umano sostenibile, che potrebbero causare un degrado dell'ambiente acquatico, siano sottoposti ad una opportuna valutazione d'impatto ambientale. A tal fine è determinante procedere al recepimento integrale della direttiva e all'applicazione corretta, trasparente e coordinata dell'articolo 4, paragrafo 7”. A questo proposito, il valore di strumento adattativo ai cambiamenti climatici dei Piani di gestione dei bacini idrografici è ampiamente riconosciuto non solo dalla Commissione Europea, ma anche da tutti gli Stati membri che seriamente hanno partecipato e contribuito alle conferenze internazionali sul tema.
3. “Valorizzare al massimo la partecipazione del pubblico”.

Per favorire, migliorare ed accrescere il processo di *reporting*, comunicazione e informazione è stato messo a punto il *Water Information System for Europe* (WISE). Ora ancora in fase embrionale, è destinato a divenire il sistema di riferimento entro il 2010 sia per la raccolta dati da parte degli Stati membri (già oggi è il *format* di riferimento per il *reporting*) che per la messa a disposizione e condivisione delle informazioni rivolte a tutti i cittadini europei. I partner del progetto WISE sono: Commissione Europea, European Environmental Agency, Joint Research Centre, Eurostat.

STATO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA IN ITALIA

L'Italia, anche a seguito di una condanna da parte della Corte di Giustizia europea del 12 gennaio 2006 per la mancata trasposizione nella legislazione nazionale della Direttiva entro i termini prescritti, ha recepito la Direttiva 2000/60/CE solo il 3 aprile 2006 con il Decreto Legislativo n. 152, adottato a seguito della Legge 15 dicembre 2004, n. 308. Il recepimento però non appare in linea con quanto richiesto a livello comunitario, tanto che la Commissione Europea fece pervenire già nel dicembre 2006 una lettera di costituzione in mora a fronte del fatto che “sono state recepite solo in parte le disposizioni che stabiliscono le condizioni che gli Stati membri devono soddisfare qualora intendano derogare agli obiettivi ambientali e al calendario previsti dalla Direttiva”. Poiché da allora la situazione non è mutata, la Commissione, nel giugno 2007, ha provveduto ad inviare un parere motivato alle Autorità italiane, le quali sono tenute a rispondere entro due mesi.

La Commissione ha del resto espresso a più riprese il giudizio negativo sulla modalità di procedere dell'Italia; da ultimo: “Solo per l'Italia le responsabilità per la preparazione dei Piani di gestione di bacino idrografico non sono chiare. Ciò è confermato dal fatto che i resoconti previsti nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 5 sono documenti scoordinati tra le diverse autorità all'interno del distretto idrografico”. E ancora: “Solo per l'Italia il raggruppamento di bacini idrografici per distretti appare essere illogico e non necessariamente in linea con gli orientamenti della Direttiva quadro acque. I bacini idrografici che si affacciano sui mari Tirreno ed Adriatico sono stati raggruppati insieme. Questo è il caso dei distretti dell'Appennino settentrionale, centrale e meridionale”. Tali criticità erano del resto già state ampiamente espresse, a più livelli, da varie associazioni ambientaliste, associazioni di categoria e altri soggetti. Ciò ha portato l'attuale Governo ad istituire il Comitato per la revisione del Decreto legislativo n. 152/06, con Decreto GAB/DEC/158 in data 12 giugno 2006 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. In circa dieci mesi di lavoro, per quanto riguarda la parte III (acque, difesa del suolo e desertificazione), il Comitato di revisione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare si è confrontato direttamente con le Regioni e, successivamente, ha avviato consultazioni con associazioni ambientaliste, associazioni di consumatori e associazioni di categoria sulla base di un documento di indirizzo per la modifica della parte III. L'attività procede tuttavia a rilento e con modalità discutibili, non solo in quanto a trasparenza e inclusioni dei vari portatori d'interessi, ma anche in riferimento alla

rispondenza agli obiettivi introdotti dalla Direttiva 2000/60/CE, come la procedura d'infrazione in corso a livello comunitario attesta.

INDICI AMBIENTALI E ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO

Lo spirito della Direttiva 2000/60/CE per quanto concerne la valutazione dello stato di qualità dei corpi idrici mette in primo piano la valutazione degli ecosistemi acquatici, più che una semplice analisi della qualità dell'acqua. Proprio per questo motivo uno dei passi previsti dalla Direttiva è l'individuazione delle tipologie di corpi idrici in accordo all'Allegato II. Questa importante classificazione permette di suddividere tutti i fiumi, i laghi, le acque di transizione e costiere accorpandoli in gruppi omogenei secondo delle caratteristiche fisiche comuni (es. tipo di substrato, altitudine, ampiezza del bacino). Per ognuna di queste categorie devono essere fissate delle condizioni di riferimento (Allegato II, 1.3) le quali devono possedere aspetti idromorfologici, chimici fisici e biologici (definite come elementi di qualità specifici) che rappresentano uno stato ecologico elevato (Allegato V). Per i laghi e i fiumi questi elementi di qualità specifici devono corrispondere totalmente o quasi totalmente a condizioni indisturbate. Il percorso di individuazione delle tipologie dei corpi idrici e delle condizioni di riferimento avrebbe dovuto concludersi, in accordo all'articolo 5, entro la fine del 2004.

Fino ad ora a livello italiano vi sono documenti che indicano modalità di individuazione per laghi e fiumi ma nulla di ufficiale si è concretizzato: non esiste ancora una tipizzazione reale per le acque interne italiane.

L'individuazione di tipologie e di condizioni di riferimento permettono di valutare lo stato di qualità dei corpi idrici, che viene definito come rapporto di qualità ecologica (normalmente chiamato EQR, *Ecological Quality Ratio*), calcolato rapportando "i valori di parametri biologici riscontrati in un dato corpo idrico superficiale a quelli constatabili nelle condizioni di riferimento applicabili al medesimo corpo. Il rapporto è espresso come valore numerico compreso tra 0 e 1: i valori prossimi a 1 tendono allo stato ecologico elevato, quelli prossimi a 0 allo stato ecologico cattivo" (Allegato V, 1.4.1, iii).

I parametri biologici considerati dalla Direttiva, chiamati elementi di qualità biologica, comprendono le comunità più rappresentative che vivono all'interno degli ecosistemi acquatici. Ad esempio per i fiumi vanno monitorati (Allegato V, 1.2.1) il fitoplancton, le macrofite ed il fitobentos, i macroinvertebrati bentonici e la fauna ittica. Questo significa che ogni Stato membro deve strutturare la propria attività di monito-

raggio in modo da comprendere tutti gli elementi di qualità biologica previsti dall'Allegato V.

L'attività di monitoraggio conforme alla Direttiva avrebbe dovuto partire all'inizio del 2007 (articolo 8.2). In Italia ciò non è avvenuto in quanto attualmente non vi sono metodi conformi alla Direttiva. Vi sono varie proposte di indici biologici, indicati da varie istituzioni universitarie e di ricerca, e il Ministero dell'Ambiente ha istituito gruppi di lavoro per definire nuovi metodi biologici, ma per ora si tratta solo di bozze che non hanno la veste dell'ufficialità. Definire nuovi metodi comunque non basta, in quanto vi deve essere una fase di sperimentazione e di taratura di metodiche che non hanno mai avuto applicazioni su ampia scala in Italia, alla quale va aggiunta una intensa opera di formazione dei tecnici delle Agenzie per l'Ambiente deputate istituzionalmente alla valutazione della qualità dei corpi idrici. Sicuramente questo significa che il ritardo accumulato dal nostro Paese relativamente agli aspetti di monitoraggio e stato della qualità delle acque superficiali non verrà facilmente recuperato in tempi brevi.

CONCLUSIONI E PROPOSTE

La situazione per un corretto recepimento della Direttiva 2000/60/CE e soprattutto per una sua adeguata applicazione, anche nel tentativo di recuperare i tempi almeno per la pubblicazione dei Piani di gestione di bacino idrografico entro il 2009, è oggettivamente preoccupante. Il recepimento della Direttiva avvenuto con il decreto legislativo n. 152/06, richiede, anche a seguito di quanto espresso dalla Commissione Europea, una sostanziale modifica a cominciare dall'identificazione dei bacini idrografici e dalla loro attribuzione ai relativi distretti idrografici.

La Commissione di revisione istituita dal Ministero dell'Ambiente della tutela del Territorio e del Mare ha ancora poco tempo per definire un articolato nuovo e conforme alla Direttiva 2000/60/CE, in quanto a fine anno scadono i termini previsti dalla Legge delega n. 308/04 per emendare la parte III (acque, difesa del suolo e desertificazione) del decreto legislativo n. 152/06.

Il documento di orientamento per la revisione della parte III, redatto dal Comitato ministeriale, è stato fortemente criticato da varie associazioni, quali il WWF Italia e il FAI (Fondo per l'Ambiente Italiano), in quanto si ritiene indispensabile garantire la centralità della pianificazione a scala di bacino idrografico che nel documento del Comitato ministeriale appare indebolita a favore di un maggior decentramento a livello regionale. Se ciò può essere condivisibile a livello di gestione e attuazione di interventi, altrettanto non si può dire per il livello di pianificazione che deve assolu-

tamente rimanere a scala di bacino. Inoltre, WWF e FAI chiedono che siano le Autorità di distretto, purtroppo ancora non istituite, a redigere i Piani di gestione di bacino idrografico, previsti dall'articolo 13 della Direttiva 2000/60/CE. Non conforme all'articolato della Direttiva è infatti l'ipotesi di più Piani regionali redatti singolarmente da ogni Regione all'interno del distretto idrografico di appartenenza. Diversamente, è necessario uno sforzo maggiore per integrare ed adeguare (e non viceversa) gli altri strumenti pianificatori (ad esempio i Piani regionali di Tutela delle acque) in relazione agli obiettivi qualitativi e quantitativi introdotti dalla Direttiva. Il documento del Comitato ministeriale è risultato carente anche sugli aspetti innovativi della Direttiva 2000/60/CE, soprattutto relativamente all'analisi economica (articolo 5) ed alla partecipazione attiva (articolo 14).

WWF Italia e FAI, in un documento congiunto, hanno espresso osservazioni all'impostazione della revisione della parte III da parte del Comitato, ritenendo necessario ribadire la centralità sia dei bacini idrografici sui quali si deve basare la gestione delle acque, che degli obiettivi ambientali (articolo 4) della Direttiva, che devono essere l'obiettivo primario dell'organizzazione amministrativa dei distretti idrografici (WWF ITALIA-FAI, 2007). Anche sulle parti relative all'articolo 14 (informazione e consultazione pubblica), WWF Italia e FAI hanno ritenuto il documento del Comitato di revisione non adeguato e richiedente ampie modifiche e reimpostazioni.

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" (BENEDETTO, 2006). Il Piano di gestione di bacino idrografico (articolo 13 e allegato VII) è lo strumento indicato dalla Direttiva per il raggiungimento di specifici obiettivi ambientali (articolo 4) ed è basato su una serie di analisi approfondite (articolo 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 (articolo 14) che prevede momenti di informazione adeguata, consultazio-

ne e coinvolgimento.

Tutto ciò per rendere più armonioso un percorso di responsabilizzazione, indispensabile nelle decisioni di Piano, evitando la logica controproducente della "addizionalità" delle procedure che rischiano altrimenti di essere duplicate e vanificate, oltre che di allungare e rendere incontrollabili i tempi di attuazione. Dovrebbe essere infatti ormai del tutto evidente la necessità d'individuare alcune priorità d'azione che consentano di sbloccare l'attuale situazione italiana.

Innanzitutto, devono essere urgentemente identificati i bacini idrografici e attribuiti ai relativi distretti idrografici. Il WWF (WWF ITALIA, 2006a) ritiene fondamentale definire i distretti nell'ambito dei bacini idrografici individuati a seguito della legge sulla difesa del suolo, n. 183/89, per i quali sono già presenti, almeno per quelli nazionali, strutture ed esperienze consolidate. In tal modo si potrebbe avviare l'analisi per la definizione delle caratteristiche dei distretti idrografici e dell'impatto ambientale delle attività umane, l'analisi economica dell'utilizzo idrico e il registro delle aree protette presenti entro i distretti. Vi è, inoltre, la necessità di avviare le attività di monitoraggio previste dalla Direttiva e promuovere un'adeguata sperimentazione dei nuovi indici biologici cui deve aggiungersi, contemporaneamente, una decisa azione di formazione per dotarsi di soggetti sul territorio in grado di applicare le nuove metodologie.

Vi è quindi la necessità di un impegno straordinario, soprattutto da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, affinché si possa recuperare il tempo perduto. Per questo il WWF Italia ha da tempo richiesto l'istituzione di una "task force" (WWF ITALIA, 2007), formata da provati esperti con solida esperienza anche internazionale, che possa supportare e collaborare con le direzioni preposte del Ministero dell'Ambiente e con il Comitato di revisione del Decreto legislativo n. 152/06. Ciò è tanto più necessario in quanto, oltre alla corretta ed urgente revisione di tale Decreto e all'adempimento degli obblighi della Direttiva 2000/60/CE –per cui l'Italia è già stata più volte sollecitata dalla Commissione europea ed è oggi sottoposta a due procedure d'infrazione–, è indispensabile partecipare alle diverse sessioni di lavoro promosse dalla Commissione Europea stessa per l'implementazione della Direttiva, affinché sia possibile un reale ed armonioso allineamento con le politiche ambientali europee in materia di gestione dell'acqua e del suolo.

RINGRAZIAMENTI

Si ringrazia Lucia Ambrogi per il supporto alla parte normativa, Paola Sozzi per l'aiuto nella revisione dell'articolo.

BIBLIOGRAFIA

- BENEDETTO G., 2006. *Politica e ambiente: bilancio della legislatura 2001-2006*. Edizioni Ambiente, Milano, 153 pp.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2007a. 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.
- COMMISSIONE EUROPEA, 2007b. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: "Verso una gestione sostenibile delle acque nell'Unione europea" - *Prima fase dell'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE)* - [SEC(2007) 362] [SEC(2007) 363]. Bruxelles, 22.3.2007, COM 2007 128 definitivo.
- IPCC, 2007. *Fourth Assessment Report Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change*. Working Group III Contribution To The Intergovernmental Panel On Climate Change, IPCC Secretariat, c/o WMO, 7bis, Avenue de la Paix, C.P. n. 2300, 1211 Geneva 2, Switzerland. Disponibile su: www.ipcc.ch/SPM040507.pdf.
- WWF ITALIA, 2006a. *Acque, fiumi: l'Italia si prepara al peggio*. Dossier per la Giornata mondiale dell'acqua. Disponibile su: www.wwf.it/acque.
- WWF ITALIA, 2006b. *La partecipazione pubblica nel governo delle acque. Traduzione delle linee guida sulla partecipazione pubblica in relazione alla direttiva 2000/60/CE*, 60 pp. Disponibile su: www.wwf.it/acque.
- WWF ITALIA, 2007. *Acque 2007: l'emergenza siamo noi*. Dossier disponibile su: www.wwf.it/acque.
- WWF-EEB, 2006. *EU Water Policy: making economics work for the environment*. Survey of the economic elements of the Article 5 report of the EU Water Framework Directive.
- WWF ITALIA-FAI, maggio 2007. *Revisione dlgs.152/2006 - Parte 3° Distretti idrografici e acque. Osservazioni al Documento della Commissione di Studio*. Disponibile su: www.wwf.it/acque

RIFERIMENTI NORMATIVI

- DECRETO LEGISLATIVO 11 MAGGIO 1999, n.152. Testo aggiornato del decreto legislativo 11 maggio 1999, n.152, recante: "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole" a seguito delle disposizioni correttive ed integrative di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.258.
- 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.
- LEGGE 18 MAGGIO 1989, n. 183. Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo. Testo della legge n. 183/89 integrata con la legge n. 253/90, con il decreto legge n. 398/93 convertito con la legge n. 493/93, con la legge n. 61/94, con la legge n. 584/94.
- LEGGE 5 GENNAIO 1994, n. 36. Disposizioni in materia di risorse idriche.