



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

LA DIRETTIVA QUADRO SULLE ACQUE
(2000/60/CE)
E LA DIRETTIVA ALLUVIONI
(2007/60/CE)
DELL'UNIONE EUROPEA

ATTUAZIONE E INTERAZIONI
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'ITALIA

a cura di

Mariachiara Alberton

Marco Pertile

Paolo Turrini

2018



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

38

2018

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2018*
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-831-7
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea, per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli, con ISBN 978-88-9391-496-3.

Dicembre 2018

LA DIRETTIVA QUADRO SULLE ACQUE
(2000/60/CE)
E LA DIRETTIVA ALLUVIONI
(2007/60/CE)
DELL'UNIONE EUROPEA

ATTUAZIONE E INTERAZIONI
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO
ALL'ITALIA

a cura di
Mariachiara Alberton
Marco Pertile
Paolo Turrini

Università degli Studi di Trento 2018

INDICE

	Pag.
INTRODUZIONE. OGGETTO E SCOPO DEL VOLUME	1

CAPITOLO PRIMO

LA DISCIPLINA EUROPEA IN MATERIA DI ACQUE E ALLUVIONI

Mariachiara Alberton e Federica Cittadino

1. <i>La Direttiva quadro sulle acque</i>	5
1.1. <i>Perché una direttiva quadro?</i>	5
1.2. <i>Le principali novità della Direttiva quadro</i>	8
1.3. <i>Obiettivi</i>	10
1.4. <i>Scadenze</i>	12
1.5. <i>Strumenti e attori</i>	13
2. <i>La Direttiva alluvioni</i>	20
2.1. <i>Perché una direttiva sul tema?</i>	20
2.2. <i>Continuità con la Direttiva quadro</i>	22
2.3. <i>Strumenti, attori e scadenze</i>	23
3. <i>Sinergie e conflitti fra la Direttiva quadro e la Direttiva alluvioni</i>	30

CAPITOLO SECONDO

LA DIRETTIVA QUADRO SULLE ACQUE E LA DIRETTIVA ALLUVIONI ALLA PROVA DELL'ATTUAZIONE IN EUROPA

Riccardo Luporini, Enrico Donda e Paolo Turrini

1. <i>L'attuazione delle direttive: lo stato dell'arte</i>	41
2. <i>Le direttive nella giurisprudenza europea</i>	55

	Pag.
2.1. <i>La Direttiva quadro</i>	56
2.1.1. <i>I ricorsi per inadempimento</i>	56
2.1.2. <i>I rinvii pregiudiziali</i>	62
2.2. <i>La Direttiva alluvioni</i>	69
3. <i>Le principali questioni relative all'attuazione</i>	70
3.1. <i>La partecipazione dei portatori di interesse</i>	70
3.1.1. <i>I contratti di fiume come strumento di partecipazione ..</i>	79
3.1.2. <i>L'esperienza francese: i contrats de rivière</i>	82
3.2. <i>Il problema del recupero dei costi</i>	83
3.3. <i>Le disposizioni derogatorie</i>	95

CAPITOLO TERZO

LA GESTIONE DELLE ACQUE IN ITALIA PRIMA E DOPO L'ADOZIONE DELLA DIRETTIVA QUADRO SULLE ACQUE E DELLA DIRETTIVA ALLUVIONI

Mariachiara Alberton e Federica Cittadino

1. <i>L'evoluzione della normativa italiana in materia di acque</i>	111
2. <i>Il recepimento della Direttiva quadro in Italia: il Codice dell'ambiente e le successive riforme</i>	122
3. <i>Il recepimento della Direttiva alluvioni in Italia: il d.lgs. n. 49 del 2010 e le successive modifiche</i>	136
4. <i>I contratti di fiume in Italia</i>	141
4.1. <i>Un caso di studio: il bacino dell'Olona-Bozzente-Lura</i>	147
5. <i>Problemi di attuazione</i>	148
5.1. <i>I problemi di attuazione della Direttiva quadro in Italia</i>	150
5.1.1. <i>Il Distretto idrografico del Po</i>	151
5.1.2. <i>Il Distretto idrografico delle Alpi Orientali</i>	163
5.2. <i>I problemi di attuazione della Direttiva alluvioni in Italia: il caso del Distretto idrografico delle Alpi Orientali</i>	175

	Pag.
6. <i>Il problema della frammentazione</i>	179
6.1. <i>Il problema della governance multilivello dell'ambiente in Italia</i>	180
6.2. <i>Spunti di comparazione: Germania, Spagna e Francia</i>	196

CAPITOLO QUARTO

L'INTERAZIONE DELLA DIRETTIVA QUADRO SULLE ACQUE E DELLA DIRETTIVA ALLUVIONI COL DIRITTO INTERNAZIONALE

Riccardo Luporini e Marco Pertile

1. <i>Le direttive alla luce del diritto internazionale delle acque</i>	203
2. <i>Alcune considerazioni sull'interazione tra le direttive e gli accordi internazionali rilevanti</i>	209
3. <i>La Direttiva quadro sulle acque e i lavori sulle acque sotterranee della Commissione del diritto internazionale: un raffronto...</i>	214
4. <i>Le direttive nel contesto della riduzione del rischio di disastri a livello internazionale</i>	221
4.1. <i>La riduzione del rischio di disastri: le iniziative della comunità internazionale e il diritto internazionale rilevante</i>	221
4.2. <i>La riduzione del rischio di disastri nel diritto dell'Unione europea e in Italia</i>	226

APPENDICE. PUNTI CRITICI DELL'APPLICAZIONE IN ITALIA DELLA DIRETTIVA QUADRO SULLE ACQUE E DELLA DIRETTIVA ALLUVIONI	231
---	-----

BIBLIOGRAFIA.....	249
-------------------	-----

INTRODUZIONE

OGGETTO E SCOPO DEL VOLUME

Il presente volume si propone di analizzare i due più importanti strumenti giuridici europei in tema di gestione delle acque, e cioè la Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE)¹ e la Direttiva alluvioni (2007/60/CE)², sia nel loro contenuto “statico”, sia nella dimensione della loro applicazione in Europa e in Italia (con qualche spunto di comparazione con altri Paesi), senza tralasciare una loro seppur rapida contestualizzazione nella cornice del diritto internazionale.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la relativa complessità dell’impianto normativo delle due direttive, assieme all’idea che questo lavoro dovesse avere come obiettivo quello di spiegarne i tratti salienti a un pubblico di non esperti, ha reso obbligatoria la scelta di offrire una panoramica delle direttive tramite, da un lato, un inquadramento storico che ne sottolineasse la portata innovativa (Capitolo primo) e, dall’altro, una selezione di alcuni dei temi più rappresentativi che percorrono tali strumenti (Capitolo secondo). Ciò verrà fatto in chiave “dinamica”, e cioè leggendo le questioni individuate, quali quelle della partecipazione e del recupero dei costi dei servizi idrici, con spirito critico e, ove possibile, alla luce della giurisprudenza europea e dell’esperienza italiana.

Al tema dell’applicazione delle due direttive da parte del nostro Paese, tuttavia, è principalmente dedicato il Capitolo terzo, nel quale se ne sono messi in luce gli aspetti problematici e specialmente il difficile coordinamento dei diversi livelli di governo nella gestione multilivello

¹ 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, G.U.U.E. L 327/1 del 22 dicembre 2000 (Direttiva quadro o Direttiva acque), entrata in vigore il 23 dicembre 2000.

² Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, G.U.U.E. L 288/27 del 6 novembre 2007 (Direttiva alluvioni), entrata in vigore il 26 novembre 2007.

delle acque. Tale aspetto, in particolare, è stato analizzato con un approfondimento tematico sulla pianificazione nel distretto delle Alpi Orientali. Per illustrare la complessità del problema del coordinamento dei vari livelli competenti, si è inoltre scelto di approfondire il caso delle Province autonome di Trento e Bolzano, con una specifica attenzione a quest'ultima. Si farà inoltre accenno alla dimensione transfrontaliera di alcuni dei problemi analizzati, in particolare per quel che riguarda le possibilità di cooperazione offerte dal quadro normativo europeo e italiano. Quest'analisi si è avvalsa, tra l'altro, dei risultati di ricerca precedentemente conseguiti dalle autrici del capitolo³, opportunamente aggiornati.

Nell'ultima parte (Capitolo quarto), si è proceduto a raffrontare la Direttiva quadro sulle acque e la Direttiva alluvioni con alcune norme internazionali volte a tutelare gli stessi interessi o ad affrontare gli stessi problemi, al fine di comprendere la misura in cui questi diversi insiemi normativi si sovrappongono e il modo in cui interagiscono.

Come già accennato, questo volume è stato scritto tenendo a mente che esso avrebbe dovuto essere letto, e compreso, da un pubblico non avvezzo ai tecnicismi dei giuristi, senza però semplificare troppo la materia – che è complessa – e senza nascondere l'esistenza di problemi teorici e pratici. In altre parole, il libro dovrebbe, nelle intenzioni degli autori, poter essere consultato con qualche profitto sia da un pubblico "laico", sia da chi, pur avendo una formazione più tecnica e magari occupa una posizione nell'amministrazione pubblica, non si è mai dedicato con attenzione al tema delle politiche idriche e ciononostante desidera saperne di più. Con la mente rivolta a questa categoria di lettori si è deciso di sostituire le tradizionali conclusioni con un'appendice, che illustra, in breve rassegna, alcuni punti critici nell'attuazione delle due direttive in Italia.

Questo lavoro, che trae origine dal progetto CLIMAWARE dell'Ateneo di Trento, coordinato dal Prof. Riccardo Rigon, è lo sforzo congiunto di più autori. Il libro, nel suo complesso, è stato ideato, e la sua realizzazione curata, da Mariachiara Alberton, Marco Pertile e Pao-

³ Si vedano, nella Bibliografia, le pubblicazioni di Mariachiara Alberton e Federica Cittadino.

lo Turrini. Mariachiara Alberton e Federica Cittadino hanno elaborato i Capitoli primo e terzo (con l'esclusione del paragrafo 4 di quest'ultimo, che è di Enrico Donda). Il Capitolo secondo ha una genesi più composita: i paragrafi 1 e 2 sono di Riccardo Luporini; nella restante parte, il paragrafo 3.1 è di Enrico Donda mentre i paragrafi 3.2 e 3.3 sono di Paolo Turrini. Riccardo Luporini firma anche la seconda metà del Capitolo quarto; l'altra (cioè i paragrafi 1 e 2) è invece scritta da Marco Per- tile. Le osservazioni e raccomandazioni contenute nell'appendice sono, per così dire, il distillato delle considerazioni avanzate nel volume, e possono quindi essere attribuite a tutti coloro che a esso hanno contri- buito.

CAPITOLO PRIMO

LA DISCIPLINA EUROPEA IN MATERIA DI ACQUE E ALLUVIONI

Mariachiara Alberton e Federica Cittadino

SOMMARIO: 1. *La Direttiva quadro sulle acque. 1.1. Perché una direttiva quadro? 1.2. Le principali novità della Direttiva quadro. 1.3. Obiettivi. 1.4. Scadenze. 1.5. Strumenti e attori. 2. La Direttiva alluvioni. 2.1. Perché una direttiva sul tema? 2.2. Continuità con la Direttiva quadro. 2.3. Strumenti, attori e scadenze. 3. Sinergie e conflitti fra la Direttiva quadro e la Direttiva alluvioni.*

1. La Direttiva quadro sulle acque

1.1. Perché una direttiva quadro?

Il quadro normativo che precede l'adozione della Direttiva quadro è caratterizzato da un approccio settoriale al problema della tutela delle acque, con l'adozione di direttive che stabilivano limiti all'immissione di sostanze inquinanti al fine di garantire la tutela di alcune acque, in particolare quelle destinate all'utilizzo umano (Direttiva sui detersivi¹ e Direttiva sulle sostanze pericolose²), e direttive che fissavano i requisiti qualitativi delle acque in ragione della loro tipologia (acque reflue³,

¹ Direttiva 73/404/CEE del Consiglio, del 22 novembre 1973, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai detersivi, G.U.U.E. L 347/51 del 17 dicembre 1973.

² Direttiva 76/464/CEE del Consiglio, del 4 maggio 1976, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità, G.U.U.E. L 129/23 del 18 maggio 1976.

³ Tra queste, la Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, G.U.U.E. L 135/40 del 30 maggio 1991.

acque inquinate da attività agricole⁴) e dell'uso cui sono destinate (per l'acqua potabile⁵, per quella destinata al consumo umano⁶, per le acque minerali⁷, per le acque di balneazione⁸, per le acque dolci idonee alla vita dei pesci⁹ e per le acque destinate alla molluschicoltura¹⁰). Tale complesso coacervo di norme si era però rivelato di difficile attuazione, con il risultato che gli obiettivi ambientali di tutela delle acque erano stati compromessi dalla frammentazione normativa.

L'elevato costo di attuazione delle direttive e la situazione critica per quanto riguarda i risultati prefissi in termini di qualità delle acque all'interno dell'allora Comunità europea diventano quindi input per intraprendere una riforma del settore capace di rispondere alla tendenza sempre più marcata di decentralizzazione e di attuazione del principio di sussidiarietà. La sussidiarietà intesa come azione decentralizzata viene invocata come elemento fondante di una gestione e tutela sostenibili delle risorse idriche.

Si afferma altresì la necessità di imporre meno standard restrittivi a favore dell'impiego di meccanismi più flessibili e orientati al mercato. Per raggiungere una gestione e tutela sostenibili delle risorse idriche, strumenti economici quali tasse sull'inquinamento e sul prelievo, e incentivi e prezzi che includano effettivamente i costi del servizio idrico,

⁴ Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, G.U.U.E. L 375/1 del 31 dicembre 1991.

⁵ Direttiva 75/440/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati Membri, G.U.U.E. L 194/34 del 25 luglio 1975.

⁶ Direttiva 80/778/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, G.U.U.E. L 229/11 del 30 agosto 1980.

⁷ Direttiva 80/777/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, in materia di ravvicinamento della legislazione degli Stati Membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, G.U.U.E. L 229/1 del 30 agosto 1980.

⁸ Direttiva 76/160/CEE del Consiglio, del 18 luglio 1978, concernente la qualità delle acque di balneazione, G.U.U.E. L 31/1 del 5 febbraio 1976.

⁹ Direttiva 78/659/CEE del Consiglio, del 18 luglio 1978, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci, G.U.U.E. L 222/1 del 14 agosto 1978.

¹⁰ Direttiva 79/923/CEE del Consiglio, del 30 ottobre 1979, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura, G.U.U.E. L 281/47 del 1979.

sono sembrati al legislatore rispondere meglio alle sfide connesse con lo sviluppo sostenibile dei tradizionali approcci di comando e controllo.

La prima novità della Direttiva quadro è quindi rappresentata dal fatto che essa rimedia alla frammentazione dell'approccio settoriale, riunendo in unico testo, assai complesso e articolato, l'insieme delle norme volte alla tutela delle acque in ambito europeo. L'obiettivo è fra gli altri quello di creare un quadro normativo più coerente e dunque più facile da tradurre in norme nazionali.

L'esigenza di maggiore flessibilità, rispetto a direttive che lasciavano poco margine di discrezionalità ai legislatori nazionali, è stata invece soddisfatta attraverso la scelta dello strumento della Direttiva quadro. Tale strumento, pur mirando all'armonizzazione del diritto comunitario in un certo settore, tiene conto in misura maggiore delle diversità esistenti tra gli Stati membri e permette alle autorità nazionali una discrezionalità anche di un certo rilievo nella scelta dei mezzi più idonei a raggiungere un certo obiettivo ambientale. Così, anche nell'ambito della politica comunitaria sulle acque, si accorda preferenza a un approccio-quadro riconciliativo delle istanze di tutela ambientale con quelle di attuazione del principio di sussidiarietà e di utilizzazione di strumenti economici.

Il ruolo e l'impatto della Comunità nei confronti degli Stati membri viene ripensato: la prima fissa gli obiettivi generali e i meccanismi comuni attraverso cui realizzarli, anziché intervenire gerarchicamente con un rigido orientamento *top-down* che non lascia spazio alla discrezionalità dei legislatori nazionali, e stabilisce a livello centrale una serie di standard di qualità, di restrizioni, divieti e obblighi che gli Stati membri devono poi recepire all'interno dell'ordinamento nazionale. In particolare, la Comunità, nel rispetto del principio della sussidiarietà, fornisce i principi comuni e il quadro globale in cui inserire gli interventi, indica gli obiettivi generali di buona qualità delle acque, le strutture generali idonee a garantire sia la protezione sia un utilizzo sostenibile delle acque comunitarie, nonché i distretti idrografici e le autorità a essi preposte, e infine i meccanismi per il conseguimento delle finalità stabilite a livello europeo, lasciando al livello statale la definizione delle stesse. Si conviene, infatti, che le diverse condizioni ed esigenze riscontrabili all'interno della Comunità richiedono l'adozione di soluzioni specifiche,

la programmazione e l'esecuzione di misure volte alla protezione e all'utilizzo sostenibile delle acque nell'ambito di ciascun bacino idrografico. Le decisioni devono quindi essere adottate al livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque e devono privilegiarsi le azioni adeguate alle condizioni regionali e locali.

Allo stesso tempo, la Comunità accoglie anche la richiesta di semplificazione e deregolamentazione del quadro normativo esistente, prevedendo con l'entrata in vigore della nuova Direttiva quadro l'abrogazione progressiva degli atti precedentemente emanati in materia di tutela delle acque¹¹.

Tale ripensamento del quadro normativo europeo non pregiudica in ogni caso l'approfondimento di problemi specifici attraverso interventi normativi mirati. È, infatti, noto che alla Direttiva quadro l'Unione europea ha poi affiancato nel corso del tempo le c.d. "direttive figlie" che affrontano in maniera più approfondita problemi ambientali specifici¹² e questioni che, seppur sempre legate alla tutela delle acque, riguardano ulteriori aspetti della gestione delle stesse, della prevenzione del rischio e del governo del patrimonio idrografico. A quest'ultima categoria appartiene la Direttiva alluvioni che verrà approfondita nel prosieguo della trattazione.

1.2. Le principali novità della Direttiva quadro

Le maggiori novità introdotte dalla Direttiva quadro possono essere raggruppate come segue: (1) approccio olistico; (2) programmazione a livello distrettuale; e (3) fissazione di obiettivi ambientali europei. Que-

¹¹ V. art. 22 Direttiva quadro, che comunque non abroga proprio tutte le precedenti direttive europee in tema di acque. Infatti, Secondo l'Allegato VI, Parte A, della direttiva, nei programmi di misure (dei quali si parlerà *infra*) vanno inserite quelle già richieste da direttive ancora esistenti, tra le quali alcune aventi direttamente a che fare con la gestione delle acque comunitarie.

¹² Come esempio delle direttive figlie, si veda la Direttiva 2006/118/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento, G.U.U.E. L 372/19 del 12 dicembre 2006, entrata in vigore il 16 gennaio 2007 (questa direttiva è stata recepita in Italia dal d.lgs. 30/2009, in G.U. 4 aprile 2009, n. 79, che a sua volta integra e modifica il d.lgs. 152/2006, su cui v. *infra*, paragrafo 2 del Capitolo terzo).

sto breve paragrafo delinea le caratteristiche principali di questo nuovo approccio, lasciando alle sezioni successive l'approfondimento dei singoli elementi sostanziali.

Per quel che concerne il primo punto, la direttiva prescrive un approccio olistico alla gestione e tutela delle risorse idriche, riunendo in un solo atto gli interventi settoriali e specifici che erano stati approvati a livello comunitario nel corso degli anni. Non si tratta però solo di uno sforzo di coordinamento e di razionalizzazione normativa come già menzionato, ma soprattutto di un tentativo ambizioso di coordinamento e integrazione di quegli obiettivi ambientali, e delle misure e azioni per conseguirli, che erano già stati oggetto di interventi precedenti ma differenziati a seconda della tipologia e dell'uso delle risorse idriche. Tale approccio olistico è rilevabile anche dall'affiancamento di obiettivi di sostenibilità economica accanto a quelli puramente ambientali che, come si vedrà, si concretizzano in un'attenzione particolare all'utilizzo delle acque che si esprime con l'analisi economica inclusa nei Piani di gestione dei bacini idrografici.

Tali piani rappresentano lo strumento principale di attuazione degli obiettivi della Direttiva quadro. Da questo punto di vista, bisogna sottolineare che la programmazione a livello di bacino idrografico è la seconda, e forse maggiore, novità dell'impianto della direttiva. Quest'ultima si propone infatti di superare una gestione frammentaria dei corpi d'acqua, basata sulle divisioni amministrative del territorio europeo in base ai confini statali e a quelli regionali e locali all'interno degli Stati membri. Per superare tali divisioni, la Direttiva quadro introduce da una parte la nozione di bacino idrografico come livello ideale di gestione e tutela delle risorse idriche. Ai sensi dell'articolo 2(13), tale bacino viene definito 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". Il criterio dell'unità dell'ecosistema viene quindi privilegiato a quello dell'unità amministrativa. Al contrario, di fatto vengono tracciati nuovi confini amministrativi che superano quelli provinciali, regionali e anche nazionali nel caso dei bacini transfrontalieri. Dall'altra parte, la gestione a livello di bacino viene concretizzata attraverso l'obbligo di adozione di uno strumento di programmazione distrettuale, il Piano di gestione del

bacino idrografico, della cui preparazione e attuazione è responsabile, in maniera decentralizzata, l'Autorità di distretto¹³.

La terza novità riguarda, infine, la fissazione di obiettivi ambientali comuni per tutti gli Stati membri. Ai sensi dell'articolo 4, la Direttiva quadro individua infatti il raggiungimento di un buono stato per le acque superficiali e sotterranee come obiettivi comuni europei. La valutazione del buono stato viene inoltre fatta, almeno in linea di principio, sulla base di criteri europei. Il considerando n. 25 del Preambolo della direttiva evidenzia l'opportunità di stabilire

definizioni comuni di stato delle acque, sotto il profilo qualitativo e anche, laddove ciò si riveli importante per la protezione dell'ambiente, sotto il profilo quantitativo. Si dovrebbero fissare obiettivi ambientali per raggiungere un buono stato delle acque superficiali e sotterranee in tutta la Comunità e impedire il deterioramento dello stato delle acque a livello comunitario.

Inoltre, l'Allegato II della direttiva definisce i criteri comuni per la caratterizzazione dei corpi idrici ai fini dell'individuazione degli obiettivi ambientali.

1.3. Obiettivi

L'articolo 1 della Direttiva quadro specifica lo scopo generale dell'intervento europeo, quello cioè di realizzare un quadro normativo comune che affronti problematiche puramente ambientali, quali il deterioramento degli ecosistemi acquatici, gli scarichi e le immissioni nei corpi idrici e l'inquinamento, ma anche aspetti di natura non puramente ambientale, quali l'utilizzo idrico sostenibile, le inondazioni e la siccità.

Gli obiettivi ambientali vengono poi enucleati all'articolo 4 della direttiva e sono a) per le acque superficiali: impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali, proteggere, migliorare e ripristinare tutti i corpi idrici superficiali, proteggere e migliorare tutti i corpi idrici artificiali e quelli fortemente modificati, al fine di raggiungere un buono stato delle acque superficiali, ridurre progressivamente

¹³ Sugli attori si veda il paragrafo 1.5 di questo capitolo.

l'inquinamento causato dalle sostanze pericolose prioritarie e arrestare o eliminare gradualmente le emissioni, gli scarichi e le perdite di sostanze pericolose prioritarie; b) per le acque sotterranee: impedire o limitare l'immissione di inquinanti nelle acque sotterranee e impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici sotterranei, proteggere, migliorare e ripristinare i corpi idrici sotterranei, assicurare un equilibrio tra l'estrazione e il ravvenamento delle acque sotterranee al fine di conseguire un buono stato delle acque sotterranee, e invertire le tendenze significative e durature all'aumento della concentrazione di qualsiasi inquinante derivante dall'impatto dell'attività umana per ridurre progressivamente l'inquinamento delle acque sotterranee.

Per quanto concerne la sfera economica, la direttiva introduce un sistema di prezzi delle risorse idriche come incentivo all'utilizzo sostenibile dell'acqua. Si tratta del primo riferimento esplicito del legislatore comunitario alla necessità di tenere in considerazione tutti i costi che derivano dall'uso dell'acqua. Nonostante nel considerando numero 1 del Preambolo della direttiva si affermi che "l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale", la tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche è dunque perseguita dal legislatore comunitario anche attraverso l'uso di strumenti economici:

può risultare opportuno che gli Stati membri ricorrano a strumenti economici nell'ambito di un programma di misure. Il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e delle risorse, in relazione ai danni o alle ripercussioni negative per l'ambiente acquatico, dovrebbe essere preso in considerazione, in particolare, in base al principio 'chi inquina paga'.

In base all'articolo 9, il recupero dei costi dei servizi idrici deve essere portato avanti entro il 2010 per i vari settori di impiego dell'acqua, suddivisi almeno in industria, famiglie e agricoltura. Il legislatore precisa che nell'adempiere a tale obbligo, gli Stati membri possono tener conto delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero, nonché delle condizioni geografiche e climatiche della regione o delle regioni in questione. L'applicazione del principio del pieno recupero del costo dovrebbe infatti risultare in un aumento generale del co-

sto dell'acqua – oggi considerato da molti troppo basso – in particolare per certe categorie di utenti.

L'approccio del recupero totale dei costi si fonda sulla quantificazione dei costi associati all'uso delle risorse idriche, cioè su “un'analisi economica dei servizi idrici, basata sulle previsioni a lungo termine della domanda e dell'offerta nel distretto idrografico”¹⁴. Per tale ragione la direttiva dispone all'articolo 5 che gli Stati membri effettuino per ciascun distretto idrografico, o parte di distretto idrografico internazionale compreso nel loro territorio, un'analisi economica dell'utilizzo idrico secondo i parametri indicati nell'Allegato III. Ulteriori indicazioni si rinvencono poi nei documenti guida per il recepimento della direttiva redatti dalla Commissione europea¹⁵.

1.4. Scadenze

Gli obiettivi della Direttiva quadro e le necessarie misure attuative sono poi correlate da un sistema di scadenze piuttosto stringenti che riguardano le diverse fasi della pianificazione del bacino idrografico: entro dicembre 2003, il recepimento della Direttiva quadro nella legislazione nazionale (articolo 24) e l'individuazione dei distretti idrografici e l'adozione di disposizioni amministrative (articolo 3); entro dicembre 2004, l'analisi completa delle caratteristiche delle acque superficiali e sotterranee, l'analisi delle pressioni e degli impatti esercitati sui distretti idrografici e l'analisi economica dell'utilizzo idrico (articolo 5); entro dicembre 2006, la predisposizione dei programmi di monitoraggio per la valutazione dello stato di qualità delle acque all'interno di ogni distretto idrografico e la pubblicazione e la consultazione sui programmi e sul calendario dei lavori per la redazione dei Piani di gestione (articolo 8); entro dicembre 2008, la pubblicazione dei Piani di gestione dei bacini idrografici ai fini della consultazione del pubblico

¹⁴ Si veda il considerando 38 del Preambolo della Direttiva quadro.

¹⁵ Per quanto riguarda gli strumenti economici, tra i documenti guida per il recepimento della direttiva pubblicati dalla DG Ambiente, v. COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance Document No. 1, Economics and the Environment: The Implementation Challenge of the Water Framework Directive*, 2003.

(articolo 14); entro dicembre 2009, l'adozione dei Piani di gestione dei bacini idrografici (articolo 13); entro dicembre 2010, l'introduzione di politiche del corretto recupero dei costi dei servizi idrici (articolo 9); entro dicembre 2012, il termine ultimo per l'attuazione dei programmi di misure (articolo 11); entro dicembre 2015, il raggiungimento del buono stato delle acque superficiali e sotterranee (articolo 4) e il primo aggiornamento del Piano di gestione dei bacini geografici. L'aggiornamento dei piani deve inoltre avvenire ogni sei anni a partire dal primo (articolo 13(7)).

1.5. Strumenti e attori

Una volta comprese le principali novità e i principali obblighi introdotti dalla Direttiva quadro, la presente sezione intende approfondire l'attività principale introdotta dalla direttiva, la pianificazione a livello di bacino idrografico, ivi inclusi la partecipazione dei soggetti interessati all'elaborazione dei Piani di bacino e il successivo monitoraggio delle misure incluse all'interno dei piani.

Come ricordato, il primo aspetto peculiare risiede nel cambiamento di prospettiva della gestione delle risorse idriche non più legata ai confini politici-amministrativi degli Stati o a quelli subnazionali e all'uso che delle stesse risorse viene fatto, bensì all'unità idrologica costituita dai bacini idrografici e dalla loro unione in distretti idrografici. Gli Stati membri sono pertanto chiamati a identificare all'interno del territorio i bacini idrografici da includere poi nei distretti idrografici secondo i criteri elaborati a livello comunitario¹⁶. Nel caso in cui un bacino idrografico si estenda sul territorio di più Stati membri si ha la sua assegnazione a un distretto idrografico internazionale¹⁷, eventualmente con l'intervento facilitatore della Commissione. L'unicità dell'attività di pianificazione in ogni caso viene fatta salva sia per i bacini transfrontalieri che ricadano interamente nel territorio dell'Unione, sia per quelli che coin-

¹⁶ Art. 3 Direttiva quadro.

¹⁷ Il tema della regolamentazione dei bacini idrografici internazionali s'intreccia con quello del rapporto tra la Direttiva quadro e il diritto internazionale, su cui si veda *infra*, paragrafo 2 del Capitolo quarto.

volgono Stati non membri¹⁸. Tutte le acque superficiali e sotterranee connesse dal punto di vista idromorfologico sono così anche unificate a livello di gestione. I distretti nazionali e internazionali diventano dunque la sede più idonea per la pianificazione, il coordinamento e l'adozione dei programmi di misure e delle azioni volti a realizzare gli obiettivi della direttiva, stabilendo una stretta connessione tra la dimensione territoriale e quella funzionale delle risorse idriche. Per mezzo dei distretti si vuole infatti istituire un ampio quadro istituzionale e procedurale, finalizzato alla protezione e alla gestione sostenibile delle acque superficiali interne, delle acque di transizione¹⁹ e delle acque costiere sotterranee, attraverso le misure concrete attuate nei territori delimitati dai confini distrettuali.

A capo dei distretti vengono istituite le autorità competenti al fine di garantire il coordinamento e l'uniformità degli strumenti di gestione e tutela²⁰. Tali soggetti possono o essere organismi già esistenti, anche risultanti da accordi internazionali²¹, cui viene attribuita l'ulteriore funzione di coordinamento del distretto, o essere creati *ex novo*. Nessuna particolare indicazione sulla loro composizione viene fornita dal legislatore comunitario, lasciando così ampia discrezionalità agli Stati.

¹⁸ Art. 13(2)-(3) Direttiva quadro. Nel caso la predisposizione di un unico piano non fosse possibile, gli Stati membri sono comunque responsabili dell'elaborazione di un piano nazionale che copra quelle parti di bacino ricomprese nel territorio di ciascuno Stato coinvolto.

¹⁹ Il d.lgs. 152/2006 definisce, riprendendo quanto indicato dalla Direttiva 2000/60, le acque di transizione come "corpi idrici superficiali in prossimità di una foce di un fiume, che sono parzialmente di natura salina a causa della loro vicinanza alle acque costiere, ma sostanzialmente influenzati dai flussi di acqua dolce". Il d.m. 131/2008 stabilisce inoltre che "all'interno del territorio nazionale sono attribuiti alla categoria acque di transizione i corpi idrici di superficie >0.5 km² conformi all'art. 2 della Direttiva, delimitati verso monte (fiume) dalla zona ove arriva il cuneo salino (definito come la sezione dell'asta fluviale nella quale tutti i punti monitorati sulla colonna d'acqua hanno il valore di salinità superiore a 0.5 PSU) in bassa marea e condizioni di magra idrologica e verso valle (mare) da elementi fisici quali scanni, cordoni litoranei e/o barriere artificiali, o più in generale dalla linea di costa".

²⁰ Art. 2(16), art. 3(6)-(8), art. 24 e Allegato I Direttiva quadro.

²¹ È il caso per esempio dei distretti idrografici internazionali del Reno e del Danubio.

Il Piano di gestione del bacino idrografico si presenta poi come un unico strumento per la gestione e la tutela delle acque, poiché sposa una logica “integrata”, che, a differenza della politica e normativa precedente, promuove una visione olistica e non settoriale²². Esso rappresenta uno strumento di pianificazione concepito come contenitore generale di tutte le misure necessarie per una corretta gestione delle acque a livello di bacino idrografico, da attuarsi attraverso fasi e misure progressive e anche mediante l’adeguamento degli strumenti di pianificazione di livello regionale e locale. Si tratta, dunque, di un ambizioso tentativo di includere in un unico quadro operativo le diverse dimensioni della *policy* concernente le risorse idriche, ovvero quella di pianificazione, quella di gestione e quella di tutela, finora oggetto di disciplina settoriale e interventi separati.

In particolare, il Piano di gestione coniuga due diverse funzioni, una di carattere conoscitivo e descrittivo e l’altra di carattere strategico, cui corrispondono tre parti tra loro correlate: una prima parte descrittiva delle caratteristiche del distretto, contenente in particolare la sintesi delle pressioni e degli impatti significativi esercitati dalle attività umane, la specificazione e la rappresentazione cartografica delle aree protette, la mappa delle reti di monitoraggio istituite e l’elenco degli obiettivi ambientali fissati; una parte relativa all’analisi economica sull’utilizzo idrico; e, infine, una parte operativa comprendente la sintesi dei programmi e delle misure che si intendono adottare per raggiungere gli obiettivi ambientali, nonché le eventuali deroghe e le motivazioni su cui si fondano²³.

L’attività di pianificazione non è un esercizio puramente *top-down*, ma richiede il coinvolgimento del pubblico nei termini precisati dalla Direttiva quadro. In base al disposto dell’articolo 14, gli Stati membri promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all’elaborazione, al riesame e all’aggiornamento dei Piani di gestione dei bacini idrografici. Per ciascun distretto idrografico, devono essere pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico, inclusi gli utenti dei servizi idrici: a) il calendario e il programma di lavoro per la

²² V. Preambolo, par. 35, e art. 13 Direttiva quadro.

²³ Per i contenuti dettagliati del piano, v. Allegato VII Direttiva quadro.

presentazione del piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive che devono essere prese almeno tre anni prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce; b) una valutazione globale provvisoria dei problemi di gestione delle acque importanti, identificati nel bacino idrografico, almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui si riferisce il piano; c) copie del progetto del Piano di gestione del bacino idrografico, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce. Oltre a questi dati e documenti deve essere anche reso possibile l'accesso ai documenti di riferimento e alle informazioni in base ai quali è stato elaborato il progetto del Piano di gestione del bacino idrografico, qualora venga richiesto dalle parti interessate.

Tale disposizione lascia però aperte tre questioni fondamentali: (1) chi siano le parti interessate; (2) cosa si intenda per coinvolgimento attivo; e (3) che tipo di vincolatività abbiano le osservazioni espresse dal pubblico sul contenuto del Piano di bacino²⁴.

Riguardo al primo punto, l'articolo 14 usa un linguaggio sufficientemente vago da lasciare un ampio margine di manovra agli Stati membri. La Commissione ha però emanato delle linee guida sulla partecipazione, definendo in maniera piuttosto inclusiva i soggetti che possono essere coinvolti nella consultazione come “any person, group or organisation with an interest or ‘stake’ in an issue, either because they will be directly affected or because they may have some influence on its outcome”²⁵. In particolare, la Commissione adotta un concetto di impatto che è solamente potenziale, dal momento che include tra i soggetti direttamente colpiti dai Piani di bacino anche coloro che non sono consapevoli dei possibili impatti dell'attività di pianificazione²⁶. In tal senso, appare credibile che l'articolo 14 richieda all'Autorità di bacino non

²⁴ Su questi punti, v. anche B. PETERS, *Towards the Europeanisation of Participation? Reflecting on the Functions and Beneficiaries of Participation in EU Environmental Law*, in C. FRAENKEL-HAEBERLE, S. KROPP, F. PALERMO, K.-P. SOMMERMANN (a cura di), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies, Studies in Territorial and Cultural Diversity*, Vol. 5, Leiden-Boston, 2015, pp. 311-333.

²⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document No. 8 on Public Participation in relation to the Water Framework Directive*, 2003, p. 11.

²⁶ *Ibidem*: “who are not yet aware”.

solo l'organizzazione di incontri con i portatori di interesse, ma anche un'azione di individuazione e attivo coinvolgimento dei soggetti potenzialmente interessati.

Per quel che concerne il significato della formulazione “partecipazione attiva”, bisogna rifarsi al testo dell'articolo 14(1) che include nell'attuazione della direttiva attività quali l'elaborazione, il riesame e l'aggiornamento dei Piani di gestione. I processi partecipativi sono dunque relativi all'attività di pianificazione di bacino. Inoltre, l'articolo 14(2) precisa che tale partecipazione si concretizza anzitutto tramite la presentazione di osservazioni scritte ai documenti resi pubblici dalle Autorità di bacino. Le linee guida della Commissione, tuttavia, si riferiscono a una serie di strumenti partecipativi molto variegati, che vanno dalle interviste mirate a strumenti innovativi quali le giurie pubbliche, gruppi di cittadini selezionati in base alla loro *expertise* e retribuiti per il loro contributo²⁷.

Gli effetti della partecipazione sono forse l'anello più debole del processo partecipativo messo in atto dalla Direttiva quadro. Le Autorità di bacino, infatti, non hanno nessun obbligo di modificare i Piani di gestione sulla base delle osservazioni formulate dal pubblico. Come emerge dall'Allegato VII della direttiva, tuttavia, i Piani di bacino devono contenere la “sintesi delle misure adottate in materia di informazione e consultazione pubblica, con relativi risultati ed eventuali conseguenti modifiche”. Se dunque non sussiste un obbligo, la direttiva non esclude che i piani possano essere modificati in seguito alle iniziative di partecipazione messe in atto. Al contrario, e come già sottolineato, esiste l'obbligo di realizzare tali attività di consultazione e in particolare di mettere a disposizione i documenti necessari²⁸. L'efficacia del processo partecipativo, seppure non assicurata dalla direttiva, è comunque indi-

²⁷ *Ibidem*, Allegato I.

²⁸ Gli obblighi di partecipazione sono stati variamente attuati nei diversi Stati membri. Sul punto, si veda M. ALBERTON, F. PALERMO (a cura di), *Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector, Studies in Territorial and Cultural Diversity*, Vol. 1, Leiden-Boston, 2012. Nel paragrafo 5.1 del Capitolo terzo si toccherà il tema dell'attuazione dei processi partecipativi in Italia, con particolare riferimento al Distretto delle Alpi Orientali e al Distretto del Po.

rettamente stimolata tramite l'obbligo di rendere conto di mezzi e risultati del processo stesso.

Una pianificazione efficace richiede altresì un continuo e costante processo di monitoraggio e di valutazione dell'impatto che le azioni attuate hanno nei contesti di riferimento. La Direttiva quadro offre, anche a questo proposito, indicazioni di notevole interesse.

Una prima forma di analisi e valutazione delle misure intraprese e della loro efficacia in termini di obiettivi di sostenibilità della gestione e tutela delle acque consiste, da un lato, nell'invio da parte degli Stati membri alla Commissione di rapporti sullo stato di attuazione delle singole disposizioni della direttiva e dei progressi compiuti o sull'esistenza di questioni o aspetti non affrontabili a livello statale che si demandano al livello comunitario (articoli 3, 12, 15, 24) e, dall'altro, nella redazione da parte della Commissione di rapporti, relazioni o proposte per le altre istituzioni comunitarie (articoli 16, 17, 18, 20). Altri strumenti di valutazione e revisione periodica sono stabiliti per gli Stati e le Autorità di bacino con riguardo per esempio all'impatto ambientale delle attività umane, all'analisi economica dell'utilizzo idrico (articolo 5) e ai programmi di misure adottate per conseguire gli obiettivi ambientali della direttiva (articolo 11).

Un'ulteriore forma di revisione e auto-valutazione indiretta può identificarsi nella richiesta agli Stati membri, contenuta nell'articolo 8 della direttiva, di istituire programmi di monitoraggio dello stato delle acque superficiali, dello stato delle acque sotterranee e delle aree protette al fine di definire una visione coerente e globale dello stato ecologico e chimico delle acque all'interno di ciascun distretto idrografico. Sono state previste in particolare tre modalità di monitoraggio: monitoraggio di sorveglianza, monitoraggio operativo e monitoraggio d'indagine.

I programmi di monitoraggio di sorveglianza sono istituiti al fine di ottenere informazioni per i seguenti scopi: l'integrazione e la convalida della procedura di valutazione della vulnerabilità dello stato dei corpi idrici rispetto alle pressioni individuate; la progettazione efficace ed effettiva dei futuri programmi di monitoraggio; la valutazione delle variazioni a lungo termine delle condizioni naturali; la valutazione delle variazioni a lungo termine risultanti da una diffusa attività di origine antropica. Anche in questo caso, i risultati di tale monitoraggio sono

riesaminati e utilizzati, insieme alla procedura di valutazione dell'impatto della vulnerabilità dello stato dei corpi idrici rispetto alle pressioni individuate, per determinare i requisiti per i programmi di monitoraggio dei Piani di gestione dei bacini idrografici in corso e successivi.

Il monitoraggio operativo è legato all'esigenza di stabilire lo stato dei corpi idrici che si reputa a rischio di non soddisfare gli obiettivi naturali, e di valutare qualsiasi variazione dello stato di tali corpi. Anche i risultati di tale monitoraggio sono riesaminati e utilizzati, insieme alla procedura di valutazione della vulnerabilità dello stato dei corpi idrici rispetto alle pressioni individuate, per determinare i requisiti per i programmi di monitoraggio dei Piani di gestione dei bacini idrografici in corso e successivi.

Il monitoraggio di indagine viene effettuato invece quando sono sconosciute le ragioni di eventuali superamenti degli standard ambientali prefissati, oppure quando il monitoraggio di sorveglianza indica che per un corpo idrico gli obiettivi ambientali non saranno probabilmente raggiunti e il monitoraggio operativo non è ancora stato stabilito, al fine di appurare le cause che hanno impedito al corpo idrico o ai corpi idrici di raggiungere gli obiettivi ambientali, o, infine, per valutare l'ampiezza e gli impatti dell'inquinamento accidentale. Questo tipo di monitoraggio costituisce la base per l'elaborazione di un programma di misure volte al raggiungimento degli obiettivi ambientali e di misure specifiche atte a porre rimedio agli effetti dell'inquinamento accidentale.

Un altro strumento di *accountability* è previsto all'articolo 18 della direttiva, ove si prevede la pubblicazione periodica da parte della Commissione di una relazione sull'attuazione della stessa, da sottoporre al Parlamento europeo e al Consiglio. Tra gli aspetti contemplati dalla relazione si annoverano: una verifica dei progressi realizzati nell'attuazione della direttiva; un riesame dello stato delle acque superficiali e sotterranee all'interno della Comunità, effettuato in coordinamento con l'Agenzia europea dell'ambiente; un'indagine dei Piani di gestione dei bacini idrografici presentati, compresi eventuali suggerimenti per migliorare i piani futuri; una sintesi delle eventuali proposte, misure di controllo e strategie elaborate. La Commissione, inoltre, è tenuta a pubblicare una relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della direttiva, basata sulle relazioni sintetiche che gli Stati membri presentano

periodicamente e a sottoporla al Parlamento europeo e agli Stati membri.

Infine, ai sensi dell'articolo 18(5) la Commissione è tenuta a convocare periodicamente una conferenza cui partecipano le parti interessate alla politica comunitaria in materia di acque di ciascuno Stato membro, per un commento delle relazioni di attuazione della Commissione e uno scambio di esperienze. Fra i partecipanti vengono espressamente menzionati i rappresentanti delle autorità competenti, compreso il Parlamento europeo, delle ONG, delle parti sociali e dei soggetti economici delle associazioni dei consumatori, del mondo accademico e scientifico.

Sembra dunque di poter concludere che, almeno nelle intenzioni del legislatore comunitario, non basti che gli Stati membri adempiano a livello formale alla Direttiva quadro, con l'istituzione dei distretti e l'attività di pianificazione. Occorre altresì dimostrare che le misure adottate siano idonee a conseguire gli obiettivi ambientali fissati dalla direttiva stessa.

2. La Direttiva alluvioni

2.1. Perché una direttiva sul tema?

La Direttiva alluvioni colma una delle lacune della Direttiva quadro che, pur ponendosi obiettivi di tutela del suolo²⁹ e mitigazione degli effetti delle inondazioni³⁰ come corollario dell'approccio olistico in tema di risorse idriche, non affronta specificamente la questione del rischio idrogeologico derivante dalle alluvioni³¹.

²⁹ Si veda per esempio l'Allegato VII della Direttiva quadro che include tra gli elementi che compongono i Piani di gestione dei bacini idrografici una sintesi delle utilizzazioni del suolo che è strumentale alla valutazione delle fonti diffuse di inquinamento delle acque.

³⁰ V. art. 1(e) Direttiva quadro.

³¹ Si veda Preambolo Direttiva alluvioni, par. 4.

Il preambolo della Direttiva alluvioni chiarisce le ragioni di questo specifico intervento dell'Unione europea³². In primo luogo, la direttiva riconosce che il rischio legato alle alluvioni è influenzato da attività antropiche legate allo sviluppo e alla crescita demografica, nonché al cambiamento climatico³³. La necessità di arginare tali fattori di rischio si deve anzitutto agli impatti devastanti che i fenomeni alluvionali possono avere non solo sul diritto fondamentale alla vita, ma anche più in generale sull'ambiente e sullo sviluppo economico³⁴. Tali impatti sono in effetti in costante aumento, come riconosciuto dalla Commissione e dall'Agenzia europea dell'Ambiente³⁵.

Scopo della Direttiva alluvioni, ai sensi dell'articolo 1, è quindi quello di

istituire un quadro per la valutazione e la gestione dei rischi di alluvioni volto a ridurre le conseguenze negative per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche connesse con le alluvioni all'interno della Comunità.

La direttiva riconosce inoltre che, nonostante le alluvioni non siano di per sé prevedibili, “le misure per ridurre tali rischi dovrebbero, per quanto possibile, essere coordinate a livello di bacino idrografico” e che un intervento coordinato a livello europeo possa più efficacemente contrastare il fenomeno delle alluvioni³⁶. In tal senso, uno dei principi fondanti della direttiva è quello di solidarietà, secondo il quale gli Stati membri dovrebbero “trovare un'equa ripartizione delle responsabilità,

³² Sulla storia dell'elaborazione della Direttiva alluvioni, si veda M. BAKKER ET AL., *Flood Risk Management in Europe: European Flood Regulation*, Utrecht, 2013, p. 4, disponibile su <http://www.starflood.eu/documents/2013/06/d1-1-3.pdf>.

³³ Preambolo, par. 2.

³⁴ Preambolo, parr. 1 e 3.

³⁵ La Commissione spiega la necessità di adottare la Direttiva alluvioni in termini di un accresciuto verificarsi di eventi disastrosi a partire dal 1999. Si veda: http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/index.htm. Si veda inoltre il rapporto dell'AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Disasters in Europe: More Frequent and Causing More Damage*, 2011. Sui disastri, e, specificamente, sulla Strategia internazionale per la riduzione del rischio da disastri, si veda il paragrafo 4 del Capitolo quarto.

³⁶ Preambolo, parr. 3 e 5. Il principio di sussidiarietà è esplicitamente invocato al par. 23 del Preambolo. Il par. 24 fa invece riferimento al principio di proporzionalità.

quando misure riguardanti la gestione del rischio di alluvione lungo i corsi d'acqua sono decise collettivamente nell'interesse comune"³⁷.

2.2. *Continuità con la Direttiva quadro*

La gestione a livello di bacino idrografico, letta alla luce del principio di solidarietà, pone perciò la Direttiva alluvioni all'interno dello stesso sforzo di matrice europea di gestire e tutelare le risorse idriche e i rischi a essi connessi a un livello che tenga conto non tanto delle divisioni amministrative quanto delle caratteristiche morfologiche degli ecosistemi idrici e dell'interconnessione degli stessi al di là del singolo corso d'acqua, in una prospettiva di cooperazione tra le diverse autorità che incidono sul raggiungimento di tali obiettivi. In tal senso, la direttiva riconosce la dimensione transfrontaliera del fenomeno delle alluvioni sia in termini di gestione congiunta dei bacini transfrontalieri³⁸, sia per quel che riguarda l'interconnessione tra le azioni degli Stati membri e le possibili ripercussioni relative all'aumento del rischio di alluvioni in altri Stati membri³⁹.

In maniera ancora più significativa, la direttiva sancisce parimenti le specificità del rischio di alluvioni legate a particolari caratteristiche locali e regionali. In tal senso, dunque, il coordinamento europeo è bilanciato dal ruolo primario degli Stati membri nell'individuazione degli "obiettivi per la gestione dei rischi di alluvioni"⁴⁰.

Tale decentralizzazione della gestione del rischio è realizzata dalla previsione di obblighi degli Stati membri relativamente a tre attività: la valutazione dei rischi, l'elaborazione di mappe della pericolosità e la predisposizione di Piani di gestione del rischio di alluvione. I tre obblighi sono correlati tra loro in progressione cronologica, per cui la valutazione dei rischi e la mappatura necessariamente precedono la stesura dei piani.

³⁷ Preambolo, par. 15. Sul principio di solidarietà, si veda anche art. 7(4) Direttiva alluvioni.

³⁸ Preambolo, par. 6.

³⁹ Preambolo, par. 13.

⁴⁰ Preambolo, par. 10.

2.3. Strumenti, attori e scadenze

Come già sottolineato, la gestione dei rischi da alluvioni deve avvenire a livello di bacino idrografico. Il presupposto per l'applicazione della Direttiva alluvioni quindi è la costituzione dei distretti ai sensi della Direttiva quadro. In effetti, l'articolo 3(1) della Direttiva alluvioni fa espresso riferimento alle disposizioni della Direttiva quadro che obbligano gli Stati membri a individuare i distretti idrografici – anche internazionali – e le autorità competenti⁴¹. Viene fatta salva la possibilità per gli Stati membri di individuare come autorità competenti per la gestione dei rischi derivanti dalle alluvioni soggetti diversi dalle autorità di bacino previste dalla Direttiva quadro⁴². Allo stesso modo, gli Stati membri sono liberi di affidare determinati corpi idrici o zone costiere a distretti idrografici diversi rispetto a quelli individuati ai fini della Direttiva quadro⁴³.

Il processo di prevenzione dei rischi e mitigazione delle conseguenze delle alluvioni avviene poi nelle tre fasi menzionate nella sezione precedente, ovvero la valutazione preliminare, mappatura ed elaborazione dei piani.

In una prima fase, già portata a termine da tutti gli Stati membri⁴⁴, questi ultimi hanno effettuato ai sensi degli articoli 4 e 5 una valutazione preliminare del rischio di alluvioni. Tale valutazione è strumentale all'individuazione di eventuali rischi significativi, sulla base dei quali gli Stati hanno, come si vedrà, ulteriori obblighi di mappatura e pianificazione⁴⁵. La valutazione è dunque una fase essenziale, non solo perché permette di individuare potenziali aree di rischio, ma anche perché chiarisce gli ulteriori obblighi degli Stati. Solo in presenza di rischi si-

⁴¹ L'art. 3(1) della Direttiva alluvioni richiama a tal fine l'art. 3(1), (2), (3), (5) e (6) della Direttiva quadro.

⁴² V. art. 3(2)(a) Direttiva alluvioni.

⁴³ Art. 3(2)(b) Direttiva alluvioni.

⁴⁴ La scadenza prevista dalla direttiva era il 22 dicembre 2011. V. art. 4(4) Direttiva alluvioni. L'art. 14(1) prevede poi che la valutazione preliminare sia riesaminata e aggiornata entro il 22 dicembre 2018. Dopo questa data, la revisione dovrà avvenire ogni sei anni.

⁴⁵ Art. 5(1) Direttiva alluvioni.

gnificativi, infatti, questi ultimi dovranno proseguire con la mappatura e la pianificazione.

Nonostante questo ruolo fondamentale, è la stessa direttiva a sminuire la portata di questa valutazione, dal momento che gli Stati devono redigere le proprie valutazioni solo “[s]ulla base delle informazioni disponibili o di quelle facili da ottenere”⁴⁶. Tale valutazione sommaria rischia di tralasciare notevoli zone di rischio che in passato non hanno subito alluvioni⁴⁷. Essa comprende comunque come minimo le mappe del distretto idrografico, la descrizione delle alluvioni passate che abbiano avuto “notevoli conseguenze negative”, le alluvioni passate significative le cui implicazioni possano ripresentarsi in futuro in circostanze simili e “una valutazione delle potenziali conseguenze negative di future alluvioni”⁴⁸.

Tale approccio minimalista, pur correndo il rischio di un’eccessiva differenziazione fra gli Stati e, all’interno degli stessi, tra i diversi distretti idrografici, assicura quel livello di flessibilità più in linea con la varietà dei problemi all’interno dei distretti e le capacità dei singoli Stati. In linea con questa flessibilità, l’articolo 13(1) della Direttiva alluvioni prevede delle eccezioni all’obbligo di effettuare la valutazione preliminare nel caso in cui gli Stati abbiano già accertato un rischio significativo o già deciso di elaborare mappe della pericolosità prima del 22 dicembre 2010. L’eccezione, dunque, non fa altro che premiare gli Stati particolarmente proattivi che abbiano già perseguito strategie di prevenzione a prescindere dagli obblighi previsti dalla Direttiva alluvioni e in anticipo rispetto alle scadenze previste dalla stessa. L’obiettivo è anche quello di evitare di duplicare gli sforzi, in sostanziale controtendenza con la consueta burocratizzazione dell’azione europea.

Nel caso di rischi transfrontalieri, l’articolo 4(3) prevede che ogni Stato faccia la propria valutazione preliminare e prescrive, allo stesso tempo, lo scambio di informazioni “tra le autorità competenti interessa-

⁴⁶ Art. 4(2) Direttiva alluvioni.

⁴⁷ Su questo punto, si veda A. MURATORI, *Recepita con d.lgs. n. 49/2010 la “Direttiva alluvioni”, sperando che non piova...*, in *Ambiente & Sviluppo*, 6, 2010, p. 508.

⁴⁸ V. art. 4(2)(a), (b), (c) e (d) Direttiva alluvioni.

te”. La coordinazione avviene anche nel caso di un rischio potenziale significativo nell’ambito di un distretto idrografico internazionale⁴⁹.

L’articolo 6 della Direttiva alluvioni prescrive poi l’obbligo per gli Stati membri di predisporre in una seconda fase due tipi di mappe: mappe della pericolosità da alluvione e mappe del rischio alluvioni. La differenza tra i due tipi di mappe riguarda l’oggetto della mappatura. Mentre le mappe della pericolosità richiedono la “perimetrazione delle aree geografiche che potrebbero essere interessate da alluvioni” a seconda della probabilità dell’evento alluvione (scarsa, media o elevata)⁵⁰, le mappe di rischio “indicano le potenziali conseguenze negative derivanti dalle alluvioni”⁵¹. La direttiva inoltre fornisce criteri ed elementi che devono essere inseriti obbligatoriamente all’interno delle mappe per valutare la probabilità delle alluvioni, quali la portata della piena, la profondità e il livello delle acque e la velocità del flusso delle acque, ove opportuno⁵². Le potenziali conseguenze negative devono invece essere “espresse in termini di” numero degli abitanti, attività economiche e impianti di smaltimento di fonti di inquinamento⁵³ che ricadono nell’area potenzialmente colpita da alluvione⁵⁴.

La scadenza per assolvere l’obbligo di elaborare mappe del 22 dicembre 2013 è stata rispettata da quasi tutti gli Stati membri, eccetto Bulgaria e Grecia⁵⁵. Anche in questo caso, la direttiva prevede che la

⁴⁹ Art. 5(2) Direttiva alluvioni.

⁵⁰ Art. 6(3) Direttiva alluvioni. I commi (6) e (7) del medesimo articolo prevedono degli obblighi ridotti in casi eccezionali in esso enumerati.

⁵¹ Art. 6(5) Direttiva alluvioni.

⁵² Art. 6(4) Direttiva alluvioni.

⁵³ Ai sensi della Direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell’inquinamento, G.U.C.E. L 257/26 del 10 ottobre 1996, poi sostituita dalla Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell’inquinamento, G.U.U.E. L 24/8 del 29 gennaio 2008, e successivamente abrogata dalla Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento) (rifusione), G.U.U.E. L 334/91 del 17 dicembre 2010, entrata in vigore il 6 gennaio 2011.

⁵⁴ Art. 6(5) Direttiva alluvioni. La lettera (d) del suddetto articolo prevede la possibilità che gli Stati includano ogni altra informazione ritenuta utile.

⁵⁵ Secondo quanto riportato dalla Commissione europea: http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/implem.htm.

revisione avvenga periodicamente ogni sei anni⁵⁶. Nel caso di bacini transfrontalieri, infine, la direttiva prevede che la creazione delle mappe sia preceduta “da uno scambio di informazioni preliminare tra gli Stati membri interessati”⁵⁷. L’obbligo di mappatura non va in ogni caso sottovalutato poiché richiede attività costose quali la raccolta, gestione e valutazione dei dati. Per tali motivi, alcuni autori hanno sottolineato come la capacità concreta di far fronte a questo obbligo vari in maniera considerevole da Stato membro a Stato membro⁵⁸.

La terza fase prevede l’elaborazione dei Piani di gestione del rischio di alluvione. Anche la pianificazione ha come unità di riferimento il distretto idrografico e la direttiva promuove l’unità di gestione attraverso l’adozione di un piano unico a livello di distretto (o unità di gestione) o di una serie di piani coordinati a livello di distretto⁵⁹.

Ai sensi dell’articolo 7(1), l’elaborazione dei piani deve avvenire sulla base delle mappe, è condizionata all’esistenza di un rischio significativo risultante dalla valutazione preliminare e deve essere riferita al distretto idrografico o unità di gestione rilevante. L’esercizio di pianificazione è dunque il prodotto delle due fasi descritte in precedenza e riguarda il distretto idrografico. In tal senso, il piano deve anzitutto contenere le conclusioni della valutazione preliminare e le mappe della pericolosità e del rischio⁶⁰.

Inoltre, il piano stabilisce gli obiettivi volti alla mitigazione delle conseguenze negative derivanti da potenziali alluvioni⁶¹. Questo elemento si pone in parziale contraddizione con il preambolo della direttiva che definisce i piani principalmente come strumenti di prevenzione⁶². Al contrario, sembra in effetti che la pianificazione sia volta prin-

⁵⁶ Art. 14(2) Direttiva alluvioni.

⁵⁷ Art. 6(2) Direttiva alluvioni.

⁵⁸ V. M. BAKKER ET AL., *op. cit.*, p. 11.

⁵⁹ V. art. 8(1) Direttiva alluvioni. Questo obbligo riguarda il caso in cui il distretto ricada interamente all’interno di uno Stato membro. Nel caso di distretti transnazionali, si veda *infra* in questo paragrafo.

⁶⁰ V. Allegato A Direttiva alluvioni.

⁶¹ Art. 7(2) Direttiva alluvioni.

⁶² Preambolo par. 14 Direttiva alluvioni, secondo cui i piani devono essere “incentrati sulla prevenzione, sulla protezione e sulla preparazione”.

principalmente a individuare le azioni concrete che possano essere poste in essere qualora l'evento alluvione dovesse verificarsi.

In effetti, il piano deve anche contenere delle misure volte al raggiungimento degli obiettivi di mitigazione. Una sintesi di tali misure deve essere contenuta nel piano insieme al "relativo ordine di priorità intese a raggiungere gli appropriati obiettivi della gestione del rischio"⁶³. È importante sottolineare che tali misure possano comprendere anche le azioni eventualmente stabilite ai sensi di altre direttive, compresa la Direttiva quadro⁶⁴.

La Direttiva alluvioni in ogni caso non dà indicazioni precise sul tipo di misure atte al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dei rischi da inondazioni. Al contrario, è il piano a dover specificare tali misure e dunque sono gli Stati e in un'ultima analisi le autorità locali responsabili a dover elaborare risposte soddisfacenti in linea con il principio di sussidiarietà che permea l'azione europea⁶⁵. Uno dei limiti di questo approccio è quello che, nonostante si lasci flessibilità in modo da elaborare risposte adatte al territorio, l'individuazione dei rischi e delle relative risposte a livello locale potrebbe risultare insufficiente o generare eccessiva diversificazione tra i vari distretti, compromettendo quindi gli obiettivi europei⁶⁶.

L'altro aspetto problematico risiede nel fatto che, come specificato da alcuni autori, non è chiaro fino a che punto le misure incluse nel piano siano obbligatorie⁶⁷. Anche in questo caso, la natura del piano è una decisione rimessa alla volontà degli Stati membri e, come si vedrà nella Sezione 5 del Capitolo terzo, l'Italia ha optato per la portata vincolante dei piani nei confronti delle amministrazioni pubbliche e degli enti a esse correlati.

⁶³ Punto A(I)(4) Allegato A Direttiva alluvioni.

⁶⁴ Art. 7(3) e Allegato A Punto A(I)(4) Direttiva alluvioni.

⁶⁵ M. BAKKER ET AL., *op. cit.*, pp. 14-15.

⁶⁶ V. *ibidem*, pp. 13-14.

⁶⁷ Si sottolinea infatti l'ambiguità data dalla diversa formulazione dell'art. 7(3), che parla di "*misure per raggiungere* gli obiettivi" e del Punto A(I)(4), che invece fa riferimento alla "*sintesi delle misure e relativo ordine di priorità intese a raggiungere* gli appropriati obiettivi" (corsivo aggiunto). *Ibidem*, p. 14.

Il piano contiene altresì vere e proprie misure preventive quali “la promozione di pratiche sostenibili di utilizzo del suolo, il miglioramento di ritenzione delle acque” e la previsione di zone predisposte per l’inondazione controllata di alcune aree per fronteggiare il rischio di alluvioni⁶⁸.

Altri elementi importanti per l’elaborazione del piano sono la valutazione costi-benefici, riferita anche agli effetti transnazionali delle misure previste⁶⁹, e la realizzazione degli obiettivi ambientali previsti ai sensi della Direttiva quadro. Il piano perciò dovrebbe rappresentare un anello di congiunzione tra le due direttive, anche se la concreta attuazione di questo obiettivo è del tutto rimessa all’iniziativa degli Stati membri a dispetto della complessità di tale esercizio.

I piani concretizzano anche il principio di solidarietà che si applica principalmente nel caso di bacini transfrontalieri quando le misure prese dallo Stato a monte possano aumentare il rischio di alluvioni nello Stato a valle dello stesso bacino o viceversa. Ai sensi dell’articolo 7(4) della Direttiva alluvioni, tali misure devono essere evitate a meno che non siano concordate tra gli Stati interessati. Tale coordinazione è richiesta in ogni caso ai sensi dell’articolo 8(2), qualora il distretto idrografico sia transfrontaliero, attraverso l’elaborazione di un unico piano internazionale o una serie di piani coordinati a livello di distretto⁷⁰. La stessa disposizione precisa tuttavia che, nel caso i singoli piani non siano stati elaborati in tempo per il coordinamento internazionale, permane l’obbligo per i singoli Stati di elaborare un piano completo che interessi “almeno le parti del distretto idrografico internazionale che ricadano all’interno del loro territorio”. Sembra, dunque, che l’obbligo di coordinamento sia attenuato dalla parallela previsione che tale coordinamento può essere sostituito dalla normale attività di pianificazione nazionale. Una cooperazione rafforzata può invece essere prevista fra i

⁶⁸ Art. 7(3) Direttiva alluvioni.

⁶⁹ Allegato A Punto A(I)(5) Direttiva alluvioni.

⁷⁰ Tale articolo si applica al caso in cui il bacino transfrontaliero ricada comunque nel territorio di Stati che siano membri dell’UE. Un obbligo simile, anche se attenuato, esiste anche per i bacini internazionali qualora siano coinvolti Stati non membri (“gli Stati membri si adoperano per predisporre...”).

Paesi, membri dell'UE o meno, che condividano un sottobacino attraverso l'elaborazione di piani più dettagliati⁷¹.

Non si hanno ancora dati definitivi sulla completezza dei piani richiesti dalla direttiva, la cui elaborazione avrebbe dovuto concludersi entro il 22 dicembre 2015⁷². Il monitoraggio degli obblighi descritti per le tre fasi avviene comunque per opera della Commissione che, ai sensi dell'articolo 15, riceve copie delle valutazioni, delle mappe e dei piani e che, ai sensi dell'articolo 16, prepara una relazione sull'attuazione della direttiva entro il 22 dicembre 2018.

L'allegato A della direttiva contiene, oltre ai già citati elementi obbligatori del piano, anche la descrizione dell'attuazione del piano. Questa deve contenere l'ordine di priorità delle misure previste nel piano e le modalità di monitoraggio dello stesso, la sintesi delle misure prese per assicurare la partecipazione del pubblico e l'elenco delle autorità competenti che necessitano di coordinamento all'interno del distretto, nonché le eventuali misure di coordinamento con le disposizioni di attuazione della Direttiva quadro. È dunque probabile che il monitoraggio da parte della Commissione avvenga anche con riferimento a questi parametri, nonostante essi, ai sensi dell'allegato, non sembrano elementi obbligatori del Piano di rischio. Il monitoraggio avrà a oggetto anche gli aggiornamenti del piano che, ai sensi dell'articolo 14(3), devono avvenire ogni sei anni. La revisione periodica avviene anche con l'obiettivo dichiarato di prendere atto del "probabile impatto dei cambiamenti climatici"⁷³. Il monitoraggio riguarderà in particolare il raggiungimento degli obiettivi precedentemente prefissati, l'eventuale mancata attuazione di alcune misure (che deve comunque essere giustificata), nonché l'eventuale inclusione di misure supplementari⁷⁴.

È interessante notare che la direttiva prevede un meccanismo di assistenza agli Stati per la gestione dei rischi che è simile ai meccanismi

⁷¹ Art. 8(4) Direttiva alluvioni.

⁷² Art. 7(5) Direttiva alluvioni. Il sito della Commissione succitato non presenta ancora dati aggiornati su questo punto.

⁷³ Art. 14(4) Direttiva alluvioni.

⁷⁴ Allegato A Punto B Direttiva alluvioni.

di *non-compliance* dei trattati internazionali in materia di ambiente⁷⁵. Ai sensi dell'articolo 8(5), infatti, qualora uno Stato abbia difficoltà nella gestione dei rischi derivanti da alluvioni, può sottoporre il problema alla Commissione o agli Stati membri. Questi ultimi danno una risposta entro sei mesi dalla richiesta iniziale. Non si capisce, però, se tale opzione riguardi solo problemi che possono avere ripercussioni transfrontaliere e quale effetto le raccomandazioni degli Stati e della Commissione possano avere sul processo di pianificazione⁷⁶.

Una menzione particolare merita anche l'articolo 10 della Direttiva alluvioni che prevede obblighi relativi alla partecipazione del pubblico. Gli obblighi più stringenti sono quelli relativi alla messa a disposizione di tutti i documenti rilevanti. Gli Stati tuttavia hanno un mero obbligo di incoraggiare "la partecipazione attiva delle parti interessate all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione". Da questo punto di vista, quindi, la direttiva lascia un ampio margine di azione agli Stati membri⁷⁷.

3. Sinergie e conflitti fra la Direttiva quadro e la Direttiva alluvioni

La Direttiva quadro e la Direttiva alluvioni creano un quadro normativo complesso in cui gli obiettivi sono fissati a livello europeo e l'azione concreta è demandata agli Stati membri e alle autorità da essi designate. In effetti, districarsi tra i molteplici obblighi derivanti dalle due direttive non è un esercizio di poco momento e sembra legittimo chiedersi, come alcuni autori fanno, se l'intento di semplificazione normati-

⁷⁵ Tali meccanismi prevedono, in breve, che qualora lo Stato parte di un trattato in materia ambientale non abbia realizzato gli obblighi contratti, il meccanismo di monitoraggio previsto dal trattato in questione non si limiti ad accertare l'inadempimento ma proponga misure di assistenza. Sul tema, v. T. TREVES ET AL. (a cura di), *Non-Compliance Mechanisms and Procedures and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, The Hague, 2009.

⁷⁶ M. BAKKER ET AL., *op. cit.*, sembrano presumere che sia applicabile solo ai problemi di natura transfrontaliera, p. 21.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 12.

va inaugurato con la Direttiva quadro non sia poi stato vanificato dalla parallela adozione di direttive figlie, compresa la Direttiva alluvioni⁷⁸.

Nel caso della Direttiva alluvioni, la risposta va probabilmente trovata in una molteplicità di fattori. In primo luogo, bisogna considerare che un intervento europeo in materia di alluvioni non era originariamente previsto dal momento che esso non sembra soddisfare i criteri di necessità e proporzionalità connessi al principio di sussidiarietà. In secondo luogo, è opportuno rilevare come nonostante le due direttive insistano entrambe sulla corretta gestione del patrimonio idrico, i loro obiettivi sono non del tutto o non sempre coincidenti. Sembra anzi che siano immaginabili conflitti per cui il raggiungimento di un elevato livello di qualità dei bacini idrici andrebbe a scapito della prevenzione delle alluvioni e/o viceversa⁷⁹. In terzo luogo, vale la pena di riflettere sul fatto che, forse proprio a fronte della diversità degli obiettivi perseguiti, le autorità statali e locali responsabili per la prevenzione e la mitigazione delle alluvioni prima dell'adozione della Direttiva alluvioni non coincidevano con le autorità designate per la tutela e gestione del patrimonio idrico. In tal senso, la Direttiva alluvioni, come già illustrato, garantisce flessibilità da questo punto di vista, rendendo possibile la creazione di autorità di gestione separate e la delimitazione di unità di gestione diverse dai distretti individuati ai fini della Direttiva quadro⁸⁰.

Nonostante ciò, l'auspicio è chiaramente quello di evitare, per quanto possibile, la proliferazione dei soggetti istituzionali dedicati all'attuazione delle direttive. Del resto, il tentativo di evitare la duplicazione degli organi – a livello non più di Stati membri bensì europeo – informa anche l'articolo 12 della Direttiva alluvioni, che prevede che la Commissione sia assistita, nel suo lavoro di supervisione dell'attuazione

⁷⁸ *Ibidem*, p. 18.

⁷⁹ Su questo punto, si veda *ibidem*, p. 20. Misure per fronteggiare alluvioni potrebbero essere dannose per gli obiettivi ambientali dei piani ai sensi della Direttiva quadro o, viceversa, misure di protezione ambientale potrebbero aumentare il rischio di alluvioni. Nel primo caso, c'è la possibilità che le esenzioni di cui alla Direttiva quadro permettano l'assunzione di misure per contrastare le alluvioni. Sulle eccezioni e le deroghe possibili, v. Preambolo par. 32 e art. 4(3)-(7) Direttiva quadro. V. *infra* in questo paragrafo.

⁸⁰ Preambolo, par. 17 e art. 3(2) Direttiva alluvioni. V. anche il paragrafo 2.3 di questo capitolo.

della direttiva stessa, dal Comitato appositamente istituito, con funzioni analoghe ma riguardanti la Direttiva quadro sulle acque, dall'articolo 21 di quest'ultima. In base all'articolo 19 della Direttiva 2000/60 la Commissione deve informare il Comitato, su base annuale, del piano indicativo di misure che essa intende proporre nell'immediato futuro e che potrebbero avere un impatto sulla legislazione riguardante le acque. Nonostante l'assenza di una disposizione analoga nella Direttiva alluvioni, la presenza di un riferimento al Comitato al già citato articolo 12 della stessa e l'espressione decisamente ampia utilizzata nell'articolo 19 della Direttiva quadro ("water legislation") fanno pensare che le misure cui quest'ultimo si riferisce siano tutte quelle che possono avere un impatto non solo sulla Direttiva 2000/60 ma anche su tutte quelle che le sono "figlie", ivi compresa, naturalmente, la Direttiva alluvioni.

Per certi versi, dunque, si può dire che la Direttiva quadro rappresenta la disciplina di riferimento nel cui alveo gli altri interventi europei in materia di acque vanno ricondotti, assicurando dunque la coerenza normativa fra i diversi interventi. Il Preambolo della direttiva enuncia chiaramente tale principio:

La Comunità dovrebbe fornire principi comuni e il quadro globale in cui inserire gli interventi. *La presente direttiva dovrebbe fornire tale quadro e coordinare, integrare e, nel lungo periodo, sviluppare ulteriormente i principi e le strutture generali* idonei a garantire la protezione e un utilizzo sostenibile delle acque comunitarie⁸¹.

Anche se la Direttiva quadro non tratta esplicitamente del rischio di alluvioni, ricomprende fra i propri obiettivi quello di "mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità"⁸². La Direttiva alluvioni riconosce poi esplicitamente che i Piani di gestione ai sensi della Direttiva quadro e i Piani di gestione del rischio alluvioni "rientrano nella gestione integrata dei bacini idrografici"⁸³. Il distretto idrografico rappresenta dun-

⁸¹ Preambolo, par. 18 Direttiva quadro, corsivo aggiunto. Si veda anche il par. 23, che sottolinea come i principi comuni posti dalla direttiva siano funzionali, tra le altre cose, "al controllo dei problemi delle acque di rilevanza transfrontaliera".

⁸² Art. 1(e) Direttiva quadro.

⁸³ Preambolo, par. 17 Direttiva alluvioni.

che la medesima unità geografica di base su cui entrambe le direttive insistono con i propri strumenti di pianificazione decentralizzati.

Da parte sua, la Direttiva alluvioni parla anche più esplicitamente del rapporto ideale tra i due strumenti normativi. Sul punto, vale la pena di citare per esteso il Paragrafo 4 del Preambolo:

La 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, introduce l'obbligo di predisporre Piani di gestione dei bacini idrografici per tutti i distretti idrografici al fine di realizzare un buono stato ecologico e chimico delle acque e contribuirà a mitigare gli effetti delle alluvioni. La riduzione del rischio di alluvioni non figura, tuttavia, tra gli obiettivi principali di tale direttiva, né questa tiene conto dei futuri mutamenti dei rischi di alluvioni derivanti dai cambiamenti climatici.

Si rende chiaro, dunque, che molta attenzione va prestata al clima – in particolare, al rischio di aumento di fenomeni estremi, quali le abbondanti precipitazioni – e ciò distingue le due direttive: se la 2000/60 s'inquadra in un contesto prevalentemente statico, ove la principale variabile è la salute dei bacini idrografici, strettamente dipendente dalle misure messe in atto dagli Stati membri per migliorarla, la 2007/60 adotta un approccio diacronico, che aggiunge la variabile dei cambiamenti climatici e richiede che le misure di cui si è detto tengano conto di questi ultimi.

Anche entrando nel merito degli obblighi posti in capo agli Stati membri, si conferma l'idea dell'applicazione se non integrata, almeno coordinata, delle due direttive. Per esempio, le mappe del rischio elaborate ai sensi della Direttiva 2007/60 devono indicare, *ex* articolo 6(5)(c), le possibili conseguenze negative delle alluvioni, espresse secondo vari parametri e, tra essi, quei danni agli impianti di prevenzione e riduzione dell'inquinamento che potrebbero avere ripercussioni su alcune delle aree protette stabilite in virtù dell'articolo 6 della Direttiva quadro. Inoltre, molto significativamente, l'articolo 7(5) della Direttiva alluvioni richiede che i Piani di gestione del rischio tengano conto, tra le altre cose, degli obiettivi ambientali posti dalla Direttiva quadro.

Perciò, se la direttiva “figlia” non può prescindere dalla direttiva “madre”, nasce l'esigenza di coordinamento tra le due, sancita ed espli-

citamente regolata dall'articolo 9 della Direttiva alluvioni. Le disposizioni sono però piuttosto scarse poiché la direttiva rimanda agli Stati membri il compito di realizzare il suddetto coordinamento “mirando a migliorare l'efficacia, lo scambio di informazioni ed a realizzare sinergie e vantaggi comuni”. L'articolo 9 prescrive anche tre adempimenti puntuali: (1) le informazioni contenute nelle mappe devono essere “coerenti con le pertinenti informazioni presentate” in conformità all'articolo 5 della Direttiva quadro⁸⁴; (2) i Piani di gestione del rischio di alluvioni devono essere elaborati “in coordinamento con i riesami dei Piani di gestione dei bacini idrografici” ai sensi dell'articolo 13(7) della Direttiva quadro, quindi nel 2015; (3) la partecipazione del pubblico di cui all'articolo 10 della Direttiva alluvioni deve essere coordinata con gli obblighi di partecipazione di cui all'articolo 14 della Direttiva quadro.

La questione principale dunque è quella di tradurre questi obblighi in azioni concrete a livello nazionale e di bacino idrografico. Nonostante l'iniziativa sia del tutto rimessa agli Stati membri, la Commissione europea ha elaborato una Strategia comune di implementazione per facilitare l'attuazione della Direttiva quadro e le direttive figlie, compresa la Direttiva alluvioni. Tale strategia, tuttavia, non contiene quasi nessuna indicazione concreta sul coordinamento degli obblighi derivanti dalle due direttive oggetto del presente studio, a parte la ribadita necessità di coordinare l'attività di pianificazione⁸⁵. La strategia inoltre affida il monitoraggio di tale coordinamento e l'individuazione di nuove necessità a dei *Working groups* tematici, tra cui quello sulle alluvioni (*Floods*)⁸⁶. Il gruppo si occupa principalmente di tenere i contatti con gli Stati in re-

⁸⁴ L'art. 5 Direttiva quadro prevede l'elaborazione, secondo specifiche tecniche di matrice europea, di “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”.

⁸⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive, Work Programme 2013-2015, Strengthening the implementation of EU water policy through the second river basin management plans*, p. 2.

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 4 e 14. I *Working groups* sono anche raggruppati in *clusters*. *Floods* fa parte del *cluster Water Management* insieme a *Programme of Measures e Agriculture*.

lazione alla suddetta Strategia comune di implementazione, nonché di creare una piattaforma comune per esperti europei, decisori nazionali e burocrazia europea⁸⁷; uno dei suoi principali risultati è la pubblicazione di un documento sulle sinergie tra la Direttiva quadro e la Direttiva alluvioni⁸⁸. Il lavoro dei *Working groups* confluisce infine negli incontri dello *Strategic Coordination Group*, che è l'organo di interfaccia fra la Commissione e gli Stati.

In termini concreti e dati gli obblighi di cui all'articolo 9 della Direttiva alluvioni, un primo fronte di intervento potrebbe riguardare il coordinamento fra l'adozione e l'aggiornamento delle mappe di rischio con l'aggiornamento dell'analisi degli impatti umani e l'analisi economica previsti nella Direttiva quadro⁸⁹. L'aggiornamento delle mappe avverrà in effetti nel 2019 in coincidenza con la terza tornata del processo di caratterizzazione delle acque previsto dall'articolo 5 della Direttiva quadro. Tale coordinamento comporta che se le autorità competenti per i compiti citati fossero diverse, le varie autorità responsabili dovrebbero provvedere allo scambio delle informazioni necessarie ad assicurare la conformità dei dati richiesta dalla Direttiva alluvioni. In tal senso, sinergie potrebbero essere sfruttate anche ricavando alcune delle informazioni necessarie per la stesura delle mappe, come ad esempio alcuni dati idromorfologici, dalla caratterizzazione delle acque portata a termine nel periodo precedente⁹⁰.

Un altro fronte di necessaria interazione delle due direttive è quello del coordinamento tra i Piani di gestione dei bacini idrografici e i Piani di gestione del rischio di alluvioni⁹¹. Anche in questo caso, la scadenza per il completamento dei secondi coincideva con la scadenza per la revisione dei primi⁹². Allo stesso modo, le successive revisioni di entram-

⁸⁷ M. BAKKER ET AL., *op. cit.*, p. 17.

⁸⁸ V. COMMISSIONE EUROPEA, *Links between the Floods Directive (FD 2007/60/EC) and Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC)*, Technical Report, 2014.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 15.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 20, fornisce un elenco di dati che possono essere usati ai fini di entrambe le direttive.

⁹¹ V. M. BAKKER ET AL., *op. cit.*, pp. iv e 18. Gli autori fanno l'esempio di un buon coordinamento in tal senso nell'esperienza del Regno Unito e dell'Olanda.

⁹² V. art. 7(5) Direttiva alluvioni e art. 13(7) Direttiva quadro.

bi i piani sono scadenzate ogni sei anni⁹³. L'articolo 7(3) della Direttiva alluvioni prevede inoltre che i Piani di rischio tengano conto degli obiettivi ambientali di cui all'articolo 4 della Direttiva quadro. Infine, il Piano di gestione del rischio di alluvioni deve contenere, ai sensi dell'Allegato A della Direttiva alluvioni, oltre all'elenco delle autorità competenti, una "descrizione del processo di coordinamento messo in atto all'interno di un distretto idrografico internazionale e del processo di coordinamento con la direttiva 2000/60/CE". In questo senso, dunque, il coordinamento tra le due attività di pianificazione non è solo auspicabile per il raggiungimento degli obiettivi di entrambe le direttive, ma anche un atto obbligatorio.

L'attuazione di tale obbligo può, tuttavia, essere concretamente compromessa dalla frammentazione amministrativa presente a livello nazionale e locale, peraltro avallata dalla possibilità più volte ricordata di nominare autorità competenti differenti per i due piani⁹⁴. A tal proposito, la Commissione suggerisce che le difficoltà di implementazione da questo punto di vista possano essere colmate attraverso una precisa prescrizione legislativa che imponga obblighi di cooperazione alle autorità competenti⁹⁵. Come si vedrà nella Sezione 5 del Capitolo terzo, tale cooperazione è esplicitamente prevista nella normativa nazionale italiana solo in riferimento alle autorità coinvolte nella gestione di distretti transfrontalieri.

Sinergie potrebbero essere trovate anche nel quadro dei processi partecipativi previsti da entrambe le direttive. Da questo punto di vista, è importante segnalare come la disciplina della Direttiva alluvioni sia in realtà molto più scarna di quella, già limitata, prevista dalla Direttiva quadro⁹⁶. Cominciando dalle similitudini tra le due direttive, dubbi rile-

⁹³ V. art. 14(3) Direttiva alluvioni e art. 13(7) Direttiva quadro.

⁹⁴ Questa questione è approfondita nel Capitolo terzo, e, specificamente, nel suo paragrafo 6.

⁹⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Links between the Floods Directive (FD 2007/60/EC)*, cit., p. 12.

⁹⁶ V. J. NEWIG ET AL., *What Role for Public Participation in Implementing the EU Floods Directive? A Comparison with the Water Framework Directive, Early Evidence from Germany, and a Research Agenda*, in *Environmental Policy and Governance*, 24(4), 2014, pp. 279-280.

vanti permangono sull'identificazione delle parti interessate, anche se un discorso analogo a quello fatto per la Direttiva quadro potrebbe applicarsi anche nel caso della Direttiva alluvioni⁹⁷. Pare inoltre opportuno sottolineare che la partecipazione nell'ambito della Direttiva alluvioni è prevista formalmente solo per quel che riguarda la formulazione dei Piani di gestione a fronte di un più generale obbligo di coinvolgimento attivo all'attuazione della direttiva previsto dall'articolo 14 della Direttiva quadro. In tal senso, alcuni autori sottolineano come gli obblighi di informazione riguardanti la valutazione preliminare del rischio e le mappe nella Direttiva alluvioni siano in realtà obblighi *ex post* che non incidono sulla preparazione dei suddetti documenti⁹⁸. I requisiti della Direttiva quadro sembrano infine più stringenti anche dal momento che sono previste scadenze precise per la messa a disposizione del pubblico delle informazioni rilevanti e per la presentazione di osservazioni scritte da parte del pubblico⁹⁹. Al contrario, la possibilità di commentare per iscritto il testo dei Piani di gestione del rischio non è esplicitamente prevista dalla Direttiva alluvioni. L'articolo 14(2) della Direttiva quadro prevede inoltre esplicitamente la possibilità che il pubblico contribuisca con delle osservazioni scritte. Al contrario, la Direttiva alluvioni si limita a richiedere la partecipazione attiva delle parti interessate con una formulazione simile a quella della Direttiva quadro, ma senza le correlate scadenze. È difficile in ogni caso fornire una valutazione conclusiva dell'efficacia e dei risultati dei processi partecipativi, dal momento che il primo periodo di pianificazione si è appena concluso e non esistono molti dati in materia¹⁰⁰.

Due argomenti concorrono però a corroborare la necessità di coordinare i due processi partecipativi. Da una parte, in entrambe le direttive la partecipazione è legata all'attività di pianificazione che, come visto sopra, deve essere obbligatoriamente coordinata. In tal senso, la stessa Commissione ha sottolineato che i piani dovrebbero essere pubblicati

⁹⁷ V. paragrafo 1.5 di questo capitolo.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 279.

⁹⁹ M. BAKKER ET AL., *op. cit.*, pp. 18-19. V. art. 14(1)(a)-(c) Direttiva quadro e i Paragrafi 1.5 di questo capitolo e 3.1 del Capitolo secondo.

¹⁰⁰ V. J. NEWIG ET AL., *op. cit.*, pp. 283-285, per una valutazione dell'attuazione dei processi partecipativi in Germania.

insieme o in maniera coordinata ai fini della consultazione del pubblico¹⁰¹. In secondo luogo, il coordinamento dei processi partecipativi discende anche dalla necessità esaminata più sopra di rendere compatibili i dati su cui si basano i piani. In tal senso, l'articolo 9(1) della Direttiva alluvioni prevede che le mappe della pericolosità siano tracciate "in modo che le informazioni in esse contenute siano coerenti con le pertinenti informazioni presentate a norma della direttiva 2000/60/CE". Tale coerenza ha dunque delle ripercussioni sulla consultazione perché a fronte di dati simili è più facile che i processi partecipativi siano organizzati contestualmente e su documenti coordinati per entrambe le direttive. Nonostante tale previsione, alcune difficoltà pratiche potrebbero sorgere dall'eventuale molteplicità delle autorità competenti a livello distrettuale, che dunque sarebbero chiamate non solo ad assicurare lo scambio di dati ma anche l'organizzazione congiunta delle procedure di consultazione.

Per fare in modo, dunque, che la consultazione sia effettuata in maniera congiunta, le autorità competenti per le alluvioni dovrebbero adottare le stesse scadenze per la pubblicazione dei propri atti di quelle previste nella Direttiva quadro e accettare parimenti osservazioni scritte. In tal senso, la mancanza di dettagli della Direttiva alluvioni potrebbe essere compensata dalla previsione di un processo più dettagliato nella Direttiva quadro. Sembra inoltre che l'adozione delle stesse scadenze non sia corroborata solo dal fatto che la Direttiva quadro rappresenta la disciplina di riferimento per gli aspetti poco chiari delle direttive che da essa discendono o a essa sono collegate¹⁰². La necessità di imporre scadenze, infatti, discende anche dal fatto che l'adozione dei piani ha delle scadenze precise e, dunque, se la partecipazione deve, come sembra, precedere l'adozione dei piani, deve essere essa stessa scadenzata.

Il coordinamento tra le due direttive deve poi senz'altro avvenire in ipotesi di conflitto tra le misure previste nei Piani di gestione del rischio di alluvioni e quelle dei Piani di gestione dei bacini idrografici. Come

¹⁰¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Links between the Floods Directive (FD 2007/60/EC) and Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC)*, cit., p. 31.

¹⁰² V. M. BAKKER ET AL., *op. cit.*, p. 18. Tali autori sostengono che la Direttiva quadro rappresenti la disciplina di riferimento per gli aspetti poco chiari riguardanti la partecipazione ai sensi della Direttiva alluvioni.

già sottolineato, la prevenzione del rischio di alluvioni non assicura automaticamente una buona qualità delle acque ai sensi della Direttiva quadro. Si pensi per esempio a interventi infrastrutturali che alterino l'ecosistema di certi bacini idrografici. È dunque importante individuare già a livello di pianificazione potenziali conflitti e la possibilità che gli stessi vengano stemperati per assicurare il raggiungimento congiunto degli obiettivi di prevenzione con quelli ambientali. Il coordinamento è effettuato sulla base di criteri quali la fattibilità pratica delle misure, il costo e la loro efficacia, e il livello di sinergia con gli obiettivi della Direttiva quadro¹⁰³. Qualora tale sinergia non sia possibile, l'ulteriore valutazione da fare è quella se ci siano possibili alternative per evitare un conflitto. La strada maestra, in simili circostanze, è l'invocazione di una delle deroghe ammesse ex articolo 4 della Direttiva quadro, delle quali si parlerà più avanti¹⁰⁴.

¹⁰³ V. COMMISSIONE EUROPEA, *Links between the Floods Directive (FD 2007/60/EC) and Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC)*, cit., p. 18.

¹⁰⁴ V. *infra*, paragrafo 3.3 del Capitolo secondo.

CAPITOLO SECONDO

LA DIRETTIVA QUADRO SULLE ACQUE E LA DIRETTIVA ALLUVIONI ALLA PROVA DELL'ATTUAZIONE IN EUROPA

Riccardo Luporini, Enrico Donda e Paolo Turrini

SOMMARIO: 1. *L'attuazione delle direttive: lo stato dell'arte.* 2. *Le direttive nella giurisprudenza europea.* 2.1. *La Direttiva quadro.* 2.1.1. *I ricorsi per inadempimento.* 2.1.2. *I rinvii pregiudiziali.* 2.2. *La Direttiva alluvioni.* 3. *Le principali questioni relative all'attuazione.* 3.1. *La partecipazione dei portatori di interesse.* 3.1.1. *I contratti di fiume come strumento di partecipazione.* 3.1.2. *L'esperienza francese: i contrats de rivière.* 3.2. *Il problema del recupero dei costi.* 3.3. *Le disposizioni derogatorie.*

1. L'attuazione delle direttive: lo stato dell'arte

In questo capitolo ci si propone di fornire una succinta panoramica sullo stato d'implementazione delle due direttive oggetto del presente studio, alla luce dell'importante traguardo – raggiunto nel dicembre del 2015 – che ha coinciso con la fine del primo ciclo di pianificazione dei Piani di bacino (2010-2015) previsto dalla Direttiva 2000/60/CE e l'elaborazione dei primi Piani di gestione del rischio di alluvioni richiesti dalla Direttiva 2007/60/CE. In ogni caso, pur considerando sinteticamente le principali sfide che la Direttiva alluvioni ha rappresentato per gli Stati membri, ci si concentrerà sulla Direttiva quadro e sui problemi emersi più di frequente nell'adeguamento agli obblighi che essa impone, approfittando del fatto che le scadenze di questi ultimi sono state “spalmate” lungo tutto il primo quindicennio di vita della direttiva¹, permettendo alla Commissione europea di valutare a più riprese,

¹ Dal 2000 al 2015 si sono avuti ben otto appuntamenti (il primo dei quali nel 2003), consultabili alla pagina: <http://ec.europa.eu/environment/water/water-frame>

attraverso una serie di rapporti tematici², l'effettiva implementazione dei doveri in capo agli Stati membri.

A proposito degli Stati membri dell'Unione: a questo punto è opportuno precisare che essi non sono gli unici a dover recepire la Direttiva quadro nei propri ordinamenti, dato che anche i Paesi aderenti all'Area economica europea (e cioè Liechtenstein, Islanda e Norvegia) sono tenuti a implementarla in virtù della sua inclusione, nel 2007, negli accordi su cui l'Area si basa. Ai tre Stati appartenenti a questo sistema è stato, ovviamente, concesso più tempo per adeguarsi alle norme europee sulle acque, in considerazione della partenza ritardata. L'obiettivo dell'incorporazione della direttiva nel diritto interno entro il maggio 2009 non è stato però rispettato dal Liechtenstein né dall'Islanda³, mentre la Norvegia ha, al contrario, addirittura precorso i tempi garantendo la promulgazione di una legge di adattamento già nel gennaio 2007. Nel frattempo l'Islanda ha lavorato per mettersi in pari (nel 2011 si è dotata

work/info/timetable_en.htm. Naturalmente, gli Stati entrati nell'Unione europea in un periodo successivo alle singole scadenze hanno dovuto adattare il proprio ordinamento all'*acquis* comunitario, ma con una tempistica differente da caso a caso. Questi Stati sono: Cipro, Malta, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Lettonia, Estonia, Lituania, Repubblica Ceca, Slovenia (divenute membri nel 2004), Romania, Bulgaria (divenute membri nel 2007) e Croazia (divenuta membro nel 2013).

² Per la precisione, tali rapporti sono quattro, e sono datati come segue: 22 marzo 2007 (sulla trasposizione della Direttiva quadro nel diritto interno degli Stati membri *ex art. 23*, l'istituzione delle necessarie strutture amministrative *ex art. 3*, e l'analisi economico-ambientale dei bacini idrografici *ex art. 5*); 1 aprile 2009 (sull'istituzione di sistemi di monitoraggio delle acque superficiali e sotterranee *ex art. 8*); 22 dicembre 2012 (valutazione dei Piani di gestione dei bacini idrografici elaborati e inviati *ex artt. 13 e 15*); 9 marzo 2015 (valutazione dei programmi di misure elaborati *ex art. 11*, cui è accorpata anche una prima valutazione della Direttiva alluvioni). I molteplici documenti di cui questi quattro rapporti si compongono si possono trovare *online* alla pagina: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm.

³ V. la nota dell'Autorità di sorveglianza dell'Associazione europea di libero scambio (AELS, comunque più nota con l'acronimo inglese EFTA), *online* alla pagina: <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/internal-market/nr/1246>. La citata Autorità è l'organo competente ai fini dell'implementazione della Direttiva quadro per i tre Paesi dell'Area.

di una legge di attuazione della Direttiva quadro)⁴; non così il Liechtenstein, che apparentemente è a tutt'oggi inadempiente. Per nessuno di questi due Stati, comunque, e a differenza della Norvegia⁵, la Commissione ha prodotto un rapporto di valutazione. Vale infine la pena di sottolineare che tutti i Paesi del bacino del Danubio si sono impegnati, a livello ministeriale, a implementare la direttiva: ciò significa che Bosnia-Erzegovina, Moldavia, Montenegro, Serbia e Ucraina, pur non appartenendo all'Unione europea, si sono accordati con gli Stati membri su cui si estende il bacino per elaborare un piano di gestione congiunto, adottato nel 2010⁶.

Tornando ai Paesi aderenti all'Unione europea, va notato che ancora nel 2007, in occasione dell'adozione del primo dei rapporti summenzionati⁷, la Commissione prendeva atto dell'esistenza di un sostanziale ritardo nel recepimento della Direttiva quadro – il cui termine era fissato per il dicembre 2003 – così come nella creazione delle strutture amministrative competenti⁸. Nella lista degli (allora) inadempienti figurava pure l'Italia, il cui tardivo recepimento della direttiva le è costato un giudizio di condanna da parte della Corte di giustizia dell'Unione euro-

⁴ In generale, si veda il documento della ENVIRONMENT AGENCY OF ICELAND, *Water Framework Directive (2000/60/EC) Article 5 (and 6), Summary Report – Characteristics and Impact Analyses*, disponibile online alla pagina: https://www.ust.is/library/Skrar/Atvinnulif/Haf-og-vatn/Vatnatilskipun/WFD_Article_5_report_31_jan_2014_Final.pdf.

⁵ Curiosamente, tale valutazione dell'operato norvegese esiste solo all'interno del terzo ciclo (quello del 2012) e non del quarto (del 2015), il cui rapporto generale affida il giudizio all'Autorità di sorveglianza dell'EFTA.

⁶ Si veda l'indirizzo online: http://www.ewa-online.eu/issue-26-may-2012.html?file=tl_files/_media/content/documents_pdf/Publications/Newsletter/2012/Newsletter_26_2012/4_EWA-Newsletter_26-2012_Geographical-scope-EU-water-legislation.pdf.

⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Towards Sustainable Water Management in the European Union – First Stage in the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC)*, COM(2007) 128 final.

⁸ Secondo l'articolo 3(2) Direttiva quadro: “Gli Stati membri provvedono a adottare le disposizioni amministrative adeguate, ivi compresa l'individuazione dell'autorità competente, per l'applicazione delle norme previste dalla presente direttiva all'interno di ciascun distretto idrografico presente nel loro territorio”.

pea⁹. Bisogna poi tenere presente che un adattamento lacunoso passa non solo attraverso la mancata adozione di leggi e regolamenti che diano attuazione a tutte le disposizioni della direttiva, bensì anche attraverso un'interpretazione di queste finalizzata a restringere il loro ambito di applicazione. Per esempio, è stato notato che “[i]n Germany, neither the Federal Government nor the individual states have typologically classed small rivers and lakes in their management plans”¹⁰. Poiché questi laghi e fiumi “minori” costituiscono una buona percentuale degli specchi d'acqua tedeschi, una siffatta interpretazione rischia di compromettere lo scopo ultimo della direttiva.

Accanto al mancato o ritardato recepimento della direttiva, la Commissione evidenziava lacune evidenti nell'ambito dell'analisi economica (da condurre in base all'articolo 5). In pratica,

[n]ella 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 [ha] esamina[to] 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”¹¹.

Anche alla luce di questo fatto si spiega come “[i] regimi tariffari in Europa spesso non [siano] in grado di coniugare gli obiettivi di efficienza ed equità e non consent[ano] un livello sostenibile di recupero dei costi per il finanziamento di altre misure”¹². Poiché questo giudizio

⁹ Corte giust. 2006, C-85/05, *Commissione c. Italia*. Come si spiegherà meglio *infra*, nel paragrafo 2 di questo capitolo, la Corte europea ha condannato cinque Stati membri per non aver notificato il recepimento della direttiva: Belgio (C-33/05), Lussemburgo (C-32/05), Germania (C-67/05) Portogallo (C-118/05) e, come già detto, Italia.

¹⁰ V. S. MÖCKEL, *Small Water Bodies and the Incomplete Implementation of the Water Framework Directive in Germany*, in *Journal for European Environmental and Planning Law*, 10(3), 2013, p. 267.

¹¹ Si veda: A. AGAPITO LUDOVICI, N. TONIUTTI, P. NEGRI, *La Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE: stato di attuazione e prospettive in Italia e in Europa*, in *Biologia Ambientale*, 21(2), 2007, p. 24.

¹² Ciò è anche dovuto a un livello insufficiente nella misurazione del consumo di acqua (visto come prerequisito delle politiche idriche basate sul prezzo): COMMISSIONE

della Commissione risale al 2012 – un lustro dopo il suo primo rapporto – stupisce un po' che l'articolo 9 sul recupero dei costi, la cui completa ed efficace attuazione dipende direttamente da dette analisi economiche ed era dovuta entro il 2010, non sia stato oggetto di un maggior numero di condanne da parte della Corte di giustizia.

Limiti importanti sono stati poi osservati anche in relazione al monitoraggio delle acque, nel corso dell'elaborazione del secondo rapporto stilato dalla Commissione, datato 2009¹³. Nonostante lo sforzo generale nel monitoraggio dei bacini idrografici, la Commissione osservava come, di fatto, solo pochi Stati avessero costantemente verificato tutti gli elementi biologici e chimici secondo quanto richiesto dalla direttiva¹⁴. In alcuni casi – e purtroppo, ancora una volta, l'Italia era da annoverare tra essi – mancavano dati completi per un gran numero di distretti idrografici¹⁵. Inoltre, si rilevava che “there [was] no distinction between surveillance and operational monitoring; almost all monitoring stations serve both purposes”¹⁶. A livello generale, di conseguenza, la Commis-

EUROPEA, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Sintesi della valutazione d'impatto*, COM(2012) 673 final, p. 4.

¹³ COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio a norma dell'articolo 18, paragrafo 3, della direttiva 2000/60/CE (direttiva quadro sulle acque) concernente i programmi di monitoraggio dello stato delle acque*, COM(2009) 156 definitivo.

¹⁴ Tra gli esempi di buona prassi possono essere citati Austria, Repubblica Ceca e Ungheria.

¹⁵ Ancora i dati del 2011 (raccolti dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) nel 2013), due anni dopo il rapporto della Commissione, raccontavano una realtà in cui “[s]ul totale dei corpi idrici identificati o sulle stazioni di monitoraggio previste, solo alcune regioni [avevano] condotto le indagini in modo completo e, a seconda dei casi, il numero delle stazioni ‘non ancora monitorate’ arriva[va]no anche al 50%”. Si veda il rapporto di LEGAMBIENTE, *AcQuale Qualità? La sfida della qualità, della tutela degli ecosistemi e delle risorse idriche in Italia per il raggiungimento degli obiettivi della direttiva quadro 2000/60 sulle acque*, 2014, p. 14, consultabile online alla pagina: http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossier_acqualequalita_2014.pdf.

¹⁶ V. COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document Accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council in Accordance with Article 18.3 of the Water Framework Directive 2000/60/EC on Programmes for Monitoring of Water Status*, COM(2009)156, p. 54. I concetti di monito-

sione non poteva non riscontrare una mancanza d'informazioni o una scarsa qualità dei rapporti inviati dagli Stati membri, ciò che ha inevitabilmente compromesso una valutazione approfondita dei programmi di monitoraggio¹⁷.

A cascata, i vari ritardi accumulati e le difficoltà riscontrate nel monitoraggio delle acque hanno influito notevolmente sull'elaborazione dei Piani di gestione dei distretti idrografici e dei Programmi di misure che li accompagnano. Infatti il terzo rapporto della Commissione, pubblicato nel 2012¹⁸, evidenziava come la data limite (dicembre 2009) per l'implementazione tanto dei piani che dei programmi fosse stata largamente disattesa. La Commissione europea ha evidenziato come su 174 Piani di gestione, attesi per il marzo 2010¹⁹, ne fossero in realtà pervenuti solo 124²⁰. Al momento della pubblicazione del rapporto vi erano quattro Stati membri ancora privi di piani o con piani solo parziali²¹.

raggio di sorveglianza e monitoraggio operativo sono contenuti all'interno dell'articolo 8 e dell'Allegato V della direttiva. Il monitoraggio di sorveglianza si riferisce all'analisi di parametri biologici, idro-morfologici e chimico-fisici delle acque superficiali e sotterranee. Nel caso, invece, del monitoraggio operativo, i parametri utilizzati tengono in conto gli elementi idro-morfologici e biologici più sensibili alle pressioni esercitate sul bacino idrografico, insieme all'analisi delle sostanze più inquinanti.

¹⁷ *Ibidem*, p. 19.

¹⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) – Piani di gestione dei bacini idrografici*, COM(2012) 670 final.

¹⁹ Se, infatti, la scadenza per l'implementazione dei Piani di bacino a livello nazionale era fissata al dicembre 2009, la data limite per l'invio della documentazione alla Commissione europea (i piani pubblicati, la documentazione di accompagnamento e le relazioni telematiche prodotte tramite il sistema WISE) era fissata al 22 marzo 2010.

²⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque*, cit., par. 4.

²¹ Si trattava di Belgio, Spagna, Portogallo e Grecia. Nel caso belga mancavano all'appello i Piani della Regione Vallona, mentre erano già stati implementati i Piani della Regione Fiamminga, di Bruxelles capitale e del governo federale. Per quanto riguarda la Spagna non erano ancora state presentate le relazioni relative ad alcuni bacini idrografici (Tinto, Odiel e Piedras, dei fiumi Guadalete e Barbate e del fiume Cuencas Mediterraneas Andaluzas), benché fossero già stati approvati i Piani di gestione. Infine, nei casi di Portogallo e Grecia non era stato adottato alcun piano.

Solo un terzo circa dei Paesi europei ha presentato tutti i Piani di bacino entro la scadenza imposta dalla direttiva (e l'Italia non era tra questi). Nel caso italiano, “the eight [...] RBMPs were adopted by the institutional committees of the provisional RBD Authorities in early 2010 [...] and in July 2011, all the RBMPs received a positive opinion from the State/Regional Council”²². Tuttavia, i Piani di Bacino sono stati poi trasmessi alla Commissione solo nel marzo 2012.

Che non sia facile uscire da questo circolo vizioso lo dimostra il fatto che la catena di ritardi ha agganciato oggi anche l'aggiornamento dei Piani di gestione che, in base all'articolo 13(7), era atteso per il 31 dicembre 2015, così che a quella data spesso l'obbligo ancora aspettava di essere attuato. Se in tredici Stati membri i Piani di bacino sono stati regolarmente rivisti e aggiornati entro i termini prefissati²³, in quindici Paesi l'attuazione della direttiva era ancora parziale e i piani incompleti per almeno alcuni dei bacini idrografici²⁴, o non ancora adottati²⁵.

Non è arduo immaginare come tutto questo abbia pesato, a sua volta, sull'obiettivo del raggiungimento di un buono stato di salute ambientale dei corpi idrici, anch'esso dovuto entro la fine del 2015 ai sensi

²² COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document, Member State: Italy. Accompanying the Document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans*, COM(2012) 670 final, p. 4.

²³ Regno Unito, Francia, Paesi Bassi, Germania, Danimarca, Norvegia, Finlandia, Estonia, Lettonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Croazia.

²⁴ In tre casi (Belgio, Portogallo e Spagna) la stesura dei nuovi Piani di gestione non era ancora completata a dicembre 2015. Nel caso della Spagna non erano ancora stati presentati i Piani di bacino della Regione della Catalogna e delle isole Canarie. Con riferimento al Portogallo, mancavano i Piani per l'isola di Madeira e i Piani per le isole Azzorre erano in attesa dell'adozione da parte del governo regionale. Infine, nel caso belga erano in fase di adozione i Piani di bacino per la regione Bruxelles capitale e del governo federale.

²⁵ A fine 2015 l'aggiornamento dei Piani di bacino non era ancora stato portato a termine da Irlanda, Lussemburgo, Svezia, Lituania, Polonia, Austria, Slovenia, Romania, Bulgaria, Grecia, Cipro e Italia. Una precisazione va fatta rispetto al caso italiano: tutti i Piani di bacino (a eccezione di quello del Distretto idrografico della Sicilia) erano stati approvati dalle Autorità di bacino, mancava tuttavia l'approvazione definitiva da parte del Governo (che deve avvenire con un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri).

dell'articolo 4(1) della Direttiva quadro. Lo stesso rapporto, a questo proposito, affermava che

la valutazione dei Piani di gestione dei bacini idrografici indica[va] che [erano] previsti progressi verso il conseguimento dell'obiettivo, ma che, tuttavia, nel 2015 un numero significativo di corpi idrici non lo [avrebbe] ancora raggiunto²⁶.

Un pronostico che si sarebbe rivelato tristemente esatto. Infatti, il quarto e (per il momento) ultimo rapporto della Commissione, presentato il 9 marzo 2015²⁷, ha evidenziato chiaramente che tra gli obiettivi che esigono più attenzione da parte degli Stati membri vi è quello della riduzione dell'inquinamento causato da industria, agricoltura e usi domestici, da attuarsi in stretta connessione con le altre specifiche direttive in materia²⁸. A questo proposito, la Commissione ha riscontrato che “[l]a proporzione di corpi idrici considerati colpiti da fonti puntuali o diffuse d'inquinamento variano [sic] notevolmente da uno Stato membro all'altro”, che “la maggior parte degli Stati membri non sta ancora

²⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque*, cit., p. 6.

²⁷ Esso include una panoramica sullo stato di attuazione della direttiva e valuta l'implementazione dei Programmi di misure adottati dagli Stati (COMMISSIONE EUROPEA, *Report on the Progress in Implementation of the Water Framework Directive Programmes of Measures, Accompanying the Document The Water Framework Directive and the Floods Directive: Actions Towards the 'Good Status' of EU Water and to Reduce Flood Risks*, COM(2015) 120 final. Un rapporto simile è stato adottato in riferimento alla Direttiva alluvioni: si veda *infra* la nota 40 di questo capitolo). Una parte centrale del rapporto è costituita da puntuali e dettagliate raccomandazioni fornite per il miglioramento dei Programmi di misure, raccomandazioni di cui tenere conto in fase d'aggiornamento dei Piani di gestione. Una succinta sintesi delle conclusioni è pure offerta dalla Commissione, nel documento citato nella nota 29 di questo capitolo.

²⁸ Tra queste, la Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, *concernente il trattamento delle acque reflue urbane* (in G.U. L 135), la Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, *relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole* (in G.U. L 375), la Direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, *relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari* (in G.U. L 230), e infine la Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, *relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)* (in G.U. L 334).

quantificando le emissioni diffuse di diversa origine”, e infine che, di conseguenza,

la maggior parte delle misure identificate dagli Stati membri relativamente all'inquinamento chimico, anziché essere mirata a sostanze o fonti specifiche, è eccessivamente generica e produce risultati non quantificati²⁹.

Le attività agricole, in particolare, sono una delle cause più diffuse di pressione sui, e inquinamento dei, corpi idrici in Europa³⁰. L'Italia ne è un esempio lampante³¹, e ciò nonostante non ha ancora affrontato seriamente il problema adottando azioni mirate alla riduzione degli agenti inquinanti. In numerosi casi “the RBMPs do not provide clear links from pressures and sources to measures”³² – una lacuna, questa, in parte dovuta alla mancanza di un'accurata raccolta dei dati, fondamentale per l'elaborazione di azioni efficaci: ancora nel 2015, infatti, “only a couple of RBMPs provide[d] information for an inventory of the sources of chemical pollution”³³.

Un'altra significativa minaccia per i bacini idrografici è poi rappresentata dall'uso smodato dell'acqua³⁴. La Commissione ha rammentato che “[l]estrazione di acqua superiore alla capacità naturale di rinnovamento genera una pressione importante sulle acque superficiali e sotter-

²⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Direttiva quadro acque e direttiva alluvioni: azioni a favore del “buono stato” delle acque unionali e della riduzione dei rischi di alluvioni*, COM(2015) 120 final, p. 7.

³⁰ Addirittura, “[o]ver 92% of the national RBDs consider agriculture as a significant pressure”: si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document Accompanying the Report*, cit., p. 201.

³¹ Particolarmente serio è il problema dell'inquinamento derivato da nitrati, il quale, peraltro, esercita una forte pressione su tutti e otto i Distretti di bacino italiani; nonostante ciò, l'Italia non ha fornito informazioni sulle misure che intende prendere per contrastare il problema: COMMISSIONE EUROPEA, *Assessment of Member States' Progress in the Implementation of Programmes of Measures During the First Planning Cycle of the Water Framework Directive – Member State Report: Italy*, 2015, p. 21.

³² *Ibidem*, p. 9.

³³ *Ibidem*, p. 50.

³⁴ I prelievi d'acqua, insieme alle opere di canalizzazione e di regolazione dei flussi, sono le cause principali delle pressioni idromorfologiche sui bacini idrici.

raanee dell’[Unione europea]”, e che questa attività colpisce il 10% delle prime e addirittura il 20% delle seconde³⁵. Ancora una volta l’Italia, insieme a Cipro, Bulgaria, Spagna e Malta, costituisce un modello negativo, a causa dello stress cui sono sottoposte le riserve idriche in questi Stati. Secondo il c.d. Indice di Sfruttamento Idrico (WEL, acronimo dell’inglese *Water Exploitation Index*)³⁶, nel nostro Paese si estraggono ogni anno circa un quarto delle acque rinnovabili sul lungo termine³⁷. Bisogna tuttavia precisare che in Italia i livelli di stress idrico variano significativamente da distretto a distretto: il Meridione è particolarmente colpito (addirittura critica è la situazione in Sicilia e in Sardegna), ma anche l’Italia settentrionale non è immune da questo problema, dovuto anche al fatto che la percentuale maggiore di prelievi a fini irrigui si concentra soprattutto al nord, dove in effetti si ha la più gran parte della produzione agricola nazionale³⁸. Più in particolare, l’area in Italia con la maggiore superficie irrigua e i maggiori prelievi idrici risulta essere il distretto del Po, che si presenta come “il principale utilizzatore di acqua nel settore agricolo sia in termini assoluti sia in relazione alle superfici irrigate”³⁹.

Come ricordato sopra, il 2015 ha portato con sé una duplice scadenza per gli Stati membri: da un lato, la chiusura del primo ciclo della Direttiva quadro (e il contestuale obbligo di raggiungere gli obiettivi ambientali *ex* articolo 4); dall’altro, l’adozione dei piani di gestione del rischio di alluvioni in base all’articolo 7 della Direttiva 2007/60/CE. Il quarto rapporto della Commissione, reso pubblico nel marzo dello stesso anno, non ha potuto, per forza di cose, rendere conto dell’attuazione di questa disposizione. È di due anni prima (dicembre 2013), però, la scadenza per l’elaborazione delle mappe del rischio e della pericolosità

³⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Direttiva quadro acque e direttiva alluvioni*, cit., p. 7.

³⁶ L’espressione indica la quantità di acqua estratta annualmente in rapporto al totale delle risorse idriche che sono disponibili a lungo termine.

³⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Carenza idrica e siccità nell’Unione europea*, 2010, p. 2.

³⁸ Si veda ISTAT, *6° Censimento generale dell’agricoltura. Utilizzo della risorsa idrica a fini irrigui in agricoltura*, 2014, pp. 54 ss., consultabile online alla pagina http://www.istat.it/it/files/2014/11/Utilizzo_risorsa_idrica.pdf.

³⁹ *Ibidem*, p. 55. Nel caso dell’area padana non solo i volumi irrigui sono particolarmente elevati, attestandosi su cifre superiori ai 6.000 m³ per ettaro di superficie irrigata, ma, a differenza di Sicilia e Sardegna, la superficie irrigata è estesissima.

delle alluvioni *ex* articolo 6 della direttiva. Di quest'obbligo la Commissione ha tenuto conto, disegnando un quadro non particolarmente positivo della sua implementazione⁴⁰.

Infatti, delle evidenti lacune sono emerse durante l'elaborazione delle valutazioni preliminari del rischio di alluvioni⁴¹ e delle mappe della pericolosità e del rischio, che rappresentano i documenti portanti per la stesura dei Piani del rischio di alluvioni. Un elemento dei più critici è stato la considerazione dei cambiamenti climatici all'interno delle mappe⁴². Soltanto sedici Stati membri hanno incluso valutazioni riguardanti i mutamenti climatici nelle mappe; sette di essi non hanno invece adottato alcuna misura – tra loro, immancabilmente, l'Italia – e cinque Stati non hanno fornito alcuna informazione⁴³. Questa situazione ha spinto la Commissione a manifestare apertamente, nel suo quarto rapporto, il proprio stupore:

[s]olo un terzo degli Stati membri ha esplicitamente considerato nella valutazione del rischio di alluvioni l'evoluzione nel lungo periodo (cambiamenti climatici e socioeconomici): è un dato che sorprende di fronte all'aumento non indifferente delle perdite causate dalle alluvioni negli ultimi decenni in Europa dovuto principalmente a fattori socioe-

⁴⁰ V. COMMISSIONE EUROPEA, *Report on the Progress in Implementation of the Floods Directive, Accompanying the Document The Water Framework Directive and the Floods Directive: Actions Towards the 'Good Status' of EU Water and to Reduce Flood Risks*, COM(2015) 120 final.

⁴¹ Non tutti gli Stati hanno condotto valutazioni preliminari, così come invece previsto dall'articolo 4 della Direttiva alluvioni. Infatti, ai sensi dell'articolo 13(1)(b) vi è la possibilità di utilizzare mappe della pericolosità e del rischio adottate in precedenza e comunque in conformità con la Direttiva alluvioni. Quattro Stati (Italia, Belgio, Olanda e Portogallo) hanno applicato questa eccezione su scala nazionale, la Germania solo in riferimento a quattro Distretti idrografici e il Regno Unito a livello di singoli bacini in Galles e Inghilterra.

⁴² Si rammenta che, secondo l'articolo 14 della Direttiva alluvioni, le misure in merito all'impatto dei cambiamenti climatici rimangono opzionali fino all'aggiornamento dei Piani previsto per il 2018.

⁴³ V. COMMISSIONE EUROPEA, *European Overview Assessment of Member States' Reports on Preliminary Flood Risk Assessment and Identification of Areas of Potentially Significant Flood Risk*, 2016, p. 81.

conomici, come una maggiore ricchezza in zone soggette a alluvioni, e al mutamento del clima⁴⁴.

Il problema del disinteresse di molti Stati nei confronti degli scenari avversi prospettati dal cambiamento climatico è aggravato dalla frammentazione amministrativa nella gestione delle risorse idriche⁴⁵, che sta alla base delle difficoltà nell'elaborazione di Piani di rischio e di pericolosità che siano tra loro omogenei. L'Italia è purtroppo, ancora una volta, un esempio negativo:

Italy has reported several types of flood risk and hazard maps. For each River Basin District, the national, regional or inter-regional competent authority has followed a different approach. [...] Some maps also include details on the hazard elements [...], while the majority don't. One similarity is found in all maps, for all areas, in the fact that flood sources, flood mechanisms and flood characteristics are never delineated⁴⁶.

Sono tuttavia più d'uno i documenti nei quali la Commissione europea ha denunciato le numerose e ingiustificate lacune e difformità che affliggono il modo in cui l'Italia dà attuazione ai suoi obblighi in materia⁴⁷. E non solo la Commissione, va aggiunto. I rilievi di questa, infatti, non paiono essere bastati al nostro Paese per correre ai ripari e profondere i dovuti sforzi nell'implementazione della Direttiva alluvioni. Ancora a fine 2017 l'Italia presentava numerosi problemi, riscontrati dalla Corte dei Conti dell'Unione europea dopo una serie di visite sul campo che ha toccato, appunto, anche il nostro Paese. Nel complesso, la Corte ha notato progressi nell'attuazione della direttiva negli otto Stati membri coinvolti, sottolineando gli effetti positivi generati dall'adozione di tale strumento. Tuttavia, ha anche riportato dei punti critici, il più grave dei quali concerne la già citata sottovalutazione degli effetti del cambiamento climatico, che negli ultimi decenni ha reso le inondazioni un fe-

⁴⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Direttiva quadro acque e direttiva alluvioni*, cit., p. 9.

⁴⁵ Sul tema della frammentazione, v. *infra* paragrafo 6 del Capitolo terzo.

⁴⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Assessment of Flood Hazard and Flood Risk Maps: Member State Report: Italy*, 2014, p. 11.

⁴⁷ Per esempio, v. anche COMMISSIONE EUROPEA, *EU Overview of Methodologies Used in Preparation of Flood Hazard and Flood Risk Maps*, 2015, in particolare p. 74.

nomeno più frequente di quanto fosse in passato. Ma se questa “trascuratezza” denota il comportamento di buona parte degli Stati visitati, l'Italia è stata oggetto di altre specifiche segnalazioni, riferite al Distretto delle Alpi Orientali. In particolare, il piano redatto dall'autorità competente “did not tailor the objectives of the Floods Directive to the basin, leaving them in general terms” e “did not set quantifiable objectives with time-bound targets”⁴⁸. Inoltre, lo stesso piano “did not identify the available sources of financing”, e nemmeno dimostrava il ricorso ad analisi costi-benefici nella selezione dei progetti da finanziare⁴⁹. Quasi nessuna misura messa in campo, poi, era rappresentata dalle c.d. infrastrutture verdi⁵⁰.

Tornando a quanto rimarcato dalla Commissione europea, va aggiunto che, se la frammentazione interna alle amministrazioni dei singoli Stati membri conduce inevitabilmente alla mancanza di uniformità dei Piani di rischio e talvolta al conflitto tra le informazioni in essi contenute, un problema non troppo diverso di (assenza di) coordinamento si presenta nel caso dei Distretti di bacino internazionali, in merito ai quali i Paesi coinvolti non hanno collaborato a sufficienza. Ha notato la Commissione: “Twenty six Member States share river basins with another Member State. It is not clear from the available information as to whether there are shared flood hazard and flood risk areas within these shared basins”⁵¹. Questa incertezza è legata anche a vari fattori che ostacolano una vera gestione transfrontaliera dei fenomeni alluvionali e una cooperazione efficiente tra gli Stati. Tra questi spicca il fatto che “the interest for cooperation is unilateral as there is lack of motivation from the upstream countries”⁵². Ma le cause sono in realtà numerose. Un'altra, per esempio, concerne anche la Direttiva quadro sulle acque, e

⁴⁸ CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Floods Directive: Progress in Assessing Risks, While Planning and Implementation Need to Improve*, 2018, p. 25.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 26 (per la citazione) e 32.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 34.

⁵¹ COMMISSIONE EUROPEA, *EU Overview of Methodologies*, cit., p. 89.

⁵² E. ELEFThERiADOU, J. GIANNOPOULOU, S. YANNOPOULOS, *The European Flood Directive: Current Implementation and Technical Issues*, 2015, p. 5, disponibile online alla pagina: https://www.researchgate.net/publication/283855269_The_European_Flood_Directive_Current_Implementation_and_Technical_Issues.

sottolinea come la co-gestione delle alluvioni in zone transfrontaliere dipenda anche dallo scarso successo nell'implementazione della Direttiva 2000/60/CE nei bacini ripartiti tra più Stati. Inoltre, ulteriori impedimenti sono rappresentati dall'inefficienza delle commissioni transfrontaliere, che spesso non sono in grado di ottemperare ai propri doveri, e anche dall'"inadequate public participation in the decision making of flood protection measures and [...] the perception that each individual can act independently at a local level"⁵³.

A questo proposito, è opportuno notare che proprio la partecipazione pubblica (e il suo naturale corollario: l'accessibilità delle informazioni) costituisce l'ennesimo punto critico nell'implementazione delle norme europee sulle acque. Si tratta di una questione rilevante, non solo perché tratto comune a entrambe le direttive⁵⁴, ma soprattutto perché "accountability and public engagement are key principles of good governance in general and even more so in the case of flood risk management"⁵⁵. La partecipazione, il dialogo e lo scambio d'informazioni sono essenziali per accrescere la consapevolezza del rischio di alluvioni e delle diverse strategie per prevenirle. La Commissione ha, tuttavia, rilevato come spesso le informazioni non siano facilmente accessibili e le mappe di rischio e pericolosità siano incomplete e non di facile lettura per un pubblico non specialistico. In Spagna, per esempio,

most [...] portals have limited appeal and usefulness for potentially interested users [...] and [...] the technical jargon used, the difficulty to access and the practical absence of support to users place numerous obstacles to the potential users⁵⁶.

L'Italia, invece, ha presentato un set di dati solo parzialmente completo, visto che la maggioranza delle mappe che ha elaborato contiene

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Sulla partecipazione pubblica, v. *infra* paragrafo 3.1 di questo capitolo; sui punti di contatto tra le direttive, v. *supra* paragrafo 3 del Capitolo primo.

⁵⁵ J. MYSIAK ET AL., *Flood Risk Management in Italy: Challenges and Opportunities for the Implementation of the EU Floods Directive (2007/60/EC)*, in *Natural Hazards and Earth System Science*, 13, 2013, p. 2886.

⁵⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Assessment of Flood Hazard and Flood Risk Maps: Member State Report: Spain*, 2014, pp. 1-2.

solo le informazioni di base, e a causa della frammentazione istituzionale summenzionata per gli utenti è difficile anche solo identificare il sito internet relativo all'area alle cui mappe sono interessati⁵⁷. Non c'è quasi bisogno di ricordare che, se la cittadinanza non è nemmeno messa in condizione di rinvenire i dati – per quanto manchevoli – su cui formarsi opinione e aspettative, i tanto decantati obiettivi della partecipazione e della trasparenza si possono considerare falliti in partenza.

2. Le direttive nella giurisprudenza europea

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa alla Direttiva quadro sulle acque si compone di diciotto ricorsi per inadempimento, dei quali sedici accolti e soltanto due respinti, e di cinque rinvii pregiudiziali⁵⁸. Meno corposa risulta invece la giurisprudenza riguardante la Direttiva alluvioni, con soli due casi di inadempimento

⁵⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Assessment of Flood Hazard and Flood Risk Maps: Member State Report: Italy*, cit., p. 2.

⁵⁸ I ricorsi per inadempimento che sono stati accolti sono i seguenti: Corte giust. 2006, C-32/05, *Commissione c. Lussemburgo*; Corte giust. 2005, C-33/05, *Commissione c. Belgio*; Corte giust. 2005, C-67/05, *Commissione c. Germania*; Corte giust. 2006, C-85/05, *Commissione c. Italia*; Corte giust. 2006, C-118/05, *Commissione c. Portogallo*; Corte giust. 2007, C-85/07, *Commissione c. Italia*; Corte giust. 2008, C-264/07, *Commissione c. Grecia*; Corte giust. 2009, C-516/07, *Commissione c. Spagna*; Corte giust. 2010, C-351/09, *Commissione c. Malta*; Corte giust. 2012, C-223/11, *Commissione c. Portogallo*; Corte giust. 2012, C-297/11, *Commissione c. Grecia*; Corte giust. 2012, C-366/11, *Commissione c. Belgio*; Corte giust. 2012, C-403/11, *Commissione c. Spagna*; Corte giust. 2013, C-151/12, *Commissione c. Spagna*; Corte giust. 2014, C-190/14, *Commissione c. Danimarca*; Corte giust. 2016, C-648/13, *Commissione c. Polonia*. I ricorsi per inadempimento che sono stati respinti sono invece questi: Corte giust. 2012, C-525-12, *Commissione c. Germania*; Corte giust. 2016, C-346/14, *Commissione c. Austria*. I rinvii pregiudiziali sono: Corte giust. 2012, C-43/10, *Symvouliotis Epikrateias – Grecia*; Corte giust. 2015, C-461/13, *Bundesverwaltungsgericht – Germania*; Corte giust. 2016, C-686/15, *Općinski sud u Velikoj Gorici – Croazia*; Corte giust. 2017, C-529/15, *Verwaltungsgerichtshof – Austria*; Corte giust. 2017, C-664/15, *Verwaltungsgerichtshof – Austria*.

accertati⁵⁹. Il maggior volume della giurisprudenza relativa alla Direttiva quadro rispetto alla Direttiva alluvioni si deve, presumibilmente, non solo al più ampio ambito di applicazione della prima, ma anche al fatto che questa è stata promulgata con ben sette anni di anticipo rispetto alla seconda, ragion per cui gli Stati membri hanno potuto accumulare, nel periodo 2000-2007, una notevole esperienza nell'attuazione della legislazione comunitaria sulle acque. Del resto, come si è visto in precedenza, le due direttive fanno perno sulla stessa unità di base, e cioè il distretto di bacino, né mancano i punti di contatto e le opportunità di implementazione congiunta.

Viene qui di seguito proposta una sintetica analisi di questa giurisprudenza, prendendo innanzitutto in esame i casi relativi alla Direttiva quadro (distinguendo tra ricorsi per inadempimento e rinvii pregiudiziali) e, successivamente, quelli attinenti alla Direttiva alluvioni. Tale analisi si focalizzerà su alcuni aspetti di maggior pregnanza; tuttavia, una visione sinottica dei ricorsi per inadempimento e dei rinvii pregiudiziali che hanno riguardato la Direttiva quadro, classificati in base alle disposizioni rilevanti, è offerta nelle Tabelle 1 e 2.

2.1. La Direttiva quadro

2.1.1. I ricorsi per inadempimento

Se si analizzano i ricorsi per inadempimento relativi alla direttiva distinguendo per Stato membro convenuto, si può notare che, dei sedici ricorsi accolti dalla Corte, tre ricorsi concernono la Spagna; due l'Italia; due il Belgio; due la Grecia; due il Portogallo; uno la Danimarca; uno la Germania; uno il Lussemburgo; uno Malta; e uno la Polonia⁶⁰. I due ricorsi respinti riguardano invece la Germania e l'Austria⁶¹.

⁵⁹ I ricorsi per inadempimento sono i seguenti: Corte giust. 2011, C-597/10, *Commissione c. Francia*; Corte giust. 2011, C-20/11, *Commissione c. Polonia*.

⁶⁰ Spagna: C-516/07; C-403/11; C-151/12. Italia: C-85/05; C-85/07. Belgio: C-33/05; C-366/11. Grecia: C-264/07; C-297/11. Portogallo: C-118/05; C-223/11. Danimarca: C-190/14. Germania: C-525-12. Lussemburgo: C-32/05. Malta: C-351/09. Polonia: C-648/13.

⁶¹ Germania: C-525-12. Austria: C-346/14.

Ponendo invece l'attenzione sulle singole disposizioni della direttiva che sono state oggetto dei vari ricorsi, si nota che l'articolo 15 risulta essere la disposizione maggiormente violata, con ben otto casi di inadempimento. Scendendo la classifica, troviamo che l'articolo 24 è stato violato in sei casi; l'articolo 13 in cinque casi; l'articolo 14 in quattro casi; l'articolo 8 in tre casi; e gli articoli 5 e 10 in due casi. Gli articoli 2, 3, 4, 7, 9 e 11, infine, sono stati violati in una sola occasione.

Le prime cinque sentenze per inadempimento relative alla Direttiva quadro sono state emanate negli anni 2005-2006 e hanno avuto come oggetto una violazione dell'articolo 24, spesso dovuta alla mancata adozione da parte degli Stati membri delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva e, nel caso in cui tali disposizioni fossero state emanate, alla mancata comunicazione delle stesse alla Commissione⁶².

I ricorsi per inadempimento relativi all'articolo 15, che, come già detto, risulta essere quello maggiormente violato, hanno avuto luogo dal 2007 al 2014. Ai fini dell'analisi di questi ricorsi occorre però distinguere tra violazioni dell'articolo 15(1) e violazioni dell'articolo 15(2). Il primo richiede l'invio di una copia dei piani di gestione dei bacini idrografici alla Commissione e agli Stati membri interessati entro tre mesi dalla pubblicazione, ed è stato violato in cinque casi⁶³. In tutti, la Corte ha rilevato anche una violazione dell'articolo 13, a causa di omissioni nella predisposizione dei piani di gestione o della mancata pubblicazione degli stessi da parte degli Stati membri. Inoltre, in quattro dei cinque casi, le violazioni degli articoli 13 e 15(1) sono state accompagnate anche da violazioni dell'articolo 14(1)(c), secondo cui co-

⁶² Conformemente all'art. 24(1) della direttiva in esame: "gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 22 dicembre 2003. Essi ne informano immediatamente la Commissione". Ricorsi per inadempimento relativi all'art. 24: *Commissione c. Lussemburgo*, C-32/05, cit.; *Commissione c. Belgio*, C-33/05, cit.; *Commissione c. Germania*, C-67/05, cit.; *Commissione c. Italia*, C-85/05, cit.; *Commissione c. Portogallo*, C-118/05, cit.; *Commissione c. Polonia*, C-648/13, cit.

⁶³ *Commissione c. Portogallo*, C-223/11, cit. (art. 13(6)); *Commissione c. Grecia*, C-297/11, cit. (art. 13(1)-(3) e (6)); *Commissione c. Belgio*, C-366/11, cit. (art. 13(2), (3) e (6)); *Commissione c. Spagna*, C-403/11, cit. (art. 13(1)-(3) e (6)); *Commissione c. Danimarca*, C-190/14, cit. (art. 13(1), (2) e (6)).

pie del progetto del piano di gestione del bacino idrografico devono essere pubblicate e rese disponibili per eventuali osservazioni del pubblico “almeno un anno prima dell’inizio del periodo cui il piano si riferisce”⁶⁴. L’articolo 15(2) disciplina invece la presentazione alla Commissione di relazioni sintetiche concernenti le diverse analisi richieste dall’articolo 5 – le analisi, cioè, delle caratteristiche del distretto idrografico e dell’impatto delle attività umane su di esso, nonché le analisi economiche sull’uso delle acque – e dei programmi di monitoraggio di cui all’articolo 8, ed è stato violato in tre casi⁶⁵. In due di essi (quelli riguardanti l’Italia e la Grecia) le violazioni dell’articolo 15(2) sono state accompagnate dall’inosservanza dell’articolo 5(1), laddove nel caso rimanente (concernente Malta) si è sommata una violazione diretta dell’articolo 8.

Per ciò che concerne le violazioni degli articoli 3, 4, 7 e 10, queste sono state commesse dalla Spagna e sanzionate in due diverse sentenze. La prima, del 2009, ha visto la Spagna violare l’articolo 3(2), (7) e (8), per non aver individuato e designato le autorità competenti in applicazione della disposizione citata, relativamente alle Comunità Autonome della Galizia, dei Paesi Baschi, della Andalusia e delle Canarie⁶⁶. La seconda sentenza, del 2013, riguarda invece la mancata adozione di tutte le misure necessarie ai fini della trasposizione degli articoli 4(8) in materia di “obiettivi ambientali”; 7(2) sul conseguimento di questi obiettivi specificamente per i corpi idrici utilizzati per l’estrazione di acqua potabile; 10(1) e (2), che dispone controlli ambientali relativi agli scarichi nelle acque superficiali; nonché di alcune parti dell’Allegato V in materia di monitoraggio dello stato ecologico e chimico delle acque superficiali, cui l’articolo 8(2) rinvia⁶⁷.

⁶⁴ Così è successo nelle quattro sentenze del 2012: *Commissione c. Portogallo*, C-223/11, cit.; *Commissione c. Grecia*, C-297/11, cit.; *Commissione c. Belgio*, C-366/11, cit.; *Commissione c. Spagna*, C-403/11, cit. Non è stato così nel caso *Commissione c. Danimarca*, C-190/14, cit.

⁶⁵ *Commissione c. Italia*, C-85/07, cit.; *Commissione c. Grecia*, C-264/07, cit.; *Commissione c. Malta*, C-351/09, cit.

⁶⁶ *Commissione c. Spagna*, C-516/07, cit.

⁶⁷ Nello specifico, la Spagna è stata trovata in violazione degli articoli 4(8); 7(2); 10(1) e (2); e di alcune parti dell’Allegato V, in relazione ai bacini idrografici intracomunitari situati fuori dalla Catalogna. Mentre è stata trovata in violazione dei soli arti-

Infine, i casi isolati di violazione degli articoli 2, 9 e 11, accompagnati da violazioni degli articoli 8, 10 e 24, sono stati commessi dalla Polonia, condannata con sentenza del 30 giugno 2016. In essa, la Corte ha rilevato la mancata trasposizione da parte della Polonia di alcune definizioni contenute nell'articolo 2 della Direttiva; dell'articolo 8(1), per quanto riguarda il monitoraggio delle aree protette; dell'articolo 9(2), che impone agli Stati membri di includere, nei piani di gestione dei bacini idrografici, le misure previste per attuare il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, tenendo conto del contributo dei vari settori di impiego dell'acqua; dell'articolo 10(3), in materia di controlli sulle emissioni; dell'articolo 11(5), che richiede l'adozione di eventuali misure supplementari qualora il raggiungimento degli obiettivi ambientali risulti improbabile; nonché dei punti 1.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.4 e 2.4.1 dell'Allegato V, e della parte A, punti da 7.2 a 7.10, dell'Allegato VII della direttiva⁶⁸.

Concludendo con un breve riferimento ai due ricorsi respinti, il primo riguarda la Germania ed è stato rigettato con sentenza del settembre 2014, mentre il secondo concerne l'Austria ed è stato respinto con sentenza del maggio 2016. Nel primo caso, la Commissione europea chiedeva alla Corte di dichiarare che, escludendo taluni servizi (segnatamente, l'arginamento ai fini della produzione di energia idroelettrica, di navigazione e della protezione dalle inondazioni, l'estrazione ai fini di irrigazione e a fini industriali, nonché l'uso privato) dalla nozione di "servizi idrici", la Germania fosse venuta meno agli obblighi su di essa incumbenti in forza dell'articolo 2(38), in cui si fornisce la definizione di "servizi idrici", e dell'articolo 9, in materia di recupero dei costi dei servizi idrici⁶⁹. Su questo caso si tornerà più avanti in questo stesso capitolo⁷⁰.

Nel secondo caso, la Commissione chiedeva alla Corte di dichiarare che, non avendo applicato correttamente le disposizioni dell'artico-

coli 7(2) e 10(1) e (2) relativamente ai bacini idrografici intracomunitari situati in Catalogna: *Commissione c. Spagna*, C-151/12, cit.

⁶⁸ *Commissione c. Polonia*, C-648/13, cit.

⁶⁹ *Commissione c. Germania*, C-525-12, cit.

⁷⁰ Si veda, *infra*, il paragrafo 3.2, dedicato appunto al recupero dei costi dei servizi idrici.

lo 4(1) (che stabilisce gli “obiettivi ambientali”), congiuntamente al paragrafo 7 dello stesso articolo⁷¹, l’Austria fosse venuta meno agli obblighi derivanti dal combinato disposto dell’articolo 4(3) TUE e dell’articolo 288 TFUE⁷². Nello specifico, secondo il ricorso della Commissione, l’Austria avrebbe cercato di eludere il divieto di deterioramento previsto dall’articolo 4(1) della Direttiva quadro sulle acque, modificando, in sede di autorizzazione della costruzione di una centrale idroelettrica, la classificazione delle analisi delle acque del fiume Schwarze Sulm (e violando pertanto i requisiti necessari ai fini di un’esenzione *ex* articolo 4(7)). La Commissione chiedeva dunque al giudice di dichiarare che lo Stato convenuto avesse violato gli obblighi su di esso incombenti in forza dell’articolo 4(3) TUE, in combinato disposto con l’articolo 288 TFUE, che, stando alla giurisprudenza della Corte, obbligherebbe gli Stati membri ad astenersi, in pendenza del termine di recepimento della direttiva, dall’adottare disposizioni atte a compromettere seriamente il raggiungimento degli obiettivi di quest’ultima.

⁷¹ Il paragrafo 7 riguarda la possibilità di invocare deroghe, ciò di cui si parla *infra*, paragrafo 3.3.

⁷² *Commissione c. Austria*, C-346/14, cit.

LE DIRETTIVE ALLA PROVA DELL'ATTUAZIONE IN EUROPA

Tabella 1 - I ricorsi per inadempimento relativi alla Direttiva quadro sulle acque, per articolo interpretato (evidenziati quelli respinti)

art. 2	Polonia C-648/13 (2016) art. 2(19), (20), (26) e (27)	Spagna C-516/07 (2009) art. 3(2), (7) e (8)	art. 4	Spagna C-151/12 (2013) art. 4(8)	art. 5	Italia C-85/07 (2007) art. 5(1)	art. 7	Spagna C-151/12 (2013) art. 7(2)	art. 8	Malta C-351/09 (2010) art. 8(1) e (2)	art. 9	Polonia C-648/13 (2016) art. 9(2)	art. 10	Spagna C-151/12 (2013) art. 10(1) e (2)	art. 11	Polonia C-648/13 (2016) art. 11(5)	art. 13	Portogallo C-232/11 (2012) art. 13(6)	art. 14	Portogallo C-232/11 (2012) art. 14(1)(g)	art. 15	Italia C-85/07 (2007) art. 15(2)	art. 24	Lussemburgo C-32/05 (2006)
	Germania C-525/12 (2014) Art.2(38)		Austria C-346/14 (2016) art. 4(1) e (7)	Grecia C-264/07 (2008) art. 5(1)				Spagna C-151/12 (2013) art. 8(2)	Polonia C-648/13 (2016) art. 8(1)	Germania C-525-12 (2014)	Polonia C-648/13 (2016) art. 10(3)						Grecia C-297/11 (2012) art. 13(1), (2), (3) e (6)	Belgio C-366/11 (2012) art. 13(2), (3) e (6)	Belgio C-366/11 (2012) art. 14(1)(g)	Grecia C-297/11 (2012) art. 14(1)(g)	Malta C-351/09 (2010) art. 15(2)	Germania C-67/05 (2005)		
																	Spagna C-403/11 (2012) art. 13(1), (2), e (6)	Belgio C-366/11 (2012) art. 14(1)(g)	Portogallo C-223/11 (2012) art. 15(1)	Portogallo C-223/11 (2012) art. 15(1)	Italia C-85/05 (2006)			
																	Danimarca C-190/14 (2014) art. 13(1), (2) e (6)	Belgio C-366/11 (2012) art. 15(1)	Grecia C-297/11 (2012) art. 15(1)	Portogallo C-118/05 (2006)				
																		Spagna C-403/11 (2012) art. 15(1)	Belgio C-366/11 (2012) art. 15(1)	Polonia C-648/13 (2016)				

2.1.2. I rinvii pregiudiziali

Come si può notare nella Tabella 2 più sotto, ben quattro dei cinque rinvii pregiudiziali inerenti alla Direttiva quadro hanno riguardato il suo articolo 4, mentre in un’occasione il rinvio ha riguardato anche gli articoli 9, 13, 14, e 24⁷³.

Riguardo al primo rinvio, la questione veniva sollevata in merito a vari ricorsi di annullamento, proposti da un’amministrazione prefettizia greca, aventi a oggetto atti relativi al progetto di parziale deviazione del corso dell’Aspropotamo, in Tessaglia⁷⁴. Nella prima questione, il giudice del rinvio chiedeva alla Corte se l’articolo 13(6) della direttiva stabilisse unicamente un termine per l’elaborazione dei piani di gestione dei distretti idrografici, o se fissasse anche un termine specifico per la trasposizione di alcune disposizioni degli articoli 3, 4, 5, 6, 9, 13 e 15 della direttiva. In risposta a questo primo quesito, la Corte ha dichiarato che il citato articolo 13(6) e l’articolo 24(1) devono essere interpretati nel senso che essi fissano, rispettivamente, al 22 dicembre 2009 la data di scadenza del termine impartito agli Stati membri per la pubblicazione dei piani di gestione dei distretti idrografici, e al 22 dicembre 2003 la data di scadenza del termine massimo concesso agli Stati membri per

⁷³ Si vedano: *Symvoulio tis Epikrateias – Grecia*, C-43/10, cit.; *Bundesverwaltungsgericht – Germania*, C-461/13, cit.; *Općinski sud u Velikoj Gorici – Croazia*, C-686/15, cit.; *Verwaltungsgerichtshof – Austria*, C-529/15, cit.; *Verwaltungsgerichtshof – Austria*, C-664/15, cit.

⁷⁴ In un primo momento, il Consiglio di Stato decise di annullare le decisioni approvate dal Governo greco in merito ai parametri ambientali relativi al progetto, poiché esse non erano fondate su uno studio di impatto ambientale completo. Il Ministero dell’Ambiente e dei Lavori pubblici predispose poi uno studio integrativo per la valutazione di impatto ambientale del progetto, che venne successivamente approvato dal Governo. Tuttavia, il Consiglio di Stato annullò anche queste decisioni, poiché, a suo parere, il progetto non era inserito in un “programma di sviluppo sostenibile” delle risorse. Per superare questi vincoli posti dal Consiglio di Stato, fu dunque emanata una legge che dichiarava che il progetto era di vasta portata e d’interesse nazionale, e si decise così di proseguire i lavori. Contro quest’ultima decisione furono proposti i ricorsi oggetto della richiesta che il Consiglio di Stato sottopose da ultimo alla Corte di giustizia dell’Unione europea.

realizzare la trasposizione della direttiva, e segnatamente dei suoi articoli 3(6), 9, 13 e 15⁷⁵. Con le successive questioni, il giudice del rinvio chiedeva se la Direttiva 2000/60/CE confliggesse con una norma nazionale che autorizzava, prima del 22 dicembre 2009, un trasferimento di acqua da un bacino idrografico a un altro o da un distretto idrografico a un altro quando ancora non fossero stati adottati dalle autorità nazionali competenti i Piani di gestione dei distretti idrografici interessati. Inoltre, il giudice del rinvio chiedeva, in sostanza, quali fossero, nel caso in cui la direttiva non pregiudicasse la validità di tale norma nazionale, le specifiche condizioni da rispettare affinché tale trasferimento di acqua potesse aver luogo. La Corte ha risposto a queste domande dichiarando che la direttiva non osta, in linea di principio, a una norma nazionale che autorizzi, prima del 22 dicembre 2009 e quando ancora non siano stati adottati dalle autorità nazionali competenti i Piani di gestione dei distretti idrografici interessati, trasferimenti di acqua come quelli summenzionati, posto comunque che un tale trasferimento non deve compromettere seriamente la realizzazione degli obiettivi prescritti dalla direttiva (fatte salve le deroghe previste dall'articolo 4(7) della stessa). Inoltre, la Corte ha precisato che l'impossibilità per il bacino idrografico o per il distretto idrografico ricevente di soddisfare con le proprie risorse idriche il proprio fabbisogno di acqua potabile, di produzione di elettricità o di irrigazione non è una condizione indispensabile affinché un simile trasferimento d'acqua sia compatibile con la direttiva, purché siano soddisfatte le altre condizioni menzionate⁷⁶. Infine, rispondendo all'ultima questione posta dal giudice del rinvio in relazione alla Direttiva quadro, la Corte ha specificato che il fatto che un parlamento nazionale approvi dei Piani di gestione di bacini idrografici, quali quelli controversi nel giudizio principale, senza che sia stata attuata alcuna procedura di informazione, consultazione o partecipazione del pubblico, non rientra nella sfera di applicazione dell'articolo 14 della direttiva, e in particolare in quella del paragrafo 1 di tale disposizione⁷⁷.

Per ciò che concerne il secondo rinvio pregiudiziale, la questione veniva sollevata in merito all'autorizzazione – rilasciata dall'autorità

⁷⁵ *Symvoulio tis Epikrateias – Grecia*, C-43/10, cit., par. 1 del dispositivo.

⁷⁶ *Ibidem*, par. 2 del dispositivo.

⁷⁷ *Ibidem*, par. 3 del dispositivo.

federale competente – a incrementare la profondità di vari tratti del fiume Weser, situato nel nord-ovest della Germania, al fine di consentire il passaggio di navi da carico più larghe nei porti di Bremerhaven, Brake e Brema. Nella domanda di pronuncia pregiudiziale, che verteva sull'interpretazione dell'articolo 4(1)(a), da *sub i*) a *sub iii*), della direttiva, il giudice del rinvio chiedeva alla Corte se la direttiva fosse applicabile a una tale procedura di autorizzazione o se si limitasse a enunciare obiettivi di pianificazione di gestione. Il giudice chiedeva inoltre quali fossero, stando al sopracitato articolo, i criteri determinanti per valutare l'esistenza di un deterioramento dello stato di un corpo idrico. La Corte ha affermato che, in primo luogo, l'articolo 4(1)(a):

deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri sono tenuti – salvo concessione di una deroga – a negare l'autorizzazione di un particolare progetto qualora esso sia idoneo a provocare un deterioramento dello stato di un corpo idrico superficiale oppure qualora pregiudichi il raggiungimento di un buono stato delle acque superficiali o di un buon potenziale ecologico e di un buono stato chimico di tali acque alla data prevista da tale direttiva⁷⁸.

In secondo luogo, in riferimento alla cruciale nozione di “deterioramento dello stato” di un corpo idrico superficiale, la Corte ha chiarito che essa:

dev'essere interpretata nel senso che si è in presenza di un deterioramento quando lo stato di almeno uno degli elementi di qualità, ai sensi dell'allegato V di tale direttiva, si degradi di una classe, anche se tale deterioramento non si traduce in un deterioramento nella classificazione, nel complesso, del corpo idrico superficiale. Tuttavia, se l'elemento di qualità di cui trattasi, ai sensi di tale allegato, si trova già nella classe più bassa, qualunque deterioramento di detto elemento costituisce un «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale, ai sensi di tale articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i)⁷⁹.

Riguardo al terzo rinvio, la questione veniva sollevata nell'ambito di una controversia insorta tra una società croata fornitrice dei servizi mu-

⁷⁸ *Bundesverwaltungsgericht – Germania*, C-461/13, cit., par. 1 del dispositivo.

⁷⁹ *Ibidem*, par. 2 del dispositivo.

nicipali di distribuzione dell'acqua e una signora che si rifiutava di pagare la parte fissa del prezzo dei servizi idrici, quella cioè calcolata indipendentemente dal consumo effettivo. Il giudice del rinvio chiedeva, in sostanza, se la Direttiva 2000/60/CE dovesse essere interpretata in senso confliggente con una normativa nazionale per cui il prezzo dei servizi idrici fatturato al consumatore comprende non soltanto una parte variabile calcolata in funzione del volume di acqua realmente consumato dall'interessato, ma anche una parte fissa corrispondente ad altri oneri tipici del servizio, come allacciamento, manutenzione, analisi, ecc. In risposta al quesito, la Corte ha innanzitutto fatto notare che la Direttiva quadro non persegue un'armonizzazione totale delle normative degli Stati membri in materia di acque: l'obiettivo della direttiva è quello di preservare e migliorare l'ambiente acquatico e la qualità delle acque all'interno dell'Unione; tuttavia, gli strumenti atti a raggiungere questo obiettivo sono rimessi alla valutazione degli Stati membri⁸⁰. Inoltre, una tariffazione dell'acqua che includa una parte di prezzo variabile connessa al consumo effettivo e una parte fissa è prassi ricorrente tra gli Stati. Perciò, la Corte ha concluso che la Direttiva quadro non osta a una normativa nazionale come quella nel caso di specie.

Il quarto rinvio pregiudiziale concerneva la gestione di una centrale idroelettrica sul fiume Mürz, in Austria. Secondo il ricorrente – titolare di una licenza di pesca su un tratto di tale fiume – la gestione di tale centrale avrebbe provocato gravi danni all'ambiente e ai pesci che lo abitano. La gestione era però stata autorizzata conformemente alla legge sul diritto delle acque del 1959, e questo, stando alla legge federale austriaca sulla responsabilità ambientale, avrebbe escluso la sussistenza di un danno ambientale. Il ricorrente sosteneva dunque di fronte alla Corte amministrativa austriaca che una tale normativa fosse in contrasto con la Direttiva 2004/35 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. La Corte amministrativa austriaca decideva così di rinviare la questione alla Corte di giustizia, chiedendo se la Direttiva 2004/35 confliggesse con una normativa nazionale che esclude la sussistenza del danno ambientale per il sol fatto che l'attività incriminata è coperta da un'autorizzazione conforme al

⁸⁰ *Općinski sud u Velikoj Gorici – Croazia*, C-686/15, cit., par. 18 e 21.

diritto nazionale. Per ciò che interessa il tema del presente volume, il giudice del rinvio chiedeva anche se, nel caso in cui fosse stata rilasciata un'autorizzazione in applicazione delle disposizioni nazionali senza l'esame dell'osservanza delle condizioni previste all'articolo 4(7) della Direttiva quadro sulle acque, il giudice medesimo dovesse verificare d'ufficio se ricorressero le condizioni previste da tale disposizione ai fini dell'accertamento della sussistenza di un danno ambientale ai sensi dell'articolo 2(1)(b) della Direttiva 2004/35. In risposta a questo quesito, la Corte ha affermato che il giudice nazionale non è tenuto a verificare d'ufficio se le condizioni previste all'articolo 4(7) della Direttiva quadro siano state soddisfatte o meno, ai fini dell'accertamento di un danno ambientale ai sensi dell'articolo 2(1)(b) della Direttiva 2004/35. Quest'obbligo incombe sulle autorità nazionali competenti ad autorizzare un progetto prima del rilascio dell'autorizzazione. In altre parole, il giudice nazionale non è obbligato a sostituirsi all'esecutivo; ciò detto, nel caso in cui quest'ultimo non avesse effettuato il dovuto esame, può sempre dichiarare l'illegittimità dell'atto impugnato⁸¹.

Il quinto e ultimo rinvio pregiudiziale verteva sull'interpretazione dell'articolo 4 della Direttiva quadro, congiuntamente all'articolo 9 della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (la Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Unione europea e dai suoi Stati membri)⁸². Il rinvio nasceva da una controversia insorta in Austria tra un'organizzazione non governativa ambientalista (la Pro-ect) e un'Autorità di distretto in merito alla richiesta della prima di essere riconosciuta come parte in un procedimento relativo a una domanda di proroga dell'autorizzazione concessa, in forza della normativa nazionale sulle acque, a un impianto di innevamento. Dopo che la domanda e un primo ricorso erano stati respinti, l'organizzazione ambientalista aveva adito la Corte amministrativa austriaca sostenendo che l'articolo 2(4)-(5) e l'articolo 9(3) della Convenzione di Aarhus le conferivano la qualità di parte nei procedimenti che si svolgono ai sensi della normativa in materia di acque, e di avere un interesse giuridico al

⁸¹ *Verwaltungsgerichtshof – Austria*, C-529/15, cit., parr. 38-40 della sentenza.

⁸² Citata anche *infra*, nel paragrafo 3.1 dedicato alla partecipazione del pubblico.

rispetto delle disposizioni del diritto dell'Unione in materia di protezione dell'ambiente, tra cui, in particolare, quelle della Direttiva quadro che il progetto di cui si trattava avrebbe violato in misura considerevole. Il giudice del rinvio chiedeva dunque se l'articolo 4 della Direttiva 2000/60/CE, o la suddetta direttiva in quanto tale, dovessero essere interpretati nel senso che un'organizzazione per la tutela dell'ambiente, in forza dell'articolo 9(3) della Convenzione di Aarhus, dovesse avere la possibilità di impugnare dinanzi a un giudice una decisione di autorizzazione, disciplinata esclusivamente dalla normativa in materia di acque, di un progetto che non è sottoposto a una valutazione di impatto ambientale ai sensi della Direttiva 2011/92 concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. In risposta al quesito, la Corte ha innanzitutto asserito che l'articolo 4(1)(a) della Direttiva quadro impone l'obbligo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici e si rivolge agli Stati membri, e che l'effetto utile della direttiva nonché la sua finalità di tutela dell'ambiente richiedono che i privati o, se del caso, un'organizzazione non governativa per la tutela dell'ambiente debitamente costituita possano avvalersene in giudizio⁸³. La Corte dunque ha affermato che:

l'articolo 9, paragrafo 3, della Convenzione [di Aarhus] [...] in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, dev'essere interpretato nel senso che un'organizzazione per la tutela dell'ambiente debitamente costituita e operante conformemente ai requisiti previsti dal diritto nazionale deve poter impugnare dinanzi a un organo giurisdizionale una decisione di autorizzazione di un progetto che possa essere contrario all'obbligo di impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici quale imposto dall'articolo 4 della direttiva 2000/60/CE⁸⁴.

Il giudice del rinvio chiedeva inoltre se, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, il rispetto della Convenzione di Aarhus fosse garantito qualora uno Stato membro preveda un diritto di ricorso giurisdizionale contro la decisione amministrativa in oggetto, o se tale rispetto richiedesse inoltre che i diritti conferiti dalla Diretti-

⁸³ *Verwaltungsgerichtshof – Austria*, C-664/15, cit., par. 34 della sentenza.

⁸⁴ *Ibidem*, par. 1 del dispositivo.

va 2000/60/CE possano già essere invocati nell'ambito del procedimento amministrativo. In risposta a questo ulteriore quesito, la Corte ha innanzitutto chiarito che tale questione è distinta rispetto alla precedente e dev'essere esaminata alla luce del solo articolo 6 della Convenzione di Aarhus, che costituisce parte integrante del diritto dell'Unione. La suddetta disposizione conferisce al pubblico, in particolare, il diritto di partecipare "effettivamente al processo decisionale in materia ambientale". Tuttavia, tali diritti di partecipazione si applicano solo nel caso di una decisione in merito ad attività elencate nell'Allegato I della Convenzione, oppure che non sono ivi presenti, ma che possano avere un effetto significativo sull'ambiente. È in tale contesto che la Corte ha posto l'accento sull'articolo 14 della Direttiva quadro, che prevede per gli Stati membri l'obbligo di promuovere la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della stessa, e ha dichiarato che spetta al giudice del rinvio interpretare il diritto processuale in un senso che sia conforme all'articolo 14(1) della direttiva, al fine di consentire a una organizzazione per la tutela dell'ambiente come la Protect di partecipare in qualità di parte nel procedimento⁸⁵. Pertanto, la Corte ha concluso che:

il combinato disposto dell'articolo 9, paragrafo 3, [della Convenzione di Aarhus] [...] e dell'articolo 47 della Carta nonché dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2000/60 dev'essere interpretato nel senso che osta a una normativa processuale nazionale che esclude, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, le organizzazioni per la tutela dell'ambiente dal diritto di partecipazione, in quanto parte nel procedimento, a un procedimento di autorizzazione diretto ad attuare la direttiva 2000/60 e che limita il diritto di ricorso per impugnare decisioni adottate in esito a tale procedimento alle sole persone aventi tale qualità⁸⁶.

⁸⁵ *Ibidem*, par. 80 della sentenza.

⁸⁶ *Ibidem*, par. 2 del dispositivo.

Tabella 2 - I rinvii pregiudiziali relativi alla Direttiva quadro sulle acque, per articolo interpretato

art. 4	art. 9	art. 13	art. 14	art. 24
Grecia C-43/10 (2012) art. 4(7)	Croazia C-686/15 (2016)	Grecia C-43/10 (2012) art. 13(6)	Austria C-664/15 (2017) art. 14(1)	Grecia C-43/10 (2012) art. 24(1)
Germania C-461/13 (2015) art. 4(1)(a) da sub i) a sub iii)				
Austria C-529/15 (2017) art. 4(7)				
Austria C-664/15 (2017)				

2.2. La Direttiva alluvioni

Come già anticipato, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa alla Direttiva alluvioni non si contraddistingue di certo per densità. Difatti, i ricorsi per inadempimento in merito alla direttiva in esame sono soltanto due⁸⁷. Gli Stati membri convenuti nei due ricorsi per inadempimento sono, rispettivamente, la Francia e la Polonia. In entrambi i casi, la Commissione aveva chiesto alla Corte di dichiarare che, non avendo adottato tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva, e, in ogni caso, non avendo comunicato alla Commissione tali disposizioni, gli Stati in causa fossero venuti meno ai propri obblighi derivanti dall'articolo 17(1) di detta direttiva⁸⁸. In nessuno dei due casi, però, la

⁸⁷ *Commissione c. Francia*, C-597/10, cit.; *Commissione c. Polonia*, C-20/11, cit.

⁸⁸ L'art. 17(1) recita: "Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 26 novembre 2009. Essi ne informano immediatamente la Commissione".

Corte è arrivata a sentenza, poiché la Commissione ha rinunciato a procedere. In entrambi i casi, tuttavia, gli Stati membri hanno garantito l'entrata in vigore delle disposizioni interne attuative soltanto in seguito al ricorso da parte della Commissione, che dunque ha chiesto, e ottenuto, che le spese fossero poste a carico delle parti convenute in giudizio⁸⁹.

3. *Le principali questioni relative all'attuazione*

3.1. *La partecipazione dei portatori di interesse*

Si è già accennato in precedenza⁹⁰ all'importanza della partecipazione attiva e alla necessità del coinvolgimento del pubblico nell'ambito della Direttiva quadro sulle acque. Tuttavia, è necessario espandere ora la definizione di questi concetti, in quanto basilari per una comprensione approfondita di ambo le direttive. L'efficacia di queste, infatti, dipende in larga parte dalla capacità di adottare processi partecipati e negoziati in cui vengano coinvolte tutte le parti interessate, dal momento che il raggiungimento dei loro obiettivi (il buono stato ecologico e chimico delle acque, da un lato, e la gestione del rischio di alluvioni, dall'altro) è indissolubilmente legato a fattori socio-economici al di là della portata e, soprattutto, del controllo dei vari livelli di governo che si occupano della politica ambientale. In quest'ottica, la partecipazione dei c.d. portatori di interesse (in inglese, *stakeholder*) comporta la possibilità di controllare e influenzare, almeno in una certa misura, tali fattori esogeni.

⁸⁹ Stando all'art. 78 delle regole di procedura della Corte di giustizia dell'Unione europea: "Se il ricorrente comunica per iscritto alla Corte che intende rinunciare agli atti, il presidente ordina la cancellazione della causa dal ruolo e provvede sulle spese conformemente all'articolo 69, paragrafo 5". L'art. 69(5) recita a sua volta: "La parte che rinuncia agli atti è condannata alle spese se l'altra parte conclude in tal senso nelle sue osservazioni sulla rinuncia agli atti. Tuttavia, su domanda della parte che rinuncia agli atti, le spese sono poste a carico dell'altra parte se ciò appare giustificato dal comportamento di quest'ultima".

⁹⁰ V. il paragrafo 1.5 del Capitolo primo.

Del resto, quello verso un ampliamento delle occasioni di partecipazione è un orientamento internazionale ormai pienamente consolidato, anche grazie a strumenti giuridici quali, per esempio, l'Agenda 21⁹¹ e la Convenzione di Aarhus⁹². Infatti, come esplicitato nel Principio 10 della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, adottata nel 1992 (e nell'ambito della quale è stata adottata l'Agenda 21), “il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli”⁹³.

In questo contesto, le due direttive – e la 2000/60/CE *in primis*, attraverso il suo articolo 14 – hanno un ruolo importante nell'affermare i principi di sussidiarietà e di governo multilivello delle risorse idriche, abbracciando un concetto di gestione dell'acqua non più completamente *top-down* ma, almeno in parte, *bottom-up*. Il minor peso riservato alla

⁹¹ L'Agenda 21 (più precisamente, *Agenda 21: Program of Action for Sustainable Development*, UN Doc. A/Conf.151/26) è un documento programmatico sottoscritto da più di 170 Paesi in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED) svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992. Esso è formato da quaranta capitoli e suddiviso in quattro sezioni: dimensione economica e sociale, conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo, rafforzamento del ruolo delle forze sociali e strumenti d'implementazione. In particolare, l'articolo 28 riconosce la partecipazione degli attori locali come essenziale per il perseguimento degli obiettivi di uno sviluppo sostenibile. Al paragrafo 3 della medesima disposizione viene precisato come, attraverso la consultazione, le autorità locali possano apprendere informazioni dai cittadini, dalle comunità locali e dal settore industriale, e sulla base di queste formulare le migliori strategie.

⁹² La Convenzione di Aarhus (*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, 2161 U.N.T.S. 447) è stata adottata nel 1998, a seguito di una proposta della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE), ed è entrata in vigore il 30 ottobre 2001. Essa è stata ratificata finora da quarantasette Stati. Trattandosi di un c.d. accordo misto, della Convenzione sono parti tutti gli Stati membri dell'Unione europea e l'Unione europea stessa. Quest'ultima l'ha infatti adottata nel 2005, con la Decisione n. 2005/370/CE del Consiglio del 17 febbraio 2005 (pubblicata in G.U. L 124/1). In Italia, la Convenzione è stata ratificata nel 2001 con la legge n. 108 del 16 marzo 2001 (pubblicata nella G.U. 85 – s.o. n. 80). Il documento si basa su tre principi cardine, detti anche “pilastri”: accesso alle informazioni di tipo ambientale; partecipazione del pubblico ai processi decisionali rilevanti per l'ambiente; e accesso alla giustizia in materia ambientale.

⁹³ *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I), Principio 10.

partecipazione nella Direttiva alluvioni⁹⁴, come già notato nel paragrafo 3 del Capitolo primo, non rende meno importanti, ai fini dell'efficace applicazione di questa, i processi partecipativi. Al contrario, essi costituiscono un significativo punto di contatto tra i due strumenti, che comporta l'opportunità di sincronizzare le fasi di consultazione dei portatori d'interesse e di organizzare il loro coinvolgimento attivo, allo stesso tempo, sia sulla gestione dell'acqua che sulla gestione del territorio al fine di mitigare il rischio di alluvioni. Ciò è tanto più vero per il fatto che oggi si suggerisce, da più parti, che le politiche ambientali degli Stati siano improntate al c.d. approccio integrato nella gestione delle risorse idriche⁹⁵: un *modus operandi* che anche l'Unione europea ha adottato nelle sue direttive.

Ma cosa si deve intendere per “partecipazione”? In effetti, come sottolineato da una ricca letteratura, il termine presenta numerose definizioni, da cui discendono, di conseguenza, diverse modalità di concreta applicazione⁹⁶. Per quel che è di nostro interesse va notato che, nella Direttiva quadro, alle espressioni, tra loro simili, “partecipazione attiva di tutte le parti interessate”⁹⁷, “partecipazione dell'opinione pubblica”⁹⁸ e “partecipazione del pubblico”⁹⁹ si affianca l'idea di “consultazione”. La partecipazione è intesa, dalla Commissione, come

⁹⁴ V. artt. 9(3) e 10 Direttiva alluvioni.

⁹⁵ Il concetto di *Integrated Water Resources Management* (IWRM) è definito dalla Partnership globale per l'acqua (*Global Water Partnership*, una rete internazionale di associazioni che intende promuovere una politica basata sul ciclo integrato dell'acqua) come un processo di gestione coordinata di acqua, suolo e risorse naturali alla prima collegate, in modo da bilanciare gli interessi economici con uno sviluppo sostenibile delle risorse.

⁹⁶ Sulle varie teorie della partecipazione ambientale un utile compendio è in M.S. REED, *Stakeholder Participation for Environmental Management: A Literature Review*, in *Biological Conservation*, 141, 2008, pp. 2417-2431.

⁹⁷ Art. 14 Direttiva quadro (ma v. anche art. 9(3) Direttiva alluvioni). Si noti che nella versione inglese questa disposizione parla di *involvement* (laddove nel Preambolo della Direttiva quadro si opta per il termine *participation*): il fatto che le parole debbano essere intese come equivalenti è attestato dall'utilizzo, nella versione italiana della direttiva, del termine “partecipazione” per tradurre sia l'una che l'altra.

⁹⁸ Punto 14 del Preambolo della Direttiva quadro.

⁹⁹ Punto 46 del Preambolo della Direttiva quadro.

the involvement of individuals, associations, organisations or groups (i.e. the public) in the process of preparation and implementation of [River Basin Management Plans] in order to raise awareness and increase acceptance and commitment by promoting a sense of ownership¹⁰⁰.

Non v'è dubbio che agli altri termini utilizzati nella Direttiva 2000/60/CE, quali "involvement" e "consultation", debba essere attribuito un significato analogo, dovendo essi essere letti alla luce dell'obiettivo della direttiva, e cioè quello di garantire la possibilità per le persone "to influence the outcome of plans and working processes"¹⁰¹. In tal modo si può garantire il miglioramento del processo decisionale, con l'obiettivo di giungere a un risultato finale in cui le misure previste dalle due direttive siano attuate attraverso un numero minore di dissensi e ritardi e una maggiore accettazione da parte di tutte le parti coinvolte. Per questo motivo si parla della partecipazione come di uno strumento capace di promuovere un "more open government and more democratic attitudes among the public"¹⁰².

Le parti interessate devono dunque essere coinvolte. Così come la parola "partecipazione", però, anche il termine "interesse" è, in linea di principio, ambiguo. E, ciononostante, esso è molto importante, poiché la sua definizione può ripercuotersi sulla platea di soggetti coinvolti. Comunque, se nei casi in cui la titolarità di un interesse comporta determinate conseguenze giuridiche – quali la possibilità di adire una corte o accedere a determinate informazioni – è lecito identificare dei soggetti interessati e altri che non lo sono¹⁰³, nel caso delle direttive in

¹⁰⁰ AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Public Participation: Contributing to Better Water Management*, EEA Report n. 3, 2014, p. 11.

¹⁰¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy: Guidance Document No. 8*, cit., p. 22.

¹⁰² COMMISSIONE EUROPEA, *Public Participation and the European Water Framework Directive*, Inception report of the HarmoniCOP project, 2013, p. 2.

¹⁰³ Sul concetto (giuridico) di interesse in generale, ma con particolare riferimento alla summenzionata Convenzione di Aarhus, un inquadramento teorico è offerto da P. TURRINI, *Participatory Rights and the Notion of Interest in Environmental Decision-making: A Theoretical Sketch and Some International Legal Considerations*, in E.J. LOHSE, M. POTO (a cura di), *Participatory Rights in the Environmental Decision-*

esame, in cui i portatori di interesse sono semplicemente incoraggiati a esprimere la propria opinione sulle misure adottate dagli Stati membri, si può senz'altro pensare che la partecipazione sia aperta a tutti coloro che desiderino far sentire la propria voce. Naturalmente, siccome gli Stati membri sono tenuti a coinvolgere attivamente il pubblico, nel mettere in atto il processo partecipatorio una selezione di coloro che sono maggiormente interessati dalle decisioni che verranno prese si renderà necessaria¹⁰⁴: se infatti le informazioni sono offerte al pubblico (*public*) in senso lato senza limitazioni, gli organi di governo dovranno attivarsi per assicurare la partecipazione delle parti che possono essere definite come interessate (*interested parties*)¹⁰⁵. È comunque interessante notare che la stessa Direttiva quadro cita – ed è l'unico caso in cui essa esplicita i “bersagli” dell'opera di coinvolgimento – gli utenti del servizio idrico¹⁰⁶.

Poiché gli *stakeholder* ricoprono un ruolo non meno che essenziale nell'elaborazione dei Piani di gestione di bacino e dei Piani di rischio alluvioni, l'identificazione di questi o quei portatori d'interesse può avere significative conseguenze sull'attuazione delle direttive, e, in particolare, aiuta a perseguire obiettivi più realistici e valutazioni economiche più precise¹⁰⁷. In ciò, è evidente l'impatto che l'articolo 14 della Direttiva quadro può avere sulle altre disposizioni della stessa: rimanendo agli esempi appena citati, il coinvolgimento dei portatori d'interesse può influire sul raggiungimento degli obiettivi ambientali – e in particolare l'ottenimento di un buono stato ecologico dei bacini idrici –

Making Process and the Implementation of the Aarhus Convention: A Comparative Perspective, Berlin, 2015, pp. 59-73.

¹⁰⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy: Guidance Document No. 8*, cit., pp. 15-16.

¹⁰⁵ In quest'ottica, ha senso l'analisi disgiunta delle due espressioni (“public” e “interested parties”): v. V. MOLASCHI, *La partecipazione dei privati al governo della gestione delle acque. Riflessioni sull'attuazione della Direttiva quadro 2000/60/CE*, in M. ANDREIS (a cura di), *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Torino, 2015, p. 152.

¹⁰⁶ V. Punti 14 e 46 del Preambolo della Direttiva quadro.

¹⁰⁷ J. STANTURF, P. MADSEN, D. LAMB, *A Goal-Oriented Approach to Forest Landscape Restoration*, New York, 2012, p. 415.

ex articolo 4(1)¹⁰⁸ così come sul calcolo dei costi sproporzionati in base all'articolo 4(3)-(5)¹⁰⁹. Inoltre – e questo è un tema di notevole importanza, discusso nella letteratura specialistica ma talvolta sottovalutato nella prassi – la “corretta proporzione” tra i vari tipi di portatori di interesse (cittadini direttamente colpiti dalle decisioni, rappresentanti delle istituzioni, tecnici e altri esperti) si ripercuote sulla possibilità di giungere a decisioni che siano allo stesso tempo informate e accettabili, e cioè, in ultima istanza, equilibrate¹¹⁰.

Quanto appena detto – l'ampia gamma dei processi partecipativi, la possibilità di intendere in diversi modi l'interesse a partecipare, e la spendibilità della partecipazione in vari ambiti, specialmente in relazione a strumenti giuridici di vasta portata come le direttive su acque e alluvioni – rende un'immagine piuttosto articolata del tema della partecipazione. In effetti, l'unico modo per farla funzionare efficacemente consiste nella sperimentazione sul campo. In Paesi come l'Italia è purtroppo assente una tradizione consolidata di partecipazione nella pianificazione delle politiche idriche e nella gestione delle acque, e ciò rende relativamente difficile arrivare a una partecipazione effettiva dei portatori di interesse¹¹¹. Il proposito di una loro inclusione che sia la più ampia possibile porta dunque necessariamente a confrontarsi con le diverse esperienze sviluppate in altri Stati membri. In Paesi come, ad esempio, la Danimarca è presente da molto tempo un approccio partecipato, capace di coinvolgere, tra gli altri, attori locali e ONG, ed è stato per-

¹⁰⁸ S. VALINIA ET AL., *Problems with the Reconciliation of Good Ecological Status and Public Participation in the Water Framework Directive*, in *Science of the Total Environment*, 433, 2012, pp. 482-490.

¹⁰⁹ S.A.L. WRIGHT, O. FRITSCH, *Operationalising Active Involvement in the EU Water Framework Directive: Why, When and How?*, in *Ecological Economics*, 70, 2011, p. 2271.

¹¹⁰ Per esempio, sul rapporto tra esperti e politici in Norvegia, si veda S. HOVIK, G. SANDKJÆR HANSSSEN, *Implementing the EU Water Framework Directive in Norway: Bridging the Gap Between Water Management Networks and Elected Councils?*, in *Journal of Environmental Policy and Planning*, 18, 2016, pp. 535-555.

¹¹¹ Per una panoramica sulla (assenza di) tradizione in Italia, v. A. MASSARUTTO ET AL., *Public Participation in River Basin Management Planning in Italy: An Unconventional Marriage of Top-Down Planning and Corporative Politics*, 2003, disponibile alla pagina: http://www.harmonicop.uni-osnabrueck.de/_files/_down/Italy.pdf.

tanto piuttosto agevole implementare le indicazioni fornite dalle direttive¹¹². Un altro caso interessante, in cui l'obbligo di sollecitare la partecipazione è stato preso sul serio, è quello olandese¹¹³, mentre in Svezia, fin dagli anni Cinquanta, si sono organizzate delle associazioni volontarie che riuniscono enti locali, gruppi industriali e altri *stakeholder* per la gestione delle risorse idriche¹¹⁴.

Certamente, non si può tacere l'esistenza di un rischio nel traslare in Italia un modello nato in contesti diversi, che è il rischio di adottare un approccio partecipativo mal coordinato e di minor efficacia, ciò che porterebbe a risposte limitate e scarsamente rappresentative degli interessi degli *stakeholder*. Inoltre, se gli obiettivi della partecipazione non sono raggiunti o gli *input* del pubblico non sono presi in adeguata considerazione, il risultato può essere una ridotta fiducia nelle autorità, un maggior numero di problemi d'implementazione e un minor grado di apprendimento sociale (*social learning*)¹¹⁵.

¹¹² Si veda S. WRIGHT, B.H. JACOBSEN, *Participation in the Implementation of the Water Framework Directive in Denmark: The Prospects for Active Involvement*, in *Water Policy*, 13, 2011, pp. 232-249.

¹¹³ Si veda J. BEHAGEL, S. VAN DER AREND, *What Institutions Do: Grasping Participatory Practices in the Water Framework Directive*, in B. ARTS ET AL. (a cura di), *Forests and Nature Governance*, Dordrecht, 2013, pp. 69-88.

¹¹⁴ Si veda F. FRANZÉN, M. HAMMER, B. BALFORS, *Institutional Development for Stakeholder Participation in Local Water Management – An analysis of Two Swedish Catchments*, in *Land Use Policy*, 43, 2015, pp. 217-227.

¹¹⁵ Il concetto di *social learning* fu elaborato dallo psicologo Albert Bandura nel 1977 per descrivere l'imitazione individuale di modelli sociali altrui. In seguito, il termine è stato adottato nell'ambito delle politiche pubbliche, anche in relazione alla partecipazione pubblica nel governo collettivo delle risorse naturali. In quest'ultima accezione, vi sono tre dimensioni fondamentali. La prima è il coinvolgimento e la collaborazione tra gli *stakeholder* nella gestione delle risorse. A ciò si aggiunge la necessità di coordinare i portatori d'interessi in modo da instaurare relazioni di collaborazione stabili, attraverso la creazione di strutture organizzate. Infine, la gestione delle risorse naturali richiede di intraprendere un processo di apprendimento, attraverso l'acquisizione di nuove conoscenze e abilità. Il risultato finale è quindi la creazione di una relazione di fiducia e collaborazione tra i portatori di interessi, elemento essenziale nel dialogo con le autorità locali e gli esperti. Per un approfondimento sul tema si vedano: E. MOSTERT, C.P. WOSTL, D. TÀBARA, *The Growing Importance of Social Learning in Water Resources Management and Sustainability Science*, in *Ecology and Science*, 13(1), 2008,

Detto ciò, lo scambio di esperienze a livello sopranazionale è senza dubbio una strategia da perseguire e potenzialmente molto proficua. Innanzitutto, perché ciò permette la diffusione delle c.d. buone pratiche (*best practices*, in inglese) già messe in atto in un altro Paese. In secondo luogo, si tratta di un modo per superare il divario attualmente esistente tra gli Stati membri e arrivare a un'applicazione coerente e armoniosa della legislazione europea sulle acque. Consapevole di questo, l'Unione europea ha finanziato due vasti programmi di ricerca denominati *HarmoniCOP (Harmonized Cooperative Planning)*¹¹⁶ e *SLIM (Social Learning for the Integrated Management and sustainable use of water at catchment scale)*¹¹⁷. Il primo mira a promuovere la partecipazione pubblica nella gestione dei bacini idrografici, così come lo scambio di informazioni; a migliorare la conoscenza dei dati scientifici a essi relativi; e naturalmente a supportare l'implementazione della Direttiva quadro. Il progetto *SLIM*, invece, si pone come obiettivo quello di supportare le autorità politiche a tutti i livelli nel gestire l'interazione con i portatori di interesse, in modo da creare un rapporto interattivo tra le une e gli altri. Inoltre, accanto a questi programmi di ricerca, la Commissione europea ha promosso, nel 2003, la pubblicazione di linee guida inerenti alla partecipazione (il *Guidance document no. 8*) all'interno della *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC)*, che ha portato ad approntare una serie di documenti intesi a fornire agli Stati un modello metodologico (e non di scopo) nell'applicazione della Direttiva quadro¹¹⁸.

Nonostante tali linee guida si riferiscano specificamente alla Direttiva 2000/60/CE, possono essere utilmente applicate anche alla Direttiva alluvioni, dal momento che la partecipazione del pubblico è un momento comune a entrambe. Sono previsti tre livelli di coinvolgimento. C'è,

pp. 24-27; e C.P. WOLST ET AL., *Social Learning and Water Resources Management*, in *Ecology and Society*, 12(2), 2007, pp. 5-23.

¹¹⁶ Si veda il sito del progetto: <http://www.harmonicop.uni-osnabrueck.de>.

¹¹⁷ Si veda il sito del progetto: <https://sites.google.com/site/slimsociallearningforriwm>.

¹¹⁸ Tali documenti, che a novembre 2018 sono trentasei (numero cui va aggiunta una quindicina di rapporti tecnici e tematici), possono essere trovati all'indirizzo: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm.

in primo luogo, una fase di disseminazione delle informazioni, durante la quale si rendono accessibili al pubblico i documenti su cui si baserà la consultazione – che costituisce la seconda fase. Essa prevede un coinvolgimento diretto del pubblico: qui l'amministrazione sente le parti interessate, in modo da confrontarsi costruttivamente con le loro conoscenze ed esperienze. Infine, si giunge alla fase di partecipazione attiva, in cui i soggetti coinvolti hanno la possibilità di contribuire direttamente all'elaborazione dei Piani, discutendo e proponendo soluzioni concrete. In merito a queste ultime due fasi,

appare utile evidenziare come [...] il termine 'consultazione' [sia usato] per indicare la possibilità garantita al pubblico di reagire ai piani e alle proposte elaborate dalle autorità, mentre [con] 'partecipazione attiva' [viene indicata] la possibilità per le parti interessate di essere coinvolte attivamente nel procedimento di pianificazione attraverso la discussione delle questioni in oggetto e la proposizione di soluzioni¹¹⁹.

Questi diversi momenti sono strettamente legati l'uno all'altro, dato che la consultazione implica la disseminazione di informazioni, mentre un'efficace partecipazione si basa sulla fiducia costruita attraverso una altrettanto efficace consultazione¹²⁰.

Nonostante gli Stati membri non si siano sempre dimostrati solleciti nell'organizzare le tre fasi della partecipazione¹²¹, l'articolo 14 della Direttiva quadro impone in realtà una rigida scansione temporale nell'elaborazione e disseminazione dei documenti. Esso prevede, innanzitutto, la pubblicazione di un programma e un calendario dei lavori tre anni prima dell'elaborazione o l'aggiornamento del Piano di gestione¹²². Due anni prima della pubblicazione di questo, deve essere presen-

¹¹⁹ M. ALBERTON, E. DOMORENOK, *La sfida della sostenibilità: il governo multivello delle risorse idriche*, Padova, 2011, p. 55.

¹²⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy: Guidance Document No. 8*, cit., p. 13. Da questo punto di vista non ha forse troppo senso sottolineare che, ai sensi dell'articolo 14, tanto la consultazione quanto la disseminazione delle informazioni devono essere garantite, mentre il coinvolgimento del pubblico può essere "solo" incoraggiato: v. V. MOLASCHI, *op. cit.*, p. 153.

¹²¹ Tant'è che la Corte di giustizia ha più volte riscontrato violazioni dell'art. 14: v. paragrafo 2.1.1 di questo capitolo.

¹²² Art. 14(1)(a).

tato un prospetto dettagliato di tutte le questioni che saranno al centro della gestione del bacino¹²³. Infine, a un anno dalla promulgazione del nuovo Piano è richiesta la diffusione di una sua versione in bozza, che per sei mesi dovrà rimanere aperta a modifiche che tengano conto delle indicazioni e dei suggerimenti dei portatori d'interesse¹²⁴. Naturalmente, siccome, come si è visto in precedenza, entrambi i Piani (di gestione di bacino e rischio alluvioni) sono soggetti a un'opera di revisione ogni sei anni, la stessa tempistica da adottare in occasione della loro promulgazione va rispettata anche nel caso del loro aggiornamento, in modo da apportare i cambiamenti necessari anche alla luce delle indicazioni degli *stakeholder*.

3.1.1. I contratti di fiume come strumento di partecipazione

I contratti di fiume sono strumenti che partono dalla consapevolezza diffusa che le comunità locali non possano essere escluse dalla gestione delle risorse naturali di cui beneficiano, e nascono dall'idea di una *governance* partecipata delle risorse idriche, in grado di coniugare processi decisionali multi-livello e multi-*stakeholder* e di perseguire contemporaneamente obiettivi di miglioramento ambientale e di gestione del rischio¹²⁵, così come prescritto dalla Direttiva quadro e dalla Direttiva alluvioni.

Seppure le due direttive non citino esplicitamente i contratti di fiume, essi possono essere facilmente considerati come mezzi essenziali per il “perseguimento degli obiettivi in materia ambientale [che sono previsti] dalla Direttiva 2000/60/EC, [...] unitamente alla Direttiva 2007/60/EC”¹²⁶. Infatti, tali strumenti non devono essere interpretati come a sé stanti, bensì come complementari al quadro normativo europeo. L'elaborazione dei contratti di fiume “è coerente con le previsioni

¹²³ Art. 14(1)(b).

¹²⁴ Art. 14(1)(c) e 14(2).

¹²⁵ G. PINESCHI, G. GUSMAROLI, *Gestione partecipata con i contratti di fiume*, in *Ecoscienza*, 3, 2015, p. 91.

¹²⁶ TAVOLO NAZIONALE DEI CONTRATTI DI FIUME, *Cos'è un contratto di fiume?*, consultabile *online* all'indirizzo: <http://nuke.a21fiumi.eu/Cos%C3%A8unContrattodi fiume/tabid/56/Default.aspx>.

di piani e programmi già presenti nel (sub)bacino idrografico di riferimento¹²⁷, e integrano così di fatto – nonostante siano strumenti di natura e scala differenti – i Piani di gestione di bacino e i Piani di rischio alluvioni. Non a caso nel 2015 la Commissione europea ha accolto lo *Smart Rivers Network*¹²⁸, che si propone di diffondere il modello di gestione partecipata dei corsi d'acqua avendo come riferimento i contratti di fiume, tra i gruppi d'azione della *European Innovation Partnership on Water*. Va comunque notato che i contratti di fiume sono “al servizio della pianificazione e programmazione dei territori, senza l'ambizione di sostituirsi [ai Piani distrettuali]”¹²⁹, e ciò anche alla luce del fatto che il bacino di riferimento dei primi è quello fluviale, cioè il solo territorio identificato dal fiume, e non l'intero e più vasto bacino idrografico su cui è impostata la gestione idrica voluta dalle due direttive del 2000 e del 2007.

Ma cos'è un contratto di fiume? Si tratta, in sostanza, di un accordo di programma su base volontaria che punta alla più ampia mobilitazione possibile da parte di attori sia pubblici che privati, e più precisamente

un accordo tra le parti che matura e si formalizza nell'ambito di un processo decisionale di partecipazione attiva e negoziazione, grazie al quale viene individuato l'atto programmatico che compone e integra i diversi interessi presenti attorno a un corso d'acqua, definendo responsabilità e strumenti attuativi per il governo e la gestione sostenibile del sistema fluviale¹³⁰.

Lo strumento nasce negli anni Ottanta in Francia con il nome di *contrat de rivière*¹³¹, per poi diffondersi a molti altri paesi europei tra cui, a partire dagli anni Duemila, anche l'Italia¹³², ed estendersi a esperienze

¹²⁷ TAVOLO NAZIONALE DEI CONTRATTI DI FIUME, *Definizione e requisiti qualitativi di base dei contratti di fiume*, DOC1 del Gruppo di Lavoro 1, 2015, p. 5.

¹²⁸ Si veda il sito: <http://www.eip-water.eu/SmartRiverNw>.

¹²⁹ M. BASTIANI, *I contratti di fiume nella gestione del territorio*, 2015, p. 1; consultabile alla pagina: <http://www.rieti-lab.it/files/Bastiani.pdf>.

¹³⁰ G. PINESCHI, G. GUSMAROLI, *Gestione partecipata*, cit., p. 91.

¹³¹ V. paragrafo 3.1.2 di questo capitolo.

¹³² V. paragrafo 4 del Capitolo terzo.

nell'ambito della collaborazione transfrontaliera. Nonostante la composizione di tali strumenti differisca da un caso all'altro, un loro tratto comune è la presenza di un

organo decisionale ristretto (Cabina di regia) che, composto da soggetti di maggior rilievo, coordina le attività del contratto e delinea gli orientamenti strategici. Un secondo organo (Assemblea di bacino, Forum del contratto, ecc.) è tendenzialmente composto da tutti i soggetti che, a titolo diverso, entrano a far parte del processo¹³³.

Come nel caso del processo partecipato previsto dalla Direttiva quadro e dalla Direttiva alluvioni, la consultazione delle parti interessate si articola in una serie di momenti chiave. A una fase di condivisione del documento d'intenti, in cui sono specificati gli obiettivi e le motivazioni generali, segue un'analisi conoscitiva dettagliata dei vari aspetti (ambientali, ma anche economici e sociali) che caratterizzano il territorio oggetto del contratto. In una fase successiva viene elaborato un documento strategico capace di integrare la pianificazione di distretto e le politiche locali. Sulla base del documento strategico è poi elaborato il piano d'azione (o *plan for planning*), che precisa gli obiettivi da raggiungere così come gli obblighi e i doveri degli attori impegnati nella loro realizzazione, su un orizzonte temporale che varia generalmente dai tre ai cinque anni. Da ultimo, viene elaborato il contratto di fiume vero e proprio, che specifica le decisioni puntuali prese da tutte le parti interessate e ne definisce gli impegni. Molto spesso questi contratti rispecchiano esigenze specifiche di un territorio circoscritto, di un corso d'acqua o anche solo di una sua porzione. I problemi affrontati sono molteplici, e possono riguardare, per citare i temi più frequenti, la riduzione dell'inquinamento delle acque, la difesa idraulica e la protezione dal dissesto idrogeologico, la promozione e lo sviluppo del territorio tramite la sua valorizzazione ambientale e paesaggistica e la sua rinaturalizzazione, o l'ottimizzazione dell'uso dell'acqua¹³⁴. È appena il caso di notare come questi obiettivi possano essere facilmente ricondotti a

¹³³ A. VOGHERA, V. AVIDANO, *I contratti di fiume per lo sviluppo dei territori marginali*, in *Politiche Piemonte*, 11, 2012, p. 12.

¹³⁴ Si veda M. BASTIANI (a cura di), *Contratti di fiume: pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Palermo, 2011, p. 4.

quelli che anche la Direttiva quadro e la Direttiva alluvioni si prefiggono.

Il contratto di fiume è uno strumento di *governance* che si basa, oltre che, naturalmente, sulla condivisione delle decisioni tra i vari portatori di interesse, sulla condivisione del modo di prendere tali decisioni. Infatti, benché si parli di un accordo volontario e aperto a tutti gli attori interessati, la volontà di mantenere nel medio o lungo periodo una serie d'impegni condivisi, che avranno un impatto sulla comunità locale, favorisce la creazione di partenariati capaci di durare nel tempo e di rappresentare la base per la futura elaborazione di nuovi progetti.

3.1.2. *L'esperienza francese: i contrats de rivièrè*

In Francia il settore idrico è oggi regolato da due leggi fondamentali: la legge 1245 del 16 dicembre 1964 e la legge 92-3 del 3 gennaio 1992, che valorizzano il ruolo della risorsa idrica quale patrimonio comune e adottano, prima dell'avvento della Direttiva quadro, alcuni dei principi su cui questa si basa¹³⁵. A livello nazionale sono identificate due istituzioni principali: l'*Agence de l'eau*, dotata di potere esecutivo, e il *Comité de bassin*, che mette insieme i rappresentanti dello Stato e della società civile. Quest'ultimo ha il compito di elaborare lo *SDAGE* (*Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux*) – ovvero l'equivalente del piano di gestione distrettuale – che costituisce il piano di gestione integrata delle acque della durata di quindici anni. A livello locale lo *SDAGE* è attuato attraverso il *SAGE* (*Schéma d'aménagement et de gestion des eaux*), che traduce a livello locale (di bacino idrografico) gli orientamenti più generali.

Il *contrat de rivièrè* è, in generale, indirizzato agli stessi attori e basato sugli stessi principi del *SAGE*, ma svolge un ruolo complementare e integrativo e ha natura del tutto volontaria. La durata media dei contratti è di cinque anni, e il primo di essi fu sottoscritto nel 1983 relativamente al bacino del fiume Thur, a causa dell'esigenza di frenare il degrado della qualità delle sue acque. Dal punto di vista procedurale,

¹³⁵ Come, per esempio, il principio “chi inquina paga” sancito dall'art. 9. Si veda A. MOISELLO, *La gestione del sistema idrico francese*, consultabile online all'indirizzo: <http://www.fondazioneamga.org/public/Moisello.pdf>.

L'elaborazione dei contratti si articola in due fasi distinte: dapprima si stende un rapporto, chiamato *Dossier préalable*, contenente un'analisi delle condizioni del bacino e delle linee d'azione generali, e successivamente viene creato un *Comité de rivière*. Questo comprende un politico eletto e gli attori locali, i quali riflettono la peculiare composizione economica e sociale del territorio. A livello del *Comité* avviene poi il dibattito tra le parti, inteso a elaborare gli obiettivi finali contenuti nel *Dossier* definitivo. Dopo una valutazione di conformità da parte del *Comité de bassin*, si arriva alla firma del contratto e alla stipulazione di uno o più accordi finanziari – con lo Stato, gli enti locali, oppure con investitori privati – essenziali per garantire la sostenibilità economica. Sarà poi il *Comité de rivière* a valutare il raggiungimento degli obiettivi prefissati e a fornire una valutazione *in itinere* (a cadenza annuale) sullo stato dell'arte. Allo scadere del periodo coperto dal contratto viene elaborato un bilancio finale ed eventualmente, nel caso le parti lo ritengano necessario, stipulato un nuovo contratto di fiume.

3.2. Il problema del recupero dei costi

I problemi legati all'acqua – problemi di quantità e di qualità – sono anche problemi economici. Ciò è vero in almeno due diversi sensi. In primo luogo, una gestione competente e previdente delle acque di un Paese richiede l'investimento di ingenti quantitativi di risorse. Basta pensare alla realizzazione di un sistema fognario all'avanguardia e capillare, o all'approntamento di misure di messa in sicurezza del territorio dal rischio di alluvione – per limitarci a due esempi banali – per intuire l'entità dei finanziamenti necessari (che ammonterebbero a ben 60 miliardi di euro per il primo soltanto degli obiettivi citati¹³⁶, e a non meno di 40 per il secondo, se si considera il rischio idrogeologico nel suo complesso, cioè non solo alluvioni ma anche frane¹³⁷). Reperire tali fondi non è impresa da poco, e probabilmente non è possibile farlo se-

¹³⁶ Stima citata in LEGAMBIENTE, *op. cit.*, p. 4.

¹³⁷ Il dato e le sue fonti possono essere trovati *online* a questo indirizzo: <http://www.lastampa.it/medialab/data-journalism/dissesto-idrogeologico>; e anche all'indirizzo: <http://www.cngeologi.it/2012/11/22/dissesto-idrogeologico-clini-stima-40-miliardi-i-costi-per-la-messa-in-sicurezza>.

guendo una sola strada: molti strumenti dovrebbero concorrere a tal fine, come, per esempio, politiche che incentivino fiscalmente, o addirittura impongano, investimenti privati nel settore idrico; l'adozione di tasse di scopo e, più in generale, una tassazione ambientale; e il miglior utilizzo dei Fondi strutturali europei¹³⁸.

Un altro di questi strumenti – e giungiamo così al secondo senso di quelli indicati sopra – riguarda la tariffazione dell'acqua e, più generalmente, dei servizi idrici, che in base al cosiddetto principio del recupero dei costi dovrebbe permettere di coprire interamente tutte le spese legate all'offerta dei servizi, incluse quelle legate agli investimenti. L'idea è quella di far pagare i costi di gestione, così come la manutenzione e il miglioramento dell'infrastruttura, direttamente agli utenti del servizio, evitando di scaricarli sulla fiscalità generale. Si tratta però di uno strumento diverso da quelli citati in precedenza, perché la sua implementazione permette non solo di assicurare la copertura delle spese (tanto quelle sostenute quanto quelle programmate) ma anche di incidere direttamente su due delle maggiori cause di stress cui sono sottoposte le risorse idriche, ovvero il loro utilizzo eccessivo e lo sversamento di agenti inquinanti. Il principio del pieno recupero dei costi, infatti, così come previsto – e imposto agli Stati membri dell'Unione europea – dall'articolo 9 della Direttiva quadro, agirebbe attraverso due diversi canali. Da un lato, esso aumenterebbe il prezzo di mercato dell'acqua, che a oggi è quasi universalmente più basso rispetto ai – e quindi non copre del tutto i – costi di gestione dei servizi idrici, e porterebbe di conseguenza a una diminuzione della domanda¹³⁹. Dall'altro, esso costringerebbe il responsabile dell'azione inquinante a farsi carico, finanziandoli, dei servizi di ripristino della salute delle fonti idriche (in questo caso, il principio del recupero dei costi non sarebbe che una manifestazione

¹³⁸ LEGAMBIENTE, *op. cit.*, p. 4.

¹³⁹ È probabilmente questo il senso da attribuire a uno degli obblighi imposti dall'art. 9(1), secondo cui gli Stati devono provvedere “a che le politiche dei prezzi dell'acqua incentivino adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente e contribuiscano in tal modo agli obiettivi ambientali della presente direttiva”.

del principio “chi inquina paga”, anch'esso previsto dal diritto europeo)¹⁴⁰.

L'articolo 9 si trova dunque all'intersezione di due importanti esigenze: da un lato, quella di garantire la sostenibilità economica dei servizi in qualche modo legati all'uso delle risorse idriche; dall'altro, quella di assicurare – anche attraverso il primo obiettivo – che la quantità e la qualità di tali risorse non siano irrimediabilmente compromesse da un loro uso smodato (eccessiva estrazione) o irresponsabile (inquinamento). Non c'è da stupirsi, dunque, che questa disposizione sia solitamente annoverata tra quelle più importanti di tutta la direttiva, e che sia stata oggetto di numerosi studi, anche legati alla sua applicazione in singoli contesti nazionali¹⁴¹. Da un punto di vista più teorico, tuttavia, parte di questa letteratura scientifica ha evidenziato i non trascurabili problemi interpretativi che affliggono l'articolo 9 e ne rendono sfocati i contorni e dunque, di conseguenza, la portata.

La questione principale riguarda senza dubbio la quantificazione dei costi da coprire. Si tratta di un problema molto più complesso di quanto la disposizione in oggetto lasci intendere a prima vista, e il tentativo di

¹⁴⁰ Sul principio “chi inquina paga” si veda, in generale, A. BLEEKER, *Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 18, 2009, pp. 289-306. Sulla sua relazione con l'articolo 9 della Direttiva quadro, invece, si veda P.E. LINDHOUT, B. VAN DER BROEK, *The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice*, in *Utrecht Law Review*, 10, 2014, pp. 46-59.

¹⁴¹ Per es., P.E. LINDHOUT, *Application of the Cost Recovery Principle on Water Services in the Netherlands*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 10, 2013, pp. 309-332; A. ARAGO, *Water Pricing and Cost Recovery in Water Services in Portugal*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 10, 2013, pp. 333-354; M. REESE, *Cost Recovery and Water Pricing in Water Services and Water Uses in Germany*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 10, 2013, pp. 355-377. Sia permesso rimandare anche a P. TURRINI, *Just Dipping a Toe in the Water? On the Reconciliation of the European Institutions with Article 9 of the Water Framework Directive*, in *Georgetown Environmental Law Review*, 31(1), 2018 (in corso di pubblicazione). Per quanto riguarda l'Italia, un resoconto non giuridico è A. MASSARUTTO, *Water Pricing in Italy: Beyond Full-Cost Recovery*, in A. DINAR, V. POCHAT, J. ALBIAC-MURILLO (a cura di), *Water Pricing Experiences and Innovations*, Heidelberg, 2015, pp. 201-230.

risolverlo deve tenere conto di numerosi fattori. Innanzitutto, ci si può chiedere se gli Stati membri siano davvero chiamati a imputare agli utenti tutti i costi legati alla gestione delle proprie risorse idriche, o se possano invece recuperarne solo una parte. La domanda sembra mettere in dubbio quanto detto nelle righe precedenti, ma nondimeno è opportuno interrogarsi in proposito: infatti, se è vero che la letteratura grigia sulla corretta gestione delle acque è piena di riferimenti (positivi) all'idea di "full-cost pricing"¹⁴², è altrettanto vero che l'articolo 9 non usa quell'espressione, e si limita a parlare di "Recupero dei costi relativi ai servizi idrici". Non si fa cioè menzione dell'idea di totalità dei costi. Ciò sembrerebbe essere significativo, e suggerire che anche un recupero parziale di tali costi sarebbe sufficiente. Tuttavia, il fatto che la disposizione includa espressamente anche i c.d. "costi ambientali e relativi alle risorse"¹⁴³, e faccia riferimento pure ai costi legati agli investimenti nel settore idrico¹⁴⁴, deve probabilmente farci propendere verso un'interpretazione "massimalista" dell'articolo 9, un'interpretazione, cioè, che punti al recupero il più possibile pieno ("full", appunto) dei costi di gestione dei servizi idrici. Diversamente, se gli Stati fossero lasciati liberi di caricare sugli utenti solo una percentuale, anche piccola, di tali spese, non solo non si capirebbe il senso della disposizione nel suo complesso, ma risulterebbero poco sensate anche le specificazioni sui tipi di costi da non tralasciare.

Se l'idea di spese legate agli investimenti (nelle infrastrutture e, in generale, finalizzate al miglioramento dei servizi) non crea particolari difficoltà concettuali, le due specifiche nozioni di costi ambientali e costi legati alle risorse sono meno note e necessitano forse di un chiarimento. Si tratta di due categorie di costi che, assieme a quelli finan-

¹⁴² V., per es., CHICAGO METROPOLITAN AGENCY FOR PLANNING, *Full-Cost Water Pricing Guidebook for Sustainable Community Water Systems*, 2012; 2030 WATER RESOURCES GROUP, *Charting Our Water Future: Economic Frameworks to Inform Decision-making*, 2009.

¹⁴³ Art. 9(1) Direttiva quadro.

¹⁴⁴ Allegato III della Direttiva quadro, lettera (a). Non è facile capire il grado di coerenza di questa inclusione, dato che l'Allegato richiede di "tenerne conto", "se necessario", e che lo stesso articolo 9(1) afferma che l'Allegato va "preso in considerazione". Ma su questo linguaggio si veda anche nel testo, *infra*, in questo stesso paragrafo.

ziari diretti – quelli, cioè, di gestione del servizio – costituiscono appunto il costo pieno (“full cost”) dell’uso della risorsa. Secondo le linee guida predisposte da un gruppo di lavoro incaricato dall’Unione europea di discutere gli aspetti economici della Direttiva quadro, i costi ambientali rappresentano

the costs of damage that water uses impose on the environment and ecosystems and those who use the environment (e.g. a reduction in the ecological quality of aquatic ecosystems or the salinisation and degradation of productive soils)¹⁴⁵.

I costi della risorsa, invece, sono un poco più elusivi e possono essere definiti come

the costs of foregone opportunities which other uses suffer due to the depletion of the resource beyond its natural rate of recharge or recovery (e.g. linked to the over-abstraction of groundwater)¹⁴⁶.

Il calcolo di questi costi può essere piuttosto complicato – di certo, molto più complicato del calcolo dei costi finanziari diretti – e non solo richiede di ottenere una base di dati decisamente estesa, ma comporta stime legate a scenari complessi e la scelta, per esse, tra più metodi alternativi¹⁴⁷, nonché di differenziare tra costi diretti e indiretti (dal momento che solo i primi sarebbero da riversare sugli utenti)¹⁴⁸. Non è quindi un caso che l’Allegato 3 della Direttiva 2000/60/CE preveda che “[I]’analisi economica riport[i] informazioni sufficienti e adeguatamen-

¹⁴⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy: Guidance Document No. 1*, cit., p. 69.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 72.

¹⁴⁷ “An assessment of the resource costs is based on the estimation of the water price before and after the reduction of water resources”, laddove “[t]he environmental cost can be assessed using several methods such as: Market methods; Methods based on costs; Preference methods; Willingness to pay methods”: N. MYLOPOULOS, C. FAFOUTIS, *Full Cost Recovery in the Urban Residential Sector According to the Water Framework Directive*, in *Urban Water Journal*, 9, 2012, pp. 161-176, p. 170.

¹⁴⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy: Guidance Document No. 1*, cit., p. 117. I costi indiretti potrebbero però essere fatti valere allo scopo di legittimare l’invocazione di una deroga: sul tema v. *infra*, paragrafo 3.3 di questo capitolo.

te dettagliate”, ma pur sempre “tenuto conto dei costi connessi alla raccolta dei dati pertinenti”. Se mettere insieme questi dati risultasse troppo oneroso, ciò si ripercuoterebbe sulla correttezza dell’analisi economica e, a cascata, sul calcolo dei costi della risorsa e di quelli ambientali: ed è facile immaginare che l’esito sarebbe quello di sottostimarne l’entità e di allontanarsi dal pieno recupero dei costi.

Anche se, come detto sopra, l’idea di recuperare i costi degli investimenti non costituisce, in sé, un problema teorico di rilievo, ciò non vuol dire che la sua applicazione non possa essere, in certi casi, una questione delicata. L’Italia l’ha sperimentata dopo i referendum abrogativi del 12-13 giugno 2011, che vedevano anche un quesito relativo alla determinazione delle tariffe per l’erogazione dell’acqua. Per la precisione, il quesito in oggetto riguardava l’ablazione del comma 1 dell’articolo 154 (inerente alla tariffa del servizio idrico integrato) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, limitatamente alla frase “dell’adeguatezza della remunerazione del capitale investito”. Come si dirà meglio più sotto¹⁴⁹, il summenzionato decreto è lo strumento cui è ricorso il legislatore per attuare nell’ordinamento italiano la Direttiva quadro sulle acque, ivi compreso l’articolo 9 sul recupero dei costi¹⁵⁰. Si è posto dunque evidentemente il problema della compatibilità dell’esito del referendum – durante il quale la quasi totalità dei cittadini che si recarono alle urne votò a favore dell’abrogazione della parte di comma sopra citata – e la

¹⁴⁹ V. *infra*, paragrafo 2 del Capitolo terzo.

¹⁵⁰ Per la precisione, anche prima del 2006 la legislazione italiana prevedeva la remunerazione degli investimenti per mezzo della tariffa idrica. Anzi, lo stesso d.lgs. n. 152 del 2006, che prevedeva tale remunerazione all’articolo 154 ma solo (comma 2) in attuazione di un decreto ministeriale in realtà mai promulgato, stabilisce all’articolo 170(3)(1) che, pendente il decreto da ultimo citato, il regime applicabile in via transitoria sarebbe stato quello della legge n. 36 del 1994 (la c.d. legge Galli), il cui articolo 13(2) già citava la remunerazione del capitale investito tra le varie componenti della tariffa. Proprio l’esistenza dell’articolo 170(3)(1) – e dunque la continuativa vigenza dell’articolo 13(2) della legge Galli – ha fatto sì che nel 2012 l’Autorità per l’energia elettrica e il gas chiedesse al Consiglio di Stato un parere sulla possibile abrogazione implicita dell’articolo 13(2) per contrarietà all’esito del referendum, e che il Consiglio di Stato rispondesse, col parere n. 267 del 25 gennaio 2013, che l’addebito in bolletta del costo degli investimenti era incompatibile con la volontà emersa dalla consultazione popolare.

normativa europea. Va peraltro sottolineato che, come affermato da certa dottrina, l'analisi attenta del quadro legislativo emerso dopo la soppressione del riferimento legislativo alla remunerazione del capitale deve portare alla conclusione che il risultato della consultazione sia consistito

nell'eliminazione della sola quota della componente tariffaria che assicurava, in maniera fissa e predeterminata, la remunerazione netta del capitale investito; e non anche delle quote della componente tariffaria correlate al costo del capitale¹⁵¹.

A tale conclusione è infine pervenuta anche la giurisprudenza. L'occasione si è manifestata con una serie di ricorsi amministrativi presentati al TAR della Lombardia contro la Delibera 273/2013/R/idr emanata il 25 giugno 2013 dall'AEEGSI (cioè l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico), con la quale venivano stabiliti i criteri di calcolo ai fini della restituzione agli utenti della quota legata alla remunerazione del capitale. I ricorsi hanno condotto a circa una ventina di pronunce del giudice amministrativo, tra le quali di grande interesse ai nostri fini sono quelle nn. 779, 1118, 1275, 2528¹⁵². La prima di esse, citando espressamente la Direttiva quadro sulle acque e nello specifico il suo articolo 9, asserisce che non può

negarsi l'esistenza del principio della copertura integrale dei costi, essenziale all'economicità della gestione, vale a dire all'autosufficienza della stessa, che si raggiunge attraverso l'equilibrio fra i costi dei fattori produttivi ed i ricavi risultanti dalla gestione,

¹⁵¹ M. CAIAZZO, *Il "seguito" dell'abrogazione referendaria sull'adeguata remunerazione del capitale investito*, in *Consulta OnLine*, 2015, p. 729 (corsivo rimosso).

¹⁵² Sono tutte pronunce della Sezione Seconda del TAR Lombardia: rispettivamente, sentenze n. 779 del 26 marzo 2014, n. 1118 del 30 aprile 2014, n. 1275 del 15 maggio e n. 2528 del 9 ottobre 2014. L'AEEGSI è stata portata in giudizio perché dal 2011 le sono state affidate le funzioni in materia di regolazione tariffaria. Sul tema della tariffa si può vedere R. MICALIZZI, *La tariffa del servizio idrico integrato*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, pp. 248-259.

non dovendo i primi essere confusi “con il profitto derivante dall’impiego” degli stessi fattori produttivi¹⁵³. Dunque, pur rifiutando la logica del profitto – in ossequio alla volontà popolare palesatasi nel referendum – il giudice italiano avalla e anzi dichiara conforme al diritto (incluso il diritto di derivazione europea) il recupero dei costi legati all’investimento, dal momento che

la restituzione dell’intera componente R priv[erebbe] gli operatori non solo della possibilità di conseguire la remunerazione del capitale investito, ma anche della possibilità di conseguire una quota tariffaria correlata al costo del capitale¹⁵⁴.

Va infine sottolineato che il giudice, rimarcando la differenza tra le nozioni di “copertura integrale dei costi” e di “adeguata remunerazione del capitale”, riconduce alla prima (e cioè alla nozione di “costo” recuperabile) anche il capitale di rischio, visto come “sostanzialmente assimilabile al capitale di debito”, perlomeno nella misura in cui si tratta di un valore variabile sulla base di una pluralità di fattori economici, e non più di una parte di costo “catturata” da un parametro fisso (che prima del referendum garantiva una remunerazione stabile pari al 7%)¹⁵⁵. In altre parole, quindi, è da considerarsi “legittimo ogni profitto realizzato *ex post* dal gestore come esito dei minori costi di gestione al di sotto dei costi standard fissati dall’A.E.E.G.S.I. in tariffa”¹⁵⁶, e cioè ogni profitto non predeterminato.

Abbandonando il caso italiano e ricapitolando quanto detto fin qui, l’articolo 9 prevede il recupero totale delle spese correnti (legate cioè alla gestione ordinaria e straordinaria dei servizi idrici) e di quelle in conto capitale (legate agli investimenti per il miglioramento e l’estensione dei servizi), oltre che dei costi ambientali e delle risorse – per quanto difficile sia il calcolo di queste due ultime categorie di costi. A

¹⁵³ TAR Lombardia, II sez., sentenza n. 779 del 26 marzo 2014. Sulla sentenza si veda il commento di F. CASTOLDI, in *Rivista Giuridica dell’Ambiente* (2014), fasc. 5.

¹⁵⁴ TAR Lombardia, II sez., sentenza n. 1118 del 30 aprile 2014. La citata componente R era composta dal reddito operativo e dal capitale investito.

¹⁵⁵ TAR Lombardia, II sez., sentenza n. 779 del 26 marzo 2014.

¹⁵⁶ S. VACCARI, *Il metodo tariffario del Servizio Idrico Integrato alla luce del primo contenzioso*, in *Munus*, 2014, p. 300.

ulteriore riprova di come la portata della disposizione non sia di immediata comprensione, esiste un ulteriore elemento da tenere in considerazione al fine di stimare quali costi sono da essa coperti: un elemento che fa riferimento all'oggetto di spesa. Ci si deve cioè domandare cosa si intenda per servizio idrico. La risposta non è affatto ovvia, visto che dell'interrogativo è stata investita pure la Corte di giustizia dell'Unione europea.

In prima battuta, però, è bene perlustrare la stessa Direttiva quadro, che, come la maggior parte degli strumenti giuridici internazionali, prevede una disposizione definitoria. L'articolo 2, infatti, descrive ai paragrafi 38 e 39 le nozioni di "servizi idrici" e "utilizzo delle acque". I primi sono definiti come

tutti i servizi che forniscono alle famiglie, agli enti pubblici o a qualsiasi attività economica: a) estrazione, arginamento, stoccaggio, trattamento e distribuzione, di acque superficiali o sotterranee; b) strutture per la raccolta e il trattamento delle acque reflue, che successivamente scaricano nelle acque superficiali.

L'utilizzo delle acque fa invece riferimento ai "servizi idrici assieme alle altre attività di cui all'articolo 5 e all'allegato II, che incidono in modo significativo sullo stato delle acque". La seconda nozione, dunque, è più estesa e ingloba la prima. Ciò, a ben vedere, può costituire un problema, dal momento che l'articolo 9 cita ambedue le espressioni e può non risultare immediatamente chiaro il modo in cui si relazionano a esso. In particolare, se l'articolo, tanto nel suo titolo quanto al primo paragrafo, parla inequivocabilmente di recupero dei costi dei servizi idrici, poco più avanti nella stessa disposizione si richiede agli Stati di provvedere "a un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua". L'espressione usata in inglese è "adequate contribution of the different water uses", e rende evidente il nesso con l'articolo 2(39), che in italiano è un poco meno palese¹⁵⁷. Ora, se uno Stato membro adotta una nozione restrittiva

¹⁵⁷ Infatti, "water uses" è il corrispettivo inglese di "utilizzo delle acque". A conferma dell'esistenza di questo nesso, l'articolo 2(39) rende esplicito che "[t]ale nozione si applica ai fini dell'articolo 1 e dell'analisi economica effettuata a norma dell'articolo 5 dell'allegato III, lettera b)". L'articolo 5 sta alla base dell'articolo 9, tanto che l'ade-

di “servizio idrico”, la corrispondenza tra l’analisi economica degli utilizzi dell’acqua e il recupero dei costi potrebbe essere molto limitata. Per esempio, tale analisi economica – condotta ai sensi dell’articolo 5 – dovendo tenere in considerazione tutti i tipi di utilizzo idrico e le loro fonti, potrebbe giungere alla conclusione che tra i maggiori beneficiari dell’uso delle acque si annovera il comparto della produzione di energia idroelettrica, o che tra i maggiori agenti inquinanti c’è il settore turistico. Se, però, lo Stato membro lasciasse fuori la produzione di energia idroelettrica o l’uso ricreativo delle acque dalla nozione di “servizio idrico”, allora ci si potrebbe trovare nella situazione un po’ paradossale di dover ripartire, secondo i risultati dell’analisi economica, costi sostanzialmente minori rispetto a quelli relativi ai più generali utilizzi delle acque, tra soggetti che magari non hanno nemmeno usufruito di tali servizi: nel nostro esempio, il settore dell’energia potrebbe cioè essere chiamato a coprire le spese di un servizio idrico definito come mera “distribuzione delle acque e collettamento delle acque reflue”, pur avendo contribuito in misura limitata ai costi di questo, e ciò che più importa, avendo contribuito in misura significativa a delle spese – di gran lunga maggiori – che non sono calcolate tra i costi del servizio idrico.

Questa interpretazione letterale dell’articolo 9 non ha molto senso, ed è apparentemente in contrasto con l’impostazione “massimalista” della disposizione, tra i cui obiettivi dichiarati c’è quello di non tralasciare i costi ambientali e della risorsa e quello di rispettare il summenzionato principio del “chi inquina paga”. Tuttavia, almeno per quanto attiene alla possibilità di definire in maniera restrittiva la nozione di servizio idrico, la stessa Corte di giustizia dell’Unione europea ha decretato l’esistenza di un ampio margine di discrezionalità per gli Stati membri. Nel 2012, infatti, la Commissione europea portò la Germania davanti alla Corte per un inadempimento relativo all’articolo 9, stante l’applicazione particolarmente restrittiva della disposizione operata dallo Stato, che per esempio escludeva le estrazioni dell’acqua a fini industriali e d’irrigazione, così come tutti gli usi a fini di produzione di

guato contribuito di cui stiamo parlando fa menzione dell’analisi economica effettuata dagli Stati membri.

energia idroelettrica, di navigazione e di protezione dalle alluvioni. Nella sua sentenza la Corte rigettò la posizione della Commissione, sostenendo che la Direttiva quadro, nel chiedere

che le politiche dei prezzi dell'acqua incentivino adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente e contribuiscano in tal modo agli obiettivi ambientali fissati [...], di per sé, non impone un obbligo generalizzato di tariffazione di tutte le attività connesse all'utilizzo delle acque¹⁵⁸.

L'approccio del giudice europeo sembra più improntato al finalismo che basato sulla (comunque tutt'altro che chiara) lettera del testo, e pare promettere agli Stati un notevole potere decisionale in merito alla definizione dei servizi i cui costi devono essere recuperati, posto che – ma qui lo scrutinio da parte della Corte nel caso citato è stato del tutto assente¹⁵⁹ – gli obiettivi della Direttiva siano comunque raggiunti.

Questa lettura, per quanto possa apparire non molto convincente, è però probabilmente confermata dall'impianto complessivo dell'articolo 9, la cui formulazione affianca a obblighi a prima vista molto esigenti... ampie possibilità di derogarvi. Per esempio, lo stesso paragrafo – il primo dell'articolo – che espone i doveri degli Stati in tema di recupero dei costi si chiude affermando che essi “possono tener conto delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero, nonché delle condizioni geografiche e climatiche della regione o delle regioni in questione”. Sebbene non si tratti di una vera e propria clausola derogatoria, è evidente come essa autorizzi un'applicazione non eccessivamente rigida del principio del recupero dei costi, di certo permettendo di operare una loro ripartizione che non rispecchi fedelmente il contri-

¹⁵⁸ Corte giust., C-525-12, *Commissione c. Germania*, sentenza dell'11 settembre 2014, cit., par. 48.

¹⁵⁹ Per il semplice fatto che la Corte non ha considerato la questione come parte del quesito. Secondo Gawel, però, essa avrebbe invitato la Commissione a prendere nuovamente l'iniziativa, qualora potesse dimostrare che, a causa del suo approccio restrittivo, la Germania manca l'obiettivo del recupero dei costi ai sensi dell'articolo 9: E. GAWEL, *Environmental and Resource Costs under Article 9 of the Water Framework Directive: Challenges for the Implementation of the Principle of Cost Recovery for Water Services*, Berlin, 2015, pp. 27-28.

buto dei vari utilizzi delle acque al deterioramento (sia quantitativo che qualitativo) di queste, e magari anche rinunciando a un recupero pieno – cioè totale – delle spese sostenute per affrontare e risolvere un dato problema ambientale.

Il modo in cui deve essere interpretata la frase sopra riportata, tuttavia, non è forse così importante, dal momento che una vera disposizione derogatoria è presente e compare al termine dell'articolo 9 (al paragrafo 4). Essa afferma che

[g]li Stati membri non violano la presente direttiva qualora decidano, secondo prassi consolidate, di non applicare le disposizioni di cui al paragrafo 1, secondo periodo, [...] per una determinata attività di impiego delle acque, ove ciò non comprometta i fini ed il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva.

Mettendo da parte il riferimento alle prassi consolidate, su cui la dottrina non ha ancora gettato luce e che nei fatti solo di rado è stato oggetto di una controversia tra uno Stato e le istituzioni europee¹⁶⁰, il testo dell'articolo 9(4) sembra fornire una base giuridica chiara alla posizione presa dalla Corte europea nella sentenza di cui si è detto sopra. Cioè, sembra di poter sostenere che la disposizione ora citata renda facoltativi gli obblighi di recupero dei costi se, o perlomeno nella misura in cui, gli Stati riescono a garantire in un altro modo il conseguimento degli obiettivi della Direttiva quadro. Tra questi obiettivi non può dunque essere incluso lo stesso recupero dei costi (a dispetto di una certa retorica che lo vuole uno dei punti centrali della direttiva), pena la condanna della disposizione all'insensatezza. Probabilmente gli obiettivi di cui si parla vanno qualificati come "ambientali", secondo la definizione che ne dà la direttiva stessa¹⁶¹.

¹⁶⁰ Per quanto consta a chi scrive, solo una volta, invocato dall'Irlanda e dalla Commissione per giustificare visioni contrapposte. Si veda alla pagina web: <http://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/ec-insists-ireland-unable-to-abolish-water-charges-1.2667334>. Sembra che tale clausola sia stata inserita proprio su richiesta o, comunque, a beneficio di quello Stato, poco incline a mutare la sua politica improntata all'imputazione alle finanze pubbliche degli usi domestici dell'acqua.

¹⁶¹ V. art. 2(34).

In conclusione, possiamo dire che l'articolo 9 è una disposizione singolare, che da un lato impone (almeno *prima facie*) degli obblighi molto onerosi e dall'altro concede generose deroghe. Il comportamento delle istituzioni, pure, è stato poco coerente, con la Commissione a pungolare gli Stati, nei suoi rapporti, anche su questioni specifiche, invitandoli a un'applicazione stringente dell'articolo 9¹⁶², e la Corte a far piazza pulita di un'interpretazione estensiva. Di linee guida ufficiali ne esistono¹⁶³ ma, a conferma di questo approccio bivalente, esse stesse specificano di non essere vincolanti. Perciò, per quanto possa sembrare strano, a distanza di ben tre lustri dalla promulgazione della direttiva è ancora troppo presto per stabilire la portata esatta del dovere di recuperare i costi dei servizi idrici.

3.3. *Le disposizioni derogatorie*

Nel chiedere che nel volgere di pochi lustri tutte le acque europee, di superficie o sotterranee che siano, raggiungano un buono stato di salute, la Direttiva quadro sulle acque si pone un obiettivo decisamente ambizioso. Siccome, però, il punto di partenza non era dei migliori, il legislatore europeo ha, con una buona dose di realismo, previsto la possibilità per gli Stati di invocare uno o più motivi a giustificazione del mancato raggiungimento degli obiettivi ambientali imposti dalla Direttiva.

¹⁶² Le indicazioni della Commissione si rinvergono sia nei rapporti sull'operato dei singoli Stati membri, sia nel rapporto generale. Per quest'ultimo, si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document – European Overview (2/2) Accompanying the Document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans*, COM(2012) 670 final, pp. 224 ss.

¹⁶³ Si vedano, per esempio, queste: COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy: Guidance Document No. 1*, cit.; COMMISSIONE EUROPEA – COMMON IMPLEMENTATION STRATEGY WORKING GROUP 2B: DRAFTING GROUP ECO1, *Information Sheet on Assessment of the Recovery of Costs for Water Services for the 2004 River Basin Characterisation Report (Art. 9)*, 2004; e infine COMMISSIONE EUROPEA – COMMON IMPLEMENTATION STRATEGY WORKING GROUP 2B: DRAFTING GROUP ECO2, *Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive*, 2004.

In generale, una deroga può assumere diverse forme. Si può infatti operare una distinzione di base tra deroghe di mezzo e deroghe di risultato – ed entrambi i tipi trovano esempi legati alla legislazione in tema di acque. È una deroga di mezzo, per esempio, il comma 3 dell’articolo 100 del d.lgs. n. 152 del 2006, che recita:

Per insediamenti, installazioni o edifici isolati che producono acque reflue domestiche, le regioni individuano sistemi individuali o altri sistemi pubblici o privati adeguati che raggiungano lo stesso livello di protezione ambientale, indicando i tempi di adeguamento degli scarichi a detti sistemi¹⁶⁴.

La disposizione rappresenta un’eccezione all’obbligo di raccogliere le acque reflue tramite un efficace sistema fognario, che ai sensi della stessa legge costituisce la norma nella gestione degli scarichi domestici. Come è evidente, il legislatore ammette l’utilizzo di mezzi differenti per evitare lo sversamento delle acque reflue nell’ambiente, posto che sia garantito il raggiungimento del fine (un certo livello di protezione ambientale, che deve essere “lo stesso” a prescindere dal mezzo).

Una deroga di risultato, diversamente, consente al soggetto che la invoca di non rispettare la disposizione che la prevede. Anche qui un esempio può aiutare a chiarire l’idea. Si pensi all’articolo 13 del d.lgs. n. 31 del 2001, che recepisce in Italia la Direttiva 98/83/CE sulle acque destinate al consumo umano:

La regione o provincia autonoma può stabilire deroghe ai valori di parametro fissati nell’allegato I, parte B, o fissati ai sensi dell’articolo 11, comma 1, lettera b), entro i valori massimi ammissibili stabiliti dal Ministero della sanità con decreto da adottare di concerto con il Ministero dell’ambiente, purché nessuna deroga presenti potenziale pericolo per la salute umana e sempreché l’approvvigionamento di acque destinate al

¹⁶⁴ D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 recante: “Norme in materia ambientale”, pubblicato nella G.U. 14 aprile 2006, n. 88 – s.o. n. 96. Sul decreto si veda più estesamente *infra*, paragrafo 4.2 del Capitolo terzo.

consumo umano conformi ai valori di parametro non possa essere assicurato con nessun altro mezzo congruo¹⁶⁵.

In questo caso, la deroga consiste nella possibilità, per chi amministra la cosa pubblica, di sfiorare i parametri stabiliti per legge (sempre che ciò non metta a repentaglio la salute degli utenti del servizio di distribuzione dell'acqua), e non semplicemente di garantirne il rispetto con altri mezzi.

Un'ulteriore specificazione può essere fatta tenendo conto della durata delle deroghe. In genere, infatti, esse non hanno carattere permanente, e la possibilità di agire in deroga ha una data di "scadenza" (in tal senso, è forse più corretto parlare di proroga). Spesso, inoltre, esse possono essere rinnovate, di solito un numero limitato di volte e/o attraverso una procedura ben definita, magari implicante l'autorizzazione preliminare di un ente deputato alla supervisione dell'applicazione della normativa. Tale ente può essere tanto nazionale quanto sovranazionale. Per esempio – sempre rimanendo in tema di regolamentazione sulle acque – nel 2011 l'Italia ha chiesto e ottenuto dalla Commissione europea una deroga,

relativamente alle regioni Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto, finalizzata a consentire l'applicazione di un quantitativo di effluente di allevamento superiore a quello previsto dall'allegato III, punto 2, secondo comma, prima frase e lettera a), della direttiva 91/676/CEE

(ovvero la direttiva inerente alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole)¹⁶⁶. Va notato, peraltro, che in merito alla stessa disciplina diversi tipi di deroghe possono essere accordati da diversi soggetti istituzionali. Per quanto ri-

¹⁶⁵ D.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31, sull'"Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano", pubblicato nella G.U. 3 marzo 2001, n. 52 - s.o. n. 41.

¹⁶⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Decisione di esecuzione della Commissione del 3 novembre 2011 che concede una deroga richiesta dall'Italia con riguardo alle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto a norma della direttiva 91/676/CEE del Consiglio relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*, C(2011) 7770, p. 2.

guarda il già citato d.lgs. n. 31 del 2001, il suo articolo 13, comma 3, stabilisce che il prolungamento delle deroghe debba essere previamente autorizzato dal Ministero della sanità¹⁶⁷, ma la Direttiva 98/83/CE – cioè la direttiva recepita da quel decreto – prevede altresì, all’articolo 9(2), che una stessa deroga possa essere rinnovata per la terza volta solo in circostanze eccezionali, e sempreché il rinnovo venga autorizzato dalla Commissione europea. L’Italia ha, anche in questo caso, sfruttato tale possibilità, e nel 2011 la Commissione ha deciso di concederle di sfiorare i parametri imposti dalla normativa vigente¹⁶⁸.

A questo punto ci si può chiedere che tipo di deroghe prevedono le due direttive oggetto del presente studio. Partendo dalla Direttiva alluvioni, quella di gran lunga meno problematica, ci si accorge subito che non contiene una disposizione specificamente dedicata alle deroghe (diversamente da quanto accade nel caso della Direttiva quadro). Ciò che vi è di più vicino è l’articolo 13, che permette agli Stati membri di non elaborare mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni, o piani di gestione del rischio – strumenti che, ai sensi degli articoli 6 e 7, sarebbero dovuti rispettivamente entro la fine del 2013 e la fine del 2015 – qualora abbiano predisposto tali mappe e tali piani prima del dicembre 2012, perlomeno se le mappe “forniscono un livello di informazioni equivalente ai requisiti dell’articolo 6” e “purché il contenuto [dei] piani sia equivalente ai requisiti prescritti all’articolo 7”. Si tratta, come si vede, di un’esonazione simile a quelle che sopra abbiamo definito “deroghe di mezzo” (anzi, più blanda ancora, dato che semplicemente si esime lo Stato che abbia ottemperato ai propri obblighi in anticipo rispetto ai tempi fissati dalla direttiva, dall’intervenire di nuovo). Il fatto che l’articolo 13 sia denominato “Misure transitorie”, comunque, rende

¹⁶⁷ Più in dettaglio, l’articolo prevede che “Le deroghe devono avere la durata più breve possibile, comunque non superiore ad un periodo di tre anni”, e stabilisce che “Sei mesi prima della scadenza di tale periodo, la regione o la provincia autonoma trasmette al Ministero della sanità una circostanziata relazione sui risultati conseguiti, ai sensi di quanto disposto al comma 2, nel periodo di deroga, in ordine alla qualità delle acque, comunicando e documentando altresì l’eventuale necessità di un ulteriore periodo di deroga”.

¹⁶⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Decisione della Commissione del 22.3.2011 sulla deroga richiesta dall’Italia ai sensi della direttiva 98/83/CE del Consiglio, C(2011) 2014 definitivo*.

chiaro che l'esenzione riguarda solamente la prima elaborazione delle mappe e dei piani, e non anche il loro aggiornamento, richiesto dall'articolo seguente.

La Direttiva quadro sulle acque, come già accennato, presenta invece uno scenario molto più complesso. Essa, infatti, non solo propone un'articolata disposizione che disciplina il regime derogatorio generale (l'articolo 4, richiamato anche altrove nella stessa direttiva)¹⁶⁹, ma prevede anche deroghe più circoscritte all'interno di specifici articoli. Si prenda per esempio l'articolo 11(3)(j) della Direttiva quadro, che autorizza una serie di attività – quali la reintroduzione in falda di acque sotterranee estratte da miniere o da cave, oppure la costruzione di opere d'ingegneria civile che sono a contatto diretto con le acque sotterranee – “purché tali scarichi non compromettano il conseguimento degli obiettivi ambientali fissati per il corpo idrico in questione” (non si tratta perciò di una deroga di risultato, dato che il traguardo ambientale non viene spostato). Ciò a scapito del “divieto di scarico diretto di inquinanti nelle acque sotterranee” che quello stesso articolo richiede sia inserito tra le misure di base da adottare.

Un altro esempio riguarda l'articolo 9 della Direttiva quadro. Di esso si è già detto in precedenza¹⁷⁰, e qui basterà ricordare che il suo paragrafo 4 consente a uno Stato membro di non procedere al pieno recupero dei costi di un certo servizio idrico (secondo le ambigue parole della disposizione, di una “determinata attività di impiego delle acque”) “ove ciò non comprometta i fini ed il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva”. Anche in questo caso, resta fermo il rispetto degli obblighi di salvaguardia ambientale, e semplicemente si libera lo Stato da un'incombenza che, almeno in apparenza, è considerata come un mero strumento utile al raggiungimento di uno scopo.

Ma il cuore del regime derogatorio è, come si è scritto, l'articolo 4, e più precisamente i suoi paragrafi dal 4 al 9, che stabiliscono una serie di ragioni su cui fondare un'esenzione dagli obblighi imposti dai paragrafi precedenti, e cioè, in sintesi, dal dovere di garantire che le acque dei Paesi membri raggiungano e mantengano un buono stato di salute. I

¹⁶⁹ Per esempio, si veda l'articolo 11(5) in tema di eventi negativi di vasta portata e imprevedibili, che richiama l'articolo 4(6) concernente la medesima eventualità.

¹⁷⁰ V. *supra*, paragrafo 3.2 di questo capitolo.

paragrafi che illustrano le deroghe sono molto diversi tra loro e vale la pena di analizzarli brevemente, anche alla luce delle categorie di base proposte in precedenza.

Partiamo dunque dall'articolo 4(4). Esso costituisce quello che abbiamo chiamato proroga, in quanto ci dice che

[a] condizione che non si verifichi un ulteriore deterioramento dello stato del corpo idrico in questione, è possibile prorogare i termini fissati dal paragrafo 1 allo scopo di conseguire gradualmente gli obiettivi per quanto riguarda i corpi idrici.

Ovviamente sono fissate delle condizioni precise per avvalersi di questa possibilità, quali per esempio l'impossibilità tecnica di migliorare lo status delle acque o l'eccessivo costo delle misure che sarebbe necessario implementare per ottenere lo stesso risultato. Sebbene si tratti di due basi giuridiche differenti, e la loro distinzione sia ribadita anche dalla guida che l'Unione europea mette a disposizione degli Stati membri per indirizzarli nell'applicazione delle eccezioni *ex* articolo 4, la stessa guida non può che rilevare come di fatto esse finiscano per incrociarsi¹⁷¹, tanto che non di rado – ci informa la Commissione – gli Stati dell'Unione, dovendo indicare un fondamento giuridico per richiedere una deroga, invocano sia motivi d'impossibilità tecnica, sia ragioni di costo¹⁷².

¹⁷¹ Infatti, sebbene “[i]n principle, only issues of a technical nature should be taken into account in applying the technical infeasibility test”, “[i]n practice, the greater the effort expended in trying to overcome practical issues of a technical nature, the greater the likelihood that technically feasible ways of making the improvements will be found. This means that consideration of the costs and benefits will need to be considered alongside technical feasibility”: COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) – Guidance Document No. 20 on Exemptions to Environmental Objectives*, 2009, p. 12.

¹⁷² “Technical infeasibility is the most frequently used reason to exempt surface water bodies from achieving good ecological status [...], either alone (46% of the exempted water bodies) or in combination with natural conditions (12% of exempted water bodies), disproportionate costs (12%) or with both (9%). The disproportionate cost argument is used as single reason for 8% of exempted water bodies and for 30% of the exempted water bodies when combined with one or both of the other arguments”:

La proroga ai sensi dell'articolo 4(4) ha, per definizione, durata limitata: “le proroghe non superano il periodo corrispondente a due ulteriori aggiornamenti del piano di gestione del bacino idrografico”. La stessa disposizione, però, prosegue con queste parole: “tranne i casi in cui le condizioni naturali non consentono di conseguire gli obiettivi entro tale periodo”¹⁷³. Questa precisazione apre un varco verso altri tipi di deroga, o per meglio dire rappresenta un punto di congiunzione con i paragrafi seguenti dello stesso articolo, che ipotizzano non soltanto l'eventualità di procrastinare il raggiungimento degli obiettivi ambientali, ma addirittura la possibilità che, sussistenti certe condizioni, tali obiettivi cedano il passo a traguardi più modesti. In altre parole, un passaggio da una proroga a una deroga (in senso lato).

L'idea che cause naturali possano rendere difficoltoso, o anche *tout court* impossibile, il miglioramento dello status delle risorse idriche di un Paese europeo ricorre in molti dei citati paragrafi dedicati alle eccezioni – e non solo¹⁷⁴. Quando “le condizioni naturali non consentono miglioramenti dello stato del corpo idrico nei tempi richiesti” si può richiedere una proroga ai sensi dell'articolo 4(4)¹⁷⁵. L'articolo 4(5), pure, prevede un'eccezione espressa in simili termini, anche se la trasforma da proroga a deroga (“Gli Stati membri possono prefiggersi di conseguire obiettivi ambientali meno rigorosi rispetto a quelli previsti dal paragrafo 1, per corpi idrici specifici qualora, a causa [...] delle loro condizioni naturali”). Come si spiega la possibilità di invocare due conseguenze diverse – l'estensione dei tempi d'implementazione della direttiva, da un lato, e l'abbassamento della soglia ambientale da raggiungere, dall'altro – sulla base del medesimo presupposto, ovvero le

COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document – European Overview (2/2)*, pp. 178-179.

¹⁷³ Art. 4(4)(c) Direttiva quadro.

¹⁷⁴ Anche l'articolo 11(5), infatti, parla di “circostanze naturali o di forza maggiore eccezionali”, in presenza delle quali gli Stati possono escludere l'applicazione di misure supplementari, che, assieme a quelle di base, compongono i Programmi di misure. Anche qui, comunque, vi è un rimando all'articolo 4 – e più precisamente al suo paragrafo 6 – che deve essere “fatto salvo” (“subject to”, nella più esplicita versione inglese).

¹⁷⁵ Per la precisione, art. 4(4)(a)(iii). Si tratta della terza base giuridica invocabile, assieme all'impossibilità tecnica e al costo eccessivo già richiamati.

“condizioni naturali” avverse? La summenzionata guida della Commissione europea ci viene in soccorso, facendoci notare che

[t]he relationship between Article 4.4 and Article 4.5 is not a hierarchy in the sense that Member States must prove that one is ruled out before considering another. Member States are free to apply either exemption, provided the relevant exemption tests are met. However, the conditions for setting less stringent objectives require more information and in-depth assessment of alternatives than those for extending the deadline¹⁷⁶.

L’invocazione dell’articolo 4(5), dunque, è più onerosa dal punto di vista probatorio.

La nozione di “cause naturali” compare, inoltre, anche all’articolo 4(6). Esso ammette che

[i]l deterioramento temporaneo dello stato del corpo idrico dovuto a circostanze naturali o di forza maggiore eccezionali e ragionevolmente imprevedibili [...] non costituisce una violazione delle prescrizioni della presente direttiva.

Anche qui, vale la pena di chiedersi in cosa questa disposizione differisca dal paragrafo che la precede, considerato che, a prima vista almeno, le deroghe che concedono appaiono largamente sovrapponibili. Una prima, possibile risposta potrebbe indurci a pensare che, in realtà, ai fini dell’attivazione dell’articolo 4(5) non basti l’esistenza di “condizioni naturali” tali per cui il “conseguimento di tali obiettivi sia non fattibile o esageratamente oneroso”, dovendo la fissazione di “obiettivi ambientali meno rigorosi rispetto a quelli previsti dal paragrafo 1” essere necessaria per condurre attività che si ripercuotono sulla salute delle acque. Infatti, l’articolo 4(5) prevede una serie di requisiti, che devono essere tutti presenti affinché la deroga possa essere invocata, il primo dei quali recita:

bisogni ambientali e socioeconomici cui sono finalizzate dette attività umane del corpo idrico non possono essere soddisfatti con altri mezzi i

¹⁷⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Guidance Document No. 20 on Exemptions to Environmental Objectives*, cit., p. 18.

quali rappresentino un'opzione significativamente migliore sul piano ambientale e tale da non comportare oneri esagerati¹⁷⁷.

In poche parole, se l'esistenza di bisogni ambientali e socio-economici soddisfatti da certe attività umane è una condizione necessaria per attivare la deroga *ex* articolo 4(5), allora ecco che abbiamo una notevole differenza rispetto all'articolo 4(6), che di queste attività non fa menzione. Si tratta però di un'interpretazione non molto convincente, poiché l'articolo 4(5) usa espressamente una congiunzione disgiuntiva (“Gli Stati membri possono prefiggersi di conseguire obiettivi ambientali meno rigorosi [...] per corpi idrici specifici qualora, a causa delle ripercussioni dell'attività umana [...] o delle loro condizioni naturali”)¹⁷⁸ e perciò va inteso nel senso di offrire due diverse basi giuridiche ai fini della sua invocazione, la seconda delle quali – le “condizioni naturali” sfavorevoli – vede disattivarsi il requisito *sub* (a) cui si è fatto cenno.

La differenza che corre tra l'articolo 4(5) e l'articolo 4(6) è dunque un'altra, e risiede nel fatto che le condizioni (o circostanze) naturali cui essi fanno riferimento sono di diverso tipo. L'articolo 4(6) parla infatti di eventi “eccezionali e ragionevolmente imprevedibili” – menzionando “in particolare alluvioni violente e siccità prolungate” – laddove tale qualificazione è assente nel paragrafo 5 della disposizione. Ciò trova supporto nel fatto che i due paragrafi in esame aggiungono un requisito procedurale differente nei due casi. L'articolo 4(5) dispone che “gli obiettivi ambientali meno rigorosi e le relative motivazioni figur[i]no espressamente nel piano di gestione del bacino idrografico prescritto dall'articolo 13 e [che] tali obiettivi s[ia]no rivisti ogni sei anni”¹⁷⁹: in pratica, lo Stato prende atto dell'esistenza duratura di cause naturali impedienti e di conseguenza ridimensiona sul breve o medio periodo gli obiettivi di cui verosimilmente può garantire il rispetto. Diversamente, nel caso dell'articolo 4(6) quelle stesse cause naturali sono imprevedibili e dunque non è possibile pianificare un abbassamento delle soglie-obiettivo: in questo contesto, il piano di gestione del bacino può solo, e

¹⁷⁷ Art. 4(5)(a).

¹⁷⁸ Corsivo aggiunto.

¹⁷⁹ Art. 4(5)(d).

anzi deve, “prevede[re] espressamente le situazioni in cui possono essere dichiarate dette circostanze ragionevolmente imprevedibili o eccezionali”¹⁸⁰, laddove, invece, “le misure da adottare quando si verificano tali circostanze eccezionali s[aran]no contemplate nel programma di misure”¹⁸¹. Comprensibilmente, tali misure non possono compromettere il ripristino dello stato di salute del corpo idrico, una volta che sia cessata l’emergenza.

L’ultima base giuridica capace di supportare una deroga agli obiettivi ambientali previsti dall’articolo 4 è messa a disposizione dal paragrafo 7 di questo¹⁸². Anche qui c’è un’evidente, parziale sovrapposizione con quanto previsto da un altro paragrafo, e nello specifico il quinto, quello che, come si è visto, permette di conseguire obiettivi ambientali meno rigorosi qualora, a causa delle ripercussioni dell’attività umana, il raggiungimento di quelli originari non sia fattibile o sia troppo oneroso. L’articolo 4(7), similmente, afferma che gli Stati membri non violano la direttiva se

il mancato raggiungimento del buono stato delle acque sotterranee, [...] ovvero l’incapacità di impedire il deterioramento dello stato del corpo idrico superficiale o sotterraneo sono dovuti a nuove modifiche delle caratteristiche fisiche di un corpo idrico superficiale o ad alterazioni del livello di corpi sotterranei,

oppure se “l’incapacità di impedire il deterioramento da uno stato elevato a un buono stato di un corpo idrico superficiale sia dovuto a nuove attività sostenibili di sviluppo umano”. Entrambi i casi sono riconducibili all’idea di “attività umana” ex articolo 4(5): nel secondo caso, in maniera esplicita, dato che si parla di “attività sostenibili di

¹⁸⁰ Art. 4(6)(b).

¹⁸¹ Art. 4(6)(c).

¹⁸² Al lettore potrà interessare sapere che all’articolo 4(7) è stata di recente (dicembre 2017) dedicata una guida redatta nell’ambito della *Common Implementation Strategy* – l’unica riguardante uno specifico paragrafo dell’articolo 7 (infatti, la summenzionata guida n. 20 è ispirata all’intera disposizione). V. COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and the Floods Directive – Guidance Document No. 36 on Exemptions to the Environmental Objectives According to Article 4(7)*, 2017.

sviluppo umano”); nel primo, invece, in modo meno diretto, dal momento che solo più avanti, nello stesso paragrafo, si precisa che le motivazioni sottese alle “nuove modifiche” citate dall’articolo 4(7) devono essere

di prioritario interesse pubblico e/o i vantaggi per l’ambiente e la società risultanti dal conseguimento degli obiettivi di cui al paragrafo 1 [devono essere] inferiori ai vantaggi derivanti dalle modifiche o alterazioni per la salute umana, il mantenimento della sicurezza umana o lo sviluppo sostenibile¹⁸³.

Si capisce dunque che queste modifiche non possono in alcun modo risultare da avvenimenti puramente naturali – caso che, come si è visto in precedenza, è già coperto dai paragrafi 5 e 6.

Vale la pena di chiedersi, a questo proposito, che cosa s’intenda con l’espressione “di prioritario interesse pubblico” o, un po’ più genericamente, con l’idea di “interesse generale”, che qualificano quelle attività umane che – a certe condizioni – possono essere addotte come ragioni per non ottemperare agli obblighi della direttiva. Sul punto la Corte di giustizia dell’Unione si è espressa nel 2012, seppur senza scendere nel dettaglio e con un approccio interpretativo lasco. Essa infatti ha sostenuto che,

come viene indicato nel considerando 15 della [...] direttiva, l’approvvigionamento idrico costituisce un servizio di interesse generale. Quanto alla produzione di elettricità e all’irrigazione, risulta dall’articolo 4, paragrafo 3, lettera a), sub iii), della [...] direttiva che anch’esse corrispondono, in linea di principio, ad un interesse generale¹⁸⁴.

Ciò che rileva, comunque, è che l’impostazione giurisprudenziale pare essere quella di dare una lettura ampia del concetto di “interesse pubblico”. Del resto, i veri ostacoli all’invocazione dell’articolo 4(7) risiedono nelle altre condizioni ivi espresse, ovvero il difficile calcolo del rapporto tra benefici ambientali perduti e vantaggi sociali ottenuti (“i vantaggi per l’ambiente e la società risultanti dal conseguimento

¹⁸³ Art. 4(7)(c).

¹⁸⁴ Corte giust. 2012, C-43/10, *Symvoulio tis Epikrateias – Grecia*, cit., par. 66.

degli obiettivi di cui al paragrafo 1 sono inferiori ai vantaggi derivanti dalle modifiche o alterazioni per la salute umana, il mantenimento della sicurezza umana o lo sviluppo sostenibile”) – un requisito comunque facoltativo (“e/o”) – e, soprattutto, le considerazioni di fattibilità tecnica o di costo eccessivo, che abbiamo già notato altrove e ritroviamo qui in una diversa veste¹⁸⁵.

Ma una preconditione non meno importante è quella citata al paragrafo 7(a) dell’articolo 4. Essa stabilisce che una deroga è invocabile solo se “è [stato] fatto tutto il possibile per mitigare l’impatto negativo sullo stato del corpo idrico”. Si tratta in questo caso di una disposizione del tutto peculiare, che richiama una richiesta analoga¹⁸⁶ avanzata dal paragrafo 6 ma che, per il resto, differisce dalle clausole di “mitigazione del danno” incluse negli altri paragrafi dello stesso articolo¹⁸⁷. Se-

¹⁸⁵ All’articolo 4(7)(d) questi due concetti vengono legati alle attività umane di pubblico interesse, rapportate alle possibili alternative (“per ragioni di fattibilità tecnica o costi sproporzionati, i vantaggi derivanti da tali modifiche o alterazioni del corpo idrico non possono essere conseguiti con altri mezzi che costituiscano una soluzione notevolmente migliore sul piano ambientale”), laddove l’articolo 4(4)(a)(i)-(ii) ne parla in relazione alle misure da porre in atto per conseguire i risultati ambientali imposti dal paragrafo 1. L’articolo 4(5), invece, fa propri entrambi i modelli: da un lato ammette una deroga qualora “il conseguimento [dei summenzionati] obiettivi sia non fattibile o esageratamente oneroso”, dall’altro richiede (alla lettera (a)) che “i bisogni ambientali e socioeconomici cui sono finalizzate dette attività umane del corpo idrico non poss[a]no essere soddisfatti con altri mezzi i quali rappresentino un’opzione significativamente migliore sul piano ambientale e tale da non comportare oneri esagerati”.

¹⁸⁶ La richiesta, cioè, che sia “fatto tutto il possibile per impedire un ulteriore deterioramento dello stato e per non compromettere il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva in altri corpi idrici non interessati da dette circostanze”: art. 4(6)(a).

¹⁸⁷ Per esempio, *ex* articolo 4(5)(b), pur potendo abbassare gli standard di qualità che sarebbero tenuti ad assicurare, “gli Stati membri garantiscono: per le acque superficiali, il raggiungimento del migliore stato [...] possibile, tenuto conto degli impatti che non avrebbero potuto ragionevolmente essere evitati data la natura dell’attività umana o dell’inquinamento”, e “per le acque sotterranee, le minime modifiche possibili allo stato delle acque sotterranee, tenuto conto degli impatti che non avrebbero potuto ragionevolmente essere evitati data la natura dell’attività umana o dell’inquinamento”. Inoltre, *ex* articolo 4(5)(c) essi garantiscono che “non si verific[hi] alcun ulteriore deterioramento dello stato del corpo idrico in questione”. L’articolo 4(5) prescrive invece che “le misure da adottare quando si verificano tali circostanze eccezionali [...] non compromett[ano] il ripristino della qualità del corpo idrico una volta superate le circostanze in

condo le linee-guida della Commissione europea, tale attività di mitigazione non è assimilabile all'idea di misure compensatorie – non si può cioè controbilanciare in un'altra parte del bacino idrografico i danni compiuti in un determinato specchio d'acqua, dovendosi invece attuare misure capaci di minimizzare il danno lì dove è stato arrecato – e, cosa alquanto interessante, la stessa attività di mitigazione è obbligatoria solo nella misura in cui è tecnicamente fattibile e non eccessivamente onerosa¹⁸⁸.

Precauzioni generali e di applicazione generalizzata, a prescindere dal paragrafo invocato per ottenere una deroga (o una proroga) sono invece contenute nell'articolo 4(8)-(9). Da un lato, si esige che l'applicazione di una delle varie eccezioni previste dai paragrafi dal 4 al 7 “non pregiudichi la realizzazione degli obiettivi della presente direttiva in altri corpi idrici dello stesso distretto idrografico”: ciò che, a ben vedere, non è altro che il negativo della disposizione citata nel precedente capoverso, che esige misure di mitigazione anziché di compensazione. Dall'altro lato, infine, si sancisce l'impossibilità di usare le deroghe alla Direttiva quadro sulle acque come grimaldello per scardinare il resto della normativa ambientale europea: l'applicazione delle deroghe deve infatti essere “coerente con l'attuazione di altri atti normativi comunitari in materia di ambiente” e quindi “garanti[re] almeno il medesimo livello di protezione rispetto alla vigente legislazione comunitaria”¹⁸⁹.

È del tutto evidente, a questo proposito, la rilevanza delle altre direttive europee miranti a disciplinare l'uso delle acque del continente, in particolare per prevenirne l'inquinamento. Meno diretto ma altrettanto importante, però, è il collegamento della Direttiva acque con la Direttiva habitat, il cui obiettivo è la conservazione della flora e della fauna

questione”, e che sia “fatto tutto il possibile per ripristinare nel corpo idrico, non appena ciò sia ragionevolmente fattibile, lo stato precedente agli effetti di tali circostanze” (lettere (c) e (d)).

¹⁸⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Guidance Document No. 20 on Exemptions to Environmental Objectives*, cit., p. 27.

¹⁸⁹ Le citazioni appartengono rispettivamente al paragrafo 8 e al 9. Il fatto che il concetto sia stato ripartito in due diverse disposizioni potrebbe indurre a pensare che il loro significato differisca in qualche modo, nonostante il dato testuale induca a credere il contrario. La guida della Commissione (v. nota precedente) non aiuta, e anzi nei pochi punti in cui cita i due paragrafi quasi confonde le acque.

selvagge¹⁹⁰. L'applicazione dell'articolo 4(8)-(9) esige, in pratica, che l'invocazione di una deroga concernente la qualità delle acque di una zona protetta dalla Direttiva habitat non può in nessun modo portare a una violazione di questa: a meno che, allo stesso tempo, non possa essere legittimamente invocata una deroga ai sensi dell'articolo 6(4) della direttiva stessa¹⁹¹. Si tratta di una considerazione nient'affatto trascurabile, dal momento che non pochi habitat naturali e zone protette insistono su un determinato bacino idrografico, o dipendono in qualche modo dalla salute delle sue acque. Perciò è doveroso notare che, secondo l'articolo 4(1)(c) della Direttiva quadro, quando entrano in gioco le aree protette “gli Stati membri si conformano a tutti gli standard e agli obiettivi entro 15 anni” dalla sua entrata in vigore: non si fa alcuna menzione di possibili estensioni del periodo d'implementazione, nonostante le lettere (a) e (b) dello stesso articolo e paragrafo, che prevedono la medesima scadenza per, rispettivamente, le acque superficiali e quelle sotterranee, facciano salve le proroghe invocabili *ex* articolo 4(4). Similmente, poiché le lettere (a) e (b), a differenza della lettera (c), citano anche le deroghe di cui ai paragrafi dal 5 all'8, vi è chi ha espresso la convinzione che gli obiettivi ambientali riguardanti le risorse idriche collegate ad aree protette sarebbero tanto improrogabili quanto inderogabili¹⁹².

Sempre in tema di rapporti tra la Direttiva quadro e altre norme di diritto europeo, possiamo infine chiederci in che relazione stanno le due

¹⁹⁰ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, G.U.U.E. L 206 del 22 luglio 1992.

¹⁹¹ Come riconosciuto, per esempio, da P. DE SMEDT, M. VAN RIJSWICK, *Nature Conservation and Water Management: One battle?*, in C.-H. BORN ET AL., *The Habitats Directive and its Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, London-New York, 2016, pp. 424-425. La deroga *ex* articolo 6(4) della Direttiva habitat richiama un po' il contenuto dell'articolo 4(7) della Direttiva quadro, visto che dispone la possibilità di derogare alle sue disposizioni “qualora un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di *rilevante interesse pubblico*, inclusi motivi di natura sociale o economica” (corsivo aggiunto). Tuttavia, se ne distanzia allorquando chiede di accompagnare il progetto con misure compensative invece che con un'opera di mitigazione.

¹⁹² *Ibidem*, p. 425.

direttive oggetto del presente studio, al di là del dato normativo offerto dall'articolo 4(8)-(9), che chiede che l'invocazione di una qualsivoglia deroga concessa ai sensi della Direttiva 2000/60/CE non comprometta l'implementazione della direttiva “figlia”, la 2007/60/CE. Come abbiamo visto all'inizio di questo paragrafo, quest'ultima non include una vera e propria clausola derogatoria, dunque di fatto si elimina alla radice il potenziale problema del coordinamento tra deroghe di strumenti giuridici diversi¹⁹³.

Comunque, in un'ottica più concreta, due sono i casi immaginabili nel tentativo di collegare idealmente gli ambiti coperti dalle nostre direttive. Il primo concerne la possibilità che un'alluvione allontani il raggiungimento degli obiettivi ambientali *ex* articolo 4 della Direttiva quadro: in tal caso, il citato articolo 4(6) sulle circostanze naturali eccezionali e ragionevolmente imprevedibili viene in soccorso, e lo fa in maniera esplicita, laddove parla di “alluvioni violente” come di una base valida per l'autorizzazione di una deroga. Il secondo caso, invece, ipotizza una eventuale violazione degli obblighi ambientali della Direttiva quadro dovuta alla realizzazione di opere finalizzate alla prevenzione delle alluvioni¹⁹⁴. Qui, sono i paragrafi 5 e 7 dell'articolo 4 a venire in rilievo, poiché permettono di derogare alla Direttiva 2000/60/CE qualora a causa di attività umane il suo rispetto sia impossibile o ecces-

¹⁹³ Infatti, se la Direttiva alluvioni disponesse di una lista di deroghe di carattere generale ci si potrebbe chiedere se, ricorrendovi, gli Stati membri potrebbero disattendere allo stesso tempo, e legittimamente, un obbligo discendente dalla Direttiva quadro, al di fuori delle possibilità concesse dal suo articolo 4. Questo perché, in assenza di una disposizione esplicita come l'articolo 4(8), l'obbligo di rispetto di altri strumenti normativi nella legittima applicazione (perlomeno nella misura del necessario) di una deroga prevista dallo stesso legislatore europeo non può essere dato per scontato. Ciò detto, seppur non scontato tale obbligo di rispetto della legislazione circostante è quantomeno plausibile – e forse discende dagli stessi trattati dell'Unione europea, fonti di rango superiore rispetto a direttive e regolamenti.

¹⁹⁴ L'eventualità non è da escludere. Per esempio, il Piano di gestione del rischio di alluvioni del Distretto delle Alpi Orientali “focused also on complying with the Water Framework Directive”. “[A]pproximately 25 % of the measures were labelled measures in synergy”, ma con “1 % in potential conflict with the Water Framework Directive”. CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Floods Directive*, cit., p. 32.

sivamente oneroso¹⁹⁵. Naturalmente in ognuno di questi casi bisogna che le condizioni per l'invocazione della deroga siano rispettate. Per esempio, nel caso del paragrafo 7 è necessario che l'opera di contrasto alle alluvioni sia di prioritario interesse pubblico o che i vantaggi conseguiti compiendola siano più grandi di quelli che si sarebbero ottenuti rispettando la Direttiva quadro. Tuttavia, anche alla luce della mancanza di criteri per la comparazione di vantaggi di diversa natura, la possibilità che la prevenzione delle alluvioni venga giustificata come prevalente rispetto al raggiungimento degli obiettivi ambientali è concreta.

¹⁹⁵ È quello che sembra dirci anche il punto 19 del Preambolo della Direttiva alluvioni: “Se un corpo idrico presenta vari utilizzi per diverse forme di attività umane sostenibili (ad esempio la gestione del rischio di alluvioni, [...]) e se tali utilizzi presentano ripercussioni sul corpo idrico in questione, la direttiva 2000/60/CE prevede, all'articolo 4, un processo chiaro e trasparente per trattare di tali utilizzi e ripercussioni, tra cui l'eventuale deroga alla realizzazione degli obiettivi di «buono stato» delle acque o di «non deterioramento»”. Si noti l'utilizzo della parola “sostenibili”.

CAPITOLO TERZO

LA GESTIONE DELLE ACQUE IN ITALIA PRIMA E DOPO L'ADOZIONE DELLA DIRETTIVA QUADRO SULLE ACQUE E DELLA DIRETTIVA ALLUVIONI

Mariachiara Alberton e Federica Cittadino

SOMMARIO: 1. *L'evoluzione della normativa italiana in materia di acque.* 2. *Il recepimento della Direttiva quadro in Italia: il Codice dell'ambiente e le successive riforme.* 3. *Il recepimento della Direttiva alluvioni in Italia: il d.lgs. n. 49 del 2010 e le successive modifiche.* 4. *I contratti di fiume in Italia.* 4.1. *Un caso di studio: il bacino dell'Olonza-Bozzente-Lura.* 5. *Problemi di attuazione.* 5.1. *I problemi di attuazione della Direttiva quadro in Italia.* 5.1.1. *Il Distretto idrografico del Po.* 5.1.2. *Il Distretto idrografico delle Alpi Orientali.* 5.2. *I problemi di attuazione della Direttiva alluvioni in Italia: il caso del Distretto idrografico delle Alpi Orientali.* 6. *Il problema della frammentazione.* 6.1. *Il problema della governance multilivello dell'ambiente in Italia.* 6.2. *Spunti di comparazione: Germania, Spagna e Francia.*

1. L'evoluzione della normativa italiana in materia di acque

Il patrimonio idrico italiano è stato oggetto negli ultimi decenni di numerosi interventi legislativi che hanno portato a un complesso labirinto di norme e a un groviglio burocratico-amministrativo di centri decisionali statali, regionali e locali.

Nella prima parte del Novecento le risorse idriche in Italia sono state oggetto di interventi legislativi che trovavano la propria ragione d'essere nella volontà di sviluppare una politica energetica diretta a facilitare la ripresa del Paese¹, nel bisogno di gestire gli acquedotti per l'acqua potabile² a livello comunale o, ancora, in una logica emergenziale³.

¹ R.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, "Testo Unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici", in G.U. 8 gennaio 1934, n. 5; l. 6 dicembre 1962, n. 1643, "Istituzione dell'Ente Nazionale per l'energia elettrica e trasferimento ad esso

Nell'ultima parte del secolo scorso, invece, cominciano a essere approvate importanti riforme frutto di un iter di costruzione del consenso, di un ampio dibattito nell'arena parlamentare e di una visione più unitaria della tutela e della gestione delle risorse idriche. Viene abbracciata quindi una logica che va oltre l'emergenza, basata invece sulla pianificazione e sulla programmazione degli interventi.

In questa scia, la legge n. 183 del 1989⁴ tenta per la prima volta una ridefinizione olistica delle problematiche relative alla difesa del suolo, al risanamento delle acque, alla fruizione e gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, nonché alla tutela degli aspetti ambientali a essi collegati. Il territorio italiano viene infatti ripartito in bacini idrografici di rilievo nazionale⁵, interregionale e regionale, considerati ambiti territoriali ottimali di riferimento per le azioni di tutela del suolo, del sottosuolo e delle acque. Vengono inoltre previsti nuovi soggetti, ovvero le Autorità preposte ai bacini (su cui ci

delle imprese esercenti le industrie elettriche”, in G.U. 12 dicembre 1962, n. 316; d.P.R. 18 marzo 1965, n. 342, “Norme integrative della Legge 6 dicembre 1962, n. 1643 e norme relative al coordinamento e all'esercizio delle attività elettriche esercitate da enti ed imprese diversi dall'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica”, in G.U. 26 aprile 1965, n. 104.

² R.d. 3 marzo 1934, n. 383, “Testo unico della legge comunale e provinciale”, in G.U. 17 marzo 1934, n. 65; legge 19 marzo 1952, n. 184, “Piano orientativo ai fini di una sistematica regolazione delle acque e relazione annuale del Ministero dei Lavori pubblici”, in G.U. 7 aprile 1952, n. 83; l. 4 febbraio 1963, n. 129, “Piano regolatore generale degli acquedotti e delega del Governo ad emanare le relative norme di attuazione”, in G.U. 2 marzo 1963, n. 59.

³ Legge 10 maggio 1976, n. 319, “Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento” (cosiddetta legge Merli), in G.U. 29 maggio 1976, n. 141.

⁴ Legge 18 maggio 1989, n. 183, pubblicata in s.o. alla G.U. 25 maggio 1989, n. 120.

⁵ Ai sensi dell'art. 1(3)(d) della l. 183/89 per bacino idrografico doveva intendersi “il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua direttamente o a mezzo di affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente; qualora un territorio possa essere allagato dalle acque di più corsi d'acqua, esso si intende ricadente nel bacino idrografico il cui bacino imbrifero montano ha la superficie maggiore”.

si soffermerà nei prossimi paragrafi), attorno a cui riunire le competenze centrali, regionali e provinciali connesse alla gestione e tutela del territorio e delle acque.

Di fronte alla previsione di questo nuovo impianto organizzativo, però, si manifestano le prime tensioni tra Stato, Regioni ed enti locali. Le Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e di Bolzano presentano ricorso contro la legge n. 183 del 1989, rea di sconvolgere l'assetto esistente delle Regioni e delle Province a favore di un trasferimento verso lo Stato di competenze e attribuzioni⁶. La Corte costituzionale ritiene però non fondate le questioni, argomentando tale posizione con le seguenti riflessioni:

si tratta di una legge che non si propone in via principale di stabilire una nuova ripartizione di materie e di competenze fra Stato e Regioni (o Province autonome), ma fissa piuttosto un obiettivo – la difesa del suolo [e delle risorse idriche ad esse connesse] – da raggiungere attraverso una complessa pianificazione dei settori materiali coinvolti. In altre parole, la legge contestata pone molteplici obiettivi imperniati sulla difesa del suolo, per il perseguimento dei quali, fermo restando nella sostanza il quadro generale di ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni (o Province autonome) si prevede un'articolata pianificazione degli interventi (piani di bacino), una programmazione dei finanziamenti (programmi triennali d'intervento), la creazione di nuove istituzioni (centrali e periferiche) di supporto per i predetti interventi (Comitato di ministri; Comitato nazionale per la difesa del suolo e autorità di bacino), la previsione di forme di collaborazione e di atti di indirizzo e coordinamento, la predisposizione di controlli e di atti sostitutivi in ordine agli adempimenti connessi alle attività di pianificazione e di programmazione e, infine, l'accollamento allo Stato di tutti i conseguenti oneri finanziari.

Inoltre, rispetto alla contestata istituzione delle Autorità di bacino di rilievo nazionale, che avrebbe comportato una spoliazione delle funzioni regionali e provinciali, la Corte precisava che

⁶ Si veda Corte cost., sentenza n. 85 del 26 febbraio 1990. In particolare, fortemente critico l'intervento della Regione Veneto che contestava la legittimità costituzionale dell'intera legge, "in quanto globalmente diretta a porre una orditura prevaricatrice nei confronti delle autonomie regionali avente effetti devastanti sull'assetto istituzionale di queste ultime".

la difesa del suolo [e delle risorse idriche ad esse connesse] è un obiettivo comune a Stato e Regioni e può essere perseguita soltanto attraverso la via della cooperazione [...] le forme della cooperazione oscillano dalla concorrenza (paritaria o non) delle due parti nella produzione del medesimo atto, al coordinamento dell'esercizio delle rispettive funzioni, dalla possibilità di utilizzazione di organi dell'altra parte, alla creazione di organi misti in cui siano rappresentate, paritariamente e non, le due parti. Nel caso dell'impugnato art. 12, quest'ultima è la soluzione prescelta.

Dunque, agli occhi della Corte costituzionale l'obiettivo della difesa del suolo e delle risorse idriche viene legittimamente perseguito attraverso la creazione, l'integrazione e il riordino di istituti, soggetti e strumenti così come previsti dalla legge 183 del 1989.

Tra questi ultimi, in particolare, vi è il Piano di bacino che deve servire per pianificare e programmare le azioni e le norme d'uso finalizzate alla difesa del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, di concerto con i programmi nazionali, regionali e locali in tema di sviluppo economico e uso del suolo, e fornire il quadro di riferimento entro cui elaborare i piani attuativi di governo delle acque per gli usi igienico-antropici. Anche contro le disposizioni relative al Piano di bacino viene presentato ricorso di legittimità da alcune Regioni e Province autonome per il fatto che tale strumento è sovraordinato a ogni altra funzione regionale o provinciale, violando così le competenze possedute in materia di assetto del territorio e di utilizzo delle risorse idriche da tali soggetti⁷. La questione viene però ritenuta infondata dalla Corte con la precisazione di cosa debba intendersi per Piano di bacino e in particolare con la sua equiparazione a piano territoriale di settore e ad atto di indirizzo e di coordinamento.

Una decina d'anni più tardi vede la luce un'altra riforma, la legge n. 34 del 1996 (cosiddetta legge Galli)⁸, da leggersi in coordinamento anche con la di poco precedente riforma dei servizi pubblici locali⁹, che

⁷ Si veda Corte cost., sentenza n. 85 del 26 febbraio 1990.

⁸ Si veda legge 5 gennaio 1994, n. 36, "Disposizioni in materia di risorse idriche", in s.o. alla G.U. 19 gennaio 1994, n. 14.

⁹ Si veda legge 8 giugno 1990, n. 142, "Ordinamento delle autonomie locali", pubblicata in s.o. alla G.U. 12 giugno 1990, n. 135.

inaugura una nuova compagine dell'uso civile della risorsa idrica attraverso il servizio idrico integrato, cioè "l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue"¹⁰.

La legge Galli muove da un intento riorganizzativo e razionalizzatore del quadro esistente, caratterizzato da "nanismo congenito"¹¹, a causa della frammentazione a livello comunale del settore idrico. I principi ispiratori della riforma sono, dunque, riconducibili alle esigenze di aggregazione, unitarietà gestionale e autonomia finanziaria del servizio idrico.

Inoltre, la stessa legge riafferma la natura pubblica di tutte le acque superficiali e sotterranee, l'utilizzo delle stesse secondo criteri di solidarietà e di salvaguardia delle aspettative e dei diritti delle generazioni future, il risparmio e il rinnovo delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico e l'ambiente. Richiama, infine, la legge n. 183 del 1989 per attribuire alle Autorità di bacino il compito di definire il bilancio idrico di ciascun bacino, così in teoria assicurando l'equilibrio tra risorse e fabbisogni.

Allo scopo di superare la frammentazione delle gestioni, la legge Galli stabilisce anzitutto un'integrazione orizzontale, da perseguirsi nel rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui. Tale riorganizzazione territoriale del servizio mira al conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative, tali da permettere un certo livello di economie di scala. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, le Regioni e le Province autonome¹² avrebbero dovuto definire gli ambiti territoriali

¹⁰ Art. 4(1)(f).

¹¹ R. BIN, *Chi governa i servizi pubblici?*, prefazione a *Chi governa l'acqua? Studio sulla governance locale*, Soveria Mannelli, 2008.

¹² Le Province autonome di Trento e di Bolzano sollevavano però questione di legittimità costituzionale di alcuni articoli della legge 5 gennaio 1994, n. 36 per lesione della loro sfera di autonomia, muovendo dalla comune rivendicazione della loro competenza primaria in materia di urbanistica, acquedotti e servizi pubblici (art. 8, nn. 5, 17 e 19, Statuto) e concorrente in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico, oltre che d'igiene e sanità (art. 9, nn. 9 e 10 Statuto), e muovendo, altresì, dalla previsione, sempre a opera dello Statuto (art. 14,

ottimali (ATO) in cui far confluire i Comuni e disciplinare le forme e i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale per provvedere alla gestione del servizio idrico integrato. Gli enti locali ricadenti nell'ATO poi avrebbero dovuto istituire l'Autorità d'ambito, organo deputato al governo, all'organizzazione e al controllo del servizio idrico integrato e posto a livello intermedio tra i cittadini-utenti e i soggetti erogatori del servizio. La tardiva o mancata attuazione delle disposizioni a opera delle Regioni, le tendenze al particolarismo locale, la preferenza accordata a una ripartizione territoriale fondata su confini politico-amministrativi piuttosto che sul rispetto dell'unità del bacino idrografico e le stesse sfere di discrezionalità contenute nella legge, minano però sin dall'inizio la possibilità di costruire un quadro omogeneo, portando invece al risultato di un'attuazione non uniforme e frammentata sul territorio nazionale.

Complementare all'integrazione orizzontale, la legge Galli contempla anche un'integrazione verticale attraverso una riorganizzazione funzionale, ovvero l'unificazione della filiera in una gestione unica di captazione, adduzione, distribuzione, depurazione e smaltimento. Gestione unica che però si apre alla possibilità di ripartizioni tra vari soggetti gestori, dovendosi soltanto garantire il coordinamento: dunque l'integrazione si traduce in molti casi in "segmentazione coordinata".

La legge n. 36 del 1994 introduce un'ulteriore novità che si incanala nell'alveo del sistema di governo multilivello già tracciato dalla legge n. 183 del 1989. Le attività di regolazione, si è anticipato, vengono esercitate da soggetti pubblici appartenenti a diversi livelli amministrativi, separando e assegnando a soggetti imprenditoriali la gestione del servizio idrico integrato¹³. Innanzitutto, a livello sub-statale, le Autorità d'ambito territoriale ottimale devono pianificare l'attività di gestione, affidare la gestione secondo la disciplina vigente, redigere la conven-

secondo e terzo comma), di peculiari modalità di coordinamento con lo Stato, attraverso il Piano delle opere idrauliche. Si veda Corte cost., sentenza n. 412 del 7 dicembre 1994.

¹³ Anche se, di fatto, i ruoli dei regolatori e dei gestori venivano a incrociarsi in molte realtà locali, dovendosi annoverare tra i membri del consiglio di amministrazione delle società affidatarie del servizio idrico gli stessi enti locali costituenti le Autorità d'ambito territoriale.

zione di affidamento secondo le linee guida regionali ed esercitare le funzioni di controllo. Accanto a questi nuovi soggetti istituzionali, viene costituito a livello centrale, presso il Ministero dei lavori pubblici, il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. Si tratta di un organo preposto alla sorveglianza dei servizi idrici per tutelare gli interessi degli utenti sull'intero territorio nazionale e coadiuvato per l'espletamento dei compiti da una segreteria e da un Osservatorio dei servizi idrici.

Un ultimo principio introdotto dalla legge Galli riguarda la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio del servizio idrico. La legge stabilisce, in particolare, che la tariffa deve costituire il corrispettivo del servizio idrico e delega il Ministro dei lavori pubblici a elaborare un metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento per la fissazione della tariffa a opera degli enti locali. Il Ministro approva con decreto del 1° agosto 1996 il metodo normalizzato quale

strumento per consentire la realizzazione di adeguati livelli di servizio, per sostenere conseguenti programmi di investimento nell'equilibrio di bilancio, per ottenere il contenimento dei costi al consumo e il miglioramento dell'efficienza della gestione e la tutela dell'interesse dell'utenza¹⁴.

Anche su questo fronte la riforma non porta i risultati auspicati, a causa di gravi ritardi e inadempienze, dovuti sia alla resistenza di alcune Regioni che continuano ad applicare vecchi metodi tariffari o si dotano di metodi diversi, sia al mancato aggiornamento del metodo tariffario normalizzato stesso, rimasto fermo al 1996.

Come anticipato, la disciplina delle forme di gestione del servizio è invece demandata alla legge n. 142 del 1990, che all'articolo 22 dispone la possibilità per Province e Comuni di gestire i servizi pubblici secondo cinque modelli¹⁵. Tale disciplina viene più volte modificata nel

¹⁴ In G.U. n. 242 del 15 ottobre 1996.

¹⁵ Erano previste le seguenti forme di gestione: a) in economia, quando per le modeste dimensioni e per le caratteristiche del servizio non fosse opportuno costituire un'istituzione o un'azienda; b) in concessione a terzi, qualora sussistessero ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale; c) a mezzo di azienda speciale; d) a mezzo

corso degli anni successivi, divenendo oltretutto scenario di una ripetuta contrapposizione tra le istituzioni comunitarie e il Governo italiano. La Commissione rileva infatti, a opera dell'articolo 22 della legge n. 142 del 1990, la violazione degli obblighi derivanti dalle direttive sugli appalti pubblici¹⁶ e dagli articoli 49 ss. del Trattato CE¹⁷ e dei principi di non discriminazione e trasparenza relativi alla tutela della concorrenza. L'articolo 22 della legge n. 142 del 1990 viene quindi abrogato e sostituito dall'articolo 113 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (c.d. Testo Unico sugli enti locali), poco dopo ancora una volta novellato dall'articolo 35 della legge n. 448 del 2001. Quest'ultimo introduce una distinzione tra servizi di rilevanza industriale e servizi privi della stessa, ai primi imponendo l'obbligatorietà di affidamento tramite gara con procedura a evidenza pubblica per l'individuazione del soggetto gestore del servizio, ai secondi lasciando la possibilità di affidamento diretto¹⁸. Infine, stabilisce un regime transitorio a carattere derogatorio che la Commissione di lì a breve constata essere incompatibile con i principi e le disposizioni comunitarie a tutela della concorrenza¹⁹.

Il Governo italiano emana un nuovo decreto, il d.l. n. 269 del 2003²⁰, con cui sostituisce alla controversa distinzione tra servizi di rilevanza industriale e servizi privi della stessa quella tra servizi di rile-

di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale; e) a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si rendesse opportuna, in relazione al servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

¹⁶ Direttiva 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, G.U.C.E. n. L209/1 del 24 luglio 1992; Direttiva 93/38/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993 che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto, nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni, G.U.C.E. n. L199/1 del 9 agosto 1993.

¹⁷ Oggi art. 101 ss. Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

¹⁸ L'affidamento diretto poteva riguardare: a) istituzioni; b) aziende speciali, anche consortili; c) società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali, regolate dal codice civile.

¹⁹ Lettera di costituzione in mora inviata dalla Commissione europea al Governo italiano in data 26 giugno 2002 (C(2002) 2329).

²⁰ D.l. 30 settembre 2003, n. 269, pubblicato in s.o. n. 157 alla G.U. n. 229 del 2 ottobre 2003, convertito in l. 24 novembre 2003, n. 326.

vanza economica e servizi non aventi tale rilevanza. La nozione viene ritenuta omologa nel contenuto a quella comunitaria facente perno sull'“interesse economico generale”. Si profilano invece particolarità per quanto riguarda le modalità di affidamento e di gestione. La nuova disciplina prevede infatti come regola l'obbligo di indire procedure di gara a evidenza pubblica per la selezione del soggetto affidatario del servizio e l'eccezione dell'affidamento diretto in due ipotesi²¹. Statuisce infine un regime transitorio, poi oggetto di successive revisioni²², volto a legittimare la procrastinazione degli affidamenti diretti esistenti. Il legislatore italiano, dunque, sceglie di vietare la gestione diretta dei servizi pubblici locali da parte dell'ente locale, salvo deroghe, valendosi della sfera di discrezionalità accordatagli dall'ordinamento comunitario²³. Aldilà dei numerosi profili giuridici qui soltanto marginalmente accennati e per cui si rinvia ad altri scritti²⁴, vale la pena ricordare che il Trattato comunitario consente di conciliare il perseguimento e la realizzazione degli obiettivi di politica pubblica con gli obiettivi di competitività, e in particolare giustifica limitazioni della concorrenza, in vista

²¹ Ovvero: 1) nel caso di società a capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato sia però scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche; 2) nel caso di società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (modello *in-house providing*).

²² Legge 24 dicembre 2003, n. 350, pubblicata in G.U. 27 dicembre 2003, n. 299.

²³ In questi termini, più di recente, si è pronunciata la Corte costituzionale, sentenza 3 novembre 2010, n. 325.

²⁴ Tra gli altri si vedano: C. CARROZZA, *La riforma italiana dei servizi idrici. Modi locali di governo fra continuità e rottura*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2008, pp. 5-36; G. CITRONI, A. LIPPI, *La politica di riforma dei servizi idrici: istituzioni, processi e poste in gioco*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2006, pp. 239-275; A. MASSARUTTO, *Il settore idrico in Italia*, in E. FERRARINA (a cura di), *Acqua e sviluppo. Una politica delle risorse idriche per il futuro del Mediterraneo*, Bologna, 2003; M.A. SANDULLI, *Il servizio idrico integrato*, in *federalismi.it*, 4, 2011; L.P. TRONCONI, F. RAMPULLA, *Il modello di amministrazione delle acque*, in *Rivista Giuridica dell' Ambiente*, 5, 2005, pp.755-774.

della realizzazione dei servizi di interesse economico generale. In questo contesto, la definizione delle funzioni di servizio pubblico e la responsabilità dell'organizzazione dei servizi di interesse economico generale competono agli Stati in virtù della loro libertà di auto-organizzazione e alle loro articolazioni interne secondo il principio di sussidiarietà.

Gli interventi modificativi citati apportano di volta in volta modifiche al già complesso sistema normativo, prevedendo regimi transitori e derogatori che, se da un lato cercano di riassorbire pratiche locali spesso frutto di distorsioni del modello indicato a livello europeo, dall'altro aumentano la provvisorietà di un sistema nazionale che si è stratificato senza un chiaro e coerente disegno di riordino, generando ulteriore incertezza e inosservanza delle regole. Inoltre, le riforme intese a porre fine al contrasto con l'ordinamento comunitario colgono più la forma che la sostanza dell'impianto normativo dello stesso.

Il quadro legislativo in materia di risorse idriche così delineato, costituito dalle leggi nn. 183 del 1989, 36 del 1994, 142 del 1990 e successive modifiche, vien successivamente completato dal d.lgs. n. 152 del 1999²⁵, che recepisce le direttive sul trattamento delle acque reflue urbane e sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole. Il decreto, tra l'altro, fissa valori limite di emissione e gli obiettivi di qualità ambientale dei corpi idrici, introduce la tutela integrata degli aspetti qualitativi e quantitativi nell'ambito di ciascun bacino idrografico e un sistema di controlli e sanzioni, e, infine, prevede l'adeguamento dei sistemi di fognatura, collettamento e depurazione degli scarichi idrici nell'ambito del servizio idrico integrato. Il d.lgs. n. 152 del 1999 introduce un nuovo strumento di pianificazione, il cosiddetto Piano di tutela delle acque, che costituisce piano stralcio di settore del Piano di bacino (ovvero il piano di settore funzionale a quest'ultimo). Esso doveva contenere l'insieme delle mi-

²⁵ D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, "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", in s.o. alla G.U. 29 maggio 1999, n. 124, modificato dal d.lgs. 18 agosto 2000 n. 258, pubblicato in G.U. 20 ottobre 2000, n. 246.

sure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa dei sistemi idrici, a scala regionale e di bacino idrografico, e doveva essere elaborato dalle Regioni, in accordo con le Autorità di bacino e le Province.

Con questo ulteriore provvedimento, se da un lato si tenta il coordinamento e la razionalizzazione dei vari livelli di governo delle acque, dall'altro si perviene a una frammentazione delle funzioni in capo ad autorità diverse e a una coesistenza di tendenze centripete (dal livello locale/regionale verso il livello statale) e centrifughe (dal livello centrale verso il livello regionale/locale).

Inoltre, la dimensione conflittuale tra il livello comunitario e quello nazionale viene ampliata: l'Italia diventa destinataria di diverse procedure di infrazione²⁶, attivate dalla Commissione europea per la violazione o mancata applicazione della Direttiva relativa al trattamento delle acque reflue urbane. Infatti, il d.lgs. n. 152 del 1999 recepisce soltanto formalmente le disposizioni comunitarie sulle acque reflue, prevedendo solo sulla carta sistemi conformi ai requisiti comunitari per il convogliamento e il trattamento delle acque reflue nei centri urbani.

Infine, sullo sfondo tracciato si innesta la più ampia riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, avente riflessi rilevanti sul rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali anche in materia di tutela e gestione delle risorse idriche. La nuova ripartizione delle competenze prevista apre così un'intensa stagione interpretativa della Corte costituzionale diretta a dirimere i conflitti sempre più accesi tra i diversi livelli di governo.

In questo scenario tormentato si innesta il recepimento della Direttiva quadro in Italia, approfondito nella sezione successiva.

²⁶ Procedure d'infrazione nn. 2000/5152; 2002/4801; 2004/2034; 2006/2163; 2009/2034. Nel 2012 la Commissione ha adottato un parere motivato sull'incompleto recepimento della Direttiva quadro da parte dell'Italia, che però non è mai sfociato nell'instaurazione di un giudizio davanti alla Corte di giustizia. V. comunicato stampa IP/12/292 *online* all'indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-292_en.htm?locale=en. Sui ricorsi per inadempimento e, in generale, sulla giurisprudenza europea relativa alla Direttiva quadro e alla Direttiva alluvioni, si veda il paragrafo 2 del Capitolo secondo.

2. Il recepimento della Direttiva quadro in Italia: il Codice dell'ambiente e le successive riforme

La Parte Terza, intitolata “Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche”, del d.lgs. n. 152 del 2006²⁷, meglio conosciuto come Codice dell'ambiente, recepisce la Direttiva quadro in materia di acque e abroga quasi tutta la legislazione precedente in materia di acque, comprese le leggi nn. 183 del 1989 e 36 del 1994 e il d.lgs. 152 del 1999. Il Codice dell'ambiente si pone in linea con gli obiettivi ambientali previsti dalla direttiva stessa, stabilendo analoghi obiettivi di qualità²⁸. A complemento della Direttiva quadro, il Codice dell'ambiente specifica, oltre al generale obiettivo del buono stato per le acque superficiali e sotterranee, gli standard di qualità per ecosistemi individuati e usi specifici.

Alcune differenze possono però rilevarsi in ambiti individuati. La trattazione che segue approfondisce il contenuto della disciplina italiana con riferimento ai seguenti aspetti correlati tra loro: l'istituzione dei distretti idrografici, l'attività di pianificazione, l'istituzione e il ruolo delle Autorità di bacino, il ruolo delle Regioni e dello Stato e la regolamentazione dei servizi idrici.

In ottemperanza alla Direttiva quadro, il Codice dell'ambiente ha ripartito il territorio italiano e le relative risorse idriche in otto distretti idrografici – il Distretto idrografico delle Alpi Orientali, il Distretto idrografico Padano, il Distretto idrografico dell'Appennino settentrionale, il Distretto idrografico pilota del Serchio, il Distretto idrografico dell'Appennino centrale, il Distretto idrografico dell'Appennino meridionale, il Distretto idrografico della Sardegna e il Distretto idrografico della Sicilia²⁹ – poi divenuti sette con l'adozione della legge 28 dicem-

²⁷ D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 recante “Norme in materia ambientale”, pubblicato nella G.U. 14 aprile 2006, n. 88 - s.o. n. 96. Il Decreto è stato oggetto di numerosi interventi di modifica.

²⁸ V. artt. 76-94 d.lgs. 152/2006.

²⁹ Art. 64 d.lgs. 152/2006. Lo stesso articolo elenca anche i bacini inclusi in ogni distretto.

bre 2015, n. 221³⁰ (si vedano le figure qui sotto). In linea con lo spirito della Direttiva quadro, dunque, il Codice dell'ambiente adotta un approccio ecosistemico, che supera i confini amministrativi regionali e locali e ricomprende invece l'intero patrimonio idrico relativo alla medesima foce.



³⁰ Legge 28 dicembre 2015, n. 221 recante “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali”, pubblicata in G.U. n. 13 del 18 gennaio 2016.



Fonte: <http://www.isprambiente.gov.it/pre_meteo/idro/UoM_CA.html>

La gestione è poi affidata ad apposite Autorità di bacino, di cui si parlerà più approfonditamente nel prosieguo della trattazione. Basti sapere in questa sede che tali autorità realizzano gli obblighi della Direttiva quadro in materia di pianificazione poiché sono responsabili dell'adozione dei piani previsti dal Codice dell'ambiente³¹. In parziale contrasto con quest'ultima, l'attività di pianificazione ai sensi del Codi-

³¹ Art. 63(5)(e), art. 66 e art. 117 d.lgs. 152/2006.

ce dell'ambiente si esplica in maniera tutt'altro che unitaria, tanto che si possono individuare tre tipologie di piani previsti dal Codice ambientale, a fronte invece dell'unitarietà del Piano di gestione del bacino idrografico previsto dalla Direttiva quadro³²: (1) Piano di bacino/di gestione, (2) Piano di tutela e (3) Piano d'ambito³³.

Il Piano di bacino (definito "Piano di Distretto" solo a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 51, comma 1, della legge 221 del 2015) e il Piano di gestione sono in parte coincidenti, in quanto il secondo costituisce articolazione interna del primo ai sensi dell'articolo 117(1) del Codice dell'ambiente³⁴. Tuttavia, mentre il Piano di bacino è uno strumento di pianificazione generale, di carattere conoscitivo, normativo e tecnico operativo³⁵, il Piano di gestione è volto specificamente alla tutela delle acque³⁶. In tal senso, il contenuto del Piano di gestione ricomprende quello previsto dall'Allegato VII alla Direttiva quadro³⁷. Il Piano di bacino contiene invece degli elementi ulteriori, compresa la programmazione dell'utilizzazione delle risorse idriche³⁸.

³² V. art. 15 Direttiva quadro. V. anche i paragrafi 2.1.2 e 2.1.5.

³³ La mancanza di unitarietà pianificatoria trova un possibile appiglio nella disposizione di cui all'art. 13 della Direttiva acque, il quale prevede al comma 5 che "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". Si veda anche la sentenza della Corte cost. n. 254 del 23 luglio 2009.

³⁴ L'art. 67 disciplina inoltre due categorie di piani, direttamente collegati al Piano di bacino, che potremmo definire emergenziali. Il piano stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico, di cui al comma 1, viene infatti adottato nelle more dell'approvazione del Piano di bacino. I piani straordinari, di cui al comma 2, possono essere adottati in deroga al requisito della valutazione ambientale strategica per "rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico". Questi ultimi sono redatti anche per iniziativa delle Regioni.

³⁵ Art. 65(1) d.lgs. 152/2006.

³⁶ Titolo IV, Parte III d.lgs. 152/2006.

³⁷ Il testo dell'Allegato VII della direttiva è trasposto nell'Allegato 4 alla Parte III del Codice ambientale.

³⁸ Per l'elenco completo degli elementi da includere nel Piano di bacino, v. art. 65(3) d.lgs. 152/2006.

La procedura di approvazione del Piano di bacino è assoggettata a valutazione ambientale strategica (VAS) ai sensi dell'articolo 67³⁹. Il piano riveste poi carattere immediatamente vincolante per tutti i soggetti pubblici, ivi comprese le Regioni che emanano le norme urbanistiche attuative dello stesso⁴⁰.

Tra gli strumenti di tutela, accanto al Piano di gestione, l'articolo 121 annovera anche il Piano di tutela delle acque, strumento volto specificamente alla "tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico"⁴¹. Tale piano, pur rispondendo a obiettivi elaborati dalle Autorità di bacino⁴², deve essere adottato dalle Regioni e contiene, fra gli altri elementi, anche l'analisi economica in attuazione dell'articolo 119 del Codice ambientale, che afferma il principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici. Si può quindi rilevare come gli obblighi della Direttiva

³⁹ La Valutazione Ambientale Strategica (VAS), a livello nazionale, è regolata dalla Parte seconda del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 così come modificata e integrata dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e dal d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128. I principali soggetti coinvolti nella procedura sono: l'autorità procedente (la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma) ovvero, nel caso in cui il soggetto che predispone il piano, programma, il proponente, sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma; l'autorità competente (la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità e l'elaborazione del parere motivato; in sede statale autorità competente è il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare che esprime il parere motivato di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali); la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale (di cui all'articolo 7 del decreto legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito nella legge 14 luglio 2008, n. 123), che assicura al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare il supporto tecnico-scientifico per l'attuazione di quanto stabilito nel decreto; e i soggetti competenti in materia ambientale, le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessati agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione dei piani e programmi.

⁴⁰ Art. 65(4) e (6) d.lgs. 152/2006.

⁴¹ Art. 121(3) d.lgs. 152/2006.

⁴² Gli obiettivi dovrebbero essere fissati dal Piano di bacino. Tuttavia, nella pratica, l'individuazione degli obiettivi a livello distrettuale avviene solo dopo che a livello di ciascun bacino si è proceduto alla caratterizzazione dei corpi idrici e all'individuazione degli obiettivi di qualità. La Provincia di Bolzano ha proceduto alla caratterizzazione dei corpi idrici con d.G.P. n. 1543/2009. Entro giugno 2015 si sarebbe dovuto procedere a una nuova caratterizzazione a livello provinciale.

quadro in materia di pianificazione siano assolti tramite l'adozione di una molteplicità di piani distinti tra loro, pur essendo il loro oggetto in parte coincidente, e tali piani siano adottati da autorità differenti quali le Autorità di bacino e le Regioni, anche se queste ultime sono in qualche modo vincolate agli obiettivi fissati dalle prime.

Per concludere sull'attività di pianificazione, occorre citare anche l'articolo 149, ricompreso nella Sezione III del Testo unico ambientale, dedicata alla gestione delle risorse idriche. Quest'ultimo prevede l'obbligo per le Autorità d'ambito, le cui attività sono oggi cessate⁴³, di adottare il Piano d'ambito. Esso è lo strumento centrale per la predisposizione del servizio idrico integrato. A tal fine, le Regioni individuano gli ATO, assicurando il corretto funzionamento del servizio, secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, e al contempo l'unità del bacino idrografico. Mentre per un'analisi più dettagliata del servizio idrico integrato e degli ATO si rimanda ai paragrafi successivi della presente sezione, si può dire in questa sede che il Piano d'ambito, pur svolgendo le funzioni di tutela dell'ambiente insite negli obiettivi cui dovrebbe essere ispirata la gestione del servizio idrico, è per lo più uno strumento operativo volto all'individuazione degli elementi infrastrutturali di rilievo, delle necessarie opere di manutenzione e del relativo piano finanziario.

Dall'analisi sugli strumenti di pianificazione emerge, dunque, che le Regioni svolgono un ruolo importante nell'attività di elaborazione dei piani e programmi relativi al bacino idrografico. Come ricordato, l'attività di pianificazione delle Regioni si affianca a e deve essere coordinata con l'attività di pianificazione delle Autorità di bacino. È dunque opportuno analizzare il ruolo di queste ultime.

L'articolo 63 del Codice dell'ambiente dispone che in ciascun distretto vengano istituite, tramite decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, le Autorità di bacino distrettuale e che, contestualmente, vengano invece abolite le Autorità di bacino previste dalla legge n. 183 del 1989⁴⁴. La mancata istituzione delle prime nei tempi previsti dal

⁴³ V. *infra* in questo paragrafo.

⁴⁴ Art. 63(1)-(3) d.lgs. 152/2006.

Codice dell'ambiente⁴⁵ ha portato, tuttavia, alla reviviscenza delle seconde tramite decreto correttivo⁴⁶.

Soltanto con l'entrata in vigore dell'articolo 51 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, si è provveduto a istituire l'Autorità di bacino distrettuale (di seguito denominata "Autorità di bacino"). Le disposizioni dell'articolo 51 hanno sostituito integralmente gli articoli 63-64 del Codice dell'ambiente, attribuendo alle Regioni il compito di istituire l'Autorità di bacino distrettuale, e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare le funzioni di indirizzo dell'Autorità di bacino distrettuale e di coordinamento con le altre Autorità di bacino distrettuali.

Ai sensi di queste nuove disposizioni, sono organi dell'Autorità di bacino: la conferenza istituzionale permanente, il segretario generale, la conferenza operativa, la segreteria tecnica operativa e il collegio dei revisori dei conti.

Alla conferenza istituzionale permanente partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico o gli assessori dai medesimi delegati, nonché il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, o i Sottosegretari di Stato dagli stessi delegati, il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, nei casi in cui siano coinvolti i rispettivi ambiti di competenza, il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali e il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, o i Sottosegretari di Stato dagli stessi delegati. Possono essere invitati, in funzione consultiva, due rappresentanti delle organizzazioni agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e un rappresentante dell'ANBI (Associazione nazionale consorzi di gestione e tutela del territorio e acque irrigue), per i problemi legati alla difesa del suolo e alla gestione delle acque irrigue.

⁴⁵ Art. 63(3) d.lgs. 152/2006: entro il 30 aprile 2006.

⁴⁶ D.lgs. 8 novembre 2006, n. 284, "Disposizioni correttive del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale", G.U. 24 novembre 2006, n. 274. Sul punto si veda M. ALBERTON, *L'attività post-mortem delle autorità di bacino: un cold case italiano nel settore idrico alla luce dei recenti sviluppi in materia di federalismo demaniale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3/4, 2010, pp. 363-384.

Il segretario generale, con carica quinquennale, è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

La conferenza operativa è composta dai rappresentanti delle amministrazioni presenti nella conferenza istituzionale permanente; è convocata dal segretario generale che la presiede. Anche qui possono essere invitati, in funzione consultiva, due rappresentanti delle organizzazioni agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e un rappresentante dell'ANBI, per i problemi legati alla difesa del suolo e alla gestione delle acque irrigue.

Da ultimo, la disciplina dell'attribuzione e del trasferimento alle Autorità di bacino distrettuali del personale e delle risorse strumentali, comprese le sedi, e finanziarie delle Autorità di bacino, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183, è stata approvata con il Decreto 25 ottobre 2016. L'Autorità di bacino subentra così in tutti i rapporti, attivi e passivi, delle Autorità di bacino nazionali, interregionali e regionali di cui alla suddetta legge, territorialmente corrispondenti, relativi alle funzioni a essa attribuite. L'Autorità di bacino ha natura di ente pubblico non economico ed è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia tecnico-scientifica, organizzativa, gestionale, patrimoniale e contabile.

Ciò premesso, bisogna guardare alla capacità istituzionale delle Autorità di bacino come operanti prima della legge 28 dicembre 2015, n. 221 per comprendere fino a che punto la Direttiva quadro abbia ricevuto corretta attuazione per quanto riguarda gli aspetti istituzionali.

Le Autorità di bacino sono preposte, tra le altre cose, all'adozione del Piano di bacino⁴⁷. Tale attività è particolarmente onerosa poiché richiede il coordinamento del Piano di bacino col Piano di gestione e di questi ultimi con il Piano di tutela predisposto dalle Regioni. A fronte dell'onerosità dell'attività di pianificazione, sembra rilevante approfondire la questione della capacità istituzionale di tali autorità.

Tra i fattori che determinano la capacità di un'istituzione di agire in modo pro-attivo se ne possono citare almeno due: l'autonomia organizzativa e finanziaria; la disponibilità di risorse economiche e umane.

⁴⁷ Art. 63(5)(e) d.lgs. 152/2006.

Il disegno istituzionale stabilito dalla legge n. 183 del 1989 ha posto parecchi vincoli rispetto ai suddetti requisiti. Le Autorità di bacino sono chiamate a svolgere l'attività di pianificazione e di programmazione dell'uso delle risorse idriche su scala di un'area idrografica vasta, superando quindi i confini amministrativi e assicurando il coordinamento con gli altri strumenti disponibili in materia. Tuttavia, sia nell'organizzazione che nel funzionamento delle Autorità sono stati previsti alcuni meccanismi che ne hanno fortemente limitato il margine di manovra, impedendo loro di operare in modo snello ed efficace.

Per esempio, la capacità di agire del Comitato istituzionale dell'Autorità di bacino nell'interesse dell'intera area compresa nei confini del bacino idrografico di riferimento è stata legata all'equilibrio istituzionale e agli interessi dei propri membri⁴⁸. Esso è composto da quattro rappresentanti del governo centrale, ministri o sottosegretari delegati dei lavori pubblici, dell'ambiente, dell'agricoltura e dei beni culturali; dai Presidenti delle giunte (ovvero da assessori delegati) delle Regioni interessate; dal Segretario generale che partecipa però solo con il voto consultivo. Tenendo conto dell'alto grado di competizione che, come illustrato nei paragrafi precedenti, ha caratterizzato i rapporti Stato-Regioni riguardo alle competenze in materia di tutela e gestione delle risorse, difficilmente si poteva contare su un'azione celere e compatta di questo organo. Il consenso e l'ampia condivisione di interessi non sono infatti per nulla scontati in seno a quest'organo nemmeno tra gli attori dello stesso livello territoriale.

In modo analogo, anche il Comitato tecnico – organo di consulenza del Comitato istituzionale – che provvede all'elaborazione del Piano di bacino avvalendosi della segreteria tecnico-operativa e, se necessario, anche di esperti esterni, è composto da funzionari designati dalle amministrazioni pubbliche facenti parte dell'Autorità di bacino. La nomina

⁴⁸ Il disegno generale dell'Autorità di bacino prevedeva l'esistenza di un Comitato istituzionale come principale organo decisionale, di un Comitato tecnico con funzione consultiva e operativa e di un Segretario generale con compiti quali la cura dei rapporti tra l'Autorità e le pubbliche amministrazioni interessate, l'esecuzione delle decisioni prese dal Comitato istituzionale, la raccolta dei dati relativi agli interventi programmati e attuati, nonché alle risorse stanziare per le finalità del Piano di bacino.

dei componenti del Comitato, in numero non sempre paritetico⁴⁹, è effettuata dal Ministro dei lavori pubblici, anche sulla base delle indicazioni pervenute dalle Regioni.

Infine, un organo particolarmente importante per lo svolgimento del lavoro delle Autorità è, senza dubbio, il Segretario generale, nominato dal Comitato istituzionale con mandato quinquennale, su proposta del Ministero dei lavori pubblici d'intesa con il Ministro dell'ambiente, e scelto tra i funzionari del comitato tecnico, ovvero tra esperti di comprovata qualificazione professionale nel settore disciplinato dalla legge n. 183 del 1989. Il Segretario generale è l'unico organo appartenente propriamente all'Autorità e incarna quindi l'autonomia della stessa. La capacità di agire tempestivamente, efficacemente e in modo più o meno pragmatico da parte delle Autorità è strettamente legata alle qualità personali e professionali degli individui che sono stati selezionati per quest'incarico.

La segreteria tecnico-operativa, operante sotto il diretto coordinamento del Segretario generale, è costituita da dipendenti dell'Amministrazione dei lavori pubblici e da personale designato dalle Amministrazioni statali e dalle Regioni interessate. Essa coordina le attività di pianificazione di bacino e le attività intersettoriali in linea con gli obiettivi e le strategie dell'Autorità, e cura i rapporti con le Amministrazioni e gli Enti, i soggetti esterni pubblici e privati, sulla base delle direttive impartite dal Segretario Generale.

Un altro fattore fondamentale che ha determinato la capacità di azione pro-attiva da parte delle Autorità riguarda la disponibilità di risorse finanziarie adeguate. Si può notare, infatti, che dopo i primi anni caratterizzati da cospicui trasferimenti, i fondi destinati al funzionamento delle Autorità di bacino si sono gradualmente ridotti, comportando una corrispondente diminuzione delle attività da esse realizzate, soprattutto in tema di studi e d'innovazione. Il personale⁵⁰, addebitato al bilancio nazionale, non è stato invece toccato dai tagli degli ultimi anni.

⁴⁹ La rappresentanza del governo nazionale, sia in veste di rappresentanti dei vari ministeri, sia esperti esterni, risultava sovente predominante. I membri del Comitato tendevano peraltro a coordinarsi soprattutto con le istituzioni di riferimento.

⁵⁰ Erano previsti 10 miliardi di lire per il 1989, 15 miliardi per il 1990, 25 miliardi per il 1991 e 40 miliardi per il 1992. Art. 23 della legge 183 del 1989.

Per il finanziamento delle specifiche attività, invece, sono stati previsti programmi triennali, anch'essi a totale carico dello Stato. Conformemente all'articolo 21 della legge n. 183 del 1989, sono stati previsti i seguenti interventi: manutenzione ordinaria delle opere, degli impianti e dei beni; svolgimento di compiti di polizia idraulica⁵¹, di navigazione interna, di piena e di pronto intervento; compilazione e aggiornamento dei Piani di bacino; svolgimento di studi, rilevazioni o altro nelle materie riguardanti la difesa del suolo; redazione dei progetti generali, degli studi di fattibilità, dei progetti di massima ed esecutivi delle opere e degli studi di valutazione d'impatto ambientale di quelle principali.

Inoltre, la stessa legge ha autorizzato lo stanziamento di risorse aggiuntive⁵² per l'attuazione dei cosiddetti schemi revisionali e programmatici "ai fini della definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo e della predisposizione dei Piani di bacino, sulla base dei necessari atti di indirizzo e coordinamento" (articolo 31). I detti schemi, elaborati dalle Autorità di bacino di rilievo nazionale, che dovevano essere costituite entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della legge, indicavano: gli adempimenti e i relativi termini, necessari per la costruzione delle strutture tecnico-operative di bacino; i fabbisogni cartografici e tecnici e gli studi preliminari indispensabili; gli interventi più urgenti per la salvaguardia del suolo, del territorio e degli abitati e la razionale utilizzazione dell'acqua; le modalità di attuazione e i tempi di realizzazione degli interventi.

È evidente dunque che le funzioni e le attività chiave che le Autorità di bacino di rilievo nazionale sono tenute a svolgere sono dipese totalmente dai trasferimenti statali, mentre le spese delle autorità regionali e interregionali sono state sostenute dalle Regioni interessate. In ogni caso, dal punto di vista economico-finanziario, il raggio di azione delle Autorità in termini di contenuti, qualità e capacità di agire è stato fortemente vincolato da strategie altrui.

⁵¹ Ovvero le attività di vigilanza e di tipo autorizzativo che competono all'Amministrazione Pubblica preposta alla tutela dei corsi d'acqua demaniali, cioè individuabili sulle mappe catastali come "acque", "demanio pubblico dello stato per le opere idrauliche", "demanio idrico", ecc.

⁵² Circa 2.427 miliardi di lire.

Le attività dello Stato non si intrecciano con la pianificazione distrettuale solo dal punto di vista finanziario, dal momento che il Codice dell'ambiente attribuisce allo Stato più generali funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento, vigilanza, determinazione di criteri, metodi, standard di raccolta ed elaborazione dati⁵³. In linea più generale, è poi opportuno ricordare che l'articolo 117(2)(s) della Costituzione attribuisce allo Stato la competenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Tale ripartizione costituzionale ha provocato, come si vedrà nella sezione 6.1 di questo capitolo, un notevole contenzioso davanti alla Corte costituzionale che ha influito negativamente sul raggiungimento degli obiettivi ambientali della Direttiva quadro poiché ha minato la certezza del diritto per quel che riguarda gli standard applicabili alla tutela delle acque. Si può anche rilevare come la normativa italiana delinei un sistema di *governance* multilivello delle risorse idriche che complica in maniera rilevante la gestione unitaria dei distretti idrografici⁵⁴.

Infine, per quanto attiene più specificamente all'assetto istituzionale previsto per i servizi idrici, il d.lgs. n. 152 del 2006 non innova particolarmente la materia, riprendendo quanto già delineato dalla legge Galli sul servizio idrico integrato. Il decreto introduce però due cambiamenti e precisa, per la prima volta, i contenuti del Piano d'ambito, strumento predisposto dall'Autorità d'ambito e attuativo dei Piani di bacino e idrico approvati a livello sovraordinato di bacino/distretto. Esso deve consistere in quattro atti riguardanti: a) ricognizione delle infrastrutture di captazione, adduzione, distribuzione, raccolta e trattamento delle acque, b) programma di interventi (manutenzione e nuove opere), c) modello gestionale (con gara o diretto) - organizzativo (requisiti di organizzazione funzionale), d) programma economico-finanziario (andamento dei costi di gestione e di investimento).

Il primo elemento di cambiamento portato in tema di assetto istituzionale per i servizi idrici concerne le Autorità d'ambito ottimale che il Codice dell'ambiente configura come soggetti dotati di personalità giuridica e bilancio proprio e partecipati dagli enti locali in esso ricadenti.

⁵³ Artt. 57-58, art. 65(7), art. 75(1)(a) e (8), art. 142(1), art. 161 d.lgs. 152/2006.

⁵⁴ Art. 53(3) d.lgs. 152/2006.

Più recentemente, il d.l. n. 2 del 2010⁵⁵ ha imposto la soppressione al 31 dicembre 2010 delle Autorità d'ambito e la nullità di ogni atto da esse compiuto dopo tale termine, poi posticipato al 31 marzo 2011 dal d.l. n. 225 del 2010 (c.d. "Milleproroghe")⁵⁶, e ulteriormente prorogato prima al 31 dicembre 2011 e poi al 31 dicembre 2012. Le Regioni hanno poi dovuto istituire nuove autorità di gestione degli ATO⁵⁷.

Il compito di identificare i nuovi soggetti cui imputare l'organizzazione e il controllo della gestione del servizio idrico locale è stato quindi demandato alle Regioni. Queste ultime sono libere di decidere l'assegnazione delle funzioni di indirizzo, regolazione e controllo a Province o Comuni oppure a enti posti a livello regionale, o di studiare altre opzioni, in assenza di criteri direttivi statali uniformi da applicare su tutto il territorio nazionale. Ancora una volta è lasciata totale incertezza in un quadro giuridico che a distanza di quasi vent'anni stenta a completarsi.

Inoltre, la legge n. 244 del 2007 ha riconosciuto in capo alle Regioni la potestà di procedere alla rideterminazione degli ATO del servizio idrico integrato, in via prioritaria sulla base dei confini amministrativi provinciali o regionali, avvallando, peraltro, quanto già fatto in molte parti del territorio nazionale. In tal modo si tradisce, però, quello che era stato lo spirito di ripartizione auspicata dalla legge Galli, ripresa dal d.lgs. 152 del 2006 e suggerita indirettamente anche a livello comunitario, fondata invece sull'unità del bacino idrografico. La ridefinizione degli ATO secondo le linee suesposte insieme alla più recente ridefinizione dei soggetti cui attribuire le funzioni di governo del servizio idrico, ovvero l'indirizzo, controllo e vigilanza dello stesso, sembra confliggere non solo con il principio di organizzazione dei servizi a scala di bacino, ma anche con quello che dovrebbe essere il requisito fondamentale di uno scenario che si apre al mercato: la certezza del diritto, delle regole, la stabilità e la solidità dell'organizzazione pubblica preposta al governo dei servizi. L'assenza di un'organica riforma rischia pertanto

⁵⁵ Convertito in l. 26 marzo 2010, n. 42, G.U. n. 72 del 27 marzo 2010.

⁵⁶ D.l. 29 dicembre 2010, n. 225, G.U. n. 303 del 29 dicembre 2010, convertito in l. 26 febbraio 2011 n. 10, in s.o. n. 53 alla G.U. n. 47 del 26 febbraio 2011.

⁵⁷ V. A. LUCARELLI, *L'organizzazione amministrativa delle nuove autorità d'ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle regioni e vincoli referendari, federalismi.it*, 8, 2014, p. 3.

di indebolire il sistema già mutilato e rattoppato e generare forti incongruenze a livello nazionale.

Da ultimo, la scelta della forma di gestione e le procedure di affidamento del servizio idrico vengono definite in generale dall'articolo 150 del Codice dell'ambiente e specificate dall'articolo 113 del Testo Unico sugli enti locali. Il d.P.R. n. 168 del 2010⁵⁸ ha, però, previsto l'abrogazione parziale nelle parti incompatibili degli articoli 150 e 113 citati, rinviando alle modalità di conferimento della gestione del servizio idrico contenute nell'articolo 23-bis del d.l. n. 2008 n.112⁵⁹, come modificato dal d.l. n. 135 del 2009⁶⁰. L'articolo 23-bis è stato da ultimo abrogato a seguito dell'esito positivo del referendum tenutosi il 12-13 giugno 2011⁶¹. Si pone qui brevemente l'attenzione su due rilievi sollevati dalla Corte costituzionale per capire lo scenario post-referendario. Essa, da un lato, ribadisce quanto già affermato, ovvero esclude che l'articolo 23-bis costituisca applicazione necessitata del diritto dell'Unione europea, integrando solo una delle diverse discipline possibili della materia

⁵⁸ Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica di attuazione dell'art. 23-bis, pubblicato in G.U. n. 239 del 12 ottobre 2010.

⁵⁹ Convertito nella l. 6 agosto 2008, n. 133, in s.o. n. 196 alla G.U. n. 195 del 21 agosto 2008.

⁶⁰ Convertito nella l. 20 novembre 2009, n. 166, pubblicato in s.o. n. 215 alla G.U. n. 274 del 24 novembre 2009. L'art. 23-bis così riscritto distingueva *tra il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive a evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato CE e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità; e modalità di affidamento in deroga, in-house*, quale modalità derogatoria di affidamento giustificata sulla base di "situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato", oppure società miste pubbliche-private. In questa seconda ipotesi derogatoria la gara doveva avere a oggetto oltre la qualità di socio anche l'affidamento del servizio e, inoltre, al socio privato doveva essere assicurata una partecipazione minima del 40%. Infine, veniva previsto un articolato regime transitorio.

⁶¹ Accanto all'art. 23-bis è stato abrogato l'inciso relativo all'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, contenuto nell'art. 154(1) del d.lgs. n. 152 del 2006.

che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare⁶²; dall'altro, precisa che l'abrogazione dell'articolo 23-bis non implica alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo e comporta invece l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara a evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica⁶³.

Dunque, anche in relazione alla Parte Terza del d.lgs. n. 152 del 2006 e alle riforme a esso connesse, descritte qui per sommi capi, si evidenziano il ritardo nel recepimento, o il formale recepimento delle disposizioni comunitarie seguito dalla sostanziale non attuazione delle stesse e dal rischio, quindi, di nuove messe in mora a opera della Commissione.

3. Il recepimento della Direttiva alluvioni in Italia: il d.lgs. n. 49 del 2010 e le successive modifiche

La Direttiva alluvioni è stata attuata in Italia attraverso l'adozione del d.lgs. n. 49 del 23 febbraio 2010⁶⁴ e dunque solo qualche mese dopo rispetto alla scadenza europea del 26 ottobre 2009⁶⁵.

La definizione copre fenomeni alluvionali relativi a una tipologia più estesa di corpi idrici rispetto a quelli previsti dalla direttiva. Tuttavia, a differenza di quest'ultima, esclude dall'ambito di applicazione della legge le alluvioni non causate da eventi metereologici, cosa che probabilmente limita la portata applicativa della stessa⁶⁶.

L'articolo 3(1) affida alle Autorità di bacino distrettuali di cui al Codice dell'ambiente tutti gli adempimenti relativi alla valutazione pre-

⁶² V. Corte cost., sentenza n. 24 del 26 gennaio 2011 e Corte cost., sentenza n. 325 del 17 novembre 2010.

⁶³ Corte cost., sentenza n. 199 del 20 luglio 2012. Si veda anche sentenza n. 50 del 28 marzo 2013, considerato in diritto, punto 6.3.

⁶⁴ D.lgs. 23 febbraio 2010, n. 49, "Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni", G.U. del 2 aprile 2010, n. 77.

⁶⁵ V. art. 17(1) Direttiva alluvioni.

⁶⁶ Art. 1(a) d.lgs. 49/2010.

liminare, la predisposizione delle mappe e la redazione dei piani⁶⁷. Tali autorità, però, si ricorda, non sono state istituite, e dunque le funzioni delle stesse sono esercitate dalle Autorità di bacino⁶⁸. Il decreto specifica altresì che vi sia una connessione tra il piano stralcio per la tutela del rischio idrogeologico, di cui all'articolo 67 del Codice dell'ambiente, e l'iter specificamente previsto per prevenire e contrastare le alluvioni. Le Regioni sono invece competenti a predisporre il sistema di allertamento di protezione civile⁶⁹.

La procedura di pianificazione è identica a quella predisposta dalla direttiva, prevedendo la valutazione e la mappatura come funzionali all'elaborazione dei piani.

L'articolo 4 si occupa della valutazione preliminare del rischio, facendo salvi tutti i documenti e gli studi eventualmente predisposti in ottemperanza al Codice dell'ambiente⁷⁰. Rispetto alla direttiva, la disposizione in esame include nella valutazione anche la necessità di tener conto della "pericolosità da alluvione", elemento definito come "la probabilità di accadimento di un evento alluvionale in un intervallo temporale prefissato e in una certa area"⁷¹. Ancora una volta dunque sembrerebbe che l'ambito di applicazione della normativa italiana non coincida pienamente con quello della direttiva europea in virtù di un criterio nuovo, quello della pericolosità, che va valutato separatamente

⁶⁷ In questo senso, Muratori parla di un "recepimento piuttosto piano e pedissequo del testo normativo europeo" che non affronta le questioni volutamente lasciate aperte dalla direttiva poiché assegna alla autorità di bacino distrettuale non costituita un potere che avrebbe potuto affidare ad autorità *ad hoc*. V. A. MURATORI, *Recepita con d.lgs. n. 49/2010 la "Direttiva alluvioni", sperando che non piova...*, cit., pp. 505-507. A parere di chi scrive, però, la critica è infondata perché il legislatore nazionale ha chiarito quanto lasciato in sospeso dalla direttiva, propendendo per una gestione unitaria del distretto idrografico. Il fatto che le autorità previste dal Codice dell'ambiente non siano state istituite è stato poi in qualche modo sanato con l'estensione delle Autorità di bacino previste dalla normativa precedentemente in vigore. Si veda nota successiva.

⁶⁸ V. art. 4 d.lgs. 219/2010 e art. 51 l. 221/2015. V. paragrafo 2 di questo capitolo.

⁶⁹ Art. 3(2) d.lgs. 49/2010.

⁷⁰ Art. 4(1) d.lgs. 49/2010. Tale valutazione non deve essere svolta qualora sussistano le condizioni di cui all'art. 11(1) d.lgs. 49/2010.

⁷¹ Art. 2(b) d.lgs. 49/2010.

dagli eventuali impatti negativi⁷². A ben vedere, tuttavia, gli elementi obbligatori di tale valutazione coincidono con quelli previsti dalla Direttiva alluvioni e ricomprendono sia l'elenco delle alluvioni passate sia il loro impatto⁷³. In maniera simile, sulla base di tale valutazione, le autorità di bacino individuano le zone in cui esiste o può venire in essere un rischio potenziale significativo⁷⁴. Per il primo periodo di programmazione, l'Italia ha comunicato alla Commissione la decisione di non procedere alla valutazione preliminare in linea con la flessibilità prevista dall'articolo 13(1)(a) della Direttiva alluvioni⁷⁵.

Le mappe devono indicare anzitutto la probabilità dell'evento alluvionale⁷⁶. A tal fine, l'articolo 6 specifica i valori temporali entro i quali si può considerare il fenomeno delle alluvioni di bassa, media o elevata probabilità, introducendo il concetto di tempo di ritorno, l'arco temporale cioè entro cui le alluvioni si ripresentano in un determinato territorio⁷⁷. Il legislatore italiano ha scelto di includere anche le alluvioni che si siano ripetute fino a 500 anni dopo l'evento originario, coprendo dunque un arco temporale piuttosto esteso. Rimane tuttavia un vuoto

⁷² La combinazione di tali elementi è definita sia nella Direttiva alluvioni sia nel d.lgs. come rischio di alluvioni. Cfr. art. 2(2) Direttiva alluvioni e art. 2(c) d.lgs. 49/2010.

⁷³ Per un elenco esaustivo degli elementi obbligatori delle mappe, si veda art. 4(4) d.lgs. 49/2010.

⁷⁴ Art. 5(1) d.lgs. 49/2010.

⁷⁵ V. anche MINISTERO DELL'AMBIENTE, DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, DIREZIONE GENERALE PER LA TUTELA DEL TERRITORIO E DELLE RISORSE IDRICHE (MATTM), *Documento conclusivo del tavolo tecnico Stato-Regioni, Attuazione della Direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi da alluvioni con riferimento alla predisposizione delle mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni (Decreto legislativo n. 49/2010)*, gennaio 2013, p. 9.

⁷⁶ Le autorità non devono preparare *ex novo* le mappe ove sussistano i requisiti di cui all'art. 11(2) d.lgs. 49/2010.

⁷⁷ Art. 6(2) d.lgs. 49/2010: quelle frequenti hanno un tempo di ritorno dai 20 ai 50 anni (elevata probabilità); quelle poco frequenti hanno un tempo di ritorno fra i 100 e i 200 anni (media probabilità); quelle rare hanno un tempo di ritorno che va fino ai 500 anni. L'art. 6(3) della Direttiva alluvioni si limita a individuare le tre categorie di probabilità demandando di fatto agli Stati il compito di definirle. Per la scala minima delle mappe della pericolosità e del rischio, v. art. 6(1) d.lgs. 49/2010. V. anche A. MURATORI, *Recepita con d.lgs. n. 49/2010 la "Direttiva alluvioni", sperando che non piova...*, cit., p. 509.

normativo per quel che riguarda le alluvioni il cui tempo di ritorno è compreso tra i 50 e i 100 anni, che non vengono ricomprese dal legislatore italiano né tra gli eventi a elevata probabilità, né tra quelli a media probabilità. Le mappe devono altresì indicare le potenziali conseguenze negative derivanti dalle alluvioni, misurate con gli stessi criteri previsti dalla Direttiva alluvioni⁷⁸.

A norma dell'articolo 7(3)(a) del d.lgs. 49/2010, i Piani di gestione del rischio sono parte integrante dell'attività di pianificazione di bacino prevista dal Codice dell'ambiente. Tali piani riguardano perciò il distretto idrografico, vengono predisposti dalle autorità di bacino⁷⁹, tengono conto degli obiettivi ambientali del distretto e contengono una sintesi delle misure dei piani urgenti di emergenza di cui al Codice dell'ambiente⁸⁰. L'attività di pianificazione in materia di alluvioni sembra perciò ben coordinata, almeno a livello legislativo, con quella di pianificazione del bacino in materia ambientale. In tal senso, l'articolo 9 ribadisce la necessità di coordinamento tra gli obiettivi ambientali del Codice dell'ambiente e la gestione del rischio di alluvioni, prescrivendo in particolare l'adozione contemporanea dei Piani di gestione del rischio e dei riesami dei Piani di bacino⁸¹. Tale coordinamento riguarda altresì le procedure partecipative, di cui sono responsabili ai sensi della normativa nazionale non solo le Autorità di bacino, ma anche le Regioni coinvolte e il Dipartimento nazionale della protezione civile⁸².

⁷⁸ V. art. 6(5) d.lgs. 49/2010. V. anche MATTM, *Documento conclusivo del tavolo tecnico Stato-Regioni*, cit.

⁷⁹ Tranne per la parte che riguarda il sistema di allertamento di protezione civile che è invece di competenza delle Regioni. V. art. 7(3) d.lgs. 49/2010. V. anche A. MURATORI, *Recepita con d.lgs. n. 49/2010 la "Direttiva alluvioni", sperando che non piova...*, cit., pp. 509-510: "piani a competenza multipla, nel senso che spetta [...] alle Autorità fissarne obiettivi, misure e priorità, mentre resta alla competenza regionale [...] la pianificazione e gestione dell'emergenza". Si veda l'art. 11(3) sulla validità dei piani preparati prima del 22 dicembre 2010.

⁸⁰ Tali piani dovranno poi essere adattati a quelli di rischio ai sensi dell'art. 7(6)(b) d.lgs. 49/2010.

⁸¹ V. art. 9 d.lgs. 49/2010.

⁸² Art. 10 d.lgs. 49/2010. L'art. 13 prevede forme di pubblicità ulteriori sui siti del Ministero dell'ambiente e delle Regioni interessate. Ai sensi del c. 4, l'ISPRA deve

I piani sono uno strumento onnicomprensivo anche nel senso che contengono sia gli obiettivi di prevenzione, sia le misure atte a raggiungerli, tenendo conto di elementi molto diversificati, quali i costi e i benefici di dette misure e le caratteristiche fisiche dei siti interessati⁸³. In virtù del principio di solidarietà, la cui dicitura non è tuttavia riportata nel testo legislativo italiano, i Piani di gestione del rischio non possono “incrementare il rischio di alluvione a monte o a valle”⁸⁴.

In maniera simile ai Piani di bacino di cui al Codice dell’ambiente, i Piani di gestione del rischio sono inoltre obbligatori per tutti i soggetti istituzionali interessati dal piano stesso, che sono infatti chiamati a tener conto di quanto da esso previsto, specialmente quando svolgono la propria attività di pianificazione urbanistica⁸⁵. Rispetto alla ricordata ambiguità della Direttiva alluvioni sul punto, il legislatore italiano ha dunque preso una posizione chiara⁸⁶.

Le scadenze sono in linea con, e anzi precedono, quelle della direttiva⁸⁷. Allo stesso modo i riesami degli atti descritti sopra sono programmati ogni sei anni, come prescritto dalla normativa europea⁸⁸. Nel caso di distretti transfrontalieri, l’iter e le scadenze rimangono immutate. Le Autorità di bacino e in certi casi il Ministero dell’ambiente hanno un obbligo di collaborazione per addivenire nella migliore delle ipotesi a un piano comune o a piani coordinati⁸⁹.

ugualmente ricevere tutte le informazioni relative agli atti previsti dalla normativa nazionale.

⁸³ V. art. 7(1), (2) e (4) e Allegato 1, Parte A e B d.lgs. 49/2010. Il suddetto allegato è una copia perfetta dell’Allegato della Direttiva alluvioni.

⁸⁴ Art. 7(7) d.lgs. 49/2010.

⁸⁵ Art. 7(6)(a) d.lgs. 49/2010. V. anche art. 65(4) d.lgs. 152/2006.

⁸⁶ V. paragrafo 2.3 del Capitolo primo.

⁸⁷ V. art. 4(1), 6(1) e 7(8) d.lgs. 49/2010.

⁸⁸ Art. 12 d.lgs. 49/2010.

⁸⁹ L’art. 4(3) d.lgs. 49/2010 individua nel Ministero dell’ambiente e nelle autorità di bacino gli enti responsabili per lo scambio delle informazioni con le autorità transfrontaliere nel caso di distretti idrografici internazionali condivisi. Ai sensi dell’art. 5(2), inoltre, e sempre nel caso di distretti transfrontalieri, il Ministero è responsabile, d’intesa con le autorità di bacino, per la cooperazione con gli Stati coinvolti volta all’individuazione delle zone di rischio potenziale significativo. Deve altresì avvenire uno scambio di informazioni. Infine, l’art. 8 d.lgs. 49/2010 prevede in maniera quasi identica a

4. I contratti di fiume in Italia⁹⁰

Come detto in precedenza⁹¹, i contratti di fiume in Italia hanno fatto più fatica ad affermarsi e sono stati introdotti solamente a partire dagli anni Duemila. La prima Regione che vi ha fatto ricorso è stata la Lombardia⁹², che ne ha introdotto un esplicito riferimento all'interno della l.r. 26/2003⁹³. L'articolo 45(9) di questa chiarisce infatti che

la Regione promuove la concertazione e l'integrazione delle politiche a livello di bacino e sottobacino idrografico, con la partecipazione di soggetti pubblici e privati, per la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche e degli ambienti connessi e la salvaguardia dal rischio idraulico. Gli strumenti di programmazione negoziata, previsti dalle norme regionali, che assumono tali finalità sono denominati contratto di fiume.

Da questa prima tardiva esperienza, però, i contratti sono proliferati, e un censimento ne contava, a fine 2013, non meno di un centinaio, tra quelli già sottoscritti (comunque una minoranza), avviati, oppure solo annunciati⁹⁴. La loro impetuosa crescita nell'arco di un decennio è ben rappresentata dalla seguente figura.

quello europeo un coordinamento fra le autorità competenti al fine dell'elaborazione di un unico piano o di più piani coordinati fra loro.

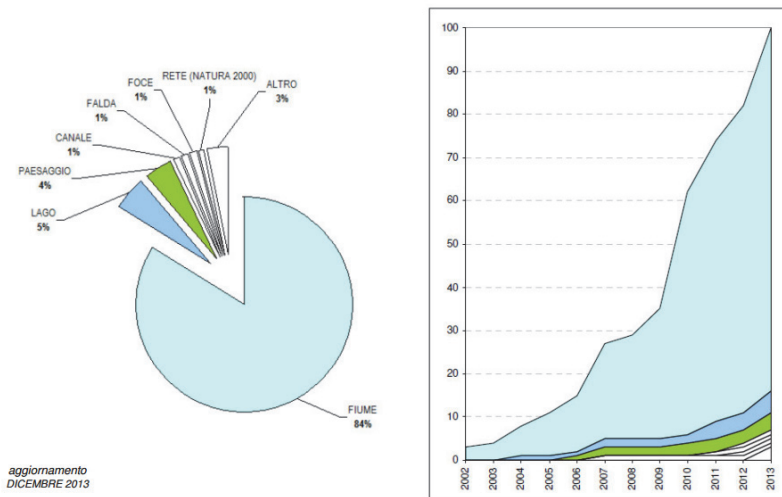
⁹⁰ Il paragrafo 4 (paragrafo 4.1 incluso) è a firma di Enrico Donda.

⁹¹ Vedi paragrafo 3.1.1 del Capitolo secondo.

⁹² Sul punto si veda M. BASTIANI, *Contratti di fiume*, cit., Cap. 5.

⁹³ L.r. n. 26/2003, *Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche*, BURL n. 51, 1° s.o. del 16 dicembre 2003.

⁹⁴ V. G. GUSMAROLI, *I contratti di fiume in Europa e in Italia: principi ed esperienze*, 2013, consultabile online alla pagina: http://www.acquerisorgive.it/cdfmarzenego/wp-content/uploads/2014/03/INTRO_Gusmaroli.pdf.



(FONTE: GUSMAROLI, 2013)

Fonte: G. GUSMAROLI, *Censimento nazionale delle esperienze di Contratto di Fiume: stato dell'arte e riflessioni*, 2013.

Sebbene i contratti di fiume derivino, come già visto, dal modello francese, quelli italiani ne differiscono notevolmente. Ciò si deve soprattutto al fatto che in Italia “the river basin is not considered by representatives [...] as the territorial unit of reference”⁹⁵. Gli amministratori locali non tengono infatti in considerazione i bacini idrografici poiché non costituiscono una fonte di consenso elettorale. Inoltre, la molto recente adozione di questi strumenti fa sì che alcuni problemi siano ancora irrisolti. Per esempio, questo tipo di pianificazione in Italia si scontra solitamente con una mancanza di risorse finanziarie *ad hoc*. Come è stato rilevato, “[t]he implementation of planned measures is subject to the presence or otherwise of public funds already earmarked by existing planning instruments (local plans, operational plans, rural development

⁹⁵ Come notato da S. GUERRA, *Disputed or Shared Territory? The Italian Experience of River Contract: New Relationship between River and its Region*, in *Planum. The Journal of Urbanism*, 27(2), 2013, p. 35.

plans, etc.)”⁹⁶. Infine, i contratti di fiume non sono, spesso, espressione di un processo partecipato capace di includere tutti gli attori interessati dal contratto. Per esempio, nell’assemblea di bacino “there is a widespread tendency to include (through workshops, focus groups, assemblies, etc.) only the most important stakeholders from the economic world, institutions, or representative associations”⁹⁷.

Questi problemi non hanno impedito il raggiungimento di buoni risultati in molte zone in cui si è deciso di stipulare un contratto di fiume. Tuttavia, il fatto che esso attualmente non sia coperto da una legge nazionale che disciplini in modo organico le sue realizzazioni pratiche concorre probabilmente a indebolire questo strumento. Certamente, un segnale abbastanza incoraggiante in tal senso è arrivato con l’approvazione della legge 221 del 2015⁹⁸ che, modificando il già citato d.lgs. 152 del 2006, ha introdotto una disposizione sui contratti di fiume che riconosce la loro importanza per la pianificazione di distretto idrografico⁹⁹. Poiché il d.lgs. 152 traspone in Italia la Direttiva quadro, si può dire che finalmente al contratto di fiume è riconosciuto un ruolo ufficiale nell’implementazione di questa.

Questo blando riferimento contenuto nel Codice dell’ambiente, tuttavia, non è in grado di risolvere il problema centrale, e cioè che

i piani di gestione distrettuali [...] sembrano aver sostanzialmente trascurato [...] queste figure, relegate in una sfera di volontaristico spon-

⁹⁶ A. VOGHERA, *River contracts in Italy. An experience for the river management*, in A. BULUCEA (a cura di), *Recent Advances in Environmental and Earth Sciences and Economics*, <http://www.inase.org/library/2015/zakynthos/ENG.pdf>, 2015, p. 353.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Art. 59 l. 221/2015.

⁹⁹ Si tratta dell’art. 68-*bis*, che recita: “i contratti concorrono alla definizione e all’attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree”.

taneismo civico e non riconosciute [...] come idonee ad integrarsi in senso proprio con la pianificazione pubblica¹⁰⁰.

Si è cercato di sopperire a tale lacuna attraverso la legislazione derivata (regionale) e, soprattutto, per mezzo dell'iniziativa privata in collaborazione con gli enti locali, con la creazione di un Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume che si prefigge l'obiettivo di condividere le esperienze e incoraggiare la creazione di nuovi contratti. Nato nel 2007, il Tavolo Nazionale riunisce Regioni, Provincie, associazioni e singole comunità con l'intento di coordinare e accrescere la consapevolezza dell'importanza dei contratti di fiume come strumenti complementari ai Piani di bacino. Il Tavolo ha ricoperto un ruolo essenziale non solo nell'organizzazione di conferenze e altri eventi a livello nazionale¹⁰¹, ma anche nella promozione di pubblicazioni sul tema e soprattutto nell'elaborazione di una Carta Nazionale dei Contratti di Fiume¹⁰².

Quest'ultima è stata elaborata a Milano nel 2010 nel corso del V Tavolo Nazionale, e a oggi è stata adottata da tredici Regioni, mentre altre due (Friuli-Venezia Giulia e Molise) sono in fase di adesione. Con la Carta si vuole riaffermare il concetto del contratto di fiume come amministrazione democratica e multi-livello del bacino e del sotto-bacino idrografici, così da superare una logica puramente emergenziale nella gestione della risorsa idrica e avvalersi di una piattaforma decisionale innovativa. Attraverso tale piattaforma si mira innanzitutto a superare i conflitti nell'utilizzo dell'acqua, in sinergia con gli obiettivi fissati dalla Direttiva quadro e dalla Direttiva alluvioni, oltre che da altre direttive "figlie", o comunque "parenti", della prima (come la Direttiva Habitat). Si pensi, per esempio, al problema del c.d. deflusso minimo vitale¹⁰³, in

¹⁰⁰ E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, Milano, 2012, p. 86.

¹⁰¹ A scadenza annuale viene organizzato un Tavolo di Coordinamento nazionale o Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, che è attualmente arrivato alla decima edizione, tenutasi in concomitanza con l'Expo di Milano tra il 15 e il 16 ottobre 2015.

¹⁰² Il testo della Carta è disponibile al sito della Regione Emilia-Romagna, all'indirizzo: http://ambiente.regione.emilia-romagna.it/notizie-dai-siti/allegati/carta_contratti_di_fiume.

¹⁰³ Il deflusso che in un corso d'acqua dev'essere presente a valle delle captazioni idriche in modo da preservare le necessarie condizioni di funzionalità e integrità degli ecosistemi.

cui vi è una conflittualità tra usi idrici (agricoli e industriali) da una parte, e la necessità di preservare l'habitat naturale, dall'altra¹⁰⁴.

I contratti di fiume rappresentano uno strumento d'incontro e concertazione diretta tra gli attori (sotto la guida di un'autorità superiore), per valutare le priorità e ottimizzare – se possibile, ridurre – l'uso delle risorse idriche in modo da garantire la tutela ambientale. Questo anche nell'ottica dei profondi cambiamenti climatici in atto che rappresentano un elemento di preoccupazione, come riconosciuto anche dalla Direttiva 2007/60. Non è un caso, dunque, che la Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, la quale si iscrive tra gli strumenti adottati dall'Italia al fine del raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Unione europea per il 2020 e 2050¹⁰⁵, citi esplicitamente i contratti di fiume, i contratti di lago e i contratti di falda tra le opzioni da favorire¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Vedi M. BASTIANI, *I contratti di fiume per una gestione partecipata dei bacini/sottobacini fluviali italiani*, in *Energia, Ambiente e Innovazione*, 1, 2016, pp. 109-110.

¹⁰⁵ Gli obiettivi dell'Unione europea in merito a clima ed energia sono fissati dal cosiddetto “Pacchetto 20 20 20”. Questo è il piano approvato tramite la Direttiva 2009/29/CE del 23 aprile 2009 (in G.U. L. 140/63), con un periodo di validità che va dal gennaio 2013 fino al dicembre 2020. In poche parole, il piano si prefigge di contrastare i cambiamenti climatici (ponendosi come naturale prosecuzione del protocollo di Kyoto), attraverso la riduzione del 20% dei gas serra, l'innalzamento al 20% della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e il raggiungimento del 20% del risparmio energetico. Tali obiettivi avranno un effetto positivo anche sui bacini idrografici, i quali sono una delle vittime principali dei cambiamenti climatici causati dall'innalzamento delle temperature. Per quanto attiene agli obiettivi fissati per il 2050, l'Unione ha elaborato nel 2009 (CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo*, 29-30 ottobre 2009, 15265/1/09REV1) una strategia di riduzione dei gas serra dell'80%-95% rispetto ai livelli del 1990. A questa decisione è seguita, nel 2011, la creazione di una “road-map 2050” (COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione: Una tabella competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050*, COM(2011)112, 8 marzo 2011) che si prefigge di ridurre le emissioni e allo stesso tempo garantire la competitività dell'economia. Tale politica copre un ampio spettro di settori che vanno dai trasporti, all'industria, all'agricoltura. A queste ultime in particolare è richiesta la riduzione dell'uso ed emissione di agenti inquinanti, i quali hanno una pesante ricaduta sull'ambiente, ivi inclusi i corsi d'acqua.

¹⁰⁶ MATTM, *Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*, adottato con Decreto Direttoriale Prot. 86/CLE del 16 giugno 2015, p. 113.

Alla luce di quanto appena detto, non stupirà che un impiego particolarmente rilevante dei contratti di fiume è quello in ambito montano, dove gli usi conflittuali dell'acqua, uniti alla minaccia dei cambiamenti climatici, producono impatti pesanti sulle riserve idriche¹⁰⁷. Infatti, nella regione alpina, che rappresenta il più grande serbatoio europeo d'acqua dolce, quest'ultima è “distribuita in modo irregolare e l'impatto delle attività umane è spesso concentrato in aree incapaci di sostenere le richieste”¹⁰⁸. Nonostante l'abbondanza, gli usi sempre più intensivi (legati in particolare ai prelievi a fini agricoli e idroelettrici), assieme a un aumento senza precedenti delle temperature e alla diminuzione delle precipitazioni, rappresentano una minaccia concreta per i bacini montani. In quest'ambiente difficile, a causa della fragilità degli ecosistemi e dell'alto rischio di conflitti tra utenti diversi, forme flessibili di *governance* partecipata, come sono appunto i contratti di fiume, sono essenziali. Ciò è ancora più vero se consideriamo che in ambiente montano “il controllo dell'acqua a livello locale viene spesso considerato un elemento chiave di identità”¹⁰⁹. Per questo nelle aree montane tali strumenti rappresentano un'opportunità per la “riappropriazione di saperi connessi alla salvaguardia idrogeologica, alla valorizzazione ecologica del territorio, nonché allo sviluppo di pratiche agricole multifunzionali”¹¹⁰ – opportunità da concretizzare attraverso l'inclusione di una gamma di attori la più eterogenea possibile.

Tuttavia, al momento, se si escludono le esperienze piemontese e lombarda, la regione alpina è ancora in una fase pionieristica. Solo in tempi molto recenti il Distretto delle Api Orientali ha avviato i primi progetti di contratto, come la Carta del Brenta in Veneto (che ha visto la luce nel 2014)¹¹¹, ma la strada da percorrere in questa direzione è ancora lunga. In tal senso, vale la pena di ricordare che sia il Friuli-

¹⁰⁷ A. MASSARUTTO, *Acqua e cambiamenti climatici*, relazione specifica della Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi, n. 03/2011.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 8.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 20.

¹¹⁰ A. VOGHERA, V. AVIDANO, *op. cit.*, p. 13.

¹¹¹ Documento consultabile *online* all'indirizzo: http://www.contrattodifiumebrenta.com/pdf/documenti/2_materiale/2_cartabrenta.pdf.

Venezia Giulia che il Trentino-Alto Adige non hanno ancora adottato la Carta Nazionale dei Contratti di Fiume.

4.1. Un caso di studio: il bacino dell'Olonza-Bozzente-Lura

La prima esperienza in Italia di contratti di fiume ha riguardato la Lombardia e, in particolare, il bacino dei corsi d'acqua Olona, Bozzente e Lura, nel 2003. Il bacino insiste su una delle zone più densamente popolate d'Europa, l'area metropolitana di Milano, e presentava gravi problemi d'inquinamento e rischio idraulico, con pesanti ripercussioni sull'ecosistema. Per tale motivo, quindi, era stato individuato “dalla Regione Lombardia come area prioritaria di intervento per le questioni di sicurezza idraulica, qualità delle acque e qualità paesaggistica che coinvolgono la popolazione locale”¹¹².

Di fronte alla novità assoluta del contratto di fiume nel panorama italiano, una prima sfida importante fu quella di creare una rete di attori potenziali e delineare poi un quadro di riferimento comune per la gestione dei problemi e delle possibili soluzioni. Soprattutto, emerse l'esigenza di creare una “rete di relazioni che [avesse] la capacità, pur con un supporto tecnico e organizzativo esterno, di autosostenersi e che [fosse] in grado di alimentare il processo negoziale”¹¹³. I nodi di raccordo di tale rete furono individuati fra gli enti locali che sovrintendono alla realizzazione e gestione dei Parchi Locali di Interesse Sovracomunale¹¹⁴, che hanno svolto un ruolo importante anche nel coordinamento con i soggetti privati, e cioè i rappresentanti del mondo economico-produttivo del territorio. Il percorso di formulazione del contratto è stato così articolato in cinque fasi: (1) ricognizione dello stato di fatto; (2) analisi delle criticità legate alle attività produttive; (3) individuazio-

¹¹² E. GABAGLIO, F. SILVESTRI, *I contratti di fiume in Lombardia: un modello di governance per le politiche territoriali*, in *Agriregionieuropa*, 37, 2014.

¹¹³ REGIONE LOMBARDIA, *Programma di Tutela e Uso delle Acque* – Allegato 18 alla Relazione Generale, Milano, 2006, p. 17, disponibile *online* alla pagina: http://www.contrattidifiume.it/media/Olona/azioni_aggiornamento/C_2_ContenutoInformativo_967_ListaAllegati_Allegato_58_All_Allegato.pdf.

¹¹⁴ *Ibidem*.

ne della tipologia degli interventi necessari; (4) definizione degli interventi specifici da mettere in atto; (5) stesura del rapporto finale.

Nell'ottica di una *governance* integrata dell'acqua, nell'elaborazione del contratto è stato fatto un costante riferimento agli indirizzi dettati dagli strumenti classici di programmazione; in particolare,

l'insieme delle linee guida della [Direttiva quadro sulle acque] riferita alla partecipazione e alla pianificazione integrata [...hanno] costituiti[to] certamente i riferimenti centrali del processo negoziale *Contratto di fiume Olona-Bozzente-Lura*¹¹⁵.

Similmente a quanto prescritto dalla direttiva, dunque, nel contratto per il bacino dell'Olona-Bozzente-Lura è stata organizzata una fase iniziale di consultazione e condivisione d'informazione con il pubblico, a cui sono seguiti dibattiti e confronti frequenti con i portatori di interesse. Tuttavia, ci si è dovuti scontrare con alcune criticità, dovute principalmente alla novità dello strumento e alla mancata esperienza nella sua attuazione: in particolar modo, si è dovuto fare i conti con la difficoltà di gestire interessi confliggenti in assenza di personale esperto nell'accompagnamento dell'attività negoziale.

5. *Problemi di attuazione*

Sulla base del quadro normativo fornito fin qui, questa sezione intende tracciare una valutazione della corrispondenza tra quadro normativo e raggiungimento degli obiettivi fissati a livello europeo.

Si rileva anzitutto un problema generale di complessità della disciplina da trasporre e attuare negli Stati membri. Proprio nella consapevolezza della difficoltà delle sfide poste dalla Direttiva quadro, la Commissione pubblica nel maggio del 2001 una strategia comune di rece-

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 20.

pimento per permettere una coerente e armoniosa implementazione della stessa¹¹⁶. Tra i punti maggiormente critici vengono citati:

a demanding timetable [...]; the complexity of the Directive's text and the diversity of possible solutions to scientific, technical and practical questions; the problem of capacity building and an incomplete scientific and technical basis¹¹⁷.

A seguito di questa strategia, quindi, sono stati pubblicati documenti-guida¹¹⁸, promosse attività di formazione, scambi di esperienze, sistemi di informazione¹¹⁹ e inoltre costituiti gruppi di lavoro¹²⁰ al fine di permettere agli Stati membri di affrontare le sfide poste dalla direttiva in maniera coordinata e cooperativa e di pervenire a un'effettiva armonizzazione della gestione e tutela delle risorse idriche nell'Unione europea.

Nonostante questo documento e le iniziative a esso collegate, l'attuazione degli strumenti previsti dalla direttiva si è rivelata però un arduo banco di prova per gli Stati membri, come dimostra anche il numero elevato di procedimenti d'infrazione attivati dalla Commissione¹²¹ e come emerge dalle relazioni presentate dalla Commissione al Parlamento e al Consiglio¹²².

¹¹⁶ *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC): Strategic Document*, disponibile online all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/pdf/strategy.pdf>.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 1.

¹¹⁸ Si veda: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm.

¹¹⁹ La Commissione e l'Agenzia europea dell'ambiente hanno realizzato il sistema di informazione sulle acque per l'Europa (WISE) per aggiornare e razionalizzare il rilevamento e la divulgazione di informazioni per la politica europea sulle acque. Si veda il sito internet: <http://water.europa.eu>.

¹²⁰ Sono stati istituiti i seguenti gruppi permanenti di lavoro tematici supervisionati dalla Commissione dell'Unione europea: a) sullo stato ecologico; b) sulle acque sotterranee; c) sull'attività di reporting; d) sugli aspetti chimici; e) sulle alluvioni.

¹²¹ V. *supra* paragrafo 2.1.1 del Capitolo secondo. Per le procedure di infrazione riguardanti l'Italia, si rimanda alla nota 54 del Capitolo secondo.

¹²² COMMISSIONE EUROPEA, *Verso una gestione sostenibile delle acque nell'Unione europea – Prima fase dell'attuazione della direttiva quadro sulle acque, 2000/60/CE*

Poiché la struttura istituzionale è comune per le due discipline – gestione delle acque e delle alluvioni – in quanto in entrambi i casi la pianificazione avviene a livello di distretto idrografico e le responsabilità sono divise fra organi statali, Autorità di bacino e Regioni, l’attuazione delle due direttive in Italia è caratterizzata da problemi simili. Tale considerazione, tuttavia, va ridimensionata per due ordini di motivi. In primo luogo, è difficile valutare con la necessaria precisione l’attuazione in concreto della Direttiva alluvioni e della corrispondente normativa italiana, dal momento che la scadenza per l’elaborazione dei piani è da poco trascorsa e non si hanno dati certi sull’adozione dei Piani di gestione del rischio, né a livello europeo né in Italia. Inoltre, l’assetto istituzionale nel cui quadro si colloca l’attuazione della normativa in materia di alluvioni è certamente più consolidato e ha certamente risentito in maniera positiva dell’esperienza di pianificazione accumulata in relazione alla Direttiva quadro.

Alla luce di queste similitudini e differenze, la presente sezione procede in primo luogo all’analisi più approfondita dei problemi di attuazione della Direttiva quadro, con particolare riferimento a due distretti idrografici, quello del Po (o Padano) e quello delle Alpi Orientali. In secondo luogo, le difficoltà relative all’attuazione della Direttiva alluvioni in Italia sono analizzate procedendo a una valutazione dei dati reperibili nel Piano di gestione del rischio recentemente approvato dal Distretto delle Alpi Orientali.

5.1. I problemi di attuazione della Direttiva quadro in Italia

Nella fase di recepimento della direttiva, l’Italia non si è distinta, come invece avrebbe potuto fare considerata la precedente esperienza e competenze maturate nel settore, per tempestività e trasparenza, ed è stata quindi ripetutamente richiamata dalla Commissione, in particolare con riferimento all’identificazione dei distretti idrografici e delle relative Autorità di bacino, all’analisi economica dell’utilizzo idrico e al principio del recupero del costo pieno relativo ai servizi idrici, e all’im-

COM(2007) 128 definitivo, 22 marzo 2007; si veda anche il *Documento di lavoro della Commissione correlato alla comunicazione*, SEC(2007) 362, 22 marzo 2007.

patto delle attività antropiche sulle acque¹²³. Inoltre, anche l'atteggiamento successivo del legislatore nazionale è purtroppo parso ispirato dalla preoccupazione di evitare nel breve periodo l'apertura di nuovi procedimenti di infrazione, attraverso l'approvazione di provvedimenti che però necessitano di ulteriori decreti attuativi e che oltretutto contribuiscono a segmentare e complicare oltremodo la *governance* delle risorse idriche.

In questo scenario di conflittualità tra livello comunitario e nazionale, se ne è innestata (nuovamente) un'altra tra i livelli nazionale e sub-nazionale, con l'entrata in vigore delle norme contenute nel d.lgs. n. 152 del 2006. Le Regioni e le Province autonome, infatti, vedendo marginalizzato il loro ruolo rispetto all'assetto esistente hanno cominciato a impugnare davanti alla Corte costituzionale i provvedimenti in cui riscontrano una forte ingerenza da parte dello Stato. D'altra parte, lo Stato ha a sua volta impugnato di fronte alla Corte numerose leggi regionali incidenti sulla tutela e gestione delle risorse idriche, ritenendole in violazione delle sue prerogative. Tali questioni saranno approfondite nella sezione 6.1 di questo capitolo.

A ben vedere, proprio il carente coordinamento tra i diversi livelli di governo ha forse determinato i problemi di attuazione della Direttiva quadro e della normativa nazionale a livello dei singoli distretti idrografici. I due esempi selezionati, relativi ai distretti idrografici del Po e delle Alpi Orientali, risultano essere chiare illustrazioni di quanto menzionato.

5.1.1. Il Distretto idrografico del Po

Il Distretto idrografico del Po è l'unico a riprendere interamente i confini dell'omonimo bacino idrografico istituito con la legge n. 183 del 1989 sullo stesso territorio e include l'area dell'Italia settentrionale che si estende dal triangolo industriale del Nord-Ovest fino alla prima parte del territorio della macro-regione del Nord-Est¹²⁴. Oltre all'immenso patrimonio paesaggistico-naturale, il territorio in cui scorrono le

¹²³ Sul tema si veda *supra* paragrafo 2.1.1 del Capitolo secondo.

¹²⁴ La parte restante della macro-regione Nord-Est è stata ricompresa nel Distretto delle Alpi Orientali di cui parleremo di seguito.

acque del Po rappresenta un'importante area dal punto di vista economico-produttivo del Paese, corrispondente a più del 40% del PIL dell'Italia.

Nonostante alcune iniziative innovative che contraddistinguono positivamente il Distretto del Po nel panorama italiano, è sinora mancata una strategia congiunta di tutti gli attori interessati, atta a tutelare e valorizzare le risorse del fiume. Oggi il Po appare infatti come

un corpo d'acqua regionalizzato, circondato dalla perenne diatriba Stato-Regioni, accompagnata dalla scarsa tradizione di cooperazione tra le Regioni del bacino padano e dall'assenza di leggi quadro che consentano di disegnare un percorso comune, condiviso dai molteplici interessi che sono presenti nell'area¹²⁵.

Le criticità verificatesi in tal senso sono dovute in buona parte a conflitti istituzionali, che affondano le loro radici nella legislazione degli anni Ottanta e Novanta, che da un lato regolava la gestione e la tutela delle risorse idriche e dall'altro determinava le competenze dei vari livelli territoriali di governo. Come già evidenziato nella sezione 1 di questo capitolo, nell'impostazione delle politiche e legislazioni dell'epoca è nettamente prevalso l'approccio *top-down*, secondo cui gli obiettivi e i percorsi attuativi venivano definiti prevalentemente a livello centrale. Dando per scontata la capacità delle amministrazioni interessate di interpretare correttamente le esigenze dei rispettivi territori entro i rigidi confini indicati dal governo centrale, l'ordinamento ha lasciato sostanzialmente inattuato il principio di sussidiarietà, non prevedendo alcun meccanismo che consentisse l'interazione e il confronto tra i diversi livelli di autorità pubblica. È comprensibile, quindi, che su un territorio così vasto come quello del bacino del Po si siano originati problemi di coordinamento tra gli attori.

In tale contesto, è opportuno, ai fini dell'analisi, considerare la natura dei rapporti interistituzionali che si sono sviluppati intorno all'Autorità di bacino del Po e, soprattutto, nel passaggio dall'Autorità di bacino all'Autorità di distretto. In questa fase, l'ampio gruppo di attori istitu-

¹²⁵ V. l'Introduzione in G. BORELLI (a cura di), *Tracce di governance. Comunità e sviluppo locale nella media Valle del Po*, Milano, 2008.

zionali rappresentati nei diversi organi dell'Autorità è stato ulteriormente esteso, lasciando al centro le Regioni.

Il Distretto del Po è uno dei tre¹²⁶ in cui, nonostante le modifiche apportate dal d.lgs. n. 152 del 2006 con riferimento alla composizione del principale organo decisionale (la Conferenza istituzionale permanente)¹²⁷ la maggioranza regionale è stata mantenuta, bilanciando almeno numericamente il peso del governo centrale, che in altri Distretti risulta invece nettamente prevalente¹²⁸. La rappresentanza regionale presso questa Autorità è dunque numerosa, comprendendo due Regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) e sei Regioni a statuto ordinario (Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Toscana, Emilia-Romagna). Si può sostenere, pertanto, che le chiavi del processo decisionale nell'ambito di questa Autorità siano rimaste nelle mani delle Regioni facenti già parte del precedente bacino del Po.

Sebbene negli ultimi decenni le Regioni interessate abbiano dimostrato una forte volontà cooperativa, sotto la guida e il coordinamento dell'Autorità di bacino del Po, di fronte alla sfida di definizione di un nuovo sistema di governo sostenibile delle acque non sono state in grado di proporre alternative valide alla carente formula contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006.

In questa occasione è emersa, infatti, una generale carenza della capacità propositiva delle Regioni in materia di gestione e tutela delle acque. Anche dalla lettura del documento di revisione della Parte Terza

¹²⁶ Gli altri due Distretti con l'ampia rappresentanza regionale sono l'Appennino centrale, che comprende il territorio di Abruzzo, Lazio, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Molise e Umbria, e l'Appennino meridionale, che interessa Basilicata, Campania, Calabria, Puglia, Lazio, Abruzzo e Molise. Nella Conferenza istituzionale del Distretto Appennino settentrionale la rappresentanza delle Regioni e del governo centrale è perfettamente equilibrata, con sei rappresentanti da ogni parte, mentre non è così nei restanti distretti delle Alpi Orientali (con Trentino-Alto Adige, Veneto e Friuli-Venezia Giulia) e delle isole (due distretti comprendenti uno la Sardegna e l'altro la Sicilia).

¹²⁷ Essa ha sostituito il Comitato istituzionale delle ex Autorità di bacino.

¹²⁸ Il decreto ha stabilito che la Conferenza istituzionale, oltre ai rappresentanti regionali, è composta dai ministri ovvero i sottosegretari del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive, delle politiche agricole e forestali, per la funzione pubblica e per i beni e le attività culturali.

del d.lgs. n. 152/2006 presentato dalle Regioni, che rivendica fortemente la piena titolarità delle stesse nell'approvazione dei piani attuativi del Piano del Distretto¹²⁹, emergono due punti strategici tra loro in parte contraddittori. Da un lato si ribadisce la necessità di un forte e autorevole coordinamento da parte dell'Autorità di distretto in relazione al perseguimento degli obiettivi strategici, che fornisca alle Regioni criteri, indirizzi e linee guida, anche vincolanti, per elaborare e approvare i piani e i programmi in termini coerenti con gli obiettivi e le finalità di distretto. Dall'altro si sottolinea la necessità di ripristinare la piena titolarità delle Regioni nell'approvazione dei piani attuativi, nonché nella programmazione degli interventi di difesa del suolo, insieme a una significativa regionalizzazione degli organi dell'Autorità di distretto. Sebbene, inoltre, le Regioni avessero auspicato che il Piano di distretto fosse adottato previo svolgimento di idonei momenti di partecipazione, nonché procedure allargate di informazione, consultazione e partecipazione dei portatori di interesse non istituzionali, come già per i piani stralcio per l'assetto idrogeologico, le proposte sulle procedure e sui meccanismi per lo svolgimento di un'effettiva cooperazione inter-istituzionale e per l'affermazione di un nuovo approccio strategico risultavano molto generiche e incomplete. Se è vero dunque che il governo nazionale non è riuscito a proporre una formula convincente, è altrettanto vero che le Regioni, nonostante i diversi strumenti a disposizione, non hanno colto le opportunità apertesesi con la nuova fase della politica e legislazione europea.

Il soggetto attivo che invece ha saputo proporre un nuovo modello di interazione all'interno degli organi dell'Autorità di distretto, e che ha svolto le attività relative all'attuazione delle strategie innovative, è stata la Segreteria tecnica della vecchia autorità di bacino, in collaborazione con alcuni esperti e sotto la guida del Segretario generale dell'Autorità¹³⁰.

¹²⁹ Per approfondimenti si veda il documento: *Revisione della parte terza del D.lgs.152/2006. Nota delle regioni sui Distretti idrografici*, disponibile online all'indirizzo del Gruppo 183: <http://www.gruppo183.org/>.

¹³⁰ Dal 1° luglio 2010 è stata resa esecutiva la nomina di Francesco Puma, che ha fatto funzioni del Segretario Generale dopo la scadenza naturale del mandato precedente di Michele Presbitero.

Le iniziative promosse dell'Autorità sono state fortemente sostenute dagli enti locali, con cui la stessa Autorità aveva avviato, nel corso degli anni, numerosi progetti di collaborazione. I Comuni, le Province e gli altri *stakeholders* sono diventati parte di un sistema di accordi, sostenuti dall'Autorità, attraverso cui stabilire una rete di rapporti di collaborazione sul territorio, superando o risolvendo gli inevitabili conflitti intorno alle risorse idriche.

La costruzione di questo tipo di rapporto cooperativo risale alla fine degli anni Ottanta, allorché l'Autorità, resasi conto che i poteri autoritativi di cui disponeva erano nella realtà illusori¹³¹, e che gli unici interlocutori istituzionali erano gli assessorati regionali per l'ambiente, comincia a inserirsi nelle reti informali attorno al fiume per trovare un'alternativa al governo del fiume che uscisse dalla logica vincolistica delle grandi opere e dei divieti di costruzione.

Tale strategia è apparsa particolarmente promettente, dato che sul territorio del bacino del Po operavano sia numerosi soggetti istituzionali autonomi sia soggetti costituiti o coordinati dalle Regioni. Tra i primi si ricordano in particolare: il Comitato di consultazione per l'attività di piano, l'associazione dei Comuni Riva di Po, i contratti di fiume¹³² e la Consulta delle Province rivierasche del Po.

Il Comitato di consultazione per l'attività del piano è formato dalle rappresentanze dei principali portatori di interessi economici, sociali, quali le associazioni ambientaliste, gli enti locali, i Consorzi di Bonifica e l'Enel. Il Comitato esprime pareri non vincolanti sulle principali scelte dell'Autorità di bacino, prima che esse vengano definitivamente approvate.

L'associazione dei Comuni Riva di Po – promossa dalla Segreteria dell'Autorità di bacino con l'associazione di novanta Comuni, costituita dopo le alluvioni del 1994 e del 2000, e con la collaborazione dell'Università del Piemonte Orientale di Alessandria e dell'Università Cattolica di Piacenza – svolge attività legate in particolare a tre tematiche progettuali: la riduzione del rischio, la sostenibilità e la conservazione in-

¹³¹ Si tratta sostanzialmente della sovraordinazione del Piano di bacino ad altri piani territoriali (regionali, provinciali, comunali, ecc.).

¹³² Sui quali si vedano anche i paragrafi 3.1.1 del Capitolo secondo e 4 di questo capitolo.

tegrata delle fasce fluviali; la manutenzione e il monitoraggio dei corsi d'acqua individuate dal Piano per l'assetto idrogeologico (PAI); lo sviluppo locale attraverso la realizzazione di un'esperienza pilota sulle potenzialità del territorio.

Altra forma di cooperazione istituzionalizzata diffusasi nel bacino del Po è rappresentata dai contratti di fiume, ovvero strumenti di programmazione negoziata collegati a processi di riqualificazione dei bacini fluviali, comprensivi degli aspetti paesistico-ambientali, attraverso una metodologia e un percorso di co-pianificazione, condivisi con tutti gli attori interessati. Le Regioni Lombardia e Piemonte assimilano i contratti di fiume a strumenti di attuazione dei Piani di tutela regionali, di norma per sottobacini fluviali, e li coordinano con altri strumenti di pianificazione territoriale provinciale.

Dal 1991 è attiva anche la Consulta delle Province rivierasche del Po, associazione che unisce diverse decine di Comuni rivieraschi e che negli anni ha sviluppato diverse forme di collaborazione con l'Autorità di bacino, attivando legami trasversali tra le Province coinvolte. Un recente frutto dell'attività della Consulta è il progetto "Valle del Fiume Po", assunto in sede nazionale dal CIPE e inserito tra i programmi da cofinanziare con i fondi nazionali ed europei nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013¹³³.

Accanto a queste reti spontanee costruite in un'ottica di *bottom-up*, incentrate sull'attività di progettazione delle politiche per il fiume, esistono organismi tecnici formali istituiti su indicazione statale e regionale. Si tratta, nello specifico, dell'Agenzia Interregionale per il fiume Po (AIPO, già magistrato per il Po), delle Agenzie Regionali per l'Ambiente (ARPA) e dell'Azienda regionale per la Navigazione interna (ARNI), in capo alla sola Regione Emilia-Romagna, sulla base dell'Intesa interregionale tra le stesse regioni che costituiscono l'AIPO.

La cooperazione tra i soggetti citati e altri organismi pubblici e privati che operano sul territorio del bacino ha portato negli anni al cosiddetto "fenomeno di contrattualizzazione delle politiche per il Po". Questo processo si è concretizzato nella stesura di numerosi accordi di col-

¹³³ Il progetto ha ricevuto lo stanziamento di 180 milioni di euro sui fondi FAS, ma è rimasto per lungo tempo sospeso per il dirottamento delle risorse previste in altre direzioni da parte del governo di centrodestra.

laborazione e scambio di informazioni che hanno coinvolto alcune centinaia di attori, tra cui enti di ricerca, Regioni, Province, Comuni e loro associazioni, comunità montane, il dipartimento della protezione civile, Autorità d'ambito, aziende di produzione elettrica, agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, e altri¹³⁴.

Nella lista di queste esperienze spicca in modo particolare l'esperienza condotta dall'Autorità del bacino del Po nell'ambito del laboratorio Riva di Po, impostato come un processo progettuale aperto alla partecipazione di una pluralità di attori interessati alla manutenzione e valorizzazione del fiume. Come nota un autore¹³⁵, all'interno del progetto

l'Autorità di bacino non ha mai smesso di pensare alla propria collocazione istituzionale come un luogo privilegiato del quale accreditarsi per la formulazione di una nuova strategia di politiche per il bacino idrografico. L'idea era quella di mettere in campo un differente approccio che si dimostrasse capace di produrre, entro i limiti stabiliti dalla legge sulla difesa del suolo, un nuovo stile decisionale, e in prospettiva di un nuovo stile di *governance*. Si trattava, nello specifico, di trovare il modo di combinare l'approccio *top-down* introdotto dalla suddetta legge, con la spinta *bottom-up* delle nuove politiche contrattualizzate.

Tale azione ambiziosa, che aspirava a riempire una lacuna istituzionale, necessitava di un forte e diffuso sostegno da parte di una pluralità di attori locali. Il potenziale di questi attori, tradizionalmente esclusi dai processi decisionali in materia di pianificazione d'uso e di tutela delle risorse idriche, si è rivelato particolarmente importante.

Nonostante la portata delle azioni sia stata valutata modesta¹³⁶, le dinamiche innescate da otto progetti¹³⁷ di varia dimensione – sia in termini procedurali, sia nelle loro implicazioni sostanziali – sono sufficienti per mettere in luce alcune questioni di particolare interesse per

¹³⁴ Per una lista esaustiva degli attori coinvolti si rimanda a L. BOBBIO, *Le politiche contrattualizzate*, in C. DONOLO (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, 2006, pp. 59-80.

¹³⁵ G. BORELLI (a cura di), *op. cit.*, p. 39.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ Per un approfondimento si rinvia a S. BALLARIN, S. GUERRA, *RIVAdiPO: cronaca di un laboratorio di sviluppo locale*, Torino, 2008, pp. 1-43.

più ampie riflessioni intorno a possibili modi di *governance* per i territori fluviali. Non vi è dubbio che attraverso queste pratiche si siano sviluppate le forme inclusive di governo delle acque, che hanno cercato di incentivare l'integrazione delle politiche settoriali in un unico quadro conoscitivo e operativo, nonché l'integrazione tra gli attori pubblici e privati collocati su diversi livelli territoriali.

Facendo tesoro delle esperienze pregresse, l'Autorità di bacino del Po ha prontamente avviato l'elaborazione del Piano di gestione del nuovo distretto, avvalendosi delle conoscenze e della collaborazione degli organismi tradizionalmente coinvolti nelle attività congiunte. Questo non solo ha consentito di rispettare le scadenze stabilite dal legislatore nazionale, ma ha permesso anche di raggiungere risultati tangibili dal punto di vista della qualità del documento programmatico che, nonostante gli strettissimi vincoli temporali imposti per la sua elaborazione (meno di un anno), si è annoverato tra i più completi in Italia¹³⁸.

Nel 2011, inoltre, l'Autorità ha proceduto alla formulazione del piano attuativo del Piano di gestione allo scopo di rendere il prima possibile operative le misure e gli indirizzi contenuti nel Piano di Gestione. Secondo la programmazione operativa approvata dal Comitato istituzionale, un aspetto particolarmente sensibile nel futuro dell'Autorità di distretto del Po sarà senz'altro il rapporto tra l'attuale Autorità di bacino e l'AIPO. Quest'ultima, nonostante fosse in capo, ai sensi dell'articolo 92 della cosiddetta legge "Bassanini *bis*" (d.lgs. n. 112 del 1998), alle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto, ha assorbito gradualmente ulteriori competenze, quali quelle relative alla navigazione interna, alla gestione operativa del demanio fluviale e del sistema idroviario padano-veneto, mutuando impropriamente il modello

¹³⁸ Come emerge dalla valutazione del Centro italiano per la riqualificazione fluviale, l'Autorità di bacino del Po ha ottenuto, nonostante svariate criticità, risultati migliori rispetto agli altri distretti per quanto concerne il contenuto del Piano di gestione, in particolare con riguardo ai seguenti elementi: la classificazione dello stato ecologico delle acque; obiettivi della qualità ecologica delle acque; misure dirette alla riduzione dell'alterazione idrologica; misure di rinaturazione volte alla riduzione del rischio idraulico; misure per il miglioramento della qualità delle acque. Per maggiori dettagli si veda la rassegna *I Piani di gestione di distretto idrografico per la Direttiva 2000/60/CE: una svolta per i fiumi italiani?*, disponibile online all'indirizzo: www.cirf.org.

dell'Autorità di bacino¹³⁹. Al fine di rilanciare invece il governo unitario e cooperativo del bacino, dovrebbe essere superata l'attuale condizione dell'AIPO, che rischia di farne un organismo politico separato, parallelo all'Autorità di distretto.

Se è vero dunque, come suggeriscono alcuni studi¹⁴⁰, che la contrattualizzazione delle politiche adottata dall'Autorità di bacino del Po come metodo di lavoro è il sistema più idoneo per superare la frammentazione e l'incertezza che hanno caratterizzato l'evoluzione delle politiche e della legislazione in materia di acque, occorre domandarsi come attivare gli strumenti che consentano contemporaneamente la partecipazione, la trasparenza, la responsabilità e l'integrazione degli attori nei processi deliberativi; come sia possibile attraverso le molteplici forme istituzionalizzate rispondere ai problemi complessi della comunità. Come si possa, infine, garantire la continuità e l'aderenza tra le decisioni prese e le attività operative che ne conseguono nell'ambito complesso e frammentato delle arene deliberative multilivello consolidate nel sistema di *governance* delle risorse idriche in Italia.

Non è un caso che il legislatore europeo abbia riconosciuto come elementi costitutivi della sostenibilità istituzionale la partecipazione, il coordinamento e l'inclusività, che sono anche i pilastri portanti del sistema di *governance* per la gestione e tutela delle acque auspicato dalla Direttiva quadro. La partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani, come gli altri meccanismi già esaminati in precedenza, viene demandata alla responsabilità delle Autorità di bacino.

¹³⁹ Come emerge dalla nota del Gruppo 183 sugli sviluppi degli aspetti istituzionali, dei punti critici e delle opzioni di governo del bacino/distretto del Po, la variabile politica ha assunto un ruolo crescente in questo senso. Innanzitutto, la Lega, attiva protagonista entro l'AIPO fin dalla sua formazione nel 2002, è riuscita a far avanzare la convinzione che AIPO e Autorità di bacino siano rispettivamente: una capace di decidere (l'AIPO) e l'altra (l'autorità di bacino) sempre più debole, sostanzialmente un doppione. Fino a presentare nell'estate del 2009 un progetto di legge che traduceva in termini formali il rovesciamento di ruoli, trainato dall'AIPO.

¹⁴⁰ Si vedano su questo punto B. DENTE, *Governare la frammentazione, Stato, Regioni ed Enti locali in Italia*, Bologna, 1985; L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, 2004.

All'inizio del 2009, l'Autorità del Bacino del Po ha messo a punto il calendario, il programma di lavoro e le misure consultive per l'elaborazione del piano, in cui ha previsto le principali fasi di consultazione e di partecipazione, nonché il sistema di accesso alle informazioni. Il documento di sintesi pubblicato sul sito dell'Autorità ha sottolineato che il processo di partecipazione al Piano di gestione si ispira ai principi di cooperazione, inclusione e trasparenza¹⁴¹.

È stato scelto, a partire già dal mese di marzo dello stesso anno, di avviare il processo di informazione, partendo da un ampio programma divulgativo sui documenti relativi al Piano di gestione, atto a favorire la diffusione delle conoscenze utilizzate per le diverse fasi di elaborazione del piano. In questa fase si è ritenuto utile ampliare al massimo la sfera dei soggetti da raggiungere attraverso l'utilizzo di vari strumenti di comunicazione, tra cui incontri pubblici, area *web* dedicata in cui collocare i documenti sottoposti alla consultazione e la creazione di un indirizzo di posta elettronica per agevolare il contatto con il pubblico, oltre a numerosi comunicati stampa. Sono stati tenuti *forum*¹⁴² e incontri regionali di informazione pubblica, per la presentazione sia della Valutazione globale che del Piano di gestione. Il Rapporto Ambientale è stato presentato sia in occasione degli incontri regionali sia al III *forum* di informazione pubblica.

Nella fase di consultazione, invece, si è proceduto a una selezione dei soggetti (istituzionali e non) da coinvolgere nell'elaborazione sia della Valutazione provvisoria dei problemi relativi alla gestione delle acque e significativi a livello di distretto idrografico del fiume Po, sia del Piano di gestione. Una parte consistente dei soggetti che sono stati invitati a partecipare a questa fase erano già compresi nel Comitato di Consultazione da tempo operante su base volontaria presso l'Autorità del bacino del Po. La selezione ai fini della consultazione oggetto d'analisi è avvenuta secondo i seguenti criteri: sussistenza di competenze istituzionali; sussistenza di conoscenze specifiche; sussistenza di

¹⁴¹ Tutti i documenti relativi allo svolgimento della partecipazione e della consultazione sono disponibili sul sito dell'Autorità di bacino, *online* all'indirizzo: <http://www.adbpo.it/on-multi/ADBPO/Home.html>.

¹⁴² I *forum* si sono svolti a Parma il 30 marzo, il 1° settembre e il 15 ottobre del 2009.

interessi economici, sociali e ambientali che possono venir interessati dagli effetti del Piano di gestione; sussistenza di possibili conflitti legati all'uso plurimo dell'acqua. È stato stilato poi un esteso elenco di attori da invitare alla consultazione, suddiviso in categorie, tra cui amministrazioni, autorità ed enti pubblici nazionali e locali, agenzie ambientali, comunità scientifica, e altri.

Nella cosiddetta fase di partecipazione attiva sono stati svolti gli incontri tematici incentrati sui temi di pianificazione, discussione dei problemi concreti e delle loro soluzioni, che hanno coinvolto un gruppo più ristretto dei rappresentanti istituzionali e degli esperti, individuati sulla base dell'esperienza pregressa in relazione alle attività di studio e di pianificazione nel settore della difesa della risorsa idrica e della difesa del suolo. Agendo sulla base di un indice tematico predisposto in anticipo, gli incontri sono stati suddivisi in due parti, la prima dedicata all'ascolto dei partecipanti e la seconda riservata alla costruzione condivisa del resoconto di ogni specifico incontro. Gli incontri hanno contribuito alla costruzione del Progetto di piano di gestione apportando gli approfondimenti del quadro conoscitivo, le indicazioni riguardo le principali linee di conflitto attorno alla risorsa e le misure economiche e finanziarie rilevanti ai fini del piano. Sono stati espressi inoltre svariati suggerimenti riguardo possibili strumenti di supporto alle decisioni nonché su aspetti organizzativi del lavoro e controllo dell'efficienza del processo di piano.

Si è cercato dunque di agire su due livelli e di sviluppare due modi di partecipazione: uno inteso come raggiungimento del più ampio pubblico e la sensibilizzazione sulle tematiche affrontate; l'altro, invece, più ristretto e specifico, mirante a creare una base allargata, ma costruita con criteri ben definiti, di confronto con i soggetti che hanno non solo interesse ma anche le risorse e le conoscenze necessarie per sviluppare i documenti strategici del nuovo distretto idrografico. E se i numeri di partecipazione effettiva non sono stati particolarmente alti¹⁴³, è anche vero che i tempi previsti per lo svolgimento delle suddette procedure sono stati particolarmente stringenti.

¹⁴³ *Relazione sul Piano di gestione del Distretto idrografico del Po*, p. 13, disponibile online all'indirizzo: www.adbpo.it.

Dai risultati dei suddetti incontri emergono in particolare alcune tendenze importanti di cui tener conto in futuro. Innanzitutto, sembra che abbia funzionato poco la modalità di informazione “passiva”, infatti i questionari pubblicati sul sito dell’ autorità non hanno ricevuto riscontri, mentre i forum organizzati e gli incontri regionali hanno avuto più successo. Allo stesso modo, si è rivelata molto più utile ed efficace la consultazione strutturata con i soggetti istituzionali che non il confronto con il pubblico attraverso incontri aperti¹⁴⁴. Sono pervenute infatti numerose osservazioni dai soggetti istituzionali sia sulla Valutazione globale che sul Piano di gestione, mentre gli interventi nella discussione con il pubblico sono stati minimi e sovente irrilevanti. Tale esperienza può essere solo in parte attribuita ai problemi di organizzazione, compresi i tempi molto stretti e l’ assenza di una rete di confronto locale diffusa, mentre si spiega facilmente con la carente cultura di partecipazione pubblica in Italia, peraltro ampiamente illustrata nella letteratura¹⁴⁵.

Complessivamente, nel caso del Distretto del Po, le esperienze di formulazione del Piano di gestione, della Valutazione globale e della Valutazione ambientale sono state caratterizzate da procedure inclusive, sia ampie che mirate; da logiche integrative, atte a superare i problemi e risolvere i conflitti intorno alle risorse idriche; nonché da un approccio interattivo e pro-attivo, che ha permesso all’ Autorità di ricevere non solo un *feedback* sulle proposte presentate, ma anche *input* sulle questioni indirettamente legate all’ attuazione del Piano.

Rispetto alla pianificazione passata, la revisione del 2015 è stata improntata – almeno sulla carta – a “un approccio partecipato aperto”¹⁴⁶, non più fondato cioè sulla mera presentazione di osservazioni¹⁴⁷. La

¹⁴⁴ Per ulteriori dettagli si veda *ibidem*.

¹⁴⁵ Il potenziale e le criticità della partecipazione pubblica in Italia sono stati dettagliatamente esaminati *in primis* da R. PUTNAM, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, 1993, e più recentemente da L. BOBBIO (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, 2007; L. BOBBIO, G. POMATTO, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *Meridiana*, 58, 2007, pp. 45-67.

¹⁴⁶ Si veda *online* l’ indirizzo: <http://pianoacque.adbpo.it/partecipazione-pubblica>.

¹⁴⁷ Per approfondimenti sul tema, si veda la *Sintesi delle misure adottate in materia di informazione e consultazione pubblica*, disponibile *online* sul sito dell’ Autorità di

selezione dei soggetti coinvolti, tuttavia, è stata basata sul censimento operato nel 2009, non dando perciò conto di eventuali altri soggetti interessati.

5.1.2. Il Distretto idrografico delle Alpi Orientali

La realtà del Distretto delle Alpi Orientali è ancora più complessa e frammentata di quella del Distretto del Po appena descritta. Nel Distretto delle Alpi Orientali sono confluite le Autorità di bacino di rilievo nazionale dell'Adige e dell'Alto Adriatico (comprendente Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta-Bacchiglione), le Autorità di bacino interregionali di Lemene, Fissero-Tartaro-Canalbianco e diverse Autorità di bacino regionali del Friuli-Venezia Giulia e del Veneto (bacino del Sile, bacino scolante in Laguna Veneta, bacino del Ledra, ecc.). Sul territorio di questo distretto si trova anche la laguna di Venezia che non appartiene alle suddette autorità di bacino, in quanto la sua salvaguardia è assicurata da leggi speciali e dal Magistrato delle Acque, organo periferico del Ministero delle infrastrutture.

A differenza dell'esperienza del bacino del Po, il cui territorio è stato da decenni caratterizzato da un approccio prevalentemente unificato grazie all'azione dell'Autorità di bacino, nel Distretto delle Alpi Orientali si sono venuti a confrontare diversi sistemi di pianificazione e tutela delle acque derivanti dalle diverse impostazioni delle rispettive autorità di bacino e delle Regioni, oltre alle diverse forme di gestione delle risorse idriche sviluppate a livello locale.

Date queste premesse, la formulazione del Piano di distretto si è rivelato un traguardo complesso e difficile. Come suggerisce un autore¹⁴⁸, buona parte degli insuccessi è derivata proprio dall'eccessiva frammentazione dei bacini introdotta dalla legge n. 183 del 1989, dalla vaga identità istituzionale dell'Autorità di bacino, dalle numerose leggi successive non coordinate.

bacino all'indirizzo: http://www.adbpo.it/PianoAcque2015/Elaborato_09_InfConsPart_3mar16/PdGPo2015_Elab_9_InfoConsPart_3mar16.pdf.

¹⁴⁸ Si veda l'intervento di A. RUSCONI, *Atti del Convegno Il Governo delle Regioni nel Distretto idrografico del Nord Est*, tenutosi a Venezia il 16 marzo 2007, pubblicati sul sito del Gruppo 183: <http://www.gruppo183.org>.

In quest'area geografica, i limiti e i difetti della legge n. 183 del 1989 si sono manifestati in forma particolarmente evidente. Il territorio è stato infatti suddiviso in un altissimo numero di bacini amministrati dalle rispettive autorità, cui si aggiungeva la Laguna di Venezia con un regime speciale. Nonostante la legge n. 183 del 1989 stabilisse *ex articolo* 14(2) che “ai bacini dei fiumi che sfociano nell'Alto Adriatico a nord dell'Adige e fino al confine iugoslavo¹⁴⁹, è preposta rispettivamente un'unica Autorità di bacino”, che avrebbe dovuto operare “per il coordinamento dei singoli Piani di bacino, avendo particolare riguardo alla valutazione degli effetti sulle aree costiere”, e nonostante negli anni Ottanta fossero state avanzate proposte di creare un'unica autorità di bacino, riproponendo esattamente il tradizionale Compartimento idraulico del Magistrato delle Acque, dal lago di Garda alla Slovenia¹⁵⁰, venivano poi prese decisioni diverse, che portavano alla creazione di svariate autorità, lasciando la Laguna di Venezia entro un regime giuridico *ad hoc*. A queste scelte si contrapponeva un sistema idraulico triveneto tradizionalmente diretto a una gestione unitaria.

Inoltre, alle funzioni delle Autorità di bacino si sovrappongono quelle delle Province autonome di Trento e di Bolzano, le quali hanno competenze in materia di utilizzazione delle acque pubbliche ed elaborano piani separati per la porzione del fiume Adige che ricade nei loro territori. Lo Statuto d'autonomia annovera all'articolo 9, tra le competenze secondarie delle Province, per le quali debbono essere rispettati i principi stabiliti dalle leggi dello Stato, l'utilizzazione delle acque pubbliche¹⁵¹. L'articolo 14, comma 3, specifica ulteriormente che tale competenza deve essere esercitata “in base a un piano generale stabilito d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della Provincia in seno a un appo-

¹⁴⁹ Si fa riferimento ai bacini nazionali dell'Isonzo (Friuli-Venezia Giulia), Tagliamento (Veneto, Friuli-Venezia Giulia), Livenza (Veneto, Friuli-Venezia Giulia), Piave (Veneto, Friuli-Venezia Giulia), Brenta-Bacchiglione (Veneto, Trentino-Alto Adige).

¹⁵⁰ Come precisa Rusconi, in quel periodo furono separati i bacini dell'Adige, del Lemene e del Tartaro-Canalbianco, mentre successivamente furono incorporati anche i bacini regionali, estese aree di pianura, e lunghi tratti costieri. V. A. RUSCONI, *op. cit.*

¹⁵¹ D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, “Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige”, G.U. del 20 novembre 1972, n. 301.

sito comitato”¹⁵². A completamento di questo quadro sono intervenute due norme attuative dello Statuto che hanno delineato con maggiore precisione i confini della competenza provinciale in tema di utilizzazione delle acque. Da una parte, il d.P.R. n. 115 del 1973, nel trasferire il demanio idrico alle Province (art. 8(e)), conferisce alle stesse un margine di azione piuttosto ampio nella gestione di “acquedotti, aree fluviali, ghiacciai, laghi, acque sotterranee e superficiali”¹⁵³. Dall'altra, il d.P.R. n. 381 del 1974 specifica all'articolo 5 che, in relazione al trasferimento del demanio, le Province autonome esercitano “tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio ed in particolare quelle concernenti [...] la difesa delle acque dall'inquinamento”¹⁵⁴. A tal fine esse adottano, ciascuna per sé, il Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche (PGUAP) che, ai sensi del decreto del 1974 come modificato dal d.lgs. n. 463 del 1999¹⁵⁵, disciplina la gestione delle acque con un'attenzione particolare alle esigenze di tutela del suolo.

Il combinato disposto delle norme dello Statuto d'autonomia e delle norme di attuazione permette dunque di trarre delle conclusioni parziali sul fatto che funzioni relative alla gestione e alla tutela delle acque siano state storicamente affidate alle Province autonome andando ben oltre la disciplina dell'utilizzazione delle acque per includere finalità di protezione ambientale delle stesse.

Queste condizioni hanno determinato un modello di governo delle acque insostenibile dal punto di vista non solo istituzionale, ma anche

¹⁵² Da citare anche la competenza primaria delle Province in materia di miniere, comprese le acque minerali (art. 8, n. 14 d.P.R. n. 670/1972), acquedotti (art. 8, n. 17) e opere idrauliche (art. 8, n. 24). Pare utile mettere in evidenza queste ulteriori competenze dal momento che, come specificato nei paragrafi 3.1 e 3.2, la tutela delle acque è intrecciata alla regolamentazione del servizio idrico.

¹⁵³ D.P.R. n. 115/1973, G.U. del 18 aprile 1973, n. 101, come modificato dal d.lgs. 463/1999. D'altra parte, l'attribuzione del demanio non permette di alterare il riparto di competenze, come si evince dalla sentenza della Corte costituzionale n. 112 del 2011. La Corte, da una parte, afferma la titolarità della Provincia di Bolzano con riferimento alle risorse geotermiche; dall'altra, essa chiarisce che, visto il carattere composito di tali risorse che rappresentano sia un bene economico sia un bene ambientale, le finalità ambientali devono essere determinate dallo Stato.

¹⁵⁴ D.P.R. n. 381/1974, G.U. del 27 agosto 1974, n. 223.

¹⁵⁵ D.lgs. n. 463/1999, G.U. del 10 dicembre 1999, n. 289.

economico, sociale e soprattutto ambientale. Tra le principali caratteristiche problematiche di questo governo, come sottolineato, si rinvencono la mancanza di raccordo e ritardi nella pianificazione di bacino, l'assunzione di iniziative unilaterali, non concertate tra diversi soggetti istituzionali, l'erogazione "strabica" e scoordinata di finanziamenti¹⁵⁶, l'accentuazione delle difficoltà di coordinamento, soprattutto durante le emergenze delle piene e delle siccità, la difficoltà delle Regioni a interloquire con numerosi tavoli di confronto, la difficoltà di attuare la legge da parte degli enti locali.

In particolare, questa difficoltà, assieme all'esistenza di una differente cultura di governo locale, hanno portato a un *iter* diverso rispetto a quello registrato sul territorio del bacino del Po: nella Media Valle del Po, infatti, hanno prevalso logiche integrative, mentre il Nord Est è stato caratterizzato dalle dinamiche aggregative¹⁵⁷. Non si è verificato, inoltre, con la stessa intensità l'attivismo dal basso, che avrebbe consentito di costruire intorno ai fiumi progetti di sviluppo locale.

Sul territorio del Distretto delle Alpi Orientali sono emerse due iniziative volte a stimolare il dialogo e la collaborazione tra potatori di interesse e amministrazioni competenti. Il primo è il *Laboratorio Livenza*, promosso congiuntamente dall'Autorità di Bacino dell'Alto Adriatico, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Veneto e con il supporto scientifico del Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Udine¹⁵⁸. In seguito alla sottoscrizione di una Dichiarazione di Intenti, sono state avviate attività come sopralluoghi, seminari, gruppi di lavoro e assemblee, alcune delle quali aperte anche ai cittadini, allo scopo di promuovere lo scambio di informazioni

¹⁵⁶ A. RUSCONI, *op. cit.*

¹⁵⁷ Gli illustri rappresentanti del pensiero istituzionalista J.G. MARCH, J.P. OLSEN, distinguono, nel celebre volume *Riaprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, trad. it., Bologna, 1992, due tipologie di istituzioni. Le istituzioni del tipo aggregativo fungono da strumenti di aggregazione degli interessi dei singoli, pur incongruenti tra di loro, mentre il ruolo integrativo delle istituzioni si manifesta attraverso la loro capacità di innescare il processo politico che porta a scoprire ed elaborare il significato di valori comuni. Secondo i processi integrativi, il conflitto di interessi costituisce il fondamento non della negoziazione ma della deliberazione e della decisione collettiva. Esse presuppongono mutua comprensione, volontà collettiva, fiducia ed empatia.

¹⁵⁸ Il laboratorio si è svolto tra luglio e dicembre del 2007.

e condividere l'attuazione di interventi in materia della sicurezza idraulica del pordenonese.

L'attività del Laboratorio è stata improntata a un approccio condiviso alla pianificazione e alla progettazione delle opere, che comincia con l'elaborazione delle linee guida comuni allo svolgimento di tutto il percorso, per passare poi attraverso le fasi di: a) *informazione* - inquadramento del problema di sicurezza del bacino considerato nel suo insieme, prospettive in assenza di interventi, obiettivi della pianificazione, alternative prese in considerazione, argomentazioni delle scelte; b) *consultazione* - incontri organizzati in più gruppi di lavoro, nei quali prendere in esame gli interventi necessari per la messa in sicurezza delle aree critiche, analizzando e rappresentando gli effetti positivi/negativi, valutando con criteri comuni i costi e i benefici, e formulare osservazioni specifiche; c) *partecipazione* - incontri organizzati in gruppi di lavoro, rivolti a raccogliere indicazioni e condividere criteri utili a orientare la progettazione degli interventi, oltre a definire le modalità per l'accoglimento delle possibili istanze di compensazione¹⁵⁹.

Nel 2010 è stato progettato un intervento simile per il fiume Isonzo, promosso dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dall'Autorità di bacino dei fiumi dell'Alto Adriatico. Lo scopo del *Laboratorio Isonzo 2010* è quello di creare uno spazio di lavoro e apprendimento collettivo nell'ambito del quale le amministrazioni competenti e i portatori di interesse si confrontino e collaborino nell'individuazione di proposte sulla gestione transfrontaliera del fiume Isonzo, da attuarsi attraverso la Regione Friuli-Venezia Giulia e coerentemente agli impegni assunti dall'Italia negli Accordi di Osimo¹⁶⁰. Tra gli obiettivi operativi del Labora-

¹⁵⁹ Per maggiori informazioni riguardo alle attività del Laboratorio si veda il sito istituzionale dell'Autorità di Bacino Alto Adriatico: http://www.adbve.it/percorso_livenza/index.html.

¹⁶⁰ Il 10 novembre 1975, nella cittadina marchigiana di Osimo, il Ministro degli Esteri italiano, Mariano Rumor, e quello jugoslavo, Milos Minic, firmarono un trattato avente per oggetto la rinuncia alla sovranità italiana sulla zona B (la parte dell'Istria corrispondente al Territorio Libero di Trieste, previsto dal Trattato di pace di Parigi del 1947 e affidato alla tutela dell'ONU) e la creazione di una zona franca italo-jugoslava, a cavallo del confine di Trieste. Il Trattato di Osimo, depositato presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite, è stato ratificato dall'Italia con la legge n. 73 del 14 marzo 1977, ed è entrato in vigore l'11 ottobre 1977.

torio sono stati richiamati l'informazione, la consultazione e la partecipazione. Si parte quindi dallo scambio di informazioni tra i portatori di interesse per aumentare la consapevolezza sui problemi di gestione transfrontaliera del fiume e si procede con il confronto sulla fattibilità, efficacia e sostenibilità di possibili soluzioni, individuando poi attraverso la partecipazione quelle condivise¹⁶¹.

Le criticità legate all'estrema parcellizzazione del territorio distrettuale non potevano non emergere nel corso dell'elaborazione e dell'approvazione del Piano di gestione del Distretto Idrografico Alpi Orientali, avvenuta, come già accennato, in assenza di una vera e propria Autorità di distretto, sostituita dalle Autorità di bacino di rilievo nazionale territorialmente interessate, ovvero dell'Autorità di bacino dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta-Bacchiglione (Alto Adriatico), sotto il coordinamento dell'Autorità di bacino dell'Adige (territorialmente più esteso).

Un ruolo particolarmente rilevante, a differenza del caso del Po, è stato giocato dagli attori istituzionali, tra cui in primo luogo le Regioni e le Province autonome. Le Regioni Lombardia e Veneto, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno concorso alla redazione del Piano di gestione attraverso le specifiche attività conoscitive previste dal d.m. n. 131 del 2008¹⁶². A

¹⁶¹ La descrizione e la dichiarazione di intenti del Laboratorio sono disponibili *online* sul sito dell'Autorità di Bacino Alto Adriatico: http://www.adbve.it/percorso_isonzo/index.html.

¹⁶² Il Regolamento recante i criteri tecnici per la caratterizzazione dei corpi idrici (tipizzazione, individuazione dei corpi idrici, analisi delle pressioni) per la modifica delle norme tecniche del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale", predisposto ai sensi dell'art. 75(4) dello stesso decreto, prevede i seguenti provvedimenti: 1. Entro trenta giorni dalla pubblicazione del presente regolamento le Regioni, sentite le Autorità di Bacino, identificano, nell'ambito del territorio di propria competenza, le acque superficiali appartenenti alle diverse categorie di fiume, lago, acqua marino-costiera e acqua di transizione, definendone i tipi sulla base dei criteri tecnici di cui all'allegato 1, sezione A. 2. Entro i successivi trenta giorni le Regioni individuano i corpi idrici sulla base dei criteri riportati nell'allegato 1, sezione B per ciascuna classe di tipo, tenendo conto dell'analisi delle pressioni e degli impatti effettuata secondo la metodologia di cui allo stesso allegato, sezione C. 3. Le Regioni sottopongono la tipizzazione e l'individuazione dei corpi idrici alla revisione in funzione di elementi imprevisi o sopravvenuti.

differenza, tuttavia, del Distretto del Po, facilitato dalla presenza di un'unica autorità di bacino di rilievo nazionale, che ha di fatto continuato a svolgere le proprie funzioni di pianificazione, appoggiandosi ai meccanismi di interazione inter-istituzionale consolidati, nel Distretto delle Alpi Orientali è emersa l'esigenza di instaurare un sistema di rapporti *ex-novo*, che potesse portare alla formulazione dei documenti richiesti entro la scadenza stabilita.

Oltre alle suddette difficoltà, il fattore temporale si è rilevato particolarmente incisivo. Su un territorio così esteso e frammentato dal punto di vista dei processi di regolazione, le attività di consultazione tra gli attori istituzionali coinvolti nonché di confronto con gli *stakeholders* e con la società civile sono state condotte in termini limitati. Ai sensi dell'articolo 13 della Direttiva quadro in materia di acque, i Piani di gestione dovevano essere pubblicati entro il 22 dicembre 2009, ma le prime disposizioni, peraltro lacunose, in merito all'elaborazione dei piani sono state redatte solo con il d.lgs. n. 152 del 2006, cioè tre anni dopo la scadenza prevista per l'adozione della normativa di recepimento.

Non sorprende quindi che la formulazione del Piano di gestione del Distretto Alpi Orientali non abbia seguito il percorso tracciato dalla direttiva, ovvero un'analisi comprensiva e unitaria degli aspetti quantitativi di gestione e tutela delle acque sul territorio distrettuale, ma abbia proceduto attraverso una sintesi dei dati raccolti da parte di ciascuna autorità di bacino di rilievo nazionale, nonché di quelli disponibili (Piani di tutela delle Regioni e delle Province interessate; PGUAP; Piani d'ambito; dati ambientali dell'ex Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici APAT, poi fusa nell'ISPRA, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale; rapporti per la Direttiva sulle acque reflue urbane)¹⁶³. Il Piano di gestione, così "as-

¹⁶³ Per ulteriori dettagli si vedano i seguenti documenti, approvati nel dicembre 2009: Report art. 5 Direttiva 2000/60/CE dell'Autorità di Bacino Idrografico Adige; Report art. 5 della Direttiva 2000/60/CE dell'Autorità di Bacino dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta-Bacchiglione; Report art. 5 della Direttiva 2000/60/CE della Regione Friuli-Venezia Giulia; Report art. 5 della Regione Veneto, disponibili *online* all'indirizzo: <http://www.alpiorientali.it/documenti/documenti.html>.

semblato”, ha presentato svariate lacune e debolezze¹⁶⁴. Molte di queste carenze sono senz’altro attribuibili a una forte accelerazione al processo che doveva portare, entro la fine del 2009, alla definizione dei Piani di gestione previsti dalla Direttiva 2000/60/CE. La costruzione del distretto rimane sulla carta, così come continua a permanere l’ambiguità riguardo all’Autorità che dovrebbe assumere la funzione di guida del territorio dell’area idrografica vasta. In attesa di provvedimenti definitivi in merito da parte del governo nazionale, il collegamento tra le due autorità di rilievo nazionali che interessano il territorio del distretto è garantito attraverso la figura del Segretario generale, ricoprente dunque tale funzione per entrambi gli organismi.

Anche le attività di partecipazione e di consultazione nel Distretto delle Alpi Orientali sono state impostate diversamente rispetto a quelle del Distretto del Po, sebbene si possano individuare anche tratti comuni.

Innanzitutto, sono stati distinti più nettamente non solo i livelli, ma anche le fasi di informazione e di consultazione pubblica. Dopo l’avvio relativamente tardivo, verso la fine di aprile 2009, del primo *forum* di partecipazione pubblica, il coinvolgimento degli *stakeholders* è stato suddiviso in due percorsi. Il primo incentrato sulla Valutazione ambientale strategica ha previsto una consultazione con le autorità ambientali, intese come amministrazioni ed enti pubblici che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, potevano essere interessate agli impatti sull’ambiente dovuti all’attuazione del piano. I documenti elaborati e condivisi sono stati i seguenti: il *Rapporto prelimi-*

¹⁶⁴ Nello specifico, esso considera molto marginalmente gli elementi idromorfologici in relazione ad alcuni bacini e definisce i corpi idrici fortemente modificati in modo generico, come “modificazioni indotte sul corpo idrico dall’attività umana”. Viene confermato nella maggior parte dei casi l’obiettivo di buono stato ecologico, anche se in molte situazioni si affianca un’indicazione di rischio di non raggiungimento spesso ascrivibile all’assenza di monitoraggio. Non vengono presentate misure dirette al riequilibrio delle dinamiche geomorfologiche fluviali, nonostante si citi il problema tra i fattori di pressione; mentre per quanto concernono le misure per il miglioramento della qualità dell’acqua, l’approccio adottato dall’Autorità deriva dall’ingegneria sanitaria classica, senza l’introduzione di nuove azioni. Per maggiori dettagli si veda la rassegna *I Piani di gestione di distretto idrografico per la Direttiva 2000/60/CE: una svolta per i fiumi italiani?*, disponibile online all’indirizzo: www.cirf.org.

nare, contenente i possibili impatti ambientali significativi dell'attuazione del piano; il *Rapporto ambientale*, contenente gli impatti significativi che l'attuazione del piano potrebbe avere sull'ambiente o sul patrimonio culturale, nonché ragionevoli alternative che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano; la *Sintesi non tecnica del rapporto ambientale*; e infine il *Progetto del piano di gestione*. La consultazione sui suddetti documenti è stata sviluppata in due fasi successive, di 60 giorni ciascuna¹⁶⁵, durante le quali tutte le autorità interessate potevano depositare le proprie osservazioni.

Il secondo percorso, invece, ha compreso la consultazione con i soggetti portatori di interesse, tra cui “persone, gruppi, amministrazioni e organizzazioni aventi un interesse per le questioni trattate nel piano, o perché potrebbero esserne interessate o perché potrebbero in qualche modo influire su ciò che ne deriva”. Questo tipo di consultazione viene attribuito dalle Autorità responsabili della formulazione del piano alla procedura inerente alla VAS nonché all'articolo 14 della Direttiva 60/2000/CE, dove è previsto un periodo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte da parte del pubblico sul Calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano, sulla Valutazione globale provvisoria dei problemi di gestione delle acque e sul Progetto del piano.

Partendo dall'esperienza di procedure di consultazione sviluppata dalle due Autorità di bacino di rilievo nazionale riunite nel Distretto delle Alpi Orientali nell'ambito degli strumenti di pianificazione precedenti, è stato deciso di attuare il processo di partecipazione pubblica attraverso le forme di informazione, partecipazione attiva e consultazione già consolidate.

Nell'ambito della fase di informazione sono stati organizzati quattro incontri pubblici, attivati un sito web e un indirizzo e-mail dedicato, pubblicati svariati comunicati stampa con l'annuncio degli incontri pubblici e della pubblicazione dei documenti rilevanti. Già in questa fase, ma soprattutto in vista del processo di consultazione, è stata effettuata la mappatura dei portatori di interesse, che comprendesse le principali componenti delle amministrazioni, della società civile, delle co-

¹⁶⁵ La prima fase è stata estesa a 82 giorni.

munità locali e delle realtà produttive potenzialmente interessate agli effetti del piano.

Quanto alla fase di consultazione e di partecipazione attiva, il cui scopo è stato quello di ottenere i riscontri e le osservazioni in merito ai documenti messi a disposizione, le modalità e le procedure di attuazione non sembrano essere state particolarmente efficaci. Nell'ambito della partecipazione attiva, avente per oggetto il calendario e il programma di lavoro, la valutazione globale provvisoria e l'architettura del piano, sono stati tenuti due incontri pubblici¹⁶⁶. Vi sono state tre iniziative per la consultazione, incentrate sul Progetto del piano e il rapporto ambientale¹⁶⁷. In quest'ultima fase sono stati previsti e segnalati, durante le presentazioni svolte, gli incontri di approfondimento tematico, che non si sono tenuti per mancanza di interesse da parte dei partecipanti. Sono pervenute circa sessanta osservazioni scritte da parte dei soggetti istituzionali interpellati, riguardanti soprattutto il Progetto del piano di gestione (otto sul Rapporto ambientale e quattro sui documenti preliminari)¹⁶⁸. È stata condotta poi anche l'attività di consultazione interistituzionale transfrontaliera per quanto concerne i bacini dei fiumi Isonzo e Levante (con i partner sloveni) e Adige (con i partner svizzeri)¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Un incontro si è tenuto a Padova e uno a Trento.

¹⁶⁷ Tenutesi a Padova, nelle date del 23 giugno, del 28 luglio e del 29 ottobre 2010.

¹⁶⁸ La parte III della Relazione generale del Piano di gestione dei bacini idrografici delle Alpi Orientali inerente alle misure adottate in materia di informazione e consultazione pubblica non riporta i dati puntuali sul numero di partecipanti, né agli incontri pubblici né a quelli istituzionali, limitandosi a riportare il luogo e il tema degli incontri. La relazione è disponibile *online* sul sito dell'autorità: <http://www.alpiorientali.it/>.

¹⁶⁹ Conformemente all'art. 32 del D.lgs.152/2006, concernente la procedura di consultazione transfrontaliera, sono stati messi a disposizione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, per i provvedimenti di competenza in materia, tutti i documenti che richiedevano l'attivazione delle procedure di consultazione, ovvero: Documento recante la "Valutazione globale provvisoria"; Documento recante il "Calendario, programma di lavoro e misure consultive per la presentazione del Piano"; Documento recante il "Rapporto preliminare"; Documento recante la "Architettura del Piano", che anticipa l'articolazione dei contenuti del redigendo elaborato progettuale; Rapporto sintetico sui possibili aspetti transfrontalieri del Piano di Gestione dei bacini idrografici delle Alpi Orientali. Per tramite del Ministero degli Affari Esteri e della

In generale, lo stile che le autorità di riferimento dei bacini delle Alpi Orientali hanno adottato nell'organizzazione delle attività di consultazione risulta fortemente orientato al rispetto formale della normativa nazionale e regionale in materia. Il metodo di selezione dei portatori di interesse da coinvolgere è apparso più esclusivo che inclusivo, caratterizzato da una preponderante presenza di due gruppi di soggetti, definiti dalle stesse autorità: amministratori della risorsa e fruitori diretti e indiretti. Minore appare il coinvolgimento della società civile e della comunità scientifica.

Il secondo periodo di pianificazione può essere giudicato in maniera più positiva, almeno per quel che riguarda l'approvazione della revisione nei tempi previsti dalla direttiva e il coordinamento delle autorità coinvolte. La revisione dei Piani di bacino distrettuale ai sensi della Direttiva quadro e del Codice dell'ambiente è avvenuta in sei degli otto distretti in cui è divisa l'Italia¹⁷⁰. Il nuovo Piano di bacino relativo al Distretto delle Alpi Orientali è stato ufficialmente adottato il 28 febbraio 2016¹⁷¹.

Tuttavia, relativamente al coordinamento a livello distrettuale, nonostante siano stati effettuati diversi incontri in tal senso¹⁷², basta guardare a quanto avvenuto per l'integrazione dei PGUAP delle Province di Trento e Bolzano nel Piano di bacino per far sorgere fondati dubbi sulla

Cooperazione Internazionale sono state richieste le prese di posizione sul Piano di gestione da parte degli Stati interessati (Austria, Slovenia, Svizzera).

¹⁷⁰ Si veda sul punto il sito del Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare: <http://www.direttivaacque.minambiente.it/primo-aggiornamento-piani.html>.

¹⁷¹ COMITATO ISTITUZIONALE DEL DISTRETTO DELLE ALPI ORIENTALI, *Delibera n. 2 del 17 dicembre 2015, Adozione del Piano di gestione delle acque del distretto idrografico delle Alpi Orientali – Aggiornamento del secondo ciclo di pianificazione 2015-2021, ai sensi dell'art. 13 della Direttiva 2000/60/CE*, disponibile online alla pagina: http://www.alpiorientali.it/dati/direttive/acque/wfd_20151222/Del_DIST_02_Aggiorn_PdG_Acque.pdf. Si veda anche la cronistoria, disponibile online alla pagina: http://www.alpiorientali.it/index.php?option=com_content&view=article&id=386&Itemid=140.

¹⁷² Sul punto, v. il Volume 11 del Piano di gestione, disponibile online all'indirizzo: http://www.alpiorientali.it/dati/direttive/acque/wfd_20160302/11%20Elenco%20delle%20autorit%C3%A0%20competenti%20e%20dei%20referenti%20per%20le%20informazioni%20di%20base%20-%2020160302.pdf.

natura sostanziale di tale coordinamento. Il primo è in vigore dall'8 giugno 2006 e ha subito un processo di revisione delle proprie norme di attuazione nel luglio 2015¹⁷³. Il secondo è stato approvato solo in data 21 aprile 2016 e dunque dopo il piano di livello distrettuale¹⁷⁴.

Siccome i piani provinciali valgono come Piani di bacino di rilievo nazionale, la decisione dell'autorità distrettuale che approva la revisione del Piano di bacino distrettuale rimanda esplicitamente all'aggiornamento del PGUAP per quel che riguarda la parte di competenza delle Province autonome¹⁷⁵. In tal senso, dunque, non si tratta tanto di coordinamento tra i due piani, quanto di delega sostanziale di alcune funzioni di pianificazione alle Province autonome in virtù delle garanzie previste nello Statuto.

D'altro canto, si può rilevare come il Piano distrettuale faccia puntuale riferimento alle misure legislative prese dalle diverse autorità competenti che abbiano un'influenza sul raggiungimento degli obiettivi del piano stesso¹⁷⁶. In egual misura, dati sul bacino dell'Adige nell'area delle Province autonome sono presenti per quel che riguarda le pressioni principali, le aree protette, il monitoraggio delle acque, gli obiettivi ambientali, le esenzioni e l'analisi economica¹⁷⁷.

¹⁷³ Si veda la Delibera n. 886 del 26 maggio 2015, Piano Generale di Utilizzazione delle Acque Pubbliche della Provincia autonoma di Trento - Approvazione delle modificazioni degli articoli 7, comma 1, lettera F) e 9, comma 1, lettera c) delle Norme di attuazione del Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche, disponibile *online* all'indirizzo: <http://www.delibere.provincia.tn.it/scripts/GSearch.asp>.

¹⁷⁴ Comitato Paritetico di cui all'art. 8 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, Deliberazione del 21 aprile 2016, Adozione del Progetto di Piano Generale per l'Utilizzazione delle Acque Pubbliche per la Provincia autonoma di Bolzano, disponibile *online* all'indirizzo: http://www.provincia.bz.it/agenzia-ambiente/download/PGUAP_BZ_Delibera_Comitato_paritetico_21.04.2016_it.pdf.

¹⁷⁵ V. Preambolo e art. 3 Delibera 2/2015.

¹⁷⁶ In particolare, si veda il Volume 8 del Piano, dedicato al Programma delle misure e disponibile *online* all'indirizzo: http://www.alpiorientali.it/dati/direttive/acque/wfd_20160302/08%20Programma%20delle%20misure%20-%2020160302.pdf.

¹⁷⁷ Si veda, per i relativi volumi del Piano, il seguente indirizzo: http://www.alpiorientali.it/index.php?option=com_content%20&view=article%20&id=388&Itemid=414.

5.2. I problemi di attuazione della Direttiva alluvioni in Italia: il caso del Distretto idrografico delle Alpi Orientali

Nella valutazione dell'attuazione della Direttiva alluvioni confluiscono tre ordini di problemi: (1) l'elaborazione dei Piani di rischio nei tempi previsti dalla direttiva e con le modalità previste dalla stessa, anche con riferimento ai contenuti obbligatori; (2) il coordinamento con il Piano di gestione delle acque; (3) il coordinamento a livello distrettuale. Per esaminare i seguenti ordini di problemi, si è deciso di porre l'accento su quanto avvenuto nel Distretto delle Alpi Orientali, ambito territoriale che è stato scelto come caso di studio per l'evidente importanza che riveste nell'ambito della Convenzione delle Alpi.

Per quanto riguarda il rispetto delle scadenze, il Piano di gestione del rischio relativo al Distretto delle Alpi Orientali è datato marzo 2016, quindi in linea con le tempistiche europee. Se si prende per buona la data di dicembre 2015 per l'approvazione del Piano di gestione delle acque, si può dunque concludere che i due processi di pianificazione sono di fatto avvenuti in parallelo.

Informazioni sostanziali sul livello di coordinamento dei due strumenti vengono poi alla luce analizzando in contenuto del Piano di rischio. Tale coordinamento è avvenuto anzitutto nella fase conoscitiva, dal momento che il Piano di gestione del rischio alluvioni ha effettuato la valutazione della pericolosità concentrandosi sui corpi idrici individuati nella pianificazione generale del periodo 2010-2015¹⁷⁸.

Anche nell'individuazione delle misure di prevenzione, il Piano di rischio ha tenuto conto del Piano di gestione delle acque privilegiando le misure "che rispettano gli obiettivi ambientali dei corpi idrici"¹⁷⁹. Il Piano di gestione di rischio stesso sottolinea poi la presenza in entrambi i piani di c.d. misure *win-win* che, avendo un effetto potenzialmente positivo sia in termini di miglioramento della qualità delle acque sia in termini di prevenzione delle alluvioni, sono state incluse in entrambi i

¹⁷⁸ Si veda il Piano di gestione del rischio alluvioni del Distretto delle Alpi Orientali, Relazione di Piano e Allegati, disponibile *online* all'indirizzo: http://www.alpiorientali.it/dati/direttive/alluvioni/fd_20160309/PGRA_Relazione%20di%20Piano_Allegati_I_II_III_V.pdf, p. 76.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

piani distrettuali. Il Piano di rischio contiene infine un'analisi dettagliata del ventaglio dei possibili impatti sugli obiettivi ambientali, con specifica menzione dell'eventualità di conflitti.

Inoltre, in materia di partecipazione, il Piano di gestione del rischio fa riferimento a un processo formalizzato di partecipazione del pubblico e coinvolgimento dei soggetti interessati, con precise scadenze per la messa a disposizione del pubblico dei documenti rilevanti e per la presentazione da parte dei soggetti coinvolti delle osservazioni¹⁸⁰. Il piano ha fatto altresì maggiore chiarezza sulla definizione di soggetti interessati, riconoscendo il valore di una consultazione quanto più ampia possibile, che sia rappresentativa di quattro categorie di soggetti, e cioè le amministrazioni, la società civile, le comunità locali e le imprese. La mappatura dei soggetti interessati ha preceduto la fase di consultazione vera e propria sulla base delle categorie sopra elencate. Si è infine estesa la partecipazione a tutti i soggetti che lo richiedessero esplicitamente¹⁸¹. Sembra si possa rilevare un coordinamento con il Piano di gestione delle acque del periodo di programmazione precedente, dal momento che le autorità competenti si sono servite di esperienze pregresse per l'individuazione dei soggetti interessati¹⁸².

Il Piano di gestione del rischio ha anche individuato correttamente le Autorità di bacino come autorità competenti nelle more dell'istituzione delle Autorità distrettuali¹⁸³. Le prime devono assicurare altresì il coordinamento a livello distrettuale attraverso l'istituzione di un apposito tavolo di lavoro con le principali amministrazioni coinvolte¹⁸⁴.

Dall'analisi delle autorità competenti emerge un livello di complessità ulteriore. Il Distretto delle Alpi Orientali comprende, come già ricordato, anche il fiume Adige. Per tale corso d'acqua, il problema della pianificazione coordinata si intreccia con la questione delle competenze delle due Province autonome in materia di acque. Ugualmente a quanto

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 83.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 84.

¹⁸² Non sono però riportate le iniziative di partecipazione riguardanti le Province autonome.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 81. Tra le autorità competenti, oltre all'Autorità di bacino Nazionale del fiume Adige, vi sono anche le Province autonome di Trento e Bolzano.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 82.

visto per la pianificazione distrettuale generale, anche per il rischio alluvioni le due Province autonome hanno delle competenze primarie e secondarie che giustificano una pianificazione settoriale indipendente per la parte del bacino dell'Adige che ricade nel territorio delle Province. Ai sensi dell'articolo 8(13) e (24), le Province autonome hanno competenza esclusiva in ambiti quali le opere di prevenzione per calamità pubbliche e le opere idrauliche, materie che certamente hanno una ricaduta forte sulla gestione del rischio alluvioni. Proprio alla luce di questa riserva statutaria, l'articolo 17(1) del d.lgs. 49/2010 ha fatto salve le competenze esclusive delle Province autonome, delegando di fatto l'attuazione delle norme in materia di alluvioni alle Province stesse nell'ambito dei propri territori.

Proprio in questa luce bisogna dunque valutare l'attuazione della Direttiva alluvioni con riferimento a questo territorio, sottolineando sin da subito che la parcellizzazione dell'esercizio di pianificazione può potenzialmente compromettere gli obiettivi della direttiva, che sono calibrati a livello distrettuale, se non vengono messe in atto le necessarie misure di coordinamento. Per quanto riguarda il coordinamento con gli obiettivi ambientali, l'adozione del Piano di rischio provinciale va valutata non solo in relazione all'adozione del Piano distrettuale di gestione delle acque, ma anche dei PGUAP.

Per quel che concerne la Provincia di Trento, il Piano di rischio è stato adottato nel dicembre 2015¹⁸⁵, dunque dopo qualche mese rispetto all'aggiornamento del PGUAP del mese di luglio. Come si rileva dal sito della Provincia, il relativo piano è stato integrato all'interno di quello distrettuale¹⁸⁶. La Provincia di Trento ha inoltre messo in atto un processo partecipativo sia nella fase di redazione delle mappe, sia prima dell'approvazione definitiva del piano¹⁸⁷. La fase della valutazione invece non è stata effettuata in accordo con la deroga generale prevista a

¹⁸⁵ V. Delibera n. 2209 del 3 dicembre 2015, Approvazione del Piano di gestione del rischio alluvioni (PGRA) della Provincia autonoma di Trento, in attuazione della direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio di data 23 ottobre 2007, disponibile alla pagina: <http://www.delibere.provincia.tn.it/scripts/GSearch.asp>.

¹⁸⁶ V. *online* l'indirizzo: <http://pguap.provincia.tn.it/#>. V. anche il Piano di gestione del rischio alluvioni del Distretto delle Alpi Orientali, Relazione di Piano e Allegati, cit.

¹⁸⁷ V., ancora, l'indirizzo: <http://pguap.provincia.tn.it/#>.

livello nazionale¹⁸⁸. Si registra dunque una sostanziale comunanza di intenti con il livello distrettuale. Il Piano distrettuale ha poi una sezione dedicata ai “punti di contatto” con la Direttiva quadro¹⁸⁹. Pare quindi che una riflessione sul coordinamento con gli obiettivi ambientali sia avvenuta.

Il Piano provinciale di gestione del rischio della Provincia di Bolzano è datato febbraio 2016. Si può dunque registrare anche in questo caso una concomitanza formale nell'adozione dei piani succitati¹⁹⁰. Tuttavia, guardando al contenuto del Piano provinciale poco si sa dell'interscambio di dati e dell'eventuale coordinamento dei processi partecipativi o degli obiettivi. I contenuti sono infatti molto più limitati di quelli inclusi nella pianificazione distrettuale. Tra i limiti più evidenti si può rilevare la mancanza delle tre fasi previste dalla direttiva e dalla legislazione italiana (valutazione, mappe, piano) e un'interpretazione molto restrittiva di partecipazione alla pianificazione, intesa solo come sensibilizzazione del pubblico sui rischi. Resta da vedere se per le parti della pianificazione che sono più dettagliate nel Piano distrettuale, la Provincia di Bolzano farà concretamente riferimento al piano generale o a quello provinciale, che è certamente più scarno e non valuta la relazione tra le misure di prevenzione e le misure ambientali. Sembra opportuno propendere per questa seconda interpretazione, dal momento che anche il Piano di rischio della Provincia di Bolzano è integrato all'interno del Piano distrettuale¹⁹¹. D'altra parte, pare opportuno sottolineare come l'efficacia delle misure di prevenzione dipenda certamente dal livello di coinvolgimento e responsabilizzazione delle amministrazioni locali.

¹⁸⁸ V. paragrafo 3 di questo capitolo.

¹⁸⁹ Si veda il Progetto di piano di gestione del rischio alluvioni del Distretto delle Alpi Orientali, Vol. 3, pp. 22-26, disponibile *online* all'indirizzo: http://www.alpiorientali.it/dati/direttive/alluvioni/volume3_ob_mis_priorita.pdf. Si veda anche il Piano di Gestione del Rischio Alluvioni del Distretto delle Alpi Orientali, Relazione di Piano e Allegati, cit., p. 22 e pp. 51-52.

¹⁹⁰ V. AGENZIA PROVINCIALE PER L'AMBIENTE, *Piano di gestione del rischio di alluvioni della Provincia di Bolzano*, febbraio 2016, disponibile *online* all'indirizzo: <http://www.provincia.bz.it/opere-idrauliche/bacini-montani/953.asp>.

¹⁹¹ V. *supra* nota 185 e relativo testo.

6. Il problema della frammentazione

Per trarre le somme dell'analisi effettuata nelle precedenti sezioni, si può dire che la normativa europea in materia di acque presenta notevoli elementi di complessità non solo e non tanto per via della complessità stessa della disciplina, ma per il margine ampio che la Direttiva quadro offre agli Stati membri relativamente al recepimento della stessa. Tale margine di azione genera una frammentazione della disciplina che, se da un lato assicura flessibilità, dall'altro provoca una diversificazione delle fonti atte a regolare la materia. Di tale frammentazione interna al sistema europeo si dà conto nella presente sezione, mentre nel prossimo capitolo si farà qualche cenno al problema del coordinamento delle fonti europee con quelle che il diritto internazionale pone a governo dello stesso settore.

La frammentazione della disciplina in materia di tutela e gestione delle acque è in parte insita nella natura della stessa Direttiva quadro. Come ricordato, essa ha posto una disciplina di riorganizzazione del patrimonio idrico europeo, stabilendo altresì obiettivi ambientali comuni. Per quel che riguarda specifici aspetti di tale tutela, tuttavia, la Direttiva quadro è stata affiancata dalle già citate direttive figlie, tra cui la Direttiva alluvioni. Si rileva quindi, in primo luogo, una frammentazione dell'ambito materiale della normativa europea in materia di acque. Tale caratteristica del regime europeo, però, non genera particolari preoccupazioni, dal momento che la disciplina contenuta nelle direttive figlie è legata alla Direttiva quadro in un rapporto di genere a specie.

In tal senso, per quanto concerne la Direttiva alluvioni, come già visto nella sezione 3 del Capitolo primo, gli eventuali conflitti tra le due direttive sono solo potenziali, nel senso che non vi è un conflitto in senso stretto (obblighi confliggenti all'interno delle direttive esaminate), ma solo potenziali discordanze derivanti dall'attuazione delle disposizioni delle due direttive in maniera non coordinata. Tali conflitti, tuttavia, sono risolvibili ai sensi dell'articolo 9 della Direttiva alluvioni che prevede un coordinamento con la Direttiva quadro. Quest'ultima, inoltre, offre gli strumenti per conciliare le misure di prevenzione delle alluvioni che fossero in contrasto con gli obiettivi ambientali della Diret-

tiva quadro, grazie al sistema delle deroghe previsto dall'articolo 4 della stessa¹⁹².

Se la frammentazione delle discipline a livello europeo non presenta particolari problemi, difficoltà maggiori possono rilevarsi nella trasposizione del regime europeo all'interno di atti normativi statali, come visto nelle sezioni 2, 3, e 5 di questo capitolo. In questo senso, difficoltà di coordinamento possono sorgere nel caso in cui la trasposizione nazionale non sia in linea con il dettato europeo. In effetti, in Italia c'è stato un tentativo di coordinamento, almeno a livello normativo, fra la disciplina in materia di acque e quella in materia di alluvioni. In linea con quanto previsto a livello europeo, l'attività di pianificazione si presenta come anello di congiunzione che nella volontà del legislatore dovrebbe unificare tutti i livelli. In tal senso, in Italia il Piano di gestione del bacino e il Piano di assetto idrogeologico (base del Piano di gestione dei rischi) costituiscono entrambi piani stralcio del Piano di bacino distrettuale.

Un ulteriore problema di coordinamento nasce poi a livello nazionale, quando si tenga conto dell'attuazione concreta della disciplina da parte delle autorità statali, regionali e locali competenti. Come illustrato nella sezione 5 di questo capitolo, vi sono notevoli difficoltà di coordinamento fra le varie amministrazioni regionali/provinciali che fanno capo alle diverse Autorità di bacino, sia per quel che riguarda l'adozione del Piano di bacino distrettuale, sia per quanto concerne il coordinamento tra Piano di bacino e Piano di gestione del rischio di alluvioni. Questi problemi, derivanti dalle peculiarità del caso italiano e dall'interazione tra competenze nazionali e locali, sono approfonditi qui di seguito.

6.1. Il problema della governance multilivello dell'ambiente in Italia

La questione del riparto tra Stato e Regioni delle competenze legislative in materia di ambiente è centrale per la comprensione delle difficoltà di attuazione della normativa europea sopra descritte.

¹⁹² Sulle deroghe, v. *supra* paragrafo 3.3 del Capitolo secondo.

Anteriormente alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, la materia ambiente non era esplicitata nel testo costituzionale ed era venuta emergendo, quale materia trasversale, grazie all'opera interpretativa della Corte costituzionale sulla base di varie disposizioni (*ex art. 117 Cost. sull'urbanistica, art. 9 sul paesaggio, art. 32 sulla salute, art. 41 sull'iniziativa privata, e art. 42 sulla proprietà pubblica e privata*). In particolare, la Corte aveva riconosciuto potestà legislativa generale dello Stato nella materia ambientale, in nome di un'esigenza di uniformità della disciplina, cui si accompagnava una competenza concorrente delle Regioni da attuarsi secondo il principio di leale collaborazione¹⁹³.

Con la riforma del Titolo V, la materia "tutela dell'ambiente" trova posto per la prima volta nelle elencazioni dell'articolo 117 e quindi riceve un'esplicita considerazione ai fini del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni. In particolare, il legislatore costituzionale distingue fra la legislazione in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", riservata alla competenza esclusiva dello Stato *ex* articolo 117(2)(s), e legislazione finalizzata alla "valorizzazione dei beni culturali e ambientali", collocata invece al comma terzo dell'articolo 117, e quindi attribuita alla competenza concorrente di Stato e Regioni. L'articolo 116(3) prevede poi l'ipotesi di conferimento, con legge statale, di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario, oltre che per tutte le materie oggetto di legislazione concorrente anche per alcune delle materie di competenza esclusiva statale, tra cui la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

Tale nuova ripartizione, tuttavia, ha presentato caratteri di particolare problematicità, richiedendo un notevole sforzo interpretativo della Corte volto a chiarire i confini entro cui s'inscrive la competenza di cui all'articolo 117(2)(s) della Costituzione¹⁹⁴. All'alba della riforma del

¹⁹³ Si vedano le seguenti sentenze della Corte costituzionale: n. 151 del 24 giugno 1986; n. 127 del 16 marzo 1990; n. 437 del 9 dicembre 1991; n. 54 del 15 febbraio 2000; n. 412 del 18 dicembre 2001.

¹⁹⁴ Sull'evoluzione del pensiero della Corte costituzionale relativamente alla definizione di ambiente e sul confine del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, si veda M. ALBERTON, *Dall'"intreccio-incrocio" al "concorso": verso una definizione della*

Titolo V l'esigenza, dunque, era quella di mitigare la cesura tra il pre-rogante sistema, fondato sull'accentramento delle competenze legislative in capo allo Stato, e il nuovo regime in cui la funzione legislativa veniva invece suddivisa per materie di competenza esclusiva statale, regionale concorrente e regionale residuale, mentre la funzione amministrativa veniva attribuita ai Comuni salvo che fosse necessario conferirla a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La Corte costituzionale, in una prima fase, ha sostenuto l'orientamento in base al quale lo Stato avrebbe dovuto fissare criteri ambientali minimi che garantissero l'uniformità di tutela sul territorio nazionale, mentre le Regioni e le Province autonome avrebbero potuto introdurre con proprie leggi standard più severi così riverberando la propria competenza entro i confini di quella statale. A partire dal 2007, il Giudice delle leggi è ritornato sui propri passi, ritenendo opportuno ripensare quanto fino ad allora elaborato in tema di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, e attestando la propria posizione sul binomio tutela statale dell'ambiente e competenze regionali e delle Province autonome¹⁹⁵ volte a regolare la fruizione dell'ambiente, queste ultime concorrendo con la prima, ma rimanendone distinte¹⁹⁶.

La tutela dell'ambiente ha dunque un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito a un bene materiale e complesso, l'ambiente, e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso¹⁹⁷. Su questo medesimo bene insistono diversi livelli di competenza

querelle tra Stato e Regioni in materia di tutela e fruizione dell'ambiente. Il caso delle risorse idriche, in *Ambiente & Sviluppo*, 7, 2010, pp. 655-664.

¹⁹⁵ Per quanto riguarda le Province autonome, la sentenza della Corte cost., n. 387 del 19 novembre 2008 ha precisato che “la materia tutela dell'ambiente non è contemplata nello Statuto Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, con la conseguenza che tutti gli oggetti, che non rientrano nelle specifiche e delimitate competenze attribuite alle Province autonome, rifluiscono nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale”.

¹⁹⁶ Si veda: Corte cost., sentenza n. 180 del 19 maggio 2008.

¹⁹⁷ In tal senso, *ex plurimis*, si vedano le seguenti sentenze della Corte costituzionale: n. 12 del 14 gennaio 2009; n. 30 del 26 gennaio 2009; n. 61 del 25 febbraio 2009;

esclusiva statale, regionale concorrente, regionale residuale, a seconda delle diverse discipline che vengono in rilievo. Secondo lo schema tracciato dal legislatore costituzionale, allo Stato è demandata in via esclusiva la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli "adeguati e non riducibili di tutela", laddove alle Regioni, premesso il rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, è consentito di esercitare le proprie competenze concorrenti o residuali, dirette a regolare la fruizione dell'ambiente. Una volta che lo Stato abbia fissato i confini di tutela ambientale, le Regioni, nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono stabilire livelli di tutela più elevati per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze, in materia per esempio di tutela della salute, di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali. Attraverso tali interventi, le Regioni incidono di fatto sul bene materiale ambiente allo scopo, però, non di tutelare l'ambiente, che resta di prerogativa statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Indirettamente, viene in tal modo fatta salva la facoltà delle Regioni e delle Province autonome di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze loro attribuite dalla Costituzione, che incidano su quella dell'ambiente. Tuttavia, ciò è ammissibile solo ove esso sia un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza e comunque non si ponga in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente¹⁹⁸.

Nelle pronunce più recenti la Corte costituzionale ha ribadito che il carattere trasversale della normativa in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (c.d. "materia finalistica") comporta la prevalenza della legislazione statale su quella delle Regioni o delle Province autonome, nelle materie di propria competenza trasversalmente intercettata¹⁹⁹. Ciò perché la disciplina unitaria e complessiva dell'ambiente e dell'ecosistema inerisce a un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto e deve, quindi, garantire un elevato livello di tutela, come

n. 164 del 29 maggio 2009; n. 225 del 14 luglio 2009; n. 249 del 16 luglio 2009; n. 315 del 30 novembre 2009.

¹⁹⁸ In tal senso, Corte cost., sentenza n. 431 del 14 dicembre 2007.

¹⁹⁹ Con un richiamo a Corte cost., sentenza n. 378 del 5 novembre 2007.

tale inderogabile da altre discipline di settore, rendendo la competenza derivante da altre materie attribuite alla Regione necessariamente reces-siva²⁰⁰.

Da ultimo, nel 2014, la Corte, nel dichiarare illegittimo un provvedimento della Provincia di Trento²⁰¹, ribadisce l'orientamento in base a cui non è consentito alle Regioni e alle Province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'articolo 117(2) Costituzione. Si noti che tale orienta-

²⁰⁰ Corte cost., sentenza n. 278 del 5 dicembre 2012 e sentenza n. 378 del 5 novembre 2007. La sentenza n. 9 del 16 gennaio 2013 ha risolto un conflitto di attribuzione tra la Regione autonoma Sardegna e il Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento del decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012), ritenuto lesivo della competenza legislativa esclusiva in materia di "caccia e pesca" prevista dallo Statuto sardo. La sentenza riconosce la spettanza del potere allo Stato.

²⁰¹ Corte cost., sentenza n. 86 del 7 aprile 2014: "L'art. 25, co. 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, pur nell'asserito intento semplificatorio, invade la materia riservata all'esclusiva competenza statale della tutela dell'ambiente senza che il suo contenuto sia rivolto nell'unica direzione consentita dall'ordinamento al legislatore regionale, ovvero quella di innalzare, eventualmente, il livello di tutela dell'ambiente. La formulazione originaria dell'impugnato art. 25, co. 1 (oggi modificata dall'art. 76, co. 1, della legge prov. Trento n. 25 del 2012) – nel prevedere che i concessionari di piccole derivazioni a scopo idroelettrico, i cui impianti sono entrati in esercizio prima del 3 ottobre 2000, possono ottenere l'aumento della portata massima derivabile, «pre-scindendo dalla valutazione dell'interesse ambientale prevista dall'art. 8(16) delle norme di attuazione del Piano di tutela delle acque» – risulta in contrasto con l'art. 12-bis del r.d. n. 1775 del 1933 – come modificato dall'art. 96(3), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). E ciò nel senso di disporre che il provvedimento di concessione può essere rilasciato solo ove siano garantiti il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bacino idrico, valutazioni, queste ultime, previste proprio nell'ambito dell'art. 8, co. 16, del richiamato Piano di tutela delle acque. Pertanto, l'art. 25, co. 1, della legge prov. Trento n. 20 del 2012, intervenendo in materia di tutela ambientale e riducendo il livello di protezione fissato dalla legge statale, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo co., lettera s), Cost.".

mento potrebbe ulteriormente inasprirsi alla luce del fatto che il testo del disegno di riforma costituzionale all'articolo 117(2)(s) amplia la riserva statale a favore dello Stato²⁰² e contemporaneamente abolisce le competenze concorrenti.

Quella che sembrerebbe una ripartizione netta, che lascia poco spazio di intervento alle Regioni e alle Province autonome, viene ridimensionata nella prassi dalle competenze comunque riconosciute alle Regioni e in particolar modo quelle speciali in ambiti che si intrecciano con quelle ambientali dello Stato e in particolare con la gestione delle acque.

L'adozione dello Statuto d'autonomia nel 1971²⁰³ inaugurò un periodo molto fertile di produzione normativa per le Province autonome, ivi compreso nel settore della tutela dell'ambiente. Nonostante il dato testuale dello Statuto, che non prevedeva un'esplicita competenza in materia di ambiente, l'inclusione nel testo fondante dell'autonomia di competenze provinciali in settori che si intersecano con la tutela ambientale, quali per esempio la tutela del paesaggio, la caccia o la pesca²⁰⁴, hanno favorito un'interpretazione espansiva delle competenze, permettendo di fatto alla Provincia autonoma di legiferare in settori quali la tutela delle acque o la protezione della natura.

In materia di acque, come anticipato nella sezione 5.1 di questo capitolo, le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno ricavato competenze legislative dal combinato disposto dell'articolo 9 e 14 dello Statuto. Sulla base della competenza in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, le Province hanno legiferato in materia di acque, spesso precedendo il legislatore nazionale nel recepimento degli atti normativi europei.

Nell'ambito della Provincia di Bolzano, esempio di questa tendenza è la disciplina dettata dalla legge provinciale n. 29/1975²⁰⁵, ancora in vigore, che

²⁰² Il nuovo art. 117(2)(s) riserva allo Stato le competenze, fra le altre, in materia di "tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema".

²⁰³ Poi incluso nel Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, d.P.R. n. 670/1972, G.U. del 20 novembre 1972, n. 301.

²⁰⁴ D.P.R. n. 670/1972, G.U. del 20 novembre 1972, n. 301, art. 8, nn. 6 e 15.

²⁰⁵ L. prov. n. 29/1975, B.U. del 15 luglio 1975, n. 35.

regola la materia dei bacini d'acqua protetti e la possibilità di imporre un vincolo per realizzare la protezione degli stessi. Altre leggi provinciali, adesso abrogate, intervenivano nel corso degli anni Settanta e Ottanta a regolare questioni quali l'inquinamento delle acque (l. prov. n. 63/1973), la depurazione delle acque da rifiuto (l. prov. n. 48/1975, n. 39/1976 e n. 22/1980) e l'utilizzazione delle acque per derivazioni elettriche (l. prov. n. 40/1976 e n. 49/1978)²⁰⁶. Per quel che riguarda la produzione legislativa della Provincia di Trento, un importante intervento che rappresenta a tutt'oggi il quadro di riferimento è il Testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti²⁰⁷.

Una nuova fase per la produzione normativa provinciale in materia di acque viene inaugurata per far fronte ai cambiamenti generati dall'adozione della Direttiva quadro in materia di acque in ambito europeo e dalla riforma del Titolo V della Costituzione. In tal senso, l'operato del legislatore provinciale si inserisce all'interno del processo di adeguamento del complicato quadro legislativo italiano alla mutata disciplina europea.

In riferimento alla Provincia di Trento, bisogna ancora una volta guardare al già citato Testo unico, più volte emendato per far fronte alle riforme europee e nazionali. La normativa provinciale stabilisce in via principale i limiti agli "scarichi di qualsiasi natura ed origine, pubblici e privati, diretti ed indiretti, in tutte le acque superficiali e sotterranee, sia pubbliche che private, nonché in fognatura, sul suolo e nel sottosuolo"²⁰⁸. L'articolo 28 dello stesso decreto rimanda inoltre alle disposizioni statutarie e alle norme di attuazione per quel che riguarda l'esercizio di altre funzioni provinciali relative alla tutela e all'utilizzazione delle acque pubbliche. Come ricordato, tale quadro di riferimento pre-

²⁰⁶ L. prov. n. 48/1975, B.U. del 23 settembre 1975, n. 46; l. prov. n. 39/1976, B.U. del 19 settembre 1976, n. 45; l. prov. n. 22/1980, B.U. dell'8 luglio 1980, n. 36; l. prov. n. 40/1976, B.U. del 19 settembre 1976, n. 45; l. prov. n. 48/1978, B.U. del 21 novembre 1978, n. 59. Si veda W. OBWEXER, *La determinazione delle competenze degli Stati membri alla luce del diritto dell'Unione europea*, in W. OBWEXER ET AL. (a cura di), *L'impatto dell'Unione europea sull'autonomia legislativa ed amministrativa della Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige: casi scelti*, Napoli, 2015, pp. 11-57.

²⁰⁷ D.P.G.P. n. 1-41/Leg. del 26 gennaio 1987, B.U. del 17 febbraio 1987, n. 9, s.o. n. 1.

²⁰⁸ Art. 13 d.P.G.P. n. 1-41/1987. V. anche artt. 14-27.

scrive l'adozione da parte delle Province autonome del PGUAP. A quest'ultimo si affianca poi il Piano provinciale di risanamento delle acque che, oltre a decidere sulle opere pubbliche in materia di fognature e depurazione, deve essere integrato coi contenuti previsti per il Piano di gestione dalla Direttiva quadro e dalla normativa italiana di attuazione²⁰⁹. Il piano provinciale tuttavia ha efficacia illimitata nel tempo e non deve perciò necessariamente essere aggiornato in corrispondenza con le tempistiche previste dalla Direttiva quadro per l'aggiornamento del Piano distrettuale²¹⁰. Ciò nonostante, esso è stato adottato per la prima volta nel 1987 e poi successivamente aggiornato a più riprese fino al 2012²¹¹. La Provincia di Trento ha poi adottato una serie di regolamenti per adeguare la disciplina provinciale a quella statale ai sensi dell'articolo 55 della legge provinciale n. 1/2002²¹². In virtù dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Provincia n. 9-99/Leg. del 2002, la Provincia di Trento ha quindi acquisito le competenze relative al rispetto degli obiettivi ambientali della Direttiva quadro, quali per esempio la caratterizzazione dei bacini, la creazione di aree sensibili e l'approvazione delle relative misure di tutela, che essa esercita attraverso il Piano di risanamento²¹³. Il decreto, tuttavia, essendo stato adottato prima del Codice dell'ambiente, fa riferimento ai principi e agli obiettivi ambientali di una normativa statale ormai abrogata, il d.lgs. n. 152/1999. Sempre ai sensi dell'ormai abrogato decreto nazionale, la Provincia di Trento adotta inoltre il Piano di tutela delle acque²¹⁴. Anche il Codice dell'ambiente ha confermato l'obbligo per le Regioni di adottare il Piano

²⁰⁹ Artt. 54-55 d.P.G.P. n. 1-41/1987. Si veda in particolare art. 54(3-bis).

²¹⁰ Art. 54(3-ter) d.P.G.P. n. 1-41/1987.

²¹¹ Si veda *online* l'indirizzo: <https://adep.provincia.tn.it/Piano-di-Risanamento-delle-Acque>. V. anche la Delibera 1230 del 15 giugno 2012 per l'ultima versione, disponibile *online* all'indirizzo: <https://adep.provincia.tn.it/content/download/12102/224008/version/1/file/00+delibera+1230+PIANO+RIS+ACQUE+2012.pdf>.

²¹² L. prov. n. 1 del 19 febbraio 2001, B.U. del 26 febbraio 2002, n. 9, suppl. n. 2.

²¹³ D.P.P. n. 9-99/Leg. del 13 maggio 2001, B.U. del 4 giugno 2002, n. 24. Il d.P.P. contiene anche aggiornamenti in materia di scarichi, in particolare artt. 7-12.

²¹⁴ L'ultima versione è quella relativa alla Deliberazione n. 233 del 16 febbraio 2015, disponibile *online* all'indirizzo: http://www.appa.provincia.tn.it/pianificazione/Piano_di_tutela/-Piano_Tutela_Acque/pagina10.html.

di tutela²¹⁵. Appare tuttavia poco chiara la relazione tra Piano di risanamento e Piano di tutela, dovendo essere quest'ultimo più generale del primo.

Per quel che concerne la Provincia di Bolzano, la legge provinciale n. 8/2002 viene adottata successivamente alla Direttiva quadro, nelle more dell'attuazione della stessa da parte di una legge dello Stato²¹⁶. Non è un caso in effetti che la normativa provinciale faccia riferimento alla necessità di tipizzazione e identificazione dei corpi idrici (poi avvenuta con deliberazione della Giunta provinciale n. 1543/2009) e al raggiungimento di un buono stato delle acque²¹⁷. Inoltre, la legge provinciale n. 8 distingue tra utilizzazione delle acque, disciplinata dal Titolo II, e tutela delle acque, cui è dedicato il Titolo III. Gli obiettivi, si diceva, richiamano quelli della Direttiva quadro, ma il testo provinciale si discosta per diversi aspetti dalla normativa europea, tra cui l'adozione di definizioni non in linea con quelle comunitarie²¹⁸. Un'altra diffe-

²¹⁵ Artt. 120-121 d.lgs. 152/2006.

²¹⁶ L. prov. n. 8/2002, al B.U. del 2 luglio 2002, n. 28, suppl. n. 2.

²¹⁷ Art. 25(3) l. prov. n. 8/2002. La legge provinciale del 2002 è stata originariamente emanata in attuazione della legge dello Stato n. 152 del 1999, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, che per prima ha previsto l'adozione del Piano di tutela delle acque da parte delle Regioni (art. 44). Il decreto legislativo del 1999 era infatti stato adottato in attuazione delle direttive 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

²¹⁸ L. prov. n. 8/2002, art. 2. La definizione, a titolo d'esempio, di "acque superficiali" data dalla legge provinciale comprende "tutti i componenti naturali ed artificiali del sistema idrografico che contengono o convogliano le acque dolci superficiali correnti o stagnanti". La definizione, invece, data dall'art. 2 della Direttiva quadro è più precisa in quanto include "le acque interne, ad eccezione delle acque sotterranee; le acque di transizione e le acque costiere, tranne per quanto riguarda lo stato chimico, in relazione al quale sono incluse anche le acque territoriali". Questioni definitorie sono state sollevate anche nel giudizio di legittimità costituzionale n. 315 del 2009 aventi a oggetto alcune disposizioni della l. prov. n. 4/2008 che avevano modificato alcuni articoli della l. prov. n. 8/2002 in materia di acque. Tali modifiche, in particolare, avevano prodotto una situazione di difformità tra la definizione di "acque reflue" offerta dalla legge provinciale e quella contenuta nel d.lgs. 152/2006. Le censure di costituzionalità sarebbero state giustificate, secondo lo Stato che agiva come ricorrente, in ragione di una violazione della divisione delle competenze alla luce dell'art. 117(2)(s) della Costituzione e dell'art. 8(5) e (6) dello Statuto speciale. La questione è ritenuta però inam-

renza importante è rappresentata dagli strumenti che la legge provinciale individua per raggiungere gli obiettivi di tutela delle acque. Fulcro della normativa provinciale è infatti il Piano di tutela delle acque, volto alla definizione di obiettivi di qualità della tutela delle risorse idriche²¹⁹. L'adozione del Piano di tutela a livello della Provincia di Bolzano non si è ancora concretizzata, e il Piano stralcio del 2004 che ne fa le veci non fissa gli obiettivi di qualità, come prescritto dalla normativa provinciale, ma si limita a regolare la delimitazione dei bacini drenanti in aree sensibili²²⁰. Come ricordato, a livello nazionale il Codice dell'ambiente, Capo IV, conferma l'importanza del Piano di tutela come piano di settore, la cui adozione è demandata alle Regioni e le cui funzioni comprendono, a titolo d'esempio, l'individuazione di obiettivi di qualità ambientale, la decisione sui necessari interventi di bonifica e la conduzione dell'analisi economica "al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 119 del d.lgs. n. 152/2006 concernenti il recupero dei costi dei servizi idrici"²²¹. Il Piano di tutela si pone quindi come importante strumento nelle mani della Provincia autonoma per contribuire alla gestione e alla tutela delle acque nel Distretto idrografico delle Alpi Orientali.

Al Piano di tutela si affianca, poi, il già citato PGUAP, adottato per la prima volta nel 1986 e recentemente riformulato nel 2010 e nel 2016²²². Secondo la dicitura dello stesso PGUAP, quest'ultimo si porrebbe in relazione al Piano di tutela delle acque in un rapporto di genere a specie, poiché mentre il primo dovrebbe elaborare i principi per la tutela dei corpi idrici, il secondo dovrebbe specificare la normativa di dettaglio²²³. Di converso, esaminando la lettera dei due piani, il PGUAP sembrerebbe costituire un piano di settore in quanto disciplina nei fatti

missibile dal giudice delle leggi "non essendo precisato sotto quali aspetti la disciplina provinciale delle acque reflue domestiche appresterebbe un livello di tutela dell'ambiente inferiore rispetto ai livelli uniformi stabiliti dalla normativa statale": Corte cost., sentenza n. 315 del 30 novembre 2009, considerato in diritto, punti 2 ss.

²¹⁹ L. prov. n. 8/2002, artt. 3, 25, 27.

²²⁰ Deliberazione della Giunta provinciale n. 3243/2004.

²²¹ D.lgs. n. 152/2006, art. 121(b), (g) e (h).

²²² Delibera della Giunta provinciale n. 704/2010; Delibera del Comitato paritetico del 21 aprile 2016, avente a oggetto l'adozione del PGUAP.

²²³ Delibera della Giunta provinciale n. 704/2010, Parte seconda, p. 17.

l'uso delle risorse idriche declinato a seconda dei diversi scopi perseguiti (produzione di energia idroelettrica, irrigazione agricola, etc.). Il Piano di tutela invece, come ricordato, è ancora in fase di elaborazione.

Il PGUAP è collegato inoltre al Piano di bacino distrettuale previsto dal Codice dell'ambiente dal momento che, ai sensi dell'articolo 2(4), Parte III, dello stesso PGUAP, il piano "sostituisc[e] ogni altra disposizione [...] contenuta nei piani e provvedimenti adottati o approvati dalle autorità di bacino di interesse nazionale". L'articolo 1(3), Parte III, precisa inoltre che il PGUAP intende adempiere agli obblighi derivanti dalla Direttiva quadro in materia di acque. In realtà, come precisato all'interno dello stesso piano, il PGUAP concorre alla formazione del Piano di bacino distrettuale²²⁴. L'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 381/1974, in seguito alle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 463/1999, precisa infatti che "[i]l piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche [...] vale anche, per il rispettivo territorio, quale piano di bacino di rilievo nazionale". La precisazione sulla valenza territoriale del PGUAP non è di poco conto, se si considera che la Corte costituzionale, esprimendosi su un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Veneto in merito alla sostanziale equiparazione operata dal succitato decreto del 1999 fra piano di bacino distrettuale e PGUAP, ha ritenuto di dover censurare la normativa provinciale solo nella parte in cui prevedeva la mera consultazione dei "comitati istituzionali delle autorità di bacino di rilievo nazionale interessati"²²⁵. Tale censura ha dunque stimolato la stipulazione nel 2006 di un Protocollo d'intesa fra il Ministero dell'ambiente, la Regione Veneto e le Province autonome che ha ridefinito il ruolo del PGUAP all'interno dell'attività di pianificazione di bacino ai sensi del decreto legislativo n. 152/2006²²⁶. Da questo processo negoziale è emerso che il PGUAP rappresenta un piano stralcio del Piano di bacino idrografico del fiume

²²⁴ *Ibidem*, p. 16.

²²⁵ D.lgs. n. 463/1999, art. 2(1)(d). Si veda Corte cost., sentenza n. 353 del 7 novembre 2001, considerato in diritto, punti 6.2 ss.

²²⁶ Delibera della Giunta provinciale n. 704/2010, Parte seconda, p. 16.

Adige; esso inoltre concorre alla formazione del Piano di bacino distrettuale²²⁷.

In conclusione, l'attività di pianificazione provinciale, sia in Provincia di Trento sia in Provincia di Bolzano, contribuisce al faticoso processo volto all'attuazione della Direttiva quadro in materia di acque. Tale attività è caratterizzata però da una moltiplicazione degli strumenti di pianificazione, la cui reciproca relazione è spesso non chiara e alimenta il rischio di normative di settore che si sovrappongono tra loro e rendono il quadro giuridico eccessivamente complesso. L'ulteriore problema è rappresentato dalla necessità di una maggiore integrazione con il livello distrettuale.

A questa esigenza di coordinamento distrettuale si affianca quella di tutelare le competenze statutarie delle Province autonome in materia di acque. Da questo punto di vista, un altro profilo problematico è rappresentato dal fatto che, nonostante le competenze statutarie delle Province autonome e la copiosa attività legislativa, la Corte costituzionale ha applicato la propria giurisprudenza restrittiva delle competenze regionali anche alla materia della tutela delle risorse idriche, assimilandola a quella più generale della tutela dell'ambiente riservata allo Stato. In tal senso, le questioni sottoposte alla Corte²²⁸ in tema di tutela e gestione delle risorse idriche sono state ricondotte nell'alveo delle competenze statali di volta in volta declinate in tutela della concorrenza, dell'ambiente e dell'ordinamento civile. In particolare, alla tutela della concorrenza sono state ricondotte le norme del d.lgs. n. 152 del 2006 inerenti al superamento della frammentazione delle gestioni, l'individuazione dell'Autorità d'ambito, l'attività pianificatoria, la scelta della forma di gestione e la procedura di affidamento, la determinazione della tariffa (articoli 147, 148, 149, 150, 151 e 154). Alla materia della tutela dell'ambiente, invece, si sono ascritte le norme del decreto relative ai di-

²²⁷ È interessante notare come il PGUAP richiami a più riprese non solo il quadro normativo nazionale tracciato dal Codice dell'ambiente, ma anche la l. n. 183/1989, la l. n. 36/1994 e il d.lgs. 152/1999, data l'incertezza normativa del quadro nazionale. Si veda Delibera della Giunta provinciale n. 704/2010, Parte seconda, p. 16.

²²⁸ Corte cost., sentenze n. 232, del 23 luglio 2009; n. 233, del 23 luglio 2009; n. 246, del 24 luglio 2009; n. 254, del 30 luglio 2009; n. 307, del 20 novembre 2009; n. 29, del 4 febbraio 2010; n. 142, del 23 aprile 2010; n. 325, del 17 novembre 2010.

stretti idrografici, alle autorità di bacino e ai programmi di intervento (articoli 61, 63, 64, 65 e 66), agli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi di tutela ambientale (articoli 73 e 75), alla tutela del demanio idrico (articoli 144, 145, 146, 147, 148, 154, 155 e 161), all'equilibrio del bilancio idrico, al risparmio della risorsa idrica, all'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato, all'individuazione dell'Autorità d'ambito e alla possibilità di deroga al principio di unicità della gestione sul piano soggettivo, alla determinazione della tariffa, alle competenze della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche. Alla materia dell'ordinamento civile, infine, sono state imputate le norme del decreto relative alla tutela della risorsa idrica, all'uso delle acque e alle dotazioni dei soggetti gestori (articoli 144 e 153).

Vale la pena sottolineare che l'intreccio di competenze statali così delineate conduce a un inevitabile ampliamento della riserva statale e comporta perciò il rischio, paventato dalla stessa Corte costituzionale qualche anno prima²²⁹, di vanificare lo schema di riparto di competenze fissato dal legislatore nel Titolo V della Costituzione. Inoltre, si sottolinea la perplessità circa l'adeguatezza dell'impianto della riforma costituzionale del 2001 per quanto riguarda in particolare l'allocazione delle competenze discendente dai cataloghi delle materie.

Una parziale eccezione a questo trend restrittivo delle competenze regionali si ha per le Province autonome nell'ambito della gestione del servizio idrico. Discostandosi da un orientamento consolidato²³⁰, la sentenza n. 357 del 2010 modifica in maniera sostanziale il quadro delineato fino a questo punto, affermando, in relazione alla Provincia autonoma di Trento, che la competenza a regolare il servizio idrico integrato spetta alla Provincia autonoma, anche a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. La vicenda riguardava la questione di legittimità costituzionale sollevata dallo Stato in merito all'articolo 56(1) della legge provinciale n. 2 del 2009. Tale articolo conferiva alla Provincia la potestà di determinare parte della quota di tariffa in relazione agli impianti di depurazione e di stabilire i criteri per la restituzione agli utenti

²²⁹ Corte cost., sentenza n. 272 del 27 luglio 2004.

²³⁰ Corte cost., sentenze n. 307 del 20 novembre 2009; n. 29 del 4 febbraio 2010; n. 142 del 23 aprile 2010; n. 325 del 17 novembre 2010; n. 114 del 7 maggio 2012.

della quota tariffaria corrispondente al servizio di depurazione²³¹. Secondo il ricorrente, dunque, tale norma violava le attribuzioni dello Stato alla luce delle competenze esclusive dello Stato in materia di ambiente e concorrenza. La Corte, tuttavia, dopo aver dichiarato cessata la materia del contendere in relazione alla determinazione della quota della tariffa, si esprime sulla seconda questione. Pur sottolineando che la determinazione dei criteri per la restituzione della quota tariffaria è una misura idonea a incidere sul sistema dei corrispettivi del servizio idrico integrato, la Corte conclude che, proprio in materia di servizio idrico integrato, la ripartizione di competenze non è stata modificata dalla riforma del Titolo V. Dunque, come stabilito dalla Corte già con sentenza n. 412 del 1994²³², la competenza in materia di servizio idrico integrato spetta alla Provincia autonoma di Trento.

Tale importante orientamento ha ricevuto conforto nella recente sentenza n. 233 del 2013 della Corte costituzionale. La questione di legittimità sollevata riguardava l'aggiornamento da parte della Provincia di Trento dei modelli tariffari del ciclo idrico per adeguarli al mutato disposto dell'articolo 154(1) del Codice ambientale. A seguito del referendum del 2011, come ricordato, la remunerazione del capitale investi-

²³¹ La disposizione provinciale impugnata faceva riferimento alla competenza della Provincia a dare attuazione all'art. 8-sexies del d.l. 208/2008. L'articolo era poi stato riformato specificando che i poteri della Provincia attecchivano all'attuazione dell'art. 8-sexies(2): "In attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 335 del 2008, i gestori del servizio idrico integrato provvedono anche in forma rateizzata, entro il termine massimo di cinque anni, a decorrere dal 1° ottobre 2009, alla restituzione della quota di tariffa non dovuta riferita all'esercizio del servizio di depurazione. Nei casi di cui al secondo periodo del comma 1, dall'importo da restituire vanno dedotti gli oneri derivati dalle attività di progettazione, di realizzazione o di completamento avviate. L'importo da restituire è individuato, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, dalle rispettive Autorità d'ambito".

²³² Nella sentenza n. 412/1994, la Corte costituzionale aveva dichiarato fondate le censure di costituzionalità sollevate dalle Province autonome di Trento e Bolzano in merito alle disposizioni della legge n. 36/1994 (legge "Galli"), poiché prevedendo queste ultime una riorganizzazione territoriale (ambiti territoriali ottimali) e nuovi strumenti pianificatori (Piani di bacino) vincolavano l'intervento provinciale, incidendo in ultima analisi sulla ripartizione di competenze fra Stato e Province autonome.

to è stato investito dal giudizio popolare²³³. La modifica provinciale seguita a quella nazionale interferiva a giudizio del ricorrente con le competenze statali esclusive in materia di concorrenza e ambiente. La Corte costituzionale ribadisce però l'orientamento secondo il quale l'organizzazione del servizio idrico integrato sarebbe di competenza della Provincia di Trento in virtù delle competenze primarie della Provincia in materia di acquedotti (art. 8, n. 17), assunzione e gestione dei servizi pubblici (art. 8, n. 19), urbanistica (art. 8, n. 5) e opere idrauliche (art. 8, n. 24), nonché in ragione delle competenze secondarie in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, igiene e sanità (art. 9, n. 9 e n. 10). Nelle parole della Corte:

Sulla base della verifica delle predette attribuzioni statutarie e di attuazione statutaria della Provincia autonoma di Trento, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto, fin dalla sentenza n. 412 del 1994, l'esistenza di una competenza provinciale in materia di organizzazione del servizio idrico, nell'esercizio della quale detta Provincia ha delineato minuziosamente il quadro organizzatorio del servizio idrico integrato provinciale. Tale competenza, tuttavia, non si limita alla sola organizzazione e programmazione del servizio, ma comprende anche l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, le quali ultime costituiscono il "corrispettivo del predetto servizio" (sentenza n. 335 del 2008). Al riguardo questa Corte, nello scrutinare la legittimità costituzionale di una norma provinciale che attribuiva alla Giunta la competenza a determinare i criteri per il rimborso della quota tariffaria riferita al servizio di depurazione non istituito, ha ritenuto infondate le censure proposte, affermando che "tali criteri non attengono a mere modalità organizzative ed amministrative, riservate, in quanto tali, alla competenza della Provincia, ma, proprio perché costituiscono criteri generali – sono idonei ad incidere sul sistema dei corrispettivi del servizio idrico integrato" (sentenza n. 357 del 2010), e rientrano pertanto nella competenza, "riservata dallo statuto di autonomia alla Provincia autonoma di Trento", "a regolare detto servizio" integralmente. Una simile competenza, riconosciuta alla Provincia dalla precedente normativa statutaria, "non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente", a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, considerato che "la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dal-

²³³ Comma così modificato dal d.P.R. n. 116 del 2011, in seguito al referendum abrogativo 12-13 giugno 2011.

l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla Provincia autonoma" (sentenza n. 357 del 2010).

Analoghe considerazioni possono farsi per la competenza a legiferare in materia di alluvioni che, come sottolineato nella sezione 5.2 di questo capitolo, si interseca con alcune competenze provinciali. Senza approfondire il quadro legislativo provinciale in materia, basti rilevare in questa sede che i piani delle due Province autonome fanno leva sull'articolo 17 del d.lgs. 49/2010, il quale fa salve le competenze provinciali garantite dallo Statuto. L'ambiguità di questa disposizione e l'ampiezza delle competenze provinciali, dunque, fanno sì che le Province autonome possano riservarsi ampi margini di attuazione. Allo stesso tempo, però, viene messo a repentaglio il raggiungimento degli obiettivi europei che invece fanno leva su una gestione ecosistemica piuttosto che amministrativamente frammentata.

È opportuno sottolineare inoltre che in Provincia di Bolzano la ripartizione competente a elaborare il Piano alluvioni, l'Agenzia provinciale per la protezione civile²³⁴, è separata da quella che invece elabora il PGUAP, l'Agenzia provinciale per l'ambiente. Quindi all'interno della stessa Provincia si ha un'ulteriore frammentazione delle funzioni di pianificazione che non era originariamente prevista dalla normativa europea. D'altra parte, non è chiaro quali siano i meccanismi messi in atto per assicurare una collaborazione efficace fra questi enti al fine di assicurare una pianificazione, prima di bacino e poi distrettuale, veramente unificata. Lo stesso problema riguarda la Provincia di Trento, dove però la cooperazione tra l'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente (APPA) e la Protezione civile della Provincia è più istituzionalizzata. È infatti previsto il coordinamento dell'attività di pianifi-

²³⁴ Prima del gennaio 2016, i compiti dell'Agenzia erano svolti dalla Ripartizione Opere Idrauliche, ora incorporata nella prima. Si veda *online* l'indirizzo: <http://www.provincia.bz.it/protezione-civile/amministrazione/chi-siamo.asp>. Si noti che la normativa italiana affida alle Autorità di bacino l'elaborazione dei piani e alle Regioni il sistema di allertamento di protezione civile.

cazione e dei processi partecipativi relativi al Piano di tutela e al Piano di rischio²³⁵.

6.2. Spunti di comparazione: Germania, Spagna e Francia

Prima di fornire qualche spunto di comparazione sostanziale, pare opportuno premettere che i tre casi sono stati selezionati perché rappresentano esempi significativi di Stato federale, regionale e unitario a livello europeo. Il caso italiano, formalmente uno Stato regionale, presenta elementi comuni a tutti e tre i modelli, soprattutto alla luce del disegno di legge costituzionale di riforma dell'assetto regionale, attualmente approvato dai due rami del Parlamento e che verrà sottoposto a referendum costituzionale nel dicembre del 2016²³⁶.

In Germania, prima della riforma del sistema federale del 2006²³⁷, il governo federale aveva soltanto un potere legislativo limitato, di definizione dei principi generali (anche in materia di gestione e tutela delle risorse idriche), mentre ai *Länder* spettava l'adozione di atti legislativi specifici e anche il recepimento delle direttive comunitarie²³⁸. Questa ripartizione aveva comportato non poche difficoltà e rallentamenti, in particolare nel recepimento della Direttiva 2000/60/CE a opera dei sedici *Länder*. Dopo la riforma del 2006 al governo federale è stato attribuito un potere legislativo concorrente, ponendo così un freno alla legislazione dei *Länder*, che tuttavia possono ancora esercitare un potere legislativo residuale. Anche per quanto riguarda il settore idrico tale

²³⁵ Piano di Gestione del Rischio Alluvioni del Distretto delle Alpi Orientali, Relazione di Piano e Allegati, cit., p. 52.

²³⁶ Disegno di legge cost. S-1429, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*.

²³⁷ Per una ricostruzione delle fasi e dei contenuti della riforma si rinvia a J. WOELK, *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2007, pp. 193-216.

²³⁸ Per un approfondimento si rinvia a W. KÖCK, *Water Management and Protection in Germany*, in M. ALBERTON, F. PALERMO (a cura di), *Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*, Leiden-Boston, 2012, pp. 315-337.

riforma è stata salutata con favore perché permette un recepimento più veloce e armonizzato degli obblighi comunitari e una riduzione dei conflitti istituzionali. Sulla scorta della nuova distribuzione di competenze, il governo federale ha così adottato nel 2009 il *Wasserhaushaltgesetz*²³⁹, che disciplina a livello federale la gestione e tutela delle risorse idriche, pur con qualche rinvio alla legislazione dei *Länder*. Spazio per l'intervento statale è stato lasciato soprattutto in tema di programmi di misure e di Piani di gestione, che avevano in precedenza creato problemi di coordinamento tra le amministrazioni coinvolte. Non sono state previste nuove autorità per i distretti idrografici, ma si è cercato di promuovere il coordinamento di quelle statali esistenti.

In Spagna, l'ambiguità del testo costituzionale sul riparto delle competenze legislative e amministrative in tema di risorse idriche ha trovato parziale soluzione, per quanto riguarda la loro gestione, nella divisione in distretti idrografici voluta dalla direttiva, che ha così permesso una ridistribuzione territoriale di alcune funzioni²⁴⁰. Tuttavia, il crescente coinvolgimento del livello locale nella gestione delle acque, dovuto anche alla ricerca di maggiore autonomia e indipendenza delle *Comunidades autónomas* dallo Stato attraverso l'approvazione di nuovi statuti, è andato di pari passo con una sempre più accentuata frizione con il livello centrale. Il Tribunale costituzionale è così intervenuto per riaffermare la competenza amministrativa delle *Comunidades autónomas*, da un lato, e la parziale competenza legislativa dello Stato, dall'altro²⁴¹. I conflitti istitu-

²³⁹ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) del 31 luglio 2009 (BGBl. I S. 2585). Questa legge federale è stata adottata sulla base dell'art. 74(I) No. 32 del Grundgesetz.

²⁴⁰ Per un approfondimento si rinvia a J. AGUDO GONZÁLEZ, *Water Management and Protection in Spain*, in M. ALBERTON, F. PALERMO (a cura di), *Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*, Leiden-Boston, 2012, pp. 365-387.

²⁴¹ A. EMBID IRUJO, *La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2004 en relación a las cuencas internas de las Comunidades Autónomas de Valencia y de Castilla-La Mancha desde la perspectiva de su ejecución y cumplimiento*, in *Revista de Administración Pública*, 169, 2006, pp. 429-455; A. FANLO LORAS, *Planificación hidrográfica en España: estado actual de un modelo a fortalecer*, in *Derecho de Aguas* (Murcia, FIEA, 2006), pp. 567-607; A. FANLO LORAS, *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, Murcia, FIEA, 2007, pp. 143-167.

zionali sono stati però soltanto smorzati – tanto che non manca chi riconduce ai persistenti problemi legati alla ripartizione di competenze tra governo centrale e amministrazioni regionali i notevoli ritardi nell'implementazione della Direttiva quadro²⁴² – e si ripropongono in particolare nell'ambito del funzionamento degli organismi posti a capo dei distretti idrografici. Inoltre, i meccanismi di partecipazione pubblica, pur previsti dal testo di recepimento della direttiva²⁴³, non sono stati ritenuti idonei nella pratica perché privi della necessaria trasparenza²⁴⁴.

In Francia la gestione e la tutela delle acque sono condivise tra Stato, Regioni, Dipartimenti e governi locali, anche se il ruolo chiave è svolto dal livello regionale e si riscontra, in tutti i provvedimenti emanati a partire dalla riforma costituzionale del 2003²⁴⁵, compreso l'atto di recepimento della direttiva²⁴⁶, la tendenza al decentramento delle competenze amministrative e regolative²⁴⁷. Anche se le funzioni attribuite al livello locale hanno visto una progressiva espansione, tuttavia i vincoli finanziari ne limitano ancora l'efficacia. La tendenza al decentramento è accompagnata da uno sforzo crescente in termini di coerenza e coordinamento tra i livelli di governo e dalla ricerca del consenso attraverso la creazione di arene in cui i diversi soggetti, istituzionali e non, possono confrontarsi e discutere l'attuazione delle politiche idriche e gli orientamenti futuri (a questo proposito va menzionata la legge del 2012 che regola la partecipazione del pubblico alle decisioni ambienta-

²⁴² I. GALLEGU, N. GARRIDO, F. DELGADO, *The Implementation of the Water Framework Directive and Territorial Disputes in Spanish Law*, 19(4), 2013, pp. 675-686.

²⁴³ Real Decreto n. 125/2007; Real Decreto n. 907/2007.

²⁴⁴ J. AGUDO GONZÁLES, *op. cit.*, pp. 377-379.

²⁴⁵ Nel 2003 un principio di decentramento ha ispirato la modifica della Costituzione del 4 ottobre 1958: "La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. [...] Son organisation est décentralisée" (art. 1 Cost.).

²⁴⁶ Loi n. 338/2004.

²⁴⁷ Per un approfondimento si rinvia ad A. GOURITIN, *Water Management and Protection in France*, in M. ALBERTON, F. PALERMO (a cura di), *Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*, Leiden-Boston, 2012, pp. 433-462.

li)²⁴⁸. La ricerca del consenso tra le parti, perseguita anche con l'uso di strumenti quali i comitati di fiume e i contratti di fiume, ha ridotto il numero di conflitti istituzionali nella gestione delle risorse idriche. La ricomposizione dei diversi attori e interessi avviene anche nella sede dei distretti idrografici attraverso i comitati di bacino. La formazione di questi ultimi è stata oggetto nel 2006 di modifiche per migliorarne la trasparenza e la partecipazione a livello locale. I richiami formali e le procedure di infrazione attivate negli ultimi anni a livello comunitario contro la Francia hanno anch'essi contribuito a una maggiore semplificazione, trasparenza e apertura al pubblico delle procedure in materia di gestione delle risorse idriche, oltre a rafforzare il controllo amministrativo nazionale e regionale, sull'attuazione degli obblighi della Direttiva 2000/60/CE e delle direttive emanate in precedenza in materia di acque.

Nonostante i Paesi selezionati presentino un sistema di ripartizione di competenze molto diverso da quello italiano, è utile interrogarsi anche sui meccanismi messi in atto nei tre esempi illustrati per assicurare un livello adeguato di collaborazione tra i vari livelli di governo in materia di acque. Sembra, infatti, che la mancanza di meccanismi di cooperazione nel caso italiano sia una delle cause principali che sottostanno alle difficoltà di attuazione e ai problemi di frammentazione descritti in precedenza per l'Italia.

In Germania, la legislazione federale non ha creato apposite autorità distrettuali preposte all'adozione dei piani. Al contrario, sono i *Länder* a doversi coordinare tra loro per assicurare una pianificazione unificata a livello di distretto. Tale coordinamento, tuttavia, non è regolato in alcun modo a livello federale ed è lasciato all'iniziativa dei singoli *Länder*. Questi ultimi hanno perciò provveduto stipulando per esempio degli accordi fra *Länder* (*Ländervereinbarungen*) e istituendo delle comunità di bacino (*Flussgebietgemeinschaften*). Tali comunità hanno però spesso meccanismi decisori piuttosto macchinosi e non permettono la partecipazione del pubblico o l'interazione con altre amministrazioni²⁴⁹.

²⁴⁸ Si tratta della Loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en oeuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

²⁴⁹ Par. 7(II) Wasserhaushaltgesetz. V. W. KÖCK, *op. cit.*, pp. 323-328.

In Spagna, le Comunità autonome hanno competenze che si intersecano con la tutela delle acque. Il paradosso nel caso spagnolo sta però nel fatto che la decentralizzazione di tali competenze non ha comportato un automatico esercizio delle stesse da parte dei livelli di governo sub-nazionale. In tale contesto, gli obiettivi della direttiva europea rischiano di essere compromessi da un'inefficace ripartizione del lavoro a livello nazionale²⁵⁰.

In Francia, infine, pur in un contesto di Stato unitario, si è assistito a una progressiva decentralizzazione di alcune funzioni connesse alla gestione e alla tutela delle acque. Tale processo ha prodotto in alcuni casi una frammentazione delle funzioni cui i più recenti interventi legislativi stanno cercando di rimediare attraverso interventi di semplificazione. D'altra parte la coerenza a livello di bacino è stata perseguita attraverso la centralità di strumenti quali il c.d. *Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux*, strumento di pianificazione del bacino idrografico elaborato dai Comitati di bacino. Secondo alcuni autori, il coordinamento tra i diversi attori coinvolti nella gestione delle acque è garantito dalla prevalenza di tale Piano distrettuale su tutti gli atti amministrativi che a esso si intrecciano²⁵¹.

7. Considerazioni finali

La normativa europea in materia di acque e alluvioni ha comportato un totale ripensamento della *governance* delle risorse idriche all'interno degli Stati membri. Fra le diverse novità spiccano, per quel che riguarda la Direttiva quadro, l'approccio ecosistemico a livello di bacino distrettuale e l'integrazione delle esigenze di tutela e utilizzo delle risorse idriche in uno strumento di pianificazione unificato a livello di distretto. Anche la Direttiva alluvioni è improntata alla medesima filosofia di semplificazione e coordinamento attraverso l'adozione di un Piano del rischio che deve essere collegato alla più generale pianificazione di distretto.

²⁵⁰ J. AGUDO GONZÁLES, *op. cit.*, pp. 382-384.

²⁵¹ V. A. GOURITIN, *op. cit.*, pp. 457-459.

Il rovescio della medaglia di queste innovazioni è però certamente rappresentato dalla difficoltà dei sistemi nazionali di riconvertirsi, in un susseguirsi di scadenze piuttosto ravvicinate, ai principi ispiratori della normativa europea. Da questo punto di vista, uno degli aspetti più problematici è stato proprio quello della riorganizzazione amministrativa necessaria al passaggio da un sistema frammentato a una gestione unitaria a livello di distretto. Altri aspetti problematici sono legati all'attuazione delle disposizioni relative alla partecipazione del pubblico e al coordinamento tra i diversi piani.

Anche l'Italia, che pure aveva in certa misura anticipato questa tendenza con l'istituzione delle Autorità di bacino, non è riuscita ad adattarsi perfettamente al modello europeo. Tali difficoltà anzi permangono tutt'oggi e possono essere spiegate attraverso la stratificazione tra competenze legislative nazionali in materia di ambiente e competenze e funzioni esercitate a livello regionale o delle Province autonome in materia di acque. Il quadro è poi senz'altro aggravato, da una parte, da un attivismo della Corte costituzionale che ha accentuato la tendenza alla centralizzazione della materia ambientale e, dall'altra, dalla difesa delle competenze regionali/provinciali spesso effettuata attraverso la moltiplicazione e la sovrapposizione delle diverse attività di pianificazione. A questo si deve aggiungere una quasi totale assenza di meccanismi di cooperazione non solo tra Stato e Regioni, ma anche fra le autorità responsabili della pianificazione.

Il quadro a tinte fosche qui tratteggiato è allo stesso tempo bilanciato da un processo, in atto, di *learning-by-doing*, per cui se il primo ciclo di pianificazione si è rivelato abbastanza difficile, il secondo ciclo sembra maggiormente in linea con i principi ispiratori della normativa europea. Sarebbe auspicabile in ogni caso un processo di riforma della normativa provinciale volto alla semplificazione dell'attività di pianificazione.

CAPITOLO QUARTO

L'INTERAZIONE DELLA DIRETTIVA QUADRO SULLE ACQUE E DELLA DIRETTIVA ALLUVIONI COL DIRITTO INTERNAZIONALE

Riccardo Luporini e Marco Pertile

SOMMARIO: *1. Le direttive alla luce del diritto internazionale delle acque. 2. Alcune considerazioni sull'interazione tra le direttive e gli accordi internazionali rilevanti. 3. La Direttiva quadro sulle acque e i lavori sulle acque sotterranee della Commissione del diritto internazionale: un raffronto. 4. Le direttive nel contesto della riduzione del rischio di disastri a livello internazionale. 4.1. La riduzione del rischio di disastri: le iniziative della comunità internazionale e il diritto internazionale rilevante. 4.2. La riduzione del rischio di disastri nel diritto dell'Unione europea e in Italia.*

1. Le direttive alla luce del diritto internazionale delle acque

Dopo aver descritto nel dettaglio il contenuto delle due direttive e averne delineato i principali problemi di attuazione con riferimento all'Italia, è ora opportuno alzare lo sguardo per svolgere alcune considerazioni sui punti di contatto e di interazione che questi strumenti hanno con il diritto internazionale delle acque. Soprattutto per quanto riguarda le acque di superficie, infatti, le norme europee che abbiamo finora descritto sono state precedute da una fitta rete di accordi internazionali che, storicamente, ne hanno almeno in parte anticipato il contenuto. Le ragioni di questo stato di cose sono intuitive e devono essere ricondotte in ultima analisi alla materia stessa che è oggetto della regolazione giuridica: l'acqua. Come la stessa Direttiva quadro riconosce, accade sovente che i bacini idrografici si estendano al di là dei confini politici degli Stati e, in tal caso, è necessaria una regolazione giuridica e amministrativa che li trascenda nei limiti del possibile. Basti pensare che nel continente europeo sono presenti ben 75 bacini fluviali transfrontalieri:

tra questi, 52 sono condivisi tra Stati membri e Stati terzi, mentre 23 sono condivisi soltanto tra Stati membri¹. I principali bacini fluviali in Europa sono quelli del Danubio, del Reno, della Vistola, dell'Elba, dell'Oder e del Nemunas. Il bacino del Danubio è di gran lunga il più grande con 807.252 km² di superficie e 19 paesi rivieraschi². Segue il bacino del Reno, con una superficie di 197.000 km² e nove Stati rivieraschi. Nel complesso, si calcola che i bacini fluviali transfrontalieri coprano il 60% del territorio dell'Unione³.

Con un numero così elevato di bacini idrografici transfrontalieri in grado di interessare una superficie territoriale di tale ampiezza, la cooperazione tra gli Stati diventa una necessità ineludibile. Quando i bacini idrografici superano i confini statali, in altre parole, le esigenze di cooperazione generano di per sé una prima risposta giuridica che storicamente ha preso la forma frammentaria e non uniforme del diritto internazionale pattizio. Si può affermare, dunque, che l'interazione tra il diritto dell'UE e il diritto internazionale in questa materia sia conseguenza in primo luogo di ragioni fisiche (il carattere spesso transfrontaliero delle acque) e storiche (l'antiorità nel tempo delle soluzioni di tipo internazionalistico).

La Direttiva quadro sulle acque, per quanto riguarda specificamente la collocazione geografica dei bacini idrografici e il loro rapporto con i confini statali, prende quindi correttamente in considerazione l'esistenza di tre diverse ipotesi: 1) bacini integralmente contenuti nel territorio di uno Stato membro dell'UE; 2) bacini condivisi da due o più Stati membri; 3) bacini condivisi da Stati membri e Stati non membri. È chiaro che questa terza ipotesi pone le questioni più complesse dal punto di vista pratico e normativo perché in questi casi il diritto dell'UE – in ossequio al *principio pacta tertiis neque nocent nec prosunt* – non può vincolare formalmente gli Stati non membri e, per converso, gli Stati membri non possono essere obbligati ad attuare gli obblighi deri-

¹ B. VOGEL ET AL., *Comparative Study of Pressures and Measures in the Major River Basin Management Plans, Part V (International coordination)*, Final Report for DG Environment, 28 November 2012, pp. 154-155.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

vanti dalla disciplina di diritto dell'UE anche nei confronti di chi non condivide il medesimo obbligo⁴.

Per questi motivi, l'articolo 3 della Direttiva quadro riconosce al paragrafo 5 che

Se un distretto idrografico supera i confini della Comunità, lo Stato membro o gli Stati membri interessati *si adoperano* per instaurare un coordinamento adeguato con gli Stati terzi in questione, per realizzare gli obiettivi della presente direttiva in tutto il distretto idrografico⁵.

Com'è reso evidente dal linguaggio della norma, non può esistere in questo caso alcun obbligo di risultato e gli Stati membri sono semplicemente chiamati ad “adoperarsi” per favorire l'applicazione extraterritoriale del diritto dell'UE. Per gli Stati membri permane comunque l'obbligo di provvedere “all'applicazione delle disposizioni della presente direttiva nell'ambito del loro territorio”. Ai sensi del paragrafo 4 dello stesso articolo, nel caso dei bacini idrografici internazionali condivisi da Stati membri, esiste invece un obbligo di adottare in tutto il bacino in modo congiunto e coordinato le misure necessarie a conseguire gli obiettivi ambientali sanciti dall'articolo 4 della direttiva. Questa soluzione giuridica è ripresa specularmente dall'articolo 13 con riferimento al principale strumento di attuazione della Direttiva quadro: il piano di gestione del bacino idrografico che, qualora il bacino stesso superi i confini di un singolo Stato, diventa “piano internazionale”. Secondo l'articolo 13, “per i distretti idrografici interamente compresi nella Comunità” gli Stati membri hanno l'obbligo di coordinarsi “al fine di predisporre un unico piano di gestione del bacino”, mentre “per i distretti idrografici internazionali che oltrepassano i confini della Comunità” gli Stati sono chiamati semplicemente ad “impegnarsi” per arrivare alla predisposizione di un piano unico. Qualora la predisposizione di un piano unico si riveli materialmente impossibile, resta fermo in entrambi i casi l'obbligo di predisporre piani di gestione che abbraccino le parti del distretto idrografico internazionale comprese nel terri-

⁴ G. REICHERT, *Transboundary Water Cooperation in Europe – A Successful Multi-dimensional Regime*, Leiden, 2016, p. 75.

⁵ Corsivo a cura dell'Autore.

torio dello Stato membro in questione⁶. Gli obblighi derivanti dal Diritto dell'UE, in altre parole, non hanno effetti extraterritoriali e non è possibile vincolare gli Stati membri a garantirne l'attuazione verso i non membri.

La gestione dei bacini idrici transfrontalieri è quindi disciplinata da un quadro giuridico variabile che è riconducibile non solo alle norme europee e alle legislazioni degli Stati membri, ma anche agli obblighi internazionali assunti di volta in volta dagli Stati. Come vedremo nel seguente paragrafo, l'interazione tra questi gruppi di norme è piuttosto complicata perché il loro ambito di applicazione materiale è solo in parte coerente e il loro ambito di applicazione soggettivo è solo in parte coincidente. Esistono infatti sia strumenti pattizi di tipo generale, il cui tasso di genericità è superiore a quello delle direttive, sia strumenti pattizi che tutelano un singolo corso fluviale attraverso una regolazione più dettagliata e, soprattutto, che prevedono la creazione di apparati istituzionali volti a garantire la cooperazione nel tempo tra gli Stati riveraschi.

Ovviamente, in linea di principio, per capire la portata degli obblighi derivanti da ciascuno degli strumenti pattizi in esame è necessario esaminare la carta delle ratifiche di ciascuno di essi che non necessariamente coinvolge tutti gli Stati membri dell'Unione. È quindi possibile che il diritto internazionale si faccia portatore di una forte entropia nel rapporto, da un lato, con il diritto dell'UE – vincolante e applicabile in modo uniforme negli ordinamenti degli Stati membri – e, dall'altro, con le legislazioni nazionali chiamate ad attuarlo. Ad attenuare la portata di questo problema di frammentazione sussistono però due argomenti. In primo luogo, è necessario notare che le due principali convenzioni multilaterali in questa materia sono state ratificate da un numero abbastanza ampio di Stati membri e che una tra esse contempla anche la presenza della stessa UE tra le parti. In secondo luogo, per almeno alcune delle norme pattizie contenute nelle convenzioni è possibile sostenere che si sia formata o si stia formando una parallela norma consuetudinaria di generale applicabilità⁷.

⁶ Articolo 13 (2)(3) della Direttiva quadro.

⁷ Cfr. su questo punto A. TANZI, *The Relationship between the 1992 UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International*

Venendo alle convenzioni generali appena menzionate, è necessario citare in primo luogo la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto relativo alle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali per scopi diversi dalla navigazione⁸ (d'ora innanzi: Convenzione di New York) e, in secondo luogo, la Convenzione UNECE sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali⁹ (d'ora innanzi: Convenzione UNECE).

La Convenzione di New York, che regola in termini generali la questione dell'allocazione e dell'uso delle acque tra Stati rivieraschi attraverso un difficile bilanciamento tra il principio dell'uso equo e ragionevole e il principio *no harm*, è stata ratificata da 44 Stati tra cui 13 Stati membri dell'UE. La Convenzione, che è entrata in vigore soltanto nel 2014, a distanza di ben 17 anni dall'adozione del testo, regola in primo luogo la condivisione delle acque transfrontaliere tra gli Stati parte dettando una serie di criteri di tipo sostanziale e introducendo l'obbligo di notifica preventiva delle misure pianificate che possano avere un effetto avverso sugli altri Stati rivieraschi¹⁰.

La Convenzione UNECE, che nasce come un trattato regionale nell'ambito della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa ed è stata aperta all'adesione di Stati extraeuropei nel marzo 2016, si concentra sul tema della prevenzione e del controllo dell'inquinamento transfrontaliero. La Convenzione UNECE ha avuto un successo decisamente maggiore rispetto alla Convenzione di New York: tra i 42 Stati parte conta ben 24 Stati membri e l'Unione stessa è parte contraente per un totale di 43 ratifiche. La disciplina prevista è largamente compatibile

Lakes and the 1997 UN Convention on the Law of the Non Navigational Uses of International Watercourses, Report of the UN/ECE Task Force on Legal and Administrative Aspects, Geneva, 2000, § 3.2.

⁸ *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 21 maggio 1997, entrata in vigore il 17 agosto 2014, Risoluzione dell'Assemblea generale, 51/229, annex, Official Records of the General Assembly, Fifty-first Session, Supplement No. 49 (A/51/49).

⁹ *Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, aperta alla firma a Helsinki il 17 marzo 1992, entrata in vigore il 6 ottobre 1996.

¹⁰ Convenzione di New York, articolo 14.

con quella della Direttiva quadro; si può affermare che i due strumenti sono compatibili e complementari¹¹. Entrambi mirano a prevenire il deterioramento degli ecosistemi acquatici migliorandone la qualità attraverso l'uso sostenibile delle acque¹². In questo senso è degno di nota il fatto che la Direttiva quadro cita esplicitamente la Convenzione UNECE nelle proprie disposizioni preambolari affermando al contempo che la Direttiva stessa deve "contribuire al rispetto degli obblighi assunti dalla Comunità in forza delle convenzioni internazionali"¹³.

Oltre a queste due convenzioni di tipo generale esistono numerose convenzioni specifiche relative a singoli bacini fluviali. Si tratta di strumenti piuttosto dettagliati che si sviluppano sotto gli auspici delle convenzioni quadro¹⁴ e che, come si è detto, hanno la particolarità di istituire un apparato istituzionale volto a garantirne l'applicazione nel tempo. Le più importanti nel quadro europeo riguardano il Reno e il Danubio e cioè corsi d'acqua che coinvolgono nel sistema di cooperazione anche Stati non membri. La Convenzione sulla protezione del Reno¹⁵ coinvolge anche la Svizzera, mentre la Convenzione sul Danubio¹⁶ è stata ratificata anche dalla Bosnia Erzegovina, dalla Moldavia, dal Montenegro, dalla Serbia e dall'Ucraina. È peraltro interessante notare che storicamente un certo numero di queste convenzioni hanno visto la partecipazione in qualità di parte anche della Comunità europea¹⁷. Ciò avviene ed è avvenuto quando tra gli Stati parte sono o erano

¹¹ P. WOUTERS, S. VINOGRADOV, *Analysing the ECE Convention: What Lessons for the Regional Management of Transboundary Water Resources?*, in *Yearbook of International Co-Operation on Environment and Development*, 2003/04, p. 61.

¹² *Ibidem*.

¹³ Direttiva quadro, considerando 35.

¹⁴ Convenzione UNECE, articolo 2 (6).

¹⁵ *Convention on the Protection of the Rhine*, aperta alla firma a Berna il 12 aprile 1999, entrata in vigore il 1 gennaio 2003.

¹⁶ *Convention on Co-operation for the Protection and Sustainable Use of the River Danube*, aperta alla firma il 29 giugno 1994, entrata in vigore il 22 ottobre 1998.

¹⁷ V. G. REICHERT, *op. cit.*, p. 43, che cita l'Accordo sulla protezione del Reno del 1963, la Convenzione contro l'inquinamento chimico del Reno del 1963, la Convenzione sulla commissione internazionale per la protezione dell'Elba del 1999, la Convenzione UNECE del 1992, la Convenzione per la protezione e l'uso sostenibile del Danu-

presenti anche Stati non membri dell'UE. Significativamente, quando il processo di adesione di nuovi Stati all'UE ha portato in alcuni casi alla trasformazione delle convenzioni in oggetto in convenzioni intracomunitarie, la Commissione europea ha ritenuto di ritirare la propria adesione a tali strumenti giuridici. Nel 2004, dopo l'adesione della Repubblica ceca e della Polonia, la Comunità europea si ritirò dalla Convenzione per la protezione dell'Oder e da quella per la protezione dell'Elba¹⁸. È chiaro quindi che la partecipazione dell'UE a questi strumenti pattizi mira a garantire in primo luogo l'applicazione a queste forme di cooperazione di un quadro giuridico uniforme fondato sul diritto dell'UE. Quando la presenza degli Stati terzi viene meno, queste esigenze di garanzia rispetto all'applicazione delle direttive cessano a loro volta perché, come si è visto in precedenza, gli Stati membri sono vincolati all'adozione di un piano di gestione unico del bacino idrografico.

2. Alcune considerazioni sull'interazione tra le direttive e gli accordi internazionali rilevanti

Dopo aver introdotto le principali caratteristiche delle norme internazionali applicabili alla materia di cui ci occupiamo è ora opportuno interrogarci sulle questioni poste dall'interazione tra queste norme e il diritto dell'UE. Si tratta infatti di due gruppi di norme che, pur diversi per origine, insistono spesso sulle medesime fattispecie ed è inevitabile chiedersi in che modo entrino in relazione reciproca.

Di primo acchito, una visione elementare del rapporto tra diritto internazionale e diritto dell'UE potrebbe portarci a pensare all'esistenza di una gerarchia normativa in cui al diritto dell'Unione è demandato un ruolo di applicazione degli obblighi derivanti dal diritto internazionale. In effetti non si può dubitare del fatto che le direttive di cui ci occupiamo possano diventare strumenti di attuazione degli obblighi internazionali contratti dagli Stati membri e dall'Unione. Le direttive insistono almeno in parte su materie regolate da trattati e non è dato agli Stati

bio del 1994, la Convenzione sulla commissione internazionale per la protezione dell'Oder del 1999, la Convenzione per la protezione del Reno del 1999.

¹⁸ G. REICHERT, *op. cit.*, p. 44.

derogare ai propri obblighi aderendo ad un altro ordinamento giuridico. Sono peraltro le stesse direttive, come si è già in parte anticipato, a porre l'attuazione degli obblighi derivanti dal diritto internazionale come uno dei propri obiettivi. La Direttiva quadro afferma di dover "contribuire al rispetto" della Convenzione UNECE¹⁹. La Direttiva alluvioni afferma invece che

l'efficace prevenzione e mitigazione delle alluvioni richiede la cooperazione con i paesi terzi [...] in linea con [...] i principi internazionali di gestione del rischio di alluvioni sviluppati segnatamente nel quadro della convenzione [UNECE] [...] e con i successivi accordi di applicazione²⁰.

Un esame attento del rapporto tra i due gruppi normativi, per come si sviluppa nella realtà, rivela però che l'interazione è molto più complessa e risente di due fattori di cui è necessario tenere conto: il diverso ambito di applicazione materiale e la maggiore specificità delle norme europee rispetto a quelle internazionali, almeno per quanto concerne le convenzioni di tipo generale.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione materiale, è opportuno ribadire che le direttive generano una serie di obblighi che sono tendenzialmente più ampi e vari rispetto a quelli posti dai trattati internazionali. Basti pensare al fatto che la Direttiva quadro prende esplicitamente in considerazione la tutela di un'ampia tipologia di acque che spazia dalle acque interne di superficie, alle acque di transizione, alle acque costiere e, ancora, alle acque sotterranee, regolando aspetti che generalmente sono negletti a livello internazionale²¹. Oppure si pensi al fatto che la Direttiva quadro adotta un approccio di tipo territoriale in base al quale sono oggetto di regolazione non solo le acque transfrontaliere, come accade tipicamente nel diritto internazionale, ma anche le acque collocate esclusivamente all'interno del territorio di un Paese²². Oppure, ancora, si pensi al principio del recupero dei costi per i servizi idrici che

¹⁹ Direttiva quadro, considerando 35.

²⁰ Direttiva alluvioni, considerando 6.

²¹ J. SOHNLE, *Les thèmes de la directive cadre sur l'eau dans le concert des normes internationales*, in *ERA Forum*, 2008, p. 436.

²² *Ibidem*.

è sancito dall'articolo 9 della Direttiva quadro ed è del tutto sconosciuto al diritto internazionale pattizio in materia.

Per quanto riguarda invece la maggiore specificità, si consideri l'obbligo di ottenere uno stato buono delle acque superficiali e sotterranee secondo parametri chimici e fisici stabiliti nel dettaglio dagli allegati alla Direttiva²³. Oppure si pensi all'obbligo posto dalla Direttiva alluvioni di predisporre “mappe della pericolosità” e “mappe del rischio alluvioni” descritte all'articolo 6 della Direttiva con un livello di precisione che è generalmente assente nelle norme pattizie internazionali.

Le direttive, pur costituendo una normativa quadro aperta all'attuazione statale, si differenziano quindi dalle norme contenute nei trattati internazionali per il fatto di prevedere un ventaglio di misure più vario e vasto e per il fatto di essere più dettagliate e ambiziose. Ciò detto, sulla base dell'analisi del contenuto delle norme applicabili, non ci pare di poter dire che esistano particolari profili di incompatibilità tra le norme internazionali e le norme poste dalle direttive. In una certa misura il diritto dell'UE trae ispirazione dalle norme internazionali e, in particolar modo, dalle convenzioni fluviali più avanzate, superandole poi per il livello di dettaglio e per l'ampiezza delle materie disciplinate²⁴. Il diritto dell'UE si occupa di materie che la cooperazione disciplinata dal diritto internazionale non contempla, ma non detta principi antagonisti rispetto al contenuto degli accordi internazionali rilevanti. Il raffronto tra le norme di matrice internazionalistica e le norme europee rivela che le seconde individuano con maggiore chiarezza, rispetto alle convenzioni generali sopra citate, un sistema di cooperazione che ruota attorno alla creazione del bacino idrografico e agli strumenti fondamentali del piano di bacino e del piano di gestione del rischio alluvioni²⁵.

²³ Direttiva quadro, articolo 4.

²⁴ L'approccio olistico all'ecosistema fluviale, che viene considerato nel suo insieme con tutte le acque che con esso entrano in relazione, è già rinvenibile nella Convenzione per la protezione del Reno del 1999, ma viene senza dubbio perfezionato dalla Direttiva quadro. Secondo Reichert, inoltre, il riferimento nella Direttiva alluvioni al “solidarity principle” e agli accordi amministrativi per la gestione del rischio alluvioni nei bacini transfrontalieri è un trasparente richiamo al principio *no harm* sancito dalla Convenzione di New York. Si veda l'articolo 7(4) della Direttiva alluvioni. G. REICHERT, *op. cit.*, p. 86.

²⁵ Direttiva alluvioni, articolo 7.

Può essere significativo segnalare invece quella che, dal punto di vista del diritto internazionale, potrebbe essere una lacuna della disciplina di diritto dell'UE e cioè l'assenza nella Direttiva quadro di ogni riferimento all'esistenza di un diritto umano all'acqua. Si tratta, come noto, di un tema che ha trovato uno spazio importante nel dibattito internazionalistico a partire almeno dall'adozione del *General Comment* n. 15 da parte del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali²⁶. Si può forse sostenere che, almeno in termini indiretti, la Direttiva quadro contribuisca all'attuazione del diritto umano all'acqua garantendo una qualità e una quantità sufficienti delle risorse. Resta il fatto però che non esiste un riferimento diretto al diritto umano all'acqua nella Direttiva quadro. Quest'ultima introduce invece all'articolo 1 il tema dello sviluppo sostenibile e dell'uso equo e bilanciato della risorsa idrica, concetto che viene rafforzato dalla previsione sul recupero dei costi per i servizi idrici che includono anche la fornitura di acqua potabile²⁷.

Il rapporto tra diritto dell'UE e diritto internazionale è dunque un rapporto complesso in cui la maggiore pregnanza e la maggiore completezza della disciplina europea la rendono idonea non solo a colmare le lacune delle norme internazionali, ma anche ad informare di sé la cooperazione che si realizza nell'ambito delle convenzioni internazionali. Si crea, tra i due corpi normativi, una relazione di integrazione che non presenta aspetti derogatori.

Tecnicamente questa relazione di integrazione è resa possibile da due caratteristiche concomitanti dei gruppi normativi in oggetto: da un lato, le direttive prevedono l'obbligo di adottare dei piani di bacino e dei piani di gestione delle alluvioni, dall'altro i trattati internazionali prevedono la creazione di apparati istituzionali che ne amministrano il funzionamento nel tempo. Molto opportunamente, evitando così la moltiplicazione degli apparati amministrativi, l'articolo 3 della Direttiva quadro prevede che gli Stati possano designare come autorità compe-

²⁶ Cfr. C. LEB, *The Right to Water in a Transboundary Context: Emergence of Seminal Trends*, in *Water International*, 37(6), 2012, pp. 640-653.

²⁷ H. VAN RIJSWICK, *Searching for the Right to Water in the Legislation and Case Law of the European Union*, in H. SMETS (a cura di), *The Right to Safe Drinking Water and Sanitation in Europe*, Paris, 2012, pp. 92-93.

tente per l'attuazione degli obblighi derivanti dalla Direttiva “un organismo nazionale o internazionale esistente”.

In questo modo le istituzioni create dai trattati internazionali possono diventare nella sostanza il veicolo di attuazione del diritto dell'UE. Questa scelta non ha però soltanto effetti di economia istituzionale, ma sembra suscettibile di generare anche effetti sistemici sul rapporto tra i gruppi normativi favorendo la circolazione delle norme europee come modello per gli Stati terzi che sono rappresentati nelle istituzioni internazionali. L'attuazione delle direttive europee tramite i piani può essere infatti assunta come programma da parte delle istituzioni internazionali a partecipazione mista Stati membri/Stati terzi, estendendosi così sulla base del consenso dei terzi l'applicabilità soggettiva del diritto dell'UE. Standard come il buono stato dell'acqua possono quindi essere inseriti in piani di bacino transfrontalieri che coinvolgono anche Stati terzi²⁸. Come riportato da Reichert, esistono importanti segnali di un'influenza crescente della Direttiva quadro sugli accordi internazionali: questi ultimi introducono riferimenti diretti alla normativa europea, come nel caso dell'accordo sulla protezione del fiume Sava, oppure, come nel caso dell'accordo sul fiume Mosa, sono stati completamente riformati per tener conto degli obblighi derivanti dalla Direttiva²⁹. Questa capacità espansiva del diritto dell'UE è ulteriormente rafforzata quando gli Stati terzi coinvolti nella cooperazione internazionale abbiano lo *status* di candidati all'adesione (o di potenziali candidati). In tal caso, infatti, per completare il processo di adesione, è d'obbligo l'adeguamento dei loro ordinamenti all'*acquis* comunitario che comprende anche le norme europee in materia ambientale³⁰.

²⁸ G. REICHERT, *op. cit.*, p. 91.

²⁹ *Ibidem*, pp. 91-92.

³⁰ J. KRAMER, *EU Enlargement and the Environment: Six Challenges*, in J. CARMIN, S. VANDEVEER (a cura di), *EU Enlargement and the Environment: Institutional Change and Environmental Policy in Central and Eastern Europe*, London-New York, 2005, pp. 290-314.

3. La Direttiva quadro sulle acque e i lavori sulle acque sotterranee della Commissione del diritto internazionale: un raffronto

Le acque sotterranee costituiscono oltre il 97% di acqua dolce presente sulla Terra in forma liquida. Ed è da acque sotterranee che proviene la gran parte dell'acqua destinata al consumo umano e all'irrigazione: per esempio, più del 70% degli abitanti dell'Unione europea dipende da acque sotterranee per il suo approvvigionamento idrico, e questa percentuale aumenta drasticamente nelle zone aride e semi-aride del pianeta³¹. Come può essere il caso di un fiume o un lago di superficie, anche una falda acquifera, con le sue acque sotterranee, può estendersi fino ad attraversare territori appartenenti a più Stati. Anzi, le seconde sono persino più numerose dei primi: se, infatti, i corsi d'acqua che attraversano confini nazionali in superficie sono circa trecento, gli acquiferi sotterranei transfrontalieri identificati fino a oggi sono più di seicento³², e in Medio Oriente, Nord Africa e Sud America rappresentano la principale – quando non l'unica – fonte d'acqua dolce disponibile.

Ciò nonostante, la politica e il diritto hanno solitamente riservato scarso interesse alle acque sotterranee, perlomeno in confronto alla grande attenzione dedicata a quelle di superficie. Numerosi accordi di diritto internazionale regolano l'utilizzo dei corsi d'acqua internazionali, da molto tempo (già nei secoli XVIII e XIX se ne stipulavano in gran numero) e a livello bilaterale e multilaterale; lo stesso non può ancora dirsi, invece, per le acque sotterranee³³.

Tuttavia, la crescente pressione esercitata sulle risorse idriche mondiali dall'incremento demografico, dallo sviluppo economico e, non da

³¹ Molti e interessanti dati sulla distribuzione e sull'utilizzo delle acque sotterranee si trovano *online* all'indirizzo: <https://www.un-igrac.org/theme/global-country-data>.

³² Per una mappa aggiornata, v. *online* l'indirizzo: <https://www.un-igrac.org/resource/transboundary-aquifers-world-map-2014>.

³³ Attualmente, più di 150 trattati sono dedicati a corsi d'acqua internazionali. La Convenzione UNECE sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali, del 1992, e la Convenzione ONU sul diritto relativo alle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali per scopi diversi dalla navigazione, del 1997 (di cui si è detto *supra*, paragrafo 1 di questo capitolo), rappresentano forse i due esempi più significativi di accordi multilaterali in materia.

ultimo, dal cambiamento climatico, sta contribuendo a palesare la necessità di disciplinare a livello internazionale l'uso delle acque sotterranee. A quest'esigenza ha deciso di dare risposta la Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite (CDI), proponendo nel 2002 questo tema per un Progetto di articoli³⁴. Nel 2008, dopo cinque rapporti del Relatore speciale Chusei Yamada, la CDI ha approvato in seconda lettura il Progetto³⁵ e lo ha inviato all'Assemblea Generale dell'ONU, la quale, a sua volta, ne ha preso nota, rimettendo il tema all'attenzione degli Stati³⁶. In questo paragrafo si intende dunque tracciare un breve raffronto tra le norme internazionali sulle acque sotterranee, così come delineate nei lavori della CDI, e il diritto europeo in materia, in particolare la Direttiva quadro sulle acque³⁷.

È bene iniziare il confronto dalle definizioni. Come si evince dal titolo del Progetto di articoli (*Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers*), la CDI ha preferito parlare di “acquiferi transfrontalieri”³⁸,

³⁴ In realtà, il tema scelto era “Shared natural resources of States”, che doveva includere non solo le acque sotterranee, ma anche giacimenti di gas e petrolio. Nel 2003, anno del suo Primo rapporto, il Relatore speciale decise di iniziare dalle acque sotterranee. Nel 2009, la CDI decise di non continuare i lavori su gas e petrolio.

³⁵ COMMISSIONE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE, *Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers*, Official Records of the General Assembly, Sixty-third Session, Supplement No. 10 (A/63/10), 2008.

³⁶ V. la risoluzione dell'Assemblea Generale: A/RES/63/124 del dicembre 2008.

³⁷ Il diritto dell'Unione in materia si compone, oltre che della Direttiva quadro, anche di una “figlia” di quest'ultima: la Direttiva 2006/118/CE del 12 dicembre 2006 sulla “Protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento” (attuata in Italia con d.lgs. n. 30 del 16 marzo 2009, in G.U. Serie Generale n. 79 del 4 aprile 2009), il cui Allegato II è stato modificato con la Direttiva 2014/80/UE del 20 giugno 2014 (recepita in Italia con decreto del Ministero dell'ambiente del 6 luglio 2016, in G.U. Serie Generale n. 165 del 16 luglio 2016). Una precedente direttiva – la prima, in effetti, sul tema delle acque sotterranee – sulla “Protezione delle acque sotterranee contro l'inquinamento provocato da alcune sostanze pericolose” (Direttiva 80/68/CE) è rimasta in vigore fino al 2013, anno in cui è stata abrogata in forza dell'articolo 22(2) della Direttiva quadro.

³⁸ Si sottolinea anche la distinzione proposta dalla CDI tra *international aquifers* e *transboundary aquifers*: i primi sono gli acquiferi connessi ad acque superficiali che sono attraversate da un confine nazionale (la Convenzione ONU sugli usi dei corsi d'acqua internazionali per scopi diversi dalla navigazione si applica a questa categoria), mentre i secondi sono essi stessi attraversati da un confine nazionale.

mentre la Direttiva quadro, pur offrendo una definizione di “falda acquifera”³⁹, fa poi riferimento per tutto il testo alle “acque sotterranee”. Ciò rende necessario delineare brevemente le differenze tra questi due concetti, così come utilizzati nei due strumenti. L’articolo 2 del Progetto della CDI definisce “aquifer” come “permeable water-bearing geological formation underlain by a less permeable layer and the water contained in the saturated zone of the formation”. La Direttiva quadro, invece, all’articolo 2(2) definisce “acque sotterranee” “tutte le acque che si trovano sotto la superficie del suolo nella zona di saturazione e a contatto diretto con il suolo o il sottosuolo”. Questa differente scelta lessicale non inficia però l’identità dell’oggetto delle due normative, che risulta essere, di base, lo stesso.

A tutt’oggi le acque sotterranee sono poco conosciute e questo comporta ovviamente una maggiore complessità nel creare sistemi di cooperazione e gestione congiunta di questa risorsa: è assai difficile, infatti, condividere ciò di cui non si ha esatta cognizione. Per tale motivo entrambi gli strumenti, quello internazionale e quello europeo, dedicano ampio spazio al tema dello studio delle acque sotterranee. Ambo le normative esortano dunque gli Stati ad analizzare le caratteristiche degli acquiferi, i loro possibili usi, e i rischi e i potenziali danni di un loro inquinamento⁴⁰. In questo contesto, gli Stati sono incoraggiati a controllare costantemente lo stato delle acque sotterranee. Per esempio, l’articolo 13 del Progetto della CDI chiama a svolgere regolari attività di monitoraggio, utilizzando parametri e metodologie identificate e concordate congiuntamente dagli Stati coinvolti, mentre l’articolo 8 della Direttiva 2000/60 richiede di tenere sotto controllo la qualità e la quantità delle acque sotterranee, rinviando all’Allegato V per tutti i dettagli legati a quest’obbligo. L’intento conoscitivo dei due strumenti è dunque simile, ma la normativa europea riesce, per sua stessa natura, a offrire

³⁹ La definizione di “falda acquifera” inclusa nella Direttiva quadro risulta più restrittiva della nozione di *aquifer* proposta dalla CDI: la falda è infatti intesa come “uno o più strati sotterranei di roccia o altri strati geologici di porosità e permeabilità sufficienti da consentire un *flusso significativo* di acque sotterranee o l’estrazione di *quantità significative* di acque sotterranee” (corsivo aggiunto).

⁴⁰ Si vedano gli Articoli 5 e 8 del Progetto della CDI, da un lato, e gli Articoli 5, 16 e 17 e gli Allegati II, V e VII della Direttiva quadro.

una prescrizione molto più puntuale e approfondita rispetto al Progetto della Commissione.

L'analisi e il monitoraggio degli acquiferi non sono, ovviamente, fini a sé stessi, bensì funzionali alla protezione delle acque sotterranee, che è infatti l'obiettivo primario dei due strumenti cui questo paragrafo si riferisce. Vediamo dunque, in ambito internazionale, che l'articolo 10 del Progetto della CDI impone l'obbligo di tutelare e preservare non solo gli stessi acquiferi, ma anche gli interi ecosistemi che da essi dipendono, mentre l'articolo 12 impone di prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento delle acque sotterranee. In campo europeo, invece, l'articolo 4 della Direttiva quadro indica tre tipi specifici di protezione, che includono misure finalizzate a: impedire, o almeno limitare, le immissioni inquinanti; raggiungere e mantenere un equilibrio tra l'estrazione e il ravvenamento delle acque sotterranee; e ridurre progressivamente l'inquinamento, invertendo le tendenze significative e durature nell'aumento della concentrazione di inquinanti.

Poiché il Progetto della CDI riguarda specificamente gli acquiferi transfrontalieri, uno dei punti centrali del suo impianto normativo non può che riguardare la cooperazione, il coordinamento e la gestione congiunta delle acque sotterranee da parte degli Stati che le condividono. Il Progetto di articoli riconduce la questione a tre fondamentali principi di diritto internazionale, espressi agli articoli 4, 6 e 7: il principio dell'utilizzo "equo e ragionevole"; il divieto di causare danni significativi allo Stato (o agli Stati) con cui si condividono gli acquiferi tramite un loro uso improprio o eccessivo; e il più generale obbligo di cooperare in buona fede⁴¹. Partendo da questi principi, il Progetto, oltre a esortare gli Stati a stipulare accordi bilaterali o regionali in materia, indica la possibilità di creare piani di utilizzo e di gestione congiunta, rispettivamente agli articoli 4(c) e 14⁴². Nel quadro europeo, invece, i piani di gestione disciplinati dalla Direttiva sono, com'è noto, a livello di distretto idro-

⁴¹ Su questi principi, validi naturalmente anche per le acque di superficie, v. *supra* paragrafo 1 di questo capitolo.

⁴² All'articolo 4(c) del Progetto si dice che i Paesi toccati da un acquifero transfrontaliero "shall establish individually or jointly a comprehensive utilization plan", mentre all'articolo 14 si afferma che "[a] joint management mechanism shall be established, wherever appropriate".

grafico. La gestione delle acque sotterranee, dunque, viene accomunata a quella delle acque superficiali a livello di bacino, e nel caso in cui le prime non rientrino interamente in un particolare bacino, devono essere assegnate “artificialmente” al distretto idrografico più vicino o più consono⁴³. Per ciò che riguarda le acque sotterranee che attraversano i territori di due o più Stati membri, queste saranno ricondotte – secondo quanto già previsto per le acque di superficie⁴⁴ – a un distretto internazionale, e gli Stati interessati provvederanno congiuntamente al coordinamento, potendo avvalersi anche di strutture esistenti risultanti da accordi internazionali⁴⁵. Nel caso in cui, infine, un distretto idrografico si estenda di là dai confini dell’Unione, gli Stati membri cercheranno di instaurare un coordinamento adeguato con gli Stati terzi interessati⁴⁶.

Entrambe le normative sembrano dunque mostrare dei seri limiti in relazione a questo aspetto: se in quella internazionale non si riesce a imporre un obbligo di gestione comune, e i piani di amministrazione congiunta rimangono dunque una mera possibilità a disposizione degli Stati, in quella europea la gestione congiunta è sì obbligatoria, ma lo è a livello di distretto idrografico – che include le acque sotterranee (art. 2(15) della Direttiva quadro)⁴⁷ ma è costruito riunendo bacini idrografici (che invece, ex art. 2(13), sono identificati sulla base delle sole acque superficiali). In questo modo, anche la normativa europea risulta presumibilmente poco adatta alla regolazione delle acque sotterranee⁴⁸. Inoltre, l’identificazione di bacini internazionali che superino i confini dell’Unione non comporta

⁴³ Art. 3(1). Il concetto di “consono” non viene esplicitato, e si può ipotizzare che valga come scappatoia per assegnare le acque sotterranee a un bacino nazionale piuttosto che a uno posizionato a cavallo di un confine, ma più vicino. A prescindere da ciò, rimane la possibilità, per gli Stati, di attribuire tali acque al distretto internazionale ma di predisporre piani di bacino distinti, concernenti le sole acque presenti sui rispettivi territori (art. 13(3) Direttiva quadro).

⁴⁴ V. *supra*, paragrafo 1.5 del Capitolo primo.

⁴⁵ Art. 3(3) e (4).

⁴⁶ Art. 3(5).

⁴⁷ Più precisamente, i bacini idrografici e le “rispettive acque sotterranee”.

⁴⁸ È di questo avviso, per esempio, A. BODART, *Transboundary Groundwater Management: Comparison between International Law Codification and EU Water Policy*, in F. KIDD, I. MUROMBO (a cura di), *Water and the Law: Towards Sustainability*, Cheltenham-Northampton, 2014, pp. 108-136.

necessariamente l'adozione di piani di gestione condivisi da parte di tutti gli Stati coinvolti⁴⁹.

In termini molto più generali, comparando il Progetto di articoli della Commissione e la Direttiva quadro si può facilmente notare come, per ovvi motivi, quest'ultima risulti molto più prescrittiva e dettagliata rispetto al primo. Inoltre, al di là dei significativi punti di contatto tra i due strumenti, non si può evitare di notare la diversa impostazione che li caratterizza: infatti, a differenza della Direttiva 2000/60, che si occupa soprattutto di tutelare la salute delle acque, sostanzialmente disinteressandosi di come vengono utilizzate quelle in condivisione⁵⁰, il Progetto di articoli pone l'accento sulla sovranità dello Stato (un principio cardine del diritto internazionale)⁵¹, fornendo delle linee guida – corrispondenti ai summenzionati principi dell'utilizzo equo e ragionevole e del divieto di arrecare danni – per l'esercizio di questa sovranità senza inficiare quella altrui. Pare quindi chiaro come i due strumenti non siano affatto sovrapponibili e come l'adozione della Direttiva quadro non faccia venir meno l'esigenza di implementare delle norme riguardanti i temi trattati dal Progetto di articoli.

Quest'ultimo, comunque, non ha di per sé un valore giuridicamente vincolante. Come già detto, l'Assemblea Generale dell'ONU lo ha sottoposto all'attenzione degli Stati nel momento in cui lo ha adottato quale annesso di una risoluzione, nel 2008, ma ciò non è evidentemente sufficiente a dare al testo il valore di trattato internazionale. Per questa ragione, diventa fondamentale tentare di rendere operative le disposizioni contenute nel Progetto attraverso l'adozione di atti normativi aventi forza vincolante: un sistema integrato di gestione delle acque transfrontaliere superficiali e sotterranee – come quello che l'Unione

⁴⁹ V. *supra*, paragrafo 1 di questo capitolo.

⁵⁰ Pur nell'ottica di un uso sostenibile della risorsa idrica, sotterranea o meno, condivisa o no: v. art. 1(a) ed (e). L'obiettivo di tutela della salute delle acque è proprio anche della Direttiva 2006/118 sopra citata, si veda *supra* nota 37 di questo capitolo.

⁵¹ La sovranità degli "aquifer States" è espressa all'articolo 3: "Each aquifer State has sovereignty over the portion of a transboundary aquifer or aquifer system located within its territory. It shall exercise its sovereignty in accordance with international law and the present draft articles". Inoltre, nel Preambolo si richiama il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali.

europea intende implementare – non può permettersi di vedere le prime soggette a obblighi esigibili (e cioè quelli dettati dalla Convenzione di New York del 1997)⁵² e le seconde prive di una copertura giuridica che possa essere invocata dalla parte che si ritiene lesa. Il tema è d’importanza anche per la regione europea nel suo complesso, che pure è attraversata da alcuni acquiferi transfrontalieri. Forse per questo l’UNECE – la Commissione economica per l’Europa delle Nazioni Unite – ha di recente adottato (nel 2014) delle c.d. “disposizioni modello” sulle acque sotterranee transfrontaliere, assieme al relativo commentario⁵³.

Ci pare necessario, infine, evidenziare la rilevanza di tutte queste norme anche per l’Italia. Per quanto riguarda la salubrità delle acque, su cui si concentra la Direttiva quadro, è sufficiente pensare che nel nostro Paese la maggior parte (più dell’80%) degli approvvigionamenti idrici da destinare al consumo umano è costituita proprio da acque sotterranee⁵⁴. Per quanto concerne, invece, la gestione condivisa degli acquiferi che travalicano il confine – oggetto sia della Direttiva sia del Progetto di articoli della CDI – va rilevato che, per la propria conformazione geografica, l’Italia non ne condivide molti con i Paesi confinanti. Ciò comunque non vuol dire che ne sia priva. Se nell’arco alpino nord-occidentale sono prevalenti i casi di corsi d’acqua superficiali transfrontalieri (pur non mancando acque sotterranee in condivisione con la Francia), è nel nord-est che si trovano gli esempi più importanti di riserve idriche sotterranee comuni, precisamente al confine con la Slovenia e, in misura assai minore, con l’Austria. Ed è infatti proprio con la Slovenia che l’Italia ha istituito, in anni recenti, diversi progetti pilota finalizzati a una gestione collaborativa degli acquiferi della pianura dell’Isonzo e del Carso⁵⁵.

⁵² Convenzione che è stata ratificata anche da alcuni Stati dell’Unione europea (v. *supra*, paragrafo 1 di questo capitolo).

⁵³ COMMISSIONE ECONOMICA PER L’EUROPA DELLE NAZIONI UNITE (UNECE), *Model Provisions on Transboundary Groundwaters*, ECE/MP.WAT/40, 2014.

⁵⁴ Si veda la pagina dedicata a “La qualità delle acque in Italia” nel sito del Ministero della salute: http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?lingua=italiano&id=4534&area=acque_potabili&menu=distribuzione.

⁵⁵ Il Programma comunitario per la cooperazione transfrontaliera Italia-Slovenia 2007-2013 ha finanziato molti progetti, per esempio “ASTIS” (che riguarda la pianura isontina e l’area carsica del Monte Canin) e “Hydrokarst” (che riguarda la tutela e la ge-

4. Le direttive nel contesto della riduzione del rischio di disastri a livello internazionale

4.1. La riduzione del rischio di disastri: le iniziative della comunità internazionale e il diritto internazionale rilevante

Con l'espressione "riduzione del rischio di disastri" (in inglese, "disaster risk reduction") si indica l'insieme delle attività finalizzate a identificare in maniera sistematica i fattori causali dei disastri, ridurre l'esposizione e la vulnerabilità di persone e beni, incrementare la capacità di preparazione, gestione e reazione⁵⁶. Lo scopo ultimo è quello di limitare i danni cagionati da eventuali catastrofi – naturali, come per esempio terremoti, cicloni o, per ciò che è di interesse in questo volume, alluvioni, oppure direttamente provocate da attività antropiche – potenziando la resilienza della nostra società e delle comunità locali.

Quello della riduzione del rischio di disastri è un tema che interessa ormai da tempo la comunità internazionale. A seguito della proclamazione della "Decade internazionale per la riduzione dei disastri naturali" e di una prima "Conferenza mondiale" tenutasi a Yokohama, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò, nel dicembre 1999, l'*International Strategy for Disaster Risk Reduction*⁵⁷. Si tratta di una strategia globale che promuove il passaggio "da una cultura della reazione a una cultura della prevenzione", favorendo dunque un approccio anticipatorio ai disastri e facilitando l'integrazione di attività di gestione del rischio nelle politiche di sviluppo realizzate dagli Stati, con lo scopo ul-

stione coordinata dell'acquifero del Reka-Timavo). Si rimanda ai rispettivi siti internet: <http://www.ita-slo.eu/ita>; <http://astis.ung.si/it>; e <http://www.hydrokarst-project.eu/it>.

⁵⁶ L'esposizione, la vulnerabilità e la capacità sono i fattori che, in interazione con un determinato "pericolo" (*hazard*), determinano il verificarsi, o meno, di un disastro. Per la definizione adottata nel quadro delle Nazioni Unite, si veda: UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNISDR), *What is Disaster Risk Reduction?*, disponibile *online* all'indirizzo: <https://www.unisdr.org/who-we-are/what-is-drr>; e l'utile glossario (*terminology*), all'indirizzo: <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>.

⁵⁷ Sulla storia della riduzione del rischio di disastri a livello internazionale e nello specifico sulla Strategia internazionale, v. UNISDR, *What is the International Strategy?*, disponibile *online* all'indirizzo: <http://www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction>.

timo di creare comunità resilienti. Per meglio attuare la strategia, l'Assemblea Generale ha istituito un apposito segretariato, l'Ufficio delle Nazioni Unite per la Riduzione del Rischio di Disastri (UNISDR, in acronimo inglese)⁵⁸. Con sede a Ginevra e guidato da un Rappresentante speciale del Segretario Generale dell'ONU, l'UNISDR ha come mandato quello di servire da punto focale all'interno del sistema delle Nazioni Unite nel coordinamento delle azioni volte a ridurre il rischio di disastri, assicurando così la sinergia tra le diverse misure messe in atto dall'ONU e dalle varie organizzazioni regionali nel campo socio-economico e umanitario⁵⁹. L'Unione europea è appunto una di queste organizzazioni regionali, tanto che uno degli uffici distaccati dell'UNISDR si trova a Bruxelles⁶⁰.

L'attenzione per questo tema non è di certo diminuita nel corso degli anni. Altre due "conferenze mondiali" sul tema si sono tenute nel 2005 a Hyogo e nel 2015 a Sendai⁶¹, entrambe in Giappone, dalle quali sono scaturiti due quadri d'azione: rispettivamente, lo *Hyogo Framework for Action (2005-2015)*⁶² e il *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015-2030)*⁶³. Il primo è un piano d'azione decennale sviluppato tramite un intenso coordinamento tra i diversi attori che svolgono un ruolo nella riduzione di disastri a livello globale: Stati, agenzie internazionali, istituzioni ed esperti del mondo accademico, e società civile. Esso offre principi guida e buone prassi, ordinati secondo cinque priorità d'azione⁶⁴, con l'obiettivo di potenziare la capacità di

⁵⁸ Anche in questo caso si rimanda al sito web dell'UNISDR: <http://www.unisdr.org>.

⁵⁹ Vedi la risoluzione dell'Assemblea Generale: A/RES/56/195 del 21 gennaio 2002, par. 6.

⁶⁰ È il *Regional Office for Europe*, il cui sito internet è all'indirizzo: <http://www.unisdr.org/europe>.

⁶¹ L'UNISDR era stata incaricata dall'Assemblea generale di sovrintendere alla preparazione delle due conferenze: v., rispettivamente, risoluzione dell'Assemblea Generale A/RES/58/214 del 23 dicembre 2003, par. 12 e risoluzione dell'Assemblea Generale A/RES/67/209 del 21 dicembre 2012, par. 12.

⁶² Il cui testo è nel rapporto finale della conferenza: UN Doc. A/Conf.206/6 (2005).

⁶³ Il cui testo è allegato alla risoluzione dell'Assemblea Generale A/RES/69/283 del 3 giugno 2015.

⁶⁴ Esse sono: 1) assicurare che la riduzione dei rischi di catastrofi sia una priorità nazionale e locale con una solida base istituzionale per l'attuazione; 2) individuare,

Stati e comunità di prevenire i disastri. Il quadro d'azione di Sendai – non vincolante al pari di quello che l'ha preceduto – si pone lo stesso fine, ma ha una durata di quindici anni e le misure che promuove sono divise in quattro priorità d'azione⁶⁵. Esso, inoltre, evidenzia la necessità di investire nella gestione del rischio di disastri, soprattutto nei paesi più vulnerabili e maggiormente colpiti, per mezzo della cooperazione internazionale.

Una (seppur breve) ricognizione del diritto internazionale rilevante ai fini della “riduzione del rischio di disastri” non può fermarsi a questi due strumenti di *soft law*. Occorre quantomeno rilevare il lavoro svolto in merito dalla CDI. Nel 2007 infatti, con l'intento di sistematizzare la disciplina che si ricavava da un corposo e variegato insieme di trattati internazionali di carattere bilaterale e multilaterale, la CDI decise di includere nel proprio programma di lavoro il tema: “Protection of persons in the event of disasters”, nominando Eduardo Valencia-Ospina come Relatore speciale⁶⁶. Dopo un lavoro durato quasi una decade, la CDI ha approvato in seconda lettura il relativo Progetto di articoli nel 2016⁶⁷. Nonostante il Progetto sia indubbiamente focalizzato sulla risposta ai disastri e, nello specifico, sull'assistenza internazionale fornita a seguito di un disastro, anche la “riduzione del rischio di disastri” è stata materia di dibattito ed è inclusa nel testo finale. In particolare,

valutare e controllare i rischi di catastrofi e potenziare i sistemi di allarme rapido; 3) valersi delle conoscenze, delle innovazioni e dell'istruzione per creare una cultura della sicurezza e della resilienza a tutti i livelli; 4) ridurre i fattori di rischio sottostanti; 5) rafforzare la preparazione alle catastrofi per assicurare una risposta efficace a tutti i livelli. V. Comunicazione citata *infra* alla nota 75 di questo capitolo.

⁶⁵ Esse sono: 1) comprendere il rischio da disastri; 2) rafforzare la *governance* per la gestione del rischio da disastri; 3) investire nella riduzione del rischio da disastri per la resilienza; 4) aumentare la preparazione alle catastrofi per una risposta efficace e per “ricostruire meglio” (*build back better*) nelle fasi di recupero, ripristino e ricostruzione. La traduzione in lingua italiana del Quadro d'azione di Sendai è stata realizzata dall'Ufficio Rischi Idrogeologici e Antropici del Dipartimento di Protezione Civile, nell'ambito del progetto di Servizio Civile “ING-REST”.

⁶⁶ Per un resoconto del lavoro della CDI, si veda: *Summaries of the Work of the International Law Commission: Protection of Persons in the Event of Disasters*, disponibile all'indirizzo: http://legal.un.org/ilc/summaries/6_3.shtml.

⁶⁷ Si veda: *Report of the International Law Commission: Sixty-eighth session (2 May-10 June and 4 July-12 August 2016)*, UN Doc. A/71/10 (2016).

l'articolo 9 prevedrebbe l'obbligo per ciascuno Stato di ridurre il rischio di disastri, adottando misure appropriate⁶⁸. L'articolo ha però subito critiche da parte di vari Stati durante il processo di redazione e, in via generale, non è pacifico che tale obbligo sia riflesso nel diritto internazionale consuetudinario vigente⁶⁹.

Incidentalmente e in via di conclusione, appare interessante notare peraltro come un simile dovere si possa in realtà ricavare da altre branche del diritto internazionale. A tale scopo, si può accennare all'illustrativo esempio del diritto internazionale dei diritti umani⁷⁰. Negli ultimi anni, infatti, sia diversi Comitati di monitoraggio dei trattati internazionali sui diritti umani delle Nazioni Unite che Corti regionali, in particolare la Corte europea dei diritti dell'uomo, hanno avuto modo di esprimersi autorevolmente in merito alla riduzione del rischio di disastri. Nel caso dei Comitati ONU, un'attenzione particolare è stata rivolta alla protezione dei gruppi maggiormente vulnerabili ai disastri, come donne, bambini, o persone con disabilità. Molte sono le dichiarazioni, in forma di Osservazioni conclusive o anche Commenti generali, in cui i Comitati, nel corso degli anni, hanno posto l'accento sull'adozione di misure di riduzione del rischio di disastri come strumento di protezione dei diritti umani⁷¹. Se le dichiarazioni dei Comitati ONU sono da inten-

⁶⁸ Questo il testo dell'articolo 9, intitolato "Reduction of the risk of disasters": "1. Each State shall reduce the risk of disasters by taking appropriate measures, including through legislation and regulations, to prevent, mitigate, and prepare for disasters. 2. Disaster risk reduction measures include the conduct of risk assessments, the collection and dissemination of risk and past loss information, and the installation and operation of early warning systems".

⁶⁹ V. *Eight Report on the protection of persons in the event of disasters*, UN Doc. A/CN.4/697 (17 marzo 2016) paragrafo 193. Si veda anche: S. MURPHY, *Protection of Persons in the Event of Disasters and Other Topics: the Sixty-Eighth Session of the International Law Commission*, in *American Journal of International Law* 110, 2016, pp. 718-745.

⁷⁰ Per una recente illustrazione del rapporto tra diritto internazionale dei diritti umani e disastri si veda: F. ZORZI GIUSTINIANI, E. SOMMARIO, F. CASOLARI, G. BARTOLINI, *Routledge Handbook of Human rights and Disasters*, Abingdon-New York, 2018. Con specifico riguardo alla riduzione del rischio di disastri si veda anche: E. SOMMARIO, S. VENIER, *Human rights law and disaster risk reduction*, in *Questions of International Law* 49, 2018, pp. 29-47.

⁷¹ Si vedano ad esempio: COMITATO ONU SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABI-

dersi come raccomandazioni prive di carattere giuridico strettamente vincolante per gli Stati, altrettanto non può dirsi delle sentenze di Corti regionali per la protezione dei diritti umani. A tal proposito, occorre sottolineare che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha rinvenuto in una serie di casi, più o meno recenti, l'obbligo positivo per lo Stato di adottare un quadro legislativo e amministrativo che comprenda misure di prevenzione e mitigazione del rischio, al fine di prevenire potenziali minacce al godimento di diritti umani, su tutti il diritto alla vita, degli individui sotto la propria giurisdizione⁷². In questo contesto, la Corte ha fatto espresso riferimento alle tipiche misure di riduzione del rischio di disastri, quali, ad esempio, sistemi di allerta precoce ("early warning systems") e piani di evacuazione. L'obbligo è di condotta; richiede cioè di adottare le misure "a disposizione" dello Stato, tenendo in debito conto una molteplicità di fattori: la natura del disastro (il margine di apprezzamento è maggiore nel caso di disastri di origine naturale rispetto ai disastri di origine antropica); l'imminenza del rischio; lo specifico diritto protetto (l'obbligo è più stringente per la protezione del diritto alla vita rispetto al diritto alla proprietà); e la situazione complessiva di sviluppo economico dello Stato.

LITÀ, *Concluding Observations on the initial report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* (3 October 2017), UN Doc. CRPD/C/GBR/CO/1 para 29; COMITATO ONU SUI DIRITTI DEL BAMBINO, *Concluding Observations on the combined second to fourth periodic reports of Antigua and Barbuda* (30 June 2017), UN Doc. CRC/C/ATG/CO/2-4, para 46; COMITATO ONU SULL'ELIMINAZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE CONTRO LE DONNE, *General Recommendation N.37 on Gender-Related Dimensions of Disaster Risk Reduction in the context of Climate Change* (13 March 2018) UN Doc. CEDAW/C/GC/37. Infine, anche la bozza di "General Comment" sul diritto alla vita che il Comitato ONU sui Diritti Umani sta attualmente discutendo fa riferimento alla preparazione e gestione dei disastri naturali e antropici.

⁷² Si vedano ad esempio: CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO: *Öneryildiz v. Turkey* (30 novembre 2004); *Budayeva and Others v. Russia* (20 marzo 2008); *Kolyadenko and Others v. Russia* (28 febbraio 2012); *Ozel and others v. Turkey* (17 novembre 2015).

4.2. *La riduzione del rischio di disastri nel diritto dell'Unione europea e in Italia*

Prima di illustrare rapidamente il rapporto tra la “riduzione del rischio di disastri” così come elaborata a livello internazionale e nelle direttive in analisi, occorre notare che anche in quest’ambito – come già si è detto in termini più generali nel paragrafo 2 di questo capitolo – l’Unione europea, se da un lato si è prontamente adeguata agli standard internazionali, dall’altro ha anche creato un proprio diritto sul tema, che, come spesso accade, supera in dettaglio e profondità la normativa internazionale.

Il diritto comunitario concernente la gestione e la riduzione del rischio di disastri è oggi disciplinato in primo luogo dall’articolo 196 del TFUE⁷³ e dalla Decisione 1313/2013 sul Meccanismo europeo di protezione civile⁷⁴. In questo quadro, l’Unione europea si è apprestata a tracciare e attivare un proprio piano di implementazione degli standard internazionali scaturiti dalle conferenze di Hyogo e Sendai. L’Unione ha infatti più volte sottolineato come questi standard siano regolarmente integrati in varie politiche europee, tra le quali rilevano proprio la politica delle acque e quella di gestione del rischio di alluvioni⁷⁵.

⁷³ L’articolo intende incoraggiare “la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l’efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall’uomo”.

⁷⁴ Il Meccanismo europeo di protezione civile è stato istituito nel 2001 per intensificare la cooperazione tra le diverse autorità nazionali di protezione civile. Nel 2013 il Meccanismo è stato rinforzato, anche nell’ambito della prevenzione e gestione del rischio, si veda: Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 17 dicembre 2013, in G.U. L 347/924. Nel novembre 2017, la Commissione ha proposto di rafforzare ulteriormente la protezione civile dell’Unione, su due diverse linee d’azione: facilitare una risposta collettiva maggiore che complementi le capacità nazionali di far fronte ai disastri e – per ciò che è di maggior interesse qui – un aumento della prevenzione e preparazione agli eventi catastrofici.

⁷⁵ Si rimanda in particolare alla comunicazione dell’aprile 2014: COMMISSIONE EUROPEA, *The Post 2015 Hyogo Framework for Action: Managing Risks to Achieve Resilience*, COM(2014) 216 final, p. 6, e al documento di lavoro del giugno 2016 COMMISSIONE EUROPEA, *Action Plan on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030: A Disaster Risk-informed Approach for all EU Policies*, SWD(2016) 205 final/2, p. 8.

Tuttavia, in dottrina c'è chi ha fatto notare come l'impianto della Direttiva quadro sulle acque fosse in realtà lacunoso dal punto di vista della riduzione del rischio di alluvioni, che non figura tra gli obiettivi della stessa⁷⁶. Proprio da questa considerazione sarebbe scaturita la Direttiva alluvioni⁷⁷, che nel 2007 divenne la prima misura comunitaria direttamente riguardante la gestione del rischio di disastri naturali. Allo stesso tempo, la medesima dottrina ha anche fatto luce sulle lacune della Direttiva alluvioni. In particolare, all'articolo 7 (2) si può notare che, ai fini della definizione di obiettivi appropriati per la gestione dei rischi di alluvioni, gli Stati membri, mentre devono porre l'accento sulla riduzione delle conseguenze negative che un'alluvione può avere, sono liberi di scegliere se porlo anche sulla riduzione della probabilità di inondazione⁷⁸. Ciò parrebbe significare che l'adozione di misure di riduzione della probabilità (si legga "rischio") di alluvioni soggiaccia alla discrezione delle autorità nazionali e che l'aumento del rischio di tali eventi calamitosi, dovuto principalmente al cambiamento climatico, possa non essere contemplato nel piano di gestione del rischio alluvione elaborato dallo Stato⁷⁹.

La Direttiva alluvioni e il Quadro d'azione di Sendai mostrano ulteriori punti di contatto, di cui si riportano brevemente due esempi. In primo luogo, nel recente *Action Plan on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, mirante a delineare l'applicazione del piano di Sendai in ambito europeo, la Commissione fa espresso riferimento agli obblighi di valutazione preliminare e di elaborazione delle mappe della pericolosità e delle mappe del rischio di alluvioni – obblighi che discendono appunto dalla Direttiva 2007/60⁸⁰. In particolare, il piano d'azione europeo – che è stato approvato nel 2016 – approfitta del dovere (*ex* articolo 14 della Direttiva) di riesaminare ed eventual-

⁷⁶ Si veda: D. EDWARDS, *Disaster Risk Assessment: an Appraisal of European Union Environmental Law*, in J. PEEL, D. FISHER, *The Role of International Environmental Law in Disaster Risk Reduction*, 2016, p. 176.

⁷⁷ Così sembra indicare anche il Preambolo della Direttiva, al paragrafo 4.

⁷⁸ "Se ritenuto opportuno": questa è l'espressione utilizzata dall'articolo 7 (2).

⁷⁹ Si veda ancora D. EDWARDS, *op. cit.*, p. 177.

⁸⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Action Plan on the Sendai Framework*, cit., p. 6. Sull'obbligo di elaborare le mappe, v. art. 7 Direttiva alluvioni.

mente aggiornare le citate valutazioni e mappe entro il 22 dicembre 2018, e successivamente ogni sei anni, per agganciarvi la realizzazione degli obiettivi di Sendai che l'Unione si è impegnata a rispettare⁸¹. In secondo luogo, i due impianti, quello derivante dalla Direttiva alluvioni e quello scaturente dal Quadro d'azione di Sendai, poggiano sull'analisi di parametri tra loro comuni. Ci si riferisce in particolare ai dati relativi ai danni e alle perdite dovute ai disastri (c.d. *disaster damage and loss data*) che costituiscono un criterio essenziale per la valutazione e la gestione del rischio. A tale proposito, sia in ambito internazionale che europeo si è già avuto modo di notare le opportunità che una sinergia tra i due impianti offre: utilizzare gli stessi dati o comunque creare spazi di condivisione facilita le attività di *reporting* degli Stati, e allo stesso tempo accresce l'efficienza della gestione del rischio⁸².

Incidentalmente, si può inoltre sottolineare come il tema della quantificazione dei danni da alluvione si colleghi a quello dell'assicurazione di beni e persone a fini risarcitori – un'opzione che, pur non mirando a prevenire le cause delle alluvioni, permette in qualche modo il recupero dei loro costi, alleviando le perdite di coloro che fossero coinvolti in disastri naturali. In effetti, l'assicurazione per danni da alluvione è ormai considerata una delle politiche che possono implementare la Direttiva 2007/60⁸³. La raccolta di dati più precisi sui danni provocati dalle

⁸¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Action Plan on the Sendai Framework*, cit., p. 17 (Annex II, Key Area 1, Point 2.3).

⁸² Si veda: M. MARÍN FERRER ET AL., *Disaster Damages and Loss Data for Policy*, Publication Office of the European Union, 2018; UNISDR, *Technical Guidance for Monitoring and Reporting on Progress in Achieving the Global Targets of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction – Collection of Technical Guidance Notes on Data and Methodology*, 2017; JOINT RESEARCH CENTRE, *Guidance for Recording and Sharing Disaster Damage and Loss Data – Towards the Development of Operational Indicators to Translate the Sendai Framework into Action*, 2015. La pagina del *Disaster Loss and Damage Working Group* europeo è disponibile online a questo indirizzo: <http://drmkc.jrc.ec.europa.eu/partnership/Disaster-Loss-and-Damage-Working-Group>.

⁸³ V. S. SURMISNKI ET AL., *Reflections on the Current Debate on How to Link Flood Insurance and Disaster Risk Reduction in the European Union*, Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper No. 184, 2014, p. 11, disponibile online alla pagina: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/08/Working-paper-162-Surminski-et-al.pdf>. In tutto il Regno Unito, per esempio, sono stati attivati dei piani assicurativi che vengono considerati parte integrante delle misure adottate

alluvioni (come suggerito dall'UNISDR), da un lato, e l'elaborazione di mappe del rischio più affidabili (come richiesto dall'Unione), dall'altro, sono naturalmente degli elementi essenziali per una giusta ed efficace politica assicurativa. Non è un caso che il Libro verde pubblicato dalla Commissione europea nel 2013 per sollecitare il dibattito sul tema dell'assicurazione da disastri naturali faccia riferimento sia al piano d'azione post-Hyogo, sia alla Direttiva alluvioni⁸⁴.

Anche l'Italia, dal canto suo, sostiene convintamente le attività di riduzione del rischio di disastri e intende assumere un ruolo di primo piano nella concretizzazione degli impegni internazionali scaturiti dalle conferenze di Hyogo e Sendai. Nel quadro delle iniziative di coordinamento promosse dall'UNISDR, l'Italia ha istituito la propria Piattaforma nazionale per la riduzione del rischio da disastri, guidata dal Dipartimento della protezione civile, con un decreto⁸⁵ del 2008 (benché la sua organizzazione sia stata stabilita soltanto un lustro dopo)⁸⁶. I compiti della piattaforma sono i seguenti: porre in essere le attività necessarie per realizzare gli indirizzi previsti dallo *Hyogo Framework for Action* (a oggi anche quelli previsti dal *Sendai Framework*); costituire il punto di riferimento nazionale per la Strategia internazionale di riduzione del rischio da disastri; rappresentare la posizione nazionale in materia nelle istanze internazionali preposte; favorire la realizzazione di programmi dedicati; e facilitare un processo partecipativo con gli attori coinvolti. Anche in ambito europeo, l'Italia si è distinta per l'attenzione posta a questo tema, che è stato pure una delle priorità della Presidenza italiana

in ottemperanza della Direttiva alluvioni, come si evince dalla pagina a questo indirizzo: <https://www.infrastructure-ni.gov.uk/articles/what-european-floods-directive>. L'Italia, come quasi tutti i Paesi del G7, si affida a un sistema privato e su base volontaria – anche se esistono eccezioni: v. il rapporto di INSURANCE BUREAU OF CANADA, *The Financial Management of Flood Risk*, 2015, disponibile online alla pagina: http://assets.ibc.ca/Documents/Natural%20Disasters/The_Financial_Management_of_Flood_Risk.pdf.

⁸⁴ V. COMMISSIONE EUROPEA, *Green Paper on the Insurance of Natural and Man-made Disasters*, COM(2013) 0213 final.

⁸⁵ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 gennaio 2008, in G.U. Serie Generale n. 57.

⁸⁶ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2013, in G.U. Serie Generale n. 145.

dell'Unione nel 2014⁸⁷. Inoltre, nel novembre del 2018, l'Italia ospiterà la Piattaforma regionale europea, lo *European Forum for Disaster Risk Reduction* (EFDRR), che si riunirà a Roma⁸⁸. Nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, l'Italia pone infine l'accento sulla gestione del rischio a livello locale, in cui emerge l'imprescindibile ruolo svolto dai Sindaci, prime autorità di protezione civile sul territorio. Circa 120 città italiane hanno aderito a *Making Cities Resilient*, una campagna UNISDR sulla *governance* locale che mira a ridurre il rischio di disastri a livello urbano, aumentando la resilienza delle città partecipanti e delle rispettive comunità⁸⁹. In quest'ottica, si è svolto nel giugno 2016 a Firenze, nel cinquantenario della tragica alluvione dell'Arno e sotto l'egida della già citata Piattaforma nazionale per la riduzione del rischio da disastri, il "Forum di alto livello sull'implementazione della strategia di Sendai per la riduzione del rischio a livello locale". Ne è scaturita la dichiarazione "The Florence Way Forward"⁹⁰, nella quale i rappresentanti presenti si sono impegnati a condividere le buone prassi nella gestione del rischio di alluvioni tra le varie città e Stati coinvolti, a migliorare i propri sistemi di drenaggio e allarme, e a stanziare risorse finanziarie adeguate all'obiettivo di prevenzione.

⁸⁷ In questo senso, per esempio, la posizione dell'allora Vice-Ministro degli Affari esteri Lapo Pistelli durante i lavori della Conferenza di Sendai, nel marzo 2015 – posizione consultabile *online* al seguente indirizzo: http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.php?option=com_content&view=article&id=8313:16-03-2015-pistelli-italia-in-prima-linea-nella-gestione-delle-catastrofi&catid=8&Itemid=515.

⁸⁸ Per coadiuvare il lavoro della Piattaforma globale (*Global Platform for Disaster Risk Reduction*), che si riunisce a cadenza biennale per promuovere un proficuo scambio d'informazioni sulla riduzione del rischio di disastri con l'attivo coinvolgimento di numerosi portatori d'interesse, UNISDR ha promosso anche l'istituzione di sette Piattaforme regionali: *Regional Platform for Africa*; *Regional Platform for the Americas*; *Regional Platform for the Arab States*; *Regional Platform for Asia*; *Regional Platform for the Pacific*; e *Regional Platform for Europe* (denominata appunto "European Forum for Disaster Risk Reduction").

⁸⁹ Per tutte le informazioni sulla campagna, si veda il sito ufficiale: <https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities>.

⁹⁰ Il cui testo è disponibile *online* all'indirizzo: http://www.unisdr.org/files/49310_florencewayforward.pdf.

APPENDICE

PUNTI CRITICI DELL'APPLICAZIONE IN ITALIA DELLA DIRETTIVA QUADRO SULLE ACQUE E DELLA DIRETTIVA ALLUVIONI

All'importante traguardo, raggiunto nel dicembre 2015, che ha coinciso con la fine del primo ciclo di elaborazione dei Piani di bacino (2010-2015) secondo il dettato della Direttiva 2000/60/CE e, allo stesso tempo, con l'elaborazione dei primi Piani di gestione del rischio di alluvioni come richiesto dalla Direttiva 2007/60/CE, l'Italia è arrivata non senza qualche difficoltà e mostrando alcune debolezze, peraltro non tutte peculiari al settore della *governance* ambientale. Si passa qui in rassegna una breve serie di problemi tra quelli che più hanno caratterizzato l'applicazione in Italia delle due direttive summenzionate, al fine di offrire al legislatore e all'amministratore, ma anche a tutti coloro che sono interessati alla materia, non tanto delle linee guida – ciò sarebbe pretenzioso – quanto una sorta di promemoria generale sulle questioni cui prestare maggiore attenzione. Ovviamente la lista non ha nessuna pretesa di esaustività, così come non intende suggerire soluzioni tecniche specifiche, di pertinenza della politica.

QUESTIONI GENERALI

La ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali e la frammentazione amministrativa

In un Paese come l'Italia in cui gli enti locali godono di ampi poteri, la questione del riparto delle competenze legislative in materia di ambiente tra Stato e Regioni è centrale per la comprensione delle difficoltà di attuazione delle due direttive. Dall'alto grado di competizione che caratterizza i rapporti Stato-Regioni discendono una frammentazione

amministrativa e una carenza di coordinamento nella gestione delle risorse idriche che solo in parte sono stati risolti dall'azione della Corte costituzionale. Una chiarificazione e semplificazione di questi rapporti è il necessario punto di partenza per una buona attuazione delle direttive. Ciò non deve necessariamente avvenire per via di una riforma costituzionale. Anzi, poiché la conflittualità tra lo Stato e le Regioni sui confini delle rispettive competenze così come disegnate dalla riforma del 2001¹ si è progressivamente attenuata grazie all'intervento della Corte costituzionale², rimettere mano alla Carta fondamentale per ridisegnare tali confini comporterebbe il rischio di riaccendere il contenzioso tra i vari livelli di governo. Tale semplificazione può dunque essere il risultato di un migliore coordinamento tra i rappresentanti dello Stato centrale e quelli degli enti locali, al fine di prevenire il conflitto anziché risolverlo per via giudiziaria una volta innescato. La Conferenza Stato-Regioni è probabilmente la sede naturale per questo dialogo, e di essa bisognerebbe fare un uso più efficace. Tale coordinamento appare tanto più necessario visto il carattere multilivello che la *governance* ambientale, non solo in materia di acque, deve avere per affrontare efficacemente i problemi di tutela dei beni ambientali.

LA DIRETTIVA 2000/60/CE

Il quadro generale del recepimento della Direttiva 2000/60/CE

L'Italia non è ovviamente l'unico Stato ad aver riscontrato dei problemi nel recepimento della Direttiva 2000/60/EC, né si può dire che questi problemi siano attribuibili sempre ed esclusivamente all'inazione oppure all'incapacità degli Stati membri. La Direttiva quadro è infatti uno strumento ambizioso, complesso e non scevro di ambiguità, nella cui interpretazione la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea non

¹ Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 59 del 12 marzo 2001.

² Come notato, per esempio, dal costituzionalista Francesco Palermo: si veda alla pagina <<https://palermofrancesco.wordpress.com/2016/08/20/la-riforma-costituzionale-illustrata-7-le-regioni-ordinarie/>>.

ha talvolta osato avventurarsi a fondo³. Inoltre, alcune delle sue disposizioni-chiave sono sufficientemente vaghe da garantire un ampio margine di azione ai singoli governi europei: “the WFD leaves so much room for discretion that the Member States adopt different approaches concerning the implementation of fundamental parts of the Directive”, tanto che “it appears that all Member States face WFD implementation problems and consequently it is impossible to say which Member States are the front runners and which Member States are lagging”⁴. Ciò detto, non si possono tacere né sottostimare le responsabilità degli Stati nella tardiva o impropria implementazione della Direttiva quadro a livello interno, e l'Italia non fa eccezione.

Nella fase di recepimento della Direttiva 2000/60/CE, l'Italia non ha dimostrato né una grande tempestività, né la dovuta trasparenza, ed è stata ripetutamente richiamata dalla Commissione europea, in merito ai seguenti profili: il ritardo nel recepimento e nell'identificazione dei distretti idrografici e delle relative Autorità di bacino; l'analisi economica degli utilizzi delle acque finalizzata al pieno recupero dei costi dei servizi idrici; l'impatto delle attività antropiche sulle acque⁵. In ciò, l'Italia è arrivata a condanna due volte: nel gennaio 2006, per non aver adottato entro il termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva, e nel dicembre 2007, per non aver effettuato l'analisi economica inerente agli usi idrici di cui all'articolo 5(1) della Direttiva quadro, e quindi per non aver presentato la relazione sintetica dell'analisi come previsto ai sensi dell'articolo 15(2)⁶.

Nello specifico, in relazione alla Parte Terza del d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. Codice dell'ambiente) che recepisce la Direttiva quadro in Italia, e alle sue successive riforme, l'Unione europea ha contestato il

³ Si veda per esempio il paragrafo 3.2 del Capitolo secondo, dedicato all'articolo 9 della Direttiva quadro, sul recupero dei costi.

⁴ A.M. KEESSEN, J.J.H. VAN KEMPEN, M. VAN RIJSWICK, J. ROBBE, C.W. BACKES, *European River Basin Districts: Are They Swimming in the Same Implementation Pool?*, in *Journal of Environmental Law*, 22(2), 2010, p. 23.

⁵ Si veda il paragrafo 2 del Capitolo secondo.

⁶ Corte giust. 2006, C-85/05, *Commissione c. Italia*; Corte giust. 2007, C-85/07, *Commissione c. Italia*.

ritardo nel recepimento della direttiva, o il formale recepimento delle sue disposizioni seguito dalla sostanziale non attuazione delle stesse e dal rischio, quindi, di nuove messe in mora a opera della Commissione⁷. Inoltre, ciò che è peggio, l'atteggiamento del legislatore nazionale è finora parso ispirato non tanto dalla volontà di affrontare razionalmente e in modo lungimirante la necessità di attuare le riforme di vasta portata richieste dalla legislazione europea, quanto dalla mera preoccupazione di evitare nel breve periodo l'apertura di nuovi procedimenti di infrazione, e ciò attraverso l'approvazione di provvedimenti che però necessitano di ulteriori decreti attuativi e che, oltretutto, contribuiscono a segmentare e complicare oltremodo la *governance* delle risorse idriche⁸.

L'identificazione delle unità geografiche di riferimento

L'approccio apparentemente "emergenziale" che ha fino a oggi caratterizzato l'attuazione della Direttiva 2000/60/CE in Italia si accompagna alla possibilità che le unità geografiche di riferimento non siano state individuate in maniera ottimale. Già parecchi anni fa, infatti, v'era chi suggeriva di:

verific[are] al più presto l'efficacia della attuale configurazione dei Distretti idrografici alla luce delle esperienze di elaborazione dei Piani di distretto idrografico, stabilendo se sia ancora opportuno ragionare sulle modifiche delle perimetrazioni in essere, soprattutto per quanto concerne l'Italia peninsulare, che ha visto accorpate i bacini idrografici senza tenere conto dello spartiacque appenninico e con poca attenzione ai processi di trasferimento delle acque⁹.

⁷ Sulla disciplina posta in essere attraverso il Codice dell'ambiente e le successive riforme, si veda il paragrafo 2 del Capitolo terzo.

⁸ Su questo si veda, in generale, il Capitolo terzo.

⁹ GRUPPO 183, WWF ITALIA, *Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE. I piani di gestione di bacino idrografico*, 2009, p. 9, reperibile all'indirizzo: www.gruppo183.org/images/files/Gruppo_183_WWF_Piani_di_gestione.pdf.

La stessa Commissione europea, del resto, si era precedentemente espressa – in modo assai critico – in merito, inviando nel giugno 2007 un parere motivato alle autorità italiane nel quale si rimarcava che

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 meridionale¹⁰.

Ciò spinge inevitabilmente a prendere in considerazione l'idea di “procedere ad una revisione del perimetro dei distretti sulla base di criteri maggiormente razionali”¹¹. Tale revisione, in effetti, è stata realizzata con la promulgazione della legge 221/2015, che ha visto la soppressione del Distretto del Serchio e l'accrescimento del Distretto padano a scapito di quello dell'Appennino settentrionale. Sarà tuttavia necessario monitorare l'operato dei distretti per capire se questa riforma sia stata razionale e sufficiente.

Lo stato dei corpi idrici della Penisola

I ritardi e le lacune nel processo di recepimento della normativa europea, cui si è fatto breve cenno sopra, hanno pesato – non sorprendentemente – sull'obiettivo del raggiungimento di un buono stato dei corpi idrici imposto dall'articolo 4 della Direttiva quadro. Il rapporto della Commissione del 9 marzo 2015 ha evidenziato chiaramente che tra gli obiettivi che esigono più attenzione da parte degli Stati membri vi è quello della riduzione dell'inquinamento causato da industria, agricoltura e usi domestici, da attuarsi in stretta connessione con le altre specifiche direttive in materia¹². È stata infatti evidenziata, anche per l'Italia,

¹⁰ A. AGAPITO LUDOVICI, N. TONIUTTI, P. NEGRI, *La Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE: stato di attuazione e prospettive in Italia e in Europa*, in *Biologia Ambientale*, 21(2), 2007, p. 26.

¹¹ LEGAMBIENTE ET AL., *Prevenzione e mitigazione del rischio: le priorità per il governo del Paese*, 2013, p. 2.

¹² Si veda il paragrafo 1 del Capitolo secondo.

una scarsa propensione ad adottare misure specifiche per migliorare lo stato delle acque. I problemi sono multifattoriali, e spesso comuni a numerosi Paesi. Per esempio, si è notato che “Member States often continued with traditional water management practices focusing on regulating individual monitored pollutants that tend to neglect the complexity of the conditions operating within the catchment”¹³. In altre parole, si fatica ad adottare una visione più ampia, olistica.

Le attività agricole sono una delle cause più importanti di inquinamento dei corpi idrici, in generale e anche in Italia. L'inquinamento derivato da nitrati, per esempio, esercita una forte pressione su tutti i Distretti di bacino italiani. Nonostante ciò, non si sono adottate azioni mirate alla riduzione degli agenti inquinanti, e l'Italia non ha fornito informazioni sulle misure che intende prendere per contrastare questo problema¹⁴. Troppo spesso, infatti, gli Stati fanno ancora affidamento su misure di tipo volontario, che non possono risolvere da sole il problema dell'inquinamento di origine agricola, visto che “un vero miglioramento può essere realizzato solo attraverso misure di base obbligatorie”¹⁵. Nel caso del nostro Paese – ma non solo del nostro – la Commissione europea ha proposto l'adozione di una

clear strategy that defines the basic/mandatory measures that all farmers should adhere to and the additional supplementary measures that can be financed. This should be developed with the farming community to ensure technical feasibility and acceptance¹⁶.

Un'altra minaccia per i bacini idrografici è rappresentata dall'uso smodato dell'acqua a fini agricoli, industriali e civili. Anche in questo caso, l'Italia costituisce un modello negativo, a causa dello stress cui

¹³ N. VOULVOULIS, K.D. ARPON, T. GIAKOUMIS, *The EU Water Framework Directive: From Great Expectations to Problems with Implementation*, in *Science of the Total Environment*, 525, 2016, p. 361.

¹⁴ Si veda sempre il paragrafo 1 del Capitolo secondo.

¹⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Direttiva quadro Acque e direttiva Alluvioni: azioni a favore del “buono stato” delle acque unionali e della riduzione dei rischi di alluvioni*, COM(2015) 120 final, p. 12.

¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document – Member State: Italy*, SWD(2012) 379 final, p. 54.

sono sottoposte le riserve idriche¹⁷. Particolarmente grave è la minaccia di un sovra-utilizzo delle acque sotterranee, la cui capacità di rigenerazione è strettamente legata al ciclo delle piogge. Un eccessivo sfruttamento può generare pericolosi fenomeni quali la salinizzazione delle acque o abbassamenti dei livelli del suolo (c.d. subsidenza). I livelli di stress idrico variano però da distretto a distretto: il Meridione è particolarmente colpito – e la situazione in Sicilia e Sardegna è addirittura critica – ma anche nell'Italia settentrionale si registra questo problema, poiché lì si concentra la maggiore produzione agricola. In particolare, il distretto del Po risulta l'area con la maggiore superficie irrigua e i maggiori prelievi idrici¹⁸.

Per combattere questo problema, la Commissione ha invitato gli Stati a rivedere le concessioni di estrazione e utilizzo delle acque, le quali devono essere aggiornate in ottemperanza alla Direttiva quadro, in modo che “[n]ei casi in cui l'estrazione è già a livelli eccessivi, gli Stati membri interven[gano] per ricondurre l'utilizzo dell'acqua a livelli sostenibili”¹⁹, in particolare se a essere colpite sono le acque sotterranee. Il passo successivo alla revisione delle concessioni sarà quindi quello di assicurarsi che siano rispettate, “ad esempio dotandosi di un'adeguata capacità in tal senso e predisponendo ispezioni intese a rilevare i rischi di inadempienza”²⁰.

Il monitoraggio dello stato delle acque

Va da sé che il prerequisito imprescindibile per il miglioramento dello stato delle acque italiane è rappresentato dall'implementazione di un efficiente sistema di controllo. Infatti la Commissione europea evidenzia l'esigenza di migliorare ed espandere gli strumenti di monitoraggio delle acque (anche quelle dei bacini di distretto internazionali), in modo da valutare in maniera più dettagliata il loro stato e pianificare

¹⁷ Secondo i dati del rapporto del WWF intitolato *L'impronta idrica dell'Italia*, 2014.

¹⁸ Sul caso del distretto idrografico del Po in generale, si veda il paragrafo 5.1.1. del Capitolo terzo.

¹⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Direttiva quadro acque e direttiva alluvioni*, cit., p. 12.

²⁰ *Ibidem*.

le azioni da adottare. In assenza di una valutazione approfondita delle pressioni esercitate sui corpi idrici i piani di gestione di bacino saranno incompleti e di limitata utilità.

In relazione all'Italia, limiti importanti sono stati osservati rispetto al monitoraggio delle acque. La Commissione europea ha infatti riscontrato la mancanza d'informazioni importanti nei rapporti inviati dagli Stati membri, e ciò ha impedito una valutazione approfondita dei programmi di monitoraggio. Di più, ciò ha impedito la gestione ottimale dei bacini: “[t]he high percentage of water bodies that have an unknown status prevents effective planning and comparability with other Member States”²¹. Mancano ancora, nello specifico, sistemi di monitoraggio che acquisiscano dati sulle alterazioni fisiche e idrogeologiche dei corsi d'acqua. Un'analisi approfondita e dettagliata degli impatti e delle pressioni esercitate sui bacini è un prerequisito essenziale per il raggiungimento degli obiettivi della Direttiva quadro e per l'elaborazione dei Programmi di misure.

Prevedibilmente, l'implementazione decentrata della Direttiva ha portato all'emergere di differenze tra amministrazioni più e meno virtuose, e anzi spesso poco virtuose: “[t]he number of pollutants monitored varied at regional level and, at the time of the first RBMPs, in most cases did not appear to cover all priority substances”²². Ne risulta, pertanto, che non vi sono sempre informazioni disponibili in merito ai livelli di sostanze prioritarie presenti nei corsi d'acqua, il che – lo si ribadisce ancora una volta – rende di fatto impossibile valutare il progresso dell'Italia verso il raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dall'Unione europea.

Analisi economica, regimi tariffari e recupero dei costi

Le misure di controllo, contenimento e riduzione dell'inquinamento e dello stress cui sono sottoposti i bacini idrici necessitano di adeguate risorse finanziarie. Questo si deve tradurre nell'implementazione di

²¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document*, cit., p. 53.

²² COMMISSIONE EUROPEA, *Assessment of Member States' Progress in the Implementation of Programmes of Measures during the First Planning Cycle of the Water Framework Directive – Member State Report: Italy*, 2015, p. 24.

sistemi di finanziamento adeguati²³, ciò che richiede il calcolo dei costi delle misure da mettere in atto e una chiara allocazione di risorse che permetta di redigere un piano d'azione credibile. A tal fine la Commissione europea invita gli Stati membri a includere “[m]eaningful information regarding the scope, the timing and the *funding* of the measures [...] in the PoM so the approach to achieve the objectives is clear and the ambition in the PoM is transparent”²⁴.

Ma la Direttiva quadro fa leva anche sull'idea di analisi economica degli usi delle risorse idriche di un territorio (articolo 5 della Direttiva quadro), affinché emerga la piena e documentata consapevolezza in merito ai costi e ai benefici che discendono dallo sfruttamento dei corpi idrici. Come ricorda la Commissione, tale analisi comporta il “ricercare soluzioni in grado di equilibrare gli aspetti della protezione ambientale con lo sviluppo economico sostenibile nel lungo periodo”²⁵.

Anche sotto questo profilo l'Italia avrebbe potuto fare meglio. Infatti, si rilevano lacune nell'ambito dell'analisi economica, la cui impropria applicazione, come si è visto, è costata all'Italia una condanna da parte della Corte di giustizia dell'Unione. Poiché tale analisi costituisce la base per l'attuazione dell'articolo 9 sul recupero dei costi dei servizi idrici, il nostro Paese può ritenersi fortunato per non essere incorso in una seconda condanna, riguardante per l'appunto l'articolo 9²⁶.

Comunque sia, nel quarto rapporto stilato dalla Commissione (nel 2015) è emerso come l'Italia non abbia fornito dati sufficienti riguardo l'analisi costi-benefici, e che “none of the RBMPs refer to the reasons for this, though a few indicate that economic analysis will be undertak-

²³ La Commissione rammenta come gli Stati siano anche invitati a fare ricorso ai sistemi di finanziamento messi a disposizione dalla stessa Unione europea per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Questi includono i Programmi di Sviluppo Rurale, il Progetto Integrale LIFE e il Programma Orizzonte 2020.

²⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document*, cit., p. 54 (corsivo aggiunto).

²⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) – Piani di gestione dei bacini idrografici*, COM(2012) 670 definitivo, p. 10.

²⁶ Questo si spiega forse, almeno in parte, con la cautela con cui la Corte di giustizia si è approcciata a questa disposizione: v. paragrafo 3.2 del Capitolo secondo.

en²⁷. Misure che sopperiscano a questa mancanza dovrebbero dunque essere implementate il più presto possibile, anche perché l'invocazione di una deroga al raggiungimento degli obiettivi ambientali – e come tutti i Paesi, l'Italia ne ha chieste²⁸ – non può prescindere da uno studio di fattibilità economica: infatti, “[s]olo sulla base di tale analisi è possibile ammettere deroghe, debitamente giustificate, a causa di non fattibilità tecnica o costi sproporzionati²⁹”. La Commissione pertanto richiede di applicare le deroghe in modo più trasparente e giustificandone chiaramente il ricorso all'interno dei Piani di gestione.

A tal fine, è stato notato che le lacune inerenti all'analisi economica derivano forse dalla mancanza di una specifica *expertise* in materia in seno agli organi incaricati di redigere i Piani di bacino, all'interno dei quali è invece più facile rinvenire esperti di ingegneria e in particolare di idraulica³⁰. L'assunzione, o comunque il coinvolgimento, di personale competente potrebbe allora contribuire a far recuperare il ritardo accumulato. Va pure sottolineato che l'inadempienza è anche, in parte, riconducibile alla mancanza di dati tecnici in base ai quali elaborare l'analisi economica³¹, ragion per cui solo implementando – come si è ricordato in precedenza – un efficace sistema di monitoraggio sarà possibile entrare in possesso delle informazioni necessarie per valutare, per esempio, i costi legati ai diversi scenari.

A tali provvedimenti si aggiunge l'esigenza di rivedere il costo delle risorse idriche, specialmente, seppur non solo, in ambito agricolo. Secondo l'Unione europea, il mancato adeguamento alle disposizioni “economiche” della Direttiva sta causando notevoli danni economici e ambientali (in particolare, l'uso inefficiente di risorse idriche scarse e l'inquinamento di acque che dovranno quindi essere trattate), e per que-

²⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Assessment of Member States' Progress*, cit., p. 9.

²⁸ Sulle deroghe si veda il paragrafo 3.3 del Capitolo secondo.

²⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Direttiva quadro acque e direttiva alluvioni*, cit., p. 11.

³⁰ D. VIAGGIA, M. RAGGIB, L. SARDONINIA, D. RONCHIA, *Implementation of the Water Framework Directive in Italy: State of the Art and Selected Research Issues*, in *Ambientalia – Revista Interdisciplinary de las Ciencias Ambientales*, 2010, p. 11.

³¹ D. BALZAROLO, P. LAZZARA, P. COLONNA, G. BECCIU, G. RANA, *The Implementation of the Water Framework Directive in Italy*, in S. JUNIER ET AL., *CIHEAM – Options Méditerranéennes: Série A. – Séminaires Méditerranéens n. 98*, 2011, p. 166.

sto è opportuno ricorrere “a una tariffazione adeguata [...] basata sulla misurazione dei consumi e sul recupero dei costi”³². Quest’ultimo, in particolare, dovrebbe includere un’ampia gamma di servizi idrici come per esempio prelievi, trattamento e distribuzione delle acque superficiali o trattamento e scarico delle acque reflue. La Commissione pretende infatti che “[t]he cost recovery should be transparently presented for all relevant user sectors, and environment and resource costs should be included in the costs recovered”. A tal proposito, “[i]nformation should also be provided on the incentive function of water pricing for all water services”³³, anche se vale la pena di ricordare che la Corte di giustizia dell’Unione ha adottato un approccio piuttosto liberale in proposito³⁴.

Sempre con riferimento all’Italia, anche di recente la Commissione non ha comunque rinunciato a indicare obiettivi generali che necessitano un certo impegno, chiedendo al nostro Paese di “[e]stablish in the 2nd RBMPs cycle an appropriate water pricing policy (article 9 WFD), in particular for agriculture, that provides adequate incentives for users to use water efficiently”, e specialmente indicando che “[b]oth water provision and self-abstraction should be covered”, che “[c]ost recovery instruments should include all financial, environmental and resource costs”, e che “[u]sers should report consumption regularly to river basin authorities”, senza dimenticare “the implementation of metering to all abstractions”³⁵.

LA DIRETTIVA 2007/60/CE

Scadenze per gli aggiornamenti e ritardi

Gli obiettivi e le necessarie misure attuative della Direttiva quadro e della Direttiva alluvioni sono correlati da un sistema di scadenze piuttosto stringenti. Nel caso della Direttiva quadro, come si è visto, i vari

³² COMMISSIONE EUROPEA, *Direttiva quadro acque e direttiva alluvioni*, cit., p. 13.

³³ COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document*, cit., p. 54.

³⁴ V. paragrafo 3.2 del Capitolo secondo.

³⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Report on the Progress in Implementation of the Water Framework Directive Programmes of Measures*, SWD(2015) 50 final, p. 118.

ritardi accumulati e le difficoltà riscontrate hanno influito notevolmente sull'elaborazione dei Piani di gestione dei distretti idrografici e dei Programmi di misure che li accompagnano. Nel caso della Direttiva alluvioni, l'articolo 14(1) prevede che la valutazione preliminare sia riesaminata e aggiornata entro il 22 dicembre 2018. Dopo questa data, la revisione dovrà avvenire ogni sei anni. L'articolo 14(2) prevede che l'elaborazione di mappe della pericolosità da alluvione e mappe del rischio di alluvioni sia rivista periodicamente ogni sei anni, a partire dal dicembre 2013, e ciò comporta che l'aggiornamento delle mappe sarà dovuto per la fine del 2019.

Ambo le scadenze sono estremamente vicine e non potranno essere rispettate che con un'azione tempestiva da parte delle autorità competenti. Difficile dire se l'Italia ci riuscirà, visto che, stando all'articolo 7(5), l'elaborazione dei piani di gestione del rischio di alluvione doveva concludersi entro dicembre 2015 e, tuttavia, non si hanno ancora dei dati definitivi sulla completezza di questi ultimi³⁶.

Punti critici nel recepimento della Direttiva alluvioni

Le difficoltà nell'implementazione delle disposizioni dalla Direttiva 2007/60/EC emergono sin dalla trasposizione della stessa nel nostro ordinamento. Si è detto in questo senso che: “Lo stesso d.lgs. n. 49 del 2010 è una inadeguata mistura di *abuse* e *misuse* di tecnica normativa”, tanto che l'analisi comparata tra esso e la Direttiva alluvioni “fa affiorare un insieme di elementi che evidenziano la indispensabilità di successivi interventi correttivi”³⁷.

Alcune lacune sono emerse durante l'elaborazione delle valutazioni preliminari del rischio di alluvioni e delle mappe della pericolosità e del rischio, che rappresentano i documenti portanti per la stesura dei Piani del rischio di alluvioni. L'Italia, insieme a Belgio, Olanda e Portogallo, ha applicato l'eccezione prevista dall'articolo 13(1)(b) su scala nazionale, utilizzando mappe della pericolosità e del rischio adottate in pre-

³⁶ Si veda il paragrafo 1 del Capitolo secondo.

³⁷ F. LETTERA, *Le inondazioni: il rischio di alluvione; Direttiva 2007/60/CE e diritto interno*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 5-6, 2013, p. 54.

cedenza³⁸: se tale comportamento è comunque in conformità con la direttiva, è senza dubbio opportuno aggiornare le mappe, anche alla luce del fatto che il monitoraggio del territorio non pare essere un punto di forza del nostro Paese. Infatti, le “vecchie” carte del pericolo erano costruite su dati storici più che su una modellazione accurata, e spesso con strumenti conoscitivi obsoleti.

Inoltre, la frammentazione amministrativa nella gestione delle risorse idriche sta alla base anche della difficoltà nell'elaborazione dei Piani di rischio e di pericolosità previsti dalla direttiva. La Commissione europea ha più d'una volta denunciato le numerose e ingiustificate lacune e difformità che affliggono il modo in cui l'Italia dà attuazione ai suoi obblighi in materia³⁹.

Infine, un elemento dei più critici è la considerazione dei cambiamenti climatici e in generale territoriali all'interno delle mappe. L'Italia non ha adottato alcuna misura in tal senso⁴⁰ – invero, al pari di molti altri Stati, visto che “[s]olo un terzo degli Stati membri ha esplicitamente considerato nella valutazione del rischio di alluvioni l'evoluzione nel lungo periodo (cambiamenti climatici e socioeconomici)”⁴¹.

IL COORDINAMENTO TRA LE DUE DIRETTIVE E LE QUESTIONI COMUNI A ENTRAMBE

Coordinamento e sinergie nell'attuazione delle due direttive

Come si è visto⁴², l'implementazione armonica della Direttiva quadro sulle acque e della Direttiva alluvioni, suggerita dalla stessa Unione europea, può portare a una più semplice e al contempo più efficace applicazione delle due normative. I fronti su cui lavorare non sono pochi.

In primo luogo, dati gli obblighi di cui all'articolo 9 della Direttiva alluvioni, una prima linea d'azione riguarda senz'altro la raccolta dei

³⁸ Si veda il Capitolo secondo, nota 40.

³⁹ Si veda sempre il paragrafo 1 del Capitolo secondo.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Direttiva quadro acque e direttiva alluvioni*, cit., p. 9.

⁴² V. paragrafo 3 del Capitolo primo.

dati, e dunque prevede il coordinamento fra gli obblighi d'adozione e d'aggiornamento delle mappe del rischio previsti dalla Direttiva alluvioni e l'aggiornamento degli obblighi di analisi degli impatti umani e di analisi economica previsti nella Direttiva quadro. Secondo le indicazioni della Commissione,

[u]n calendario armonizzato per i piani di gestione che devono essere stilati a norma [delle due direttive] è un'ottima opportunità per utilizzare insieme le informazioni disponibili sullo stato ecologico e sulle pressioni e per elaborare programmi di misure che contribuiscano a raggiungere un buono stato riducendo nel contempo i rischi di alluvione⁴³.

A questo proposito va notato che l'aggiornamento delle mappe avverrà nel 2019, in coincidenza con la terza tornata del processo di caratterizzazione delle acque previsto dall'articolo 5 della Direttiva quadro.

Un altro fronte di necessaria interazione tra le due direttive è quello del coordinamento tra i Piani di gestione dei bacini idrografici e i Piani di gestione del rischio di alluvioni.

[È] necessario mettere in campo politiche che prevedano la difesa dalle acque e al tempo stesso la difesa del suolo, definendo con maggiore chiarezza il ruolo, le competenze e la composizione delle Autorità di Bacino Distrettuali [...e] dotandole di adeguate risorse umane e finanziarie⁴⁴.

Anche in questo caso, la scadenza per il completamento dei secondi coincideva con la scadenza per la revisione dei primi. Allo stesso modo, le successive revisioni di entrambi i piani sono scadenzate ogni sei anni e ciò facilita l'azione congiunta su ambo i versanti.

Nello specifico, come si potrebbe impostare il coordinamento tra i piani afferenti alle due direttive? La prima cosa di cui bisognerebbe accertarsi è che non vi siano conflitti tra le misure previste nei Piani di gestione del rischio di alluvioni e quelle dei Piani di gestione dei bacini

⁴³ COMMISSIONE EUROPEA, *Direttiva quadro acque e direttiva alluvioni*, cit., p. 13.

⁴⁴ LEGAMBIENTE, *Le osservazioni di Legambiente al decreto Sblocca Italia*, 30 settembre 2014, disponibile *online* su: <<http://www.legambientecarrara.it/2014/09/30/le-osservazioni-di-legambiente-al-decreto-sblocca-italia>>.

idrografici⁴⁵. In secondo luogo, è bene tenere a mente che l'articolo 7(3) della Direttiva alluvioni prevede che i Piani di rischio tengano conto degli obiettivi ambientali di cui all'articolo 4 della Direttiva quadro. Inoltre, non va dimenticato che i suddetti Piani di rischio devono contenere, ai sensi dell'Allegato A della Direttiva alluvioni, oltre all'elenco delle autorità competenti, una "descrizione del [...] processo di coordinamento con la direttiva 2000/60/CE". In questo senso, dunque il coordinamento tra le due attività di pianificazione non è solo auspicabile per il raggiungimento degli obiettivi di entrambe le direttive, ma anche – almeno in una certa misura – un atto obbligatorio di cui rendere conto all'Unione.

L'attuazione di tale obbligo può, tuttavia, essere concretamente compromessa dalla frammentazione amministrativa presente a livello nazionale e locale, peraltro avallata dalla possibilità, più volte ricordata nel testo, di nominare autorità competenti differenti per i due piani. A tal proposito, la Commissione suggerisce che le difficoltà di implementazione da questo punto di vista possano essere colmate attraverso una precisa prescrizione legislativa che imponga obblighi di cooperazione alle autorità competenti. Tale cooperazione è esplicitamente prevista nella normativa nazionale italiana solo in riferimento alle autorità coinvolte nella gestione di distretti transfrontalieri⁴⁶.

Sempre sul tema della collaborazione tra enti diversi, un ulteriore problema che merita di essere segnalato riguarda l'attuazione concreta della disciplina da parte delle autorità statali, regionali e locali competenti. Non si possono infatti negare le notevoli difficoltà di coordinamento fra le varie amministrazioni regionali e provinciali coinvolte nelle attività delle Autorità di bacino, sia per quel che riguarda l'adozione del Piano di bacino distrettuale, sia per quanto concerne il coordinamento tra Piano di bacino e Piano di rischio⁴⁷. In particolare, la pianificazione distrettuale dovrebbe avvenire con una maggiore integrazione delle parti redatte dagli enti locali competenti (la recente istituzione delle Autorità di distretto, auspicabilmente più forti di quelle che le

⁴⁵ Si veda ancora il paragrafo 3 del Capitolo primo.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Sui problemi di coordinamento v., in generale, il paragrafo 2 del Capitolo terzo. Per esempi concreti v. il paragrafo 5 dello stesso capitolo.

hanno precedute, potrebbe forse essere d'aiuto), e da parte loro gli enti territoriali dovrebbero valutare se mantenere poteri in materia di pianificazione non crei una duplicazione piuttosto che preservare le competenze in materia di acque previste a livello statutario. In tal senso sarebbe forse utile che i funzionari degli enti locali partecipassero attivamente alla fase di redazione del Piano distrettuale.

Naturalmente esistono altri ambiti che beneficerebbero di una maggior penetrazione nell'implementazione delle due direttive. Alcuni sono ovvi (e ciononostante gli enti preposti all'attuazione in Italia delle norme rilevanti non sempre hanno agito dimostrando contezza di ciò), come per esempio il quadro dei processi partecipativi previsti da entrambe le direttive, all'interno del quale sono possibili importanti sinergie⁴⁸. In altri casi si può forse usare più fantasia. Un esempio: esiste un grave limite insito nella Direttiva quadro che si ripercuote sulla Direttiva alluvioni, e cioè l'esclusione dei criteri idro-morfologici. Vi è chi crede che essi dovrebbero essere considerati alla pari di quelli biologici e chimico-fisici nella definizione dello stato ecologico. Infatti, tenendo conto dei criteri idro-morfologici si favorirebbe una maggiore sinergia tra le due direttive:

[l]a riduzione del rischio idraulico potrebbe essere conseguita restituendo ai fiumi (ovunque possibile) ampi spazi inondabili per laminare le piene, invertendo la tendenza alla canalizzazione e ottenendo, nel contempo, un notevole miglioramento dello stato ecologico; per la prima volta, insomma, potrebbe essere applicata la strategia di perseguire una maggiore sicurezza assecondando i processi naturali⁴⁹.

Partecipazione

La partecipazione pubblica⁵⁰ (così come il suo ovvio corollario, e cioè l'accessibilità delle informazioni) costituisce per il nostro Paese l'ennesimo punto critico nell'implementazione delle norme europee

⁴⁸ Anche qui si rimanda al paragrafo 3 del Capitolo primo.

⁴⁹ A. NARDINI ET AL., *Problemi e limiti della Direttiva Quadro sulle Acque. Una proposta integrativa: FLEA (FLuvial Ecosystem Assessment)*, in *Biologia Ambientale*, 22(2), 2008, p. 6.

⁵⁰ Sul tema si veda il paragrafo 3.1 del Capitolo secondo.

sulle acque. In Paesi come l'Italia è purtroppo assente una tradizione consolidata di partecipazione nella pianificazione delle politiche idriche e nella gestione delle acque, e ciò rende relativamente difficile arrivare a una partecipazione effettiva dei portatori di interesse.

Certamente, non si può tacere l'esistenza di un rischio nel traslare in Italia un modello nato in contesti diversi, che è il rischio di adottare un approccio partecipativo mal coordinato e di minor efficacia, ciò che porterebbe a risposte limitate e scarsamente rappresentative degli interessi degli *stakeholder*. Inoltre, se gli obiettivi della partecipazione non sono raggiunti o gli *input* del pubblico non sono presi in adeguata considerazione, il risultato può essere una ridotta fiducia nelle autorità, un maggior numero di problemi d'implementazione e un minor grado di apprendimento sociale. Naturalmente, non è facile e forse nemmeno possibile mantenere costantemente aperto il dialogo e lo scambio di informazioni tra autorità e *stakeholder*. Tuttavia, è stato evidenziato come “gli sforzi divulgativi compiuti dalle regioni italiane, in materia di acque, siano ad oggi insoddisfacenti”⁵¹. Attraverso un'analisi delle risorse disponibili *online* è stato riscontrato come “meno della metà delle regioni italiane diffonda sui propri siti istituzionali le informazioni che il recepimento italiano della Direttiva 2000/60/EC sancisce come propeedeutiche alla partecipazione pubblica”⁵². Una situazione, questa, confermata anche da un altro dato preoccupante: la mancanza di informazioni *online* relative a consigli pratici e linee guida per un uso sostenibile dell'acqua⁵³, che contribuirebbero all'obiettivo dell'uso razionale e sostenibile delle risorse idriche cui fa riferimento il Preambolo della Direttiva quadro. A molti di questi problemi si potrebbe ovviare per mezzo di misure semplici, immediate e quasi a costo zero.

Detto ciò, anche lo scambio di esperienze a livello sopranazionale è senza dubbio una strategia da perseguire e potenzialmente molto proficua nell'ottica di evitare passi falsi e colmare le lacune esistenti. A tal

⁵¹ A. CORI, *La Direttiva 2000/60/EC nei siti internet istituzionali delle regioni italiane*, Gruppo 183, 2014, p. 6, reperibile all'indirizzo: <http://www.gruppo183.org/scheda.asp?idprod=1377&idpadrerif=28>.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

fine, l'Unione europea contribuisce promuovendo la diffusione delle c.d. buone pratiche già messe in atto in un altro Paese⁵⁴.

⁵⁴ V. per es. COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance Document No. 8, Public Participation in Relation to the Water Framework Directive*, 2003, pp. 103 ss.

BIBLIOGRAFIA

- AGAPITO LUDOVICI A., N. TONIUTTI, P. NEGRI, *La Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE: stato di attuazione e prospettive in Italia e in Europa*, in *Biologia Ambientale*, 21(2), 2007, pp. 21-30.
- AGUDO GONZÁLEZ J., *Water Management and Protection in Spain*, in M. ALBERTON, F. PALERMO (a cura di), *Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*, Leiden-Boston, 2012, pp. 382-384.
- ALBERTON M., *L'attività post-mortem delle autorità di bacino: un cold case italiano nel settore idrico alla luce dei recenti sviluppi in materia di federalismo demaniale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3/4, 2010, pp. 363-384.
- ALBERTON M., *Dall'“intreccio-incrocio” al “concorso”: verso una definizione della querelle tra Stato e Regioni in materia di tutela e fruizione dell'ambiente. Il caso delle risorse idriche*, in *Ambiente & Sviluppo*, 7, 2010, pp. 655-664.
- ALBERTON M., *Labirinti liquidi: i servizi idrici in Italia tra riforme, controriforme, sentenze e referendum*, in *Economia dei Servizi. Mercati, Istituzioni, Management*, 2, 2011, pp. 181-196.
- ALBERTON M., *Il recepimento della Direttiva 2000/60/CE negli Stati membri: tendenze e sfide aperte*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 5, 2012, pp. 669-676.
- ALBERTON M., F. CITTADINO, *La tutela dell'ambiente*, in W. OBWEXER ET AL. (a cura di), *L'impatto dell'Unione europea sull'autonomia legislativa ed amministrativa della Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige: casi scelti*, Napoli, 2015, pp. 471-514.
- ALBERTON M., E. DOMORENOK, *La sfida della sostenibilità. Il governo multi-livello delle risorse idriche*, Seggiano di Pioltello, 2011.
- ALBERTON M., F. PALERMO (a cura di), *Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*, Leiden-Boston, 2012.
- ALBERTON M., F. PALERMO, F. CITTADINO, E. MITROTTA, *Rapporto sulla ripartizione delle competenze in materia ambientale*, Bolzano, 2015.

- ARAÇO A., *Water Pricing and Cost Recovery in Water Services in Portugal*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 10, 2013, pp. 333-354.
- M. BAKKER ET AL., *Flood Risk Management in Europe: European Flood Regulation*, Utrecht, 2013.
- BALLARIN S., S. GUERRA, *RIVAdiPO: cronaca di un laboratorio di sviluppo locale*, Torino, 2008.
- BALZAROLO D., P. LAZZARA, P. COLONNA, G. BECCIU, G. RANA, *The Implementation of the Water Framework Directive in Italy*, in S. JUNIER ET AL., *CIHEAM – Options Méditerranéennes: Série A. – Séminaires Méditerranéens n. 98*, 2011, pp. 155-167.
- BASTIANI M. (a cura di), *Contratti di fiume: Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Palermo, 2011.
- BASTIANI M., *I contratti di fiume nella gestione del territorio*, 2015, <<http://www.rieti-lab.it/files/Bastiani.pdf>>.
- BASTIANI M., *I contratti di fiume per una gestione partecipata dei bacini/sottobacini fluviali italiani*, in *Energia, Ambiente e Innovazione*, 1, 2016, pp. 108-115.
- BEHAGEL J., S. VAN DER AREND, *What Institutions Do: Grasping Participatory Practices in the Water Framework Directive*, in B. ARTS ET AL. (a cura di), *Forests and Nature Governance*, Dordrecht, 2013, pp. 69-88.
- BIN R., *Chi governa i servizi pubblici?*, Prefazione a *Chi governa l'acqua? Studio sulla governance locale*, Soveria Mannelli, 2008.
- BLEEKER A., *Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 18, 2009, pp. 289-306.
- BOBBIO L. (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, 2004.
- BOBBIO L., *Le politiche contrattualizzate*, in C. DONOLO (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, 2006, pp. 59-80.
- BOBBIO L. (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, 2007.
- BOBBIO L., G. POMATTO, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *Meridiana*, 58, 2007, pp. 45-67.
- BODART A., *Transboundary Groundwater Management: Comparison between International Law Codification and EU Water Policy*, in F. KIDD, I. MURROMBO (a cura di), *Water and the Law: Towards Sustainability*, Cheltenham-Northampton, 2014, pp. 108-136.

- BORELLI G. (a cura di), *Tracce di governance. Comunità e sviluppo locale nella media Valle del Po*, Milano, 2008.
- BOSCOLO E., *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, Milano, 2012.
- CAIAZZO M., Il “seguito” dell’abrogazione referendaria sull’adeguata remunerazione del capitale investito, in *Consulta OnLine*, 2015, pp. 721-744.
- CARROZZA C., *La riforma italiana dei servizi idrici. Modi locali di governo fra continuità e rottura*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2008, pp. 5-36.
- CASTOLDI F., *Commento sulla sentenza n. 779 del 26 marzo 2014, TAR Lombardia, II sez.*, in *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 2014.
- CITRONI G., A. LIPPI, *La politica di riforma dei servizi idrici: istituzioni, processi e poste in gioco*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2006, pp. 239-275.
- CORI A., *La Direttiva 2000/60/EC nei siti internet istituzionali delle regioni italiane*, Gruppo 183, 2014, <<http://www.gruppo183.org/scheda.asp?idprod=1377&idpaderif=28>>.
- DENTE B., *Governare la frammentazione, Stato, Regioni ed Enti locali in Italia*, Bologna, 1985.
- DE SMEDT P., M. VAN RIJSWICK, *Nature Conservation and Water Management: One Battle?*, in C.-H. BORN ET AL., *The Habitats Directive and its Environmental Law Context: European Nature’s Best Hope?*, London-New York, 2016, pp. 417-434.
- EDWARDS D., *Disaster Risk Assessment: An Appraisal of European Union Environmental Law*, in J. PEEL, D. FISHER, *The Role of International Environmental Law in Disaster Risk Reduction*, 2016, pp. 153-186.
- ELEFThERiADOU E., J. GIANNOPOULOU, S. YANNOPOULOS, *The European Flood Directive: Current Implementation and Technical Issues*, 2015, <https://www.researchgate.net/publication/283855269_The_European_Flood_Directive_Current_Implementation_and_Technical_Issues>.
- EMBID IRUJO A., *La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2004 en relación a las cuencas internas de las Comunidades Autónomas de Valencia y de Castilla-La Mancha desde la perspectiva de su ejecución y cumplimiento*, in *Revista de Administración Pública*, 169, 2006, pp. 429-455.
- FANLO LORAS A., *Planificación hidrográfica en España: estado actual de un modelo a fortalecer*, in *Derecho de Aguas*, Murcia, 2006, pp. 567-607.
- FANLO LORAS A., *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, Murcia, 2007.

- FRANZÉN F., M. HAMMER, B. BALFORS, *Institutional Development for Stakeholder Participation in Local Water Management – An Analysis of two Swedish Catchments*, in *Land Use Policy*, 43, 2015, pp. 217-227.
- GABAGLIO E., F. SILVESTRI, *I contratti di fiume in Lombardia: un modello di governance per le politiche territoriali*, in *Agriregionieuropa*, 37, 2014.
- GALLEGO I., N. GARRIDO, F. DELGADO, *The Implementation of the Water Framework Directive and Territorial Disputes in Spanish Law*, 19(4), 2013, pp. 675-686.
- GAWEL E., *Environmental and Resource Costs under Article 9 of the Water Framework Directive: Challenges for the Implementation of the Principle of Cost Recovery for Water Services*, Berlin, 2015.
- GOURITIN A., *Water Management and Protection in France*, in M. ALBERTON, F. PALERMO (a cura di), *Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*, Leiden-Boston, 2012, pp. 431-462.
- GUSMAROLI G., *I contratti di fiume in Europa e in Italia: principi ed esperienze*, 2013, <http://www.acquisorgive.it/cdfmarzenego/wp-content/uploads/2014/03/INTRO_Gusmaroli.pdf>.
- GUERRA S., *Disputed or Shared Territory? The Italian Experience of River Contract: New Relationship between River and its Region*, in *Planum. The Journal of Urbanism*, 27(2), 2013, pp. 31-37.
- HEGGER D. ET AL., *Flood Risk Management in Europe: Similarities and Differences between the STAR-FLOOD Consortium Countries*, Utrecht, 2013.
- HOVIK S., G. SANDKJÆR HANSEN, *Implementing the EU Water Framework Directive in Norway: Bridging the Gap Between Water Management Networks and Elected Councils?*, in *Journal of Environmental Policy and Planning*, 18, 2016, pp. 535-555.
- KEESSEN A.M., J.J.H. VAN KEMPEN, M. VAN RIJSWICK, J. ROBBE, C.W. BACQUES, *European River Basin Districts: Are They Swimming in the Same Implementation Pool?*, in *Journal of Environmental Law*, 22(2), 2010, pp. 197-221.
- KÖCK W., *Water Management and Protection in Germany*, in M. ALBERTON, F. PALERMO (a cura di), *Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*, Leiden-Boston, 2012, pp. 315-337.
- KRAMER J., *EU Enlargement and the Environment: Six Challenges*, in J. CARMIN, S. VANDEVEER (a cura di), *EU Enlargement and the Environment: Institutional Change and Environmental Policy in Central and Eastern Europe*, London-New York, 2005, pp. 290-314.

BIBLIOGRAFIA

- LEB C., *The Right to Water in a Transboundary Context: Emergence of Semi-nal Trends*, in *Water International*, 37(6), 2012, pp. 640-653.
- LETTERA F., *Le inondazioni: il rischio di alluvione; Direttiva 2007/60/CE e diritto interno*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 5-6, 2013, pp. 237-288.
- LINDHOUT P.E., *Application of the Cost Recovery Principle on Water Services in the Netherlands*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 10, 2013, pp. 309-332.
- LINDHOUT P.E., B. VAN DER BROEK, *The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice*, in *Utrecht Law Review*, 10, 2014, pp. 46-59.
- LUCARELLI A., *L'organizzazione amministrativa delle nuove autorità d'ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle regioni e vincoli referendari*, in *federalismi.it*, 8, 2014.
- MARCH J.G., J.P. OLSEN, *Riaprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Bologna, 1992.
- MARÍN FERRER M. ET AL., *Disaster Damages and Loss Data for Policy*, Publication Office of the European Union, 2018.
- MASSARUTTO A., *Il settore idrico in Italia*, in E. FERRARINA (a cura di), *Acqua e sviluppo. Una politica delle risorse idriche per il futuro del Mediterraneo*, Bologna, 2003.
- MASSARUTTO A. ET AL., *Public Participation in River Basin Management Planning in Italy: An Unconventional Marriage of Top-Down Planning and Corporative Politics*, 2003, <http://www.harmonicop.uni-osnabrueck.de/_files/_down/Italy.pdf>.
- MASSARUTTO A., *Acqua e cambiamenti climatici*, relazione specifica della Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi, 03/2011, 2011.
- MASSARUTTO A., *Water Pricing in Italy: Beyond Full-Cost Recovery*, in A. DINAR, V. POCHAT, J. ALBIAC-MURILLO (a cura di), in *Water Pricing Experiences and Innovations*, Heidelberg, 2015, pp. 201-230.
- MICALIZZI R., *La tariffa del servizio idrico integrato*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, pp. 248-259.
- MÖCKEL S., *Small Water Bodies and the Incomplete Implementation of the Water Framework Directive in Germany*, in *Journal for European Environmental and Planning Law*, 10(3), 2013, pp. 262-275.
- MOISELLO A., *La gestione del sistema idrico francese*, 2006, <<http://www.fondazioneamga.org/public/Moisello.pdf>>.
- MOLASCHI V., *La partecipazione dei privati al governo della gestione delle acque. Riflessioni sull'attuazione della Direttiva quadro 2000/60/CE*, in

- M. ANDREIS (a cura di), *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Torino, 2015, pp. 143-162.
- MOSTERT E., C.P. WOSTL, D. TÀBARA, *The Growing Importance of Social Learning in Water Resources Management and Sustainability Science*, in *Ecology and Science*, 13(1), 2008.
- MYSIAK J. ET AL., *Flood Risk Management in Italy: Challenges and Opportunities for the Implementation of the EU Floods Directive (2007/60/EC)*, in *Natural Hazards and Earth System Science*, 13, 2013, pp. 2883-2890.
- MURATORI A., *La gestione "all'europea" del rischio alluvioni: nuove modalità per affrontare un vecchio problema*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2, 2009, pp. 105-110.
- MURATORI A., *Recepita con d.lgs. n. 49/2010 la "Direttiva alluvioni", sperando che non piova...*, in *Ambiente & Sviluppo*, 6, 2010, pp. 505-510.
- MURPHY S., *Protection of Persons in the Event of Disasters and Other Topics: the Sixty-Eighth Session of the International Law Commission*, in *American Journal of International Law*, 110, 2016, pp. 718-745.
- NARDINI A. ET AL., *Problemi e limiti della Direttiva Quadro sulle acque. Una proposta integrativa: FLEA (FLuvial Ecosystem Assessment)*, in *Biologia Ambientale*, 22(2), 2008, pp. 3-18.
- NEWIG J. ET AL., *What Role for Public Participation in Implementing the EU Floods Directive? A Comparison with the Water Framework Directive, Early Evidence from Germany, and a Research Agenda*, in *Environmental Policy and Governance*, 24(4), 2014, pp. 275-88.
- OBWEXER W., *La determinazione delle competenze degli Stati membri alla luce del diritto dell'Unione europea*, in W. OBWEXER, E. HAPACHER, S. BARONCELLI, F. PALERMO (a cura di), *L'impatto dell'Unione europea sull'autonomia legislativa ed amministrativa della Provincia autonoma di Bolzano – Alto Adige: casi scelti*, Napoli, 2015, pp. 11-57.
- PETERS B., *Towards the Europeanisation of Participation? Reflecting on the Functions and Beneficiaries of Participation in EU Environmental Law*, in C. FRAENKEL-HAEBERLE, S. KROPP, F. PALERMO, K. SOMMERMANN (a cura di), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden-Boston, 2015, pp. 311-333.
- PINESCHI G., G. GUSMAROLI, *Gestione partecipata con i contratti di fiume*, in *Ecoscienza*, 3, 2015, pp. 91-92.
- PUTNAM R., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, 1993.
- REED M.S., *Stakeholder Participation for Environmental Management: A Literature Review*, in *Biological Conservation*, 141, 2008, pp. 2417-2431.

- REESE M., *Cost Recovery and Water Pricing in Water Services and Water Uses in Germany*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 10, 2013, pp. 355-377.
- REICHERT G., *Transboundary Water Cooperation in Europe – A Successful Multidimensional Regime*, Leiden, 2016.
- VAN RIJSWICK H., *Searching for the Right to Water in the Legislation and Case Law of the European Union*, in H. SMETS (a cura di), *The Right to Safe Drinking Water and Sanitation in Europe*, 2012, pp. 87-113.
- RUSCONI A., *Atti del Convegno Il Governo delle Regioni nel distretto idrografico del Nord Est*, tenutosi a Venezia il 16 marzo 2007, <<http://www.gruppo183.org>>.
- SANDULLI M.A., *Il servizio idrico integrato*, in *federalismi.it*, 4, 2011.
- SOHNLE J., *Les Thèmes de la directive cadre sur l'eau dans le concert des normes internationales*, in *ERA Forum*, 2008, pp. 423-443.
- SOMMARIO E., S. VENIER, *Human Rights Law and Disaster Risk Reduction*, in *Questions of International Law*, Zoom-in 49, 2018, pp. 29-47.
- STANTURF J., P. MADSEN, D. LAMB, *A Goal-Oriented Approach to Forest Landscape Restoration*, New York, 2012.
- SURMISNKI S. ET AL., *Reflection on the Current Debate on How to Link Flood Insurance and Disaster Risk Reduction in the European Union*, Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper No. 184, 2014, <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/08/Working-paper-162-Surminski-et-al.pdf>>.
- TANZI A., *The Relationship between the 1992 UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and the 1997 UN Convention on the Law of the Non Navigational Uses of International Watercourses*, Report of the UN/ECE Task Force on Legal and Administrative Aspects, Geneva, 2000.
- TREVES T. ET AL. (a cura di), *Non-Compliance Mechanisms and Procedures and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, The Hague, 2009.
- TRONCONI L.P., F. RAMPULLA, *Il modello di amministrazione delle acque*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 5, 2005, pp. 755-774.
- TURRINI P., *Participatory Rights and the Notion of Interest in Environmental Decision-making: a Theoretical Sketch and Some International Legal Considerations*, in E.J. LOHSE, E.M. POTO (a cura di), *Participatory Rights in the Environmental Decision-Making Process and the Implementation of the Aarhus Convention: A Comparative Perspective*, Berlin, 2015, pp. 59-74.

- TURRINI P., *Just Dipping a Toe in the Water? On the Reconciliation of the European Institutions with Article 9 of the Water Framework Directive*, in *Georgetown Environmental Law Review*, 31(1), 2018 (in corso di pubblicazione).
- VACCARI S., *Il metodo tariffario del Servizio Idrico Integrato alla luce del primo contenzioso*, in *Munus*, 2014, pp. 289-310.
- VALINIA S. ET AL., *Problems with the Reconciliation of Good Ecological Status and Public Participation in the Water Framework Directive*, in *Science of the Total Environment*, 433, 2012, pp. 482-490.
- VIAGGIA D., M. RAGGIB, L. SARDONINIA, D. RONCHIA, *Implementation of the Water Framework Directive in Italy: State of the Art and Selected Research Issues*, in *Ambientalia – Revista Interdisciplinary de las Ciencias Ambientales*, 2010, pp. 1-15.
- VOGEL B. ET AL., *Comparative Study of Pressures and Measures in the Major River Basin Management Plans, Part V (International coordination)*, Final Report for DG Environment, 2012.
- VOGHERA A., *River Contracts in Italy. An Experience for the River Management*, in A. BULUCEA (a cura di), *Recent Advances in Environmental and Earth Sciences and Economics*, <http://www.inase.org/library/2015/zakynthos/ENG.pdf>, 2015, pp. 351-362.
- VOGHERA A., V. AVIDANO, *I contratti di fiume per lo sviluppo dei territori marginali*, in *Politiche Piemonte*, 11, 2012, pp. 12-13.
- VOULVOULIS N., K.D. ARPON, T. GIAKOUKIS, *The EU Water Framework Directive: From Great Expectations to Problems with Implementation*, in *Science of the Total Environment*, 575, 2016, pp. 358-366.
- WOELK J., *Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2007, pp. 193-216.
- WOLST C.P. ET AL., *Social Learning and Water Resources Management*, in *Ecology and Society*, 12(2), 2007.
- WOUTERS P., S. VINOGRADOV, *Analysing the ECE Convention: What Lessons for the Regional Management of Transboundary Water Resources?*, in *Yearbook Of International Co-Operation On Environment And Development*, 2003/04, pp. 55-63.
- WRIGHT S., O. FRITSCH, *Operationalising Active Involvement in the EU Water Framework Directive: Why, When and How?*, in *Ecological Economics*, 70, 2011.

BIBLIOGRAFIA

- WRIGHT S., B.H. JACOBSEN, *Participation in the Implementation of the Water Framework Directive in Denmark: the Prospects for Active Involvement*, in *Water Policy*, 13, 2011, pp. 232-249.
- ZORZI GIUSTINIANI F., E. SOMMARIO, F. CASOLARI, G. BARTOLINI, *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, Abingdon-New York, 2018.

DOCUMENTI

- AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Disasters in Europe: More Frequent and Causing more Damage*, 2011.
- AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Public Participation: Contributing to Better Water Management*, EEA Report n. 3, 2014.
- CHICAGO METROPOLITAN AGENCY FOR PLANNING, *Full-Cost Water Pricing Guidebook for Sustainable Community Water Systems*, 2012.
- COMITATO ISTITUZIONALE DEL DISTRETTO DELLE ALPI ORIENTALI, *Delibera n. 2 del 17 dicembre 2015, Adozione del Piano di gestione delle acque del distretto idrografico delle Alpi Orientali – Aggiornamento del secondo ciclo di pianificazione 2015-2021, ai sensi dell'art. 13 della Direttiva 2000/60/CE*.
- COMMISSIONE ECONOMICA PER L'EUROPA DELLE NAZIONI UNITE (UNECE), *Model Provisions on Transboundary Groundwaters*, ECE/MP.WAT/40, 2014.
- COMMISSIONE EUROPEA – WORKING GROUP 2.6 – WATECO, *Guidance Document No. 1 – Economics and the Environment: The Implementation Challenge of the Water Framework Directive*, 2003.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance Document No. 8 on Public Participation in Relation to the Water Framework Directive*, 2003.
- COMMISSIONE EUROPEA – COMMON IMPLEMENTATION STRATEGY WORKING GROUP 2B: DRAFTING GROUP ECO1, *Information Sheet on Assessment of the Recovery of Costs for Water Services for the 2004 River Basin Characterisation Report (Art. 9)*, 2004.
- COMMISSIONE EUROPEA – COMMON IMPLEMENTATION STRATEGY WORKING GROUP 2B: DRAFTING GROUP ECO2, *Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive*, 2004.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Towards Sustainable Water Management in the European Union – First Stage in the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC)*, COM(2007) 128 final.

BIBLIOGRAFIA

- COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) – Guidance Document No. 20 on Exemptions to Environmental Objectives*, 2009.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document Accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council in Accordance with Article 18.3 of the Water Framework Directive 2000/60/EC on Programmes for Monitoring of Water Status*, COM(2009)156.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio a norma dell'articolo 18, paragrafo 3, della direttiva 2000/60/CE (direttiva quadro sulle acque) concernente i programmi di monitoraggio dello stato delle acque*, COM(2009) 156 definitivo.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Decisione di esecuzione della Commissione del 3 novembre 2011 che concede una deroga richiesta dall'Italia con riguardo alle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto a norma della direttiva 91/676/CEE del Consiglio relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*, C(2011) 7770.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione: Una tabella competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050*, COM(2011)112.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Decisione della Commissione del 22.3.2011 sulla deroga richiesta dall'Italia ai sensi della direttiva 98/83/CE del Consiglio*, C(2011) 2014 definitivo.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) – Piani di gestione dei bacini idrografici*, COM(2012) 670 definitivo.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document, Member State: Italy. Accompanying the Document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans*, COM(2012) 670 final.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Sintesi della valutazione d'impatto*, COM(2012) 673 final.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Public Participation and the European Water Framework Directive*, Inception report of the HarmoniCOP project, 2013.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Green Paper on the Insurance of Natural and Man-made Disasters*, COM(2013) 0213 final.

BIBLIOGRAFIA

- COMMISSIONE EUROPEA, *Links between the Floods Directive (FD 2007/60/EC) and Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC)*, Technical Report, 2014.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Assessment of Flood Hazard and Flood Risk Maps: Member State Report: Italy*, 2014.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Assessment of Flood Hazard and Flood Risk Maps: Member State Report: Spain*, 2014.
- COMMISSIONE EUROPEA, *The post 2015 Hyogo Framework for Action: Managing Risks to Achieve Resilience*, COM(2014) 216 final.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive, Work Programme 2013-2015, Strengthening the Implementation of EU Water Policy through the second River Basin Management Plan*, 2014.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Report on the Progress in Implementation of the Flood Directive, accompanying the document The Water Framework Directive and the Floods Directive: Actions towards the 'good status' of EU water and to reduce flood risks*, COM(2015) 120 final.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Report on the Progress in Implementation of the Water Framework Directive Programmes of Measures, accompanying the document The Water Framework Directive and the Floods Directive: Actions Towards the 'Good Status' of EU Water and to Reduce Flood Risks*, COM(2015) 120 final.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Direttiva quadro Acque e direttiva Alluvioni: azioni a favore del "buono stato" delle acque unionali e della riduzione dei rischi di alluvioni*, COM(2015) 120 definitivo.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Assessment of Member States' Progress in the Implementation of Programmes of Measures during the first Planning Cycle of the Water Framework Directive – Member State Report: Italy*, 2015.
- COMMISSIONE EUROPEA, *EU Overview of Methodologies used in Preparation of Flood Hazard and Flood Risk Maps*, 2015.
- COMMISSIONE EUROPEA, *European Overview Assessment of Member States' reports on Preliminary Flood Risk Assessment and Identification of Areas of Potentially Significant Flood Risk*, 2016.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Action Plan on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030: A Disaster Risk-informed Approach for all EU Policies*, SWD(2016) 205 final/2.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and the Floods Directive – Guidance Document*

BIBLIOGRAFIA

- No. 36 on Exemptions to the Environmental Objectives According to Article 4(7)*, 2017.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo*, 29-30 ottobre 2009, 15265/1/09REV1.
- CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Floods Directive: Progress in Assessing Risks, while Planning and Implementation Need to Improve*, 2018.
- ENVIRONMENT AGENCY OF ICELAND, *Water Framework Directive (2000/60/EC) Article 5 (and 6), Summary Report – Characteristics and Impact Analyses*, 2014.
- GRUPPO 183, WWF ITALIA, *Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE. I piani di gestione di bacino idrografico*, 2009, <www.gruppo183.org/images/files/Gruppo_183_WWF_Piani_di_gestione.pdf>.
- INSURANCE BUREAU OF CANADA, *The Financial Management of Flood Risk*, 2015.
- ISTAT, *6° Censimento Generale dell'Agricoltura. Utilizzo della risorsa idrica a fini irrigui in agricoltura*, 2014.
- JOINT RESEARCH CENTRE, *Guidance for Recording and Sharing Disaster Damage and Loss Data – Towards the Development of Operational Indicators to Translate the Sendai Framework into Action*, 2015.
- LEGAMBIENTE ET AL., *Prevenzione e mitigazione del rischio: le priorità per il governo del Paese*, 2013, <www.gruppo183.org/images/files/ConfNazionaleRischioIdrogeologico_Prevenzione_e_mitigazione_del_rischio.pdf>.
- LEGAMBIENTE, *AcQuale Qualità? La sfida della qualità, della tutela degli ecosistemi e delle risorse idriche in Italia per il raggiungimento degli obiettivi della direttiva quadro 2000/60 sulle acque*, 2014.
- LEGAMBIENTE, *Le osservazioni di Legambiente al decreto Sblocca Italia*, 30 settembre 2014, <<http://www.legambientecarrara.it/2014/09/30/le-osservazioni-di-legambiente-al-decreto-sblocca-italia>>.
- MINISTERO DELL'AMBIENTE, DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, DIREZIONE GENERALE PER LA TUTELA DEL TERRITORIO E DELLE RISORSE IDRICHE, *Documento conclusivo del tavolo tecnico Stato-Regioni, Attuazione della Direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi da alluvioni con riferimento alla predisposizione delle mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni (Decreto legislativo n. 49/2010)*, gennaio 2013.
- MINISTERO DELL'AMBIENTE, DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, DIREZIONE GENERALE PER LA TUTELA DEL TERRITORIO E DELLE RISORSE IDRICHE, *Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*, adottato con Decreto Direttoriale Prot. 86/CLE del 16 giugno 2015.

BIBLIOGRAFIA

- REGIONE LOMBARDIA, *Programma di Tutela e Uso delle Acque* – Allegato 18 alla Relazione Generale, Milano, 2006.
- TAVOLO NAZIONALE DEI CONTRATTI DI FIUME, *Cos'è un contratto di fiume?*, <<http://nuke.a21fiumi.eu/Cos%C3%A8unContrattodifiume/tabid/56/Default.aspx>>.
- TAVOLO NAZIONALE DEI CONTRATTI DI FIUME, *Definizione e requisiti qualitativi di base dei contratti di fiume*, DOC1 del Gruppo di Lavoro 1, 2015.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *Report of the International Law Commission: Sixty-eighth session (2 May-10 June and 4 July-12 August 2016)*, UN Doc. A/71/10, 2016.
- UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION, *Eighth Report on the protection of persons in the event of disasters*, UN Doc. A/CN.4/697, 2016.
- UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, *Indicators to Monitor Global Targets of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030: A Technical Review*, Background Paper, 2015.
- UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, *Technical Guidance for Monitoring and Reporting on Progress in Achieving the Global Targets of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction – Collection of Technical Guidance Notes on Data and Methodology*, 2017.
- WWF, *L'impronta idrica dell'Italia*, 2014, <www.gruppo183.org/scheda.asp?idprod=1412&idpadrerif=30>.
- 2030 WATER RESOURCES GROUP, *Charting Our Water Future: Economic frameworks to inform decision-making*, 2009.

GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia dell'Unione europea – Ricorsi per inadempimento – Direttiva 2000/60/CE:

- CORTE GIUST. 2006, C-32/05, *Commissione c. Lussemburgo*.
- CORTE GIUST. 2005, C-33/05, *Commissione c. Belgio*.
- CORTE GIUST. 2005, C-67/05, *Commissione c. Germania*.
- CORTE GIUST. 2006, C-85/05, *Commissione c. Italia*.
- CORTE GIUST. 2006, C-118/05, *Commissione c. Portogallo*.
- CORTE GIUST. 2007, C-85/07, *Commissione c. Italia*.
- CORTE GIUST. 2008, C-264/07, *Commissione c. Grecia*.
- CORTE GIUST. 2009, C-516/07, *Commissione c. Spagna*.
- CORTE GIUST. 2010, C-351/09, *Commissione c. Malta*.
- CORTE GIUST. 2012, C-223/11, *Commissione c. Portogallo*.
- CORTE GIUST. 2012, C-297/11, *Commissione c. Grecia*.

BIBLIOGRAFIA

- CORTE GIUST. 2012, C-366/11, *Commissione c. Belgio*.
CORTE GIUST. 2012, C-403/11, *Commissione c. Spagna*.
CORTE GIUST. 2013, C-151/12, *Commissione c. Spagna*.
CORTE GIUST. 2014, C-190/14, *Commissione c. Danimarca*.
CORTE GIUST. 2016, C-648/13, *Commissione c. Polonia*.
CORTE GIUST. 2012, C-525-12, *Commissione c. Germania* (respinto).
CORTE GIUST. 2016, C-346/14, *Commissione c. Austria* (respinto).

Corte di giustizia dell'Unione europea – Rinvii pregiudiziali – Direttiva 2000/60/CE:

- CORTE GIUST. 2012, C-43/10, *Symvoulio tis Epikrateias – Grecia*.
CORTE GIUST. 2015, C-461/13, *Bundesverwaltungsgericht – Germania*.
CORTE GIUST. 2016, C-686/15, *Općinski sud u Velikoj Gorici – Croazia*.
CORTE GIUST. 2017, C-529/15, *Verwaltungsgerichtshof – Austria*.
CORTE GIUST. 2017, C-664/15, *Verwaltungsgerichtshof – Austria*.

Corte di giustizia dell'Unione europea – Ricorsi per inadempimento – Direttiva 2007/60/CE:

- CORTE GIUST. 2011, C-597/10, *Commissione c. Francia*.
CORTE GIUST. 2011, C-20/11, *Commissione c. Polonia*.

Corte europea dei diritti dell'uomo:

- CORTE EDU, *Öneryildiz v. Turkey* (30 novembre 2004).
CORTE EDU, *Budayeva and Others v Russia* (20 marzo 2008).
CORTE EDU, *Kolyadenko and Others v Russia* (28 febbraio 2012).
CORTE EDU, *Ozel and others v Turkey* (17 novembre 2015).

Corte costituzionale della Repubblica italiana:

- CORTE COST., Sentenza n. 151 del 24 giugno 1986.
CORTE COST., Sentenza n. 85 del 26 febbraio 1990.
CORTE COST., Sentenza n. 127 del 16 marzo 1990.
CORTE COST., Sentenza n. 437 del 9 dicembre 1991.
CORTE COST., Sentenza n. 412 del 7 dicembre 1994.
CORTE COST., Sentenza n. 54 del 15 febbraio 2000.
CORTE COST., Sentenza n. 353 del 7 novembre 2001.
CORTE COST., Sentenza n. 412 del 18 dicembre 2001.
CORTE COST., Sentenza n. 272 del 27 luglio 2004.
CORTE COST., Sentenza n. 378 del 5 novembre 2007.
CORTE COST., Sentenza n. 387 del 19 novembre 2008.

BIBLIOGRAFIA

CORTE COST., Sentenza n. 431 del 14 dicembre 2007.
CORTE COST., Sentenza n. 180 del 19 maggio 2008.
CORTE COST., Sentenza n. 12 del 14 gennaio 2009.
CORTE COST., Sentenza n. 30 del 26 gennaio 2009.
CORTE COST., Sentenza n. 61 del 25 febbraio 2009.
CORTE COST., Sentenza n. 164 del 29 maggio 2009.
CORTE COST., Sentenza n. 225 del 14 luglio 2009.
CORTE COST., Sentenza n. 232 del 23 luglio 2009.
CORTE COST., Sentenza n. 233 del 23 luglio 2009.
CORTE COST., Sentenza n. 249 del 24 luglio 2009.
CORTE COST., Sentenza n. 246 del 24 luglio 2009.
CORTE COST., Sentenza n. 254 del 30 luglio 2009.
CORTE COST., Sentenza n. 307 del 20 novembre 2009.
CORTE COST., Sentenza n. 315 del 30 novembre 2009.
CORTE COST., Sentenza n. 29 del 4 febbraio 2010.
CORTE COST., Sentenza n. 142 del 23 aprile 2010.
CORTE COST., Sentenza n. 325 del 17 novembre 2010.
CORTE COST., Sentenza n. 24 del 26 gennaio 2011.
CORTE COST., Sentenza n. 114 del 7 maggio 2012.
CORTE COST., Sentenza n. 199 del 20 luglio 2012.
CORTE COST., Sentenza n. 278 del 5 dicembre 2012.
CORTE COST., Sentenza n. 9 del 16 gennaio 2013.
CORTE COST., Sentenza n. 50 del 28 marzo 2013.
CORTE COST., Sentenza n. 86 del 7 aprile 2014.

Giustizia amministrativa regionale:

TAR LOMBARDIA, II sez., Sentenza n. 779 del 26 marzo 2014.
TAR LOMBARDIA, II sez., Sentenza n. 1118 del 30 aprile 2014.
TAR LOMBARDIA, II sez., Sentenza n. 1275 del 15 maggio 2014.
TAR LOMBARDIA, II sez., Sentenza n. 2528 del 9 ottobre 2014.

COLLANA
‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)

2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)

3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)

4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)

5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)

6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)

7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)

8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)

9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)

10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)

11. *L'eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MARCHI (2015)

12. José Luis Guzmán D'Albora, *Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)

13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)

14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/116513>)

15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)

16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)

17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)

18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)

19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (Ed. by) ANDREA PRADI (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/140085>)

20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/143369>)

21. *Democrazie e religioni: libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del convegno nazionale Adec Trento, 22 e 23 ottobre 2015* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA (2016)

22. *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione”*. *La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale* - (a cura di) JENS WOELK, FLAVIO GUELLA, GRACY PELACANI (2016)

23. *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione* - (a cura di) MARCO BOMBARDELLI (2016)

24. *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD. Trento, 24-26 settembre 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE GRAZIADEI (2016)

25. *Fiat Intabulatio. Studi in materia di diritto tavolare con una raccolta di normativa* - (a cura di) ANDREA NICOLUSSI, GIANNI SANTUCCI (2016)

26. *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio, 30-31 ottobre 2015* - (a cura di) FULVIO CORTESE, MARTA TOMASI (2016)

27. *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno. Trento, 2 e 3 ottobre 2015* - (a cura di) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI (2017)

28. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 2. Multimodality and Reasonableness in Judicial Rhetoric* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/106571>)

29. *Il Giudice di pace e la riforma della magistratura onoraria. Atti del Convegno. Trento, 3-4 dicembre 2015* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/178978>)

30. *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GRACY PELACANI (2017)

31. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume III* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/184772>)

32. *Carlo Beduschi. Scritti scelti* - (a cura di) LUCA NOGLER, GIANNI SANTUCCI (2017)

33. *Diplomatici. 33 saggi su aspetti giuridici e politici della diplomazia contemporanea* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2018)

34. *Sport e fisco* - (a cura di) ALESSANDRA MAGLIARO (2018)

35. *Legal Conversations Between Italy and Brazil* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, FABIANO LARA (2018)

36. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 3. Multimodal Argumentation, Pluralism and Images in Law* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2018) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/218719>)

37. *Assetti istituzionali e prospettive applicative del private antitrust enforcement nell'Unione europea. Atti del VI convegno biennale antitrust. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 6-8 aprile 2017* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2018)

38. *La Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la Direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia* - (a cura di) MARIACHIARA ALBERTON, MARCO PERTILE, PAOLO TURRINI (2018)

