

PER L'AVVIO DELL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA COMUNITARIA 2000/60 SULLE ACQUE

Proposta presentata al Convegno:

“Partecipazione pubblica nell’attuazione della Direttiva comunitaria sulle acque 2000/60/CE”

organizzato da Gruppo 183, IEFE-Bocconi, e Università di Udine

Milano, 30 maggio 2005, Università Bocconi, via Sarfatti 25 , Aula Maggiore.

Hanno contribuito al documento: Michele Della Rocca, Alfredo Didomenicantonio, Andrea Freschi, Ivo Fresia, Giuseppe Gavioli, Bruno Miccio, Sergio Pecora, Antonio Picchi, Stefano Picchi, Fabio Trezzini, Michele Zazzi.

INDICE

| | |
|--|----------|
| PER L'AVVIO DELL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA COMUNITARIA 2000/60 SULLE ACQUE | 3 |
| 1. OBIETTIVI E MODALITÀ DI ATTUAZIONE | 3 |
| 2. IL VENTAGLIO DELLE FORME DI PARTECIPAZIONE | 7 |
| 3. ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA E PIANI REGIONALI DI TUTELA DELLE ACQUE.... | 11 |
| 4. ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA NEL MEZZOGIORNO | 16 |
| 5. UNA PROPOSTA PER AVVIARE IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA | 19 |

PER L'AVVIO DELL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA COMUNITARIA 2000/60 SULLE ACQUE

1. Obiettivi e modalità di attuazione

La [Direttiva 2000/60/CE](#) in materia di acque persegue l'obiettivo di "istituire un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee (art 1)¹, attraverso:

a) **il governo (pianificazione e gestione) per bacini idrografici -singoli o gruppi contigui- assegnati al distretto².**

Nel nostro ordinamento, la misura di governo assume esplicitamente il criterio ordinatore dell'*'equilibrio del bilancio idrico'*, quali/quantitativo, tra disponibilità delle acque -superficiali e sotterranee- e utilizzi compatibili a scala di ecosistema di bacino, comprensivo dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del *minimo deflusso vitale* (art 3, n. 1, lett i, L.18 maggio 1989, n.183, d'ora in poi 183; art 3, L.36/94: cd Galli; art 22, D.Lgs 152/99)³.

¹ Questa proposta interagisce con il documento di Antonio Massarutto: *Partecipazione del pubblico e pianificazione nel settore idrico* e fa seguito al precedente documento: *Per l'attuazione della Direttiva Europea Quadro sulle acque (2000/60/60). Sfide e opportunità per una politica sostenibile dell'acqua in Italia*, presentato dallo IEFEBocconi, dall'associazione 'Gruppo 183' e Legambiente all'omonimo convegno di Milano del 17 ottobre 2003. I materiali del convegno sono pubblicati su: *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, dell'Istituto di Economia e politica dell'energia e dell'ambiente, Università L.Bocconi –Milano, n. 3/2003, pagg 17-58; e sul sito dell'Associazione: www.gruppo183.org

³ *Il bilancio idrico* viene previsto esplicitamente in capo all'Autorità di bacino, per "assicurare l'equilibrio fra le disponibilità di risorse deperibili o attivabili nell'area di riferimento e i fabbisogni per i diversi usi" (36/94: cd Galli, art 3, n.1). E viene ulteriormente rafforzato dal D.Lgs 11 maggio 1999 n.152, il quale stabilisce che entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, il Ministro dei lavori pubblici "provvede a definire...di concerto con gli altri Ministri competenti e previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, le linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino, comprensive dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e la definizione del minimo deflusso vitale" (art 22, nn 2-4).

Il provvedimento di attuazione viene adottato quasi cinque anni dopo, con Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio, 28 luglio 2004: *Linee guida per la predisposizione del*

L'equilibrio del bilancio idrico –in termini dinamici, per tener conto dei cambiamenti delle condizioni di riferimento- è la condizione indispensabile a regolare gli impieghi delle acque, superficiali e sotterranee, in tutti i bacini. Ed è ancora più necessaria nella grande parte dei corsi d'acqua del Sud del Paese, per le loro caratteristiche specifiche e le forti variazioni di portata nel periodo estivo; ma ormai anche nel bacino padano, dove la pesante siccità dell'estate 2003 ha portato all'istituzione di una cabina di regia, in sede di Autorità di bacino, con le istituzioni, gli organismi di gestione e la stessa Protezione civile⁴: per governare in termini condivisi la distribuzione dell'acqua disponibile tra i diversi impieghi.

La formazione e il governo dell'equilibrio del bilancio idrico richiedono: 1) la dotazione di una adeguata strumentazione conoscitiva delle condizioni (di riferimento e reali) delle acque, superficiali e sotterranee, a scala di bacino/distretto; 2) il monitoraggio, quali-quantitativo della risorsa idrica disponibile e delle diverse utilizzazioni a scala spazio-temporale, adeguata alla pianificazione propria del bilancio, ai fini del conseguimento degli obiettivi di qualità fissati dalla Direttiva⁵; 3) il monitoraggio in tempo reale, indispensabile alla gestione della risorsa idrica⁶. Entrambi i monitoraggi vanno ricondotti all'Autorità di bacino/distretto; e coordinati con gli altri organismi tecnici operanti nel bacino/distretto (innanzitutto le ARPA, tra le quali sono oggi distribuite le funzioni già del Servizio idrografico e mareografico nazionale; con l'APAT e gli istituti di ricerca, a partire dall'IRSA/CNR);

bilancio idrico di bacino, comprensivi dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del minimo deflusso vitale, di cui all'art 22, comma 4 del D.Lgs 11 maggio 1999, n.152.

⁴ Sulla base di una prima intesa approvata del 2003, in occasione della crisi provocata dalla pesante magra dell'estate 2003, è in corso di formazione un Protocollo d'intesa per la gestione unitaria delle fasi di carenza quantitativa del bilancio idrico a livello del bacino del Po, per prevenire e affrontare le situazioni di crisi idrica prima che richiedano l'intervento della Protezione civile.

⁵ Attraverso: la determinazione degli obiettivi quali-quantitativi; dei volumi medi destinati alle diverse forme di utilizzo, comprese quelle ambientali; delle regole generali delle forme di gestione e delle procedure per affrontare le situazioni critiche (carenze idriche, deterioramento della qualità e conflittualità degli usi); dei modelli gestionali, soprattutto nelle situazioni di crisi e di quelli organizzativi, gestionali e tecnici delle diverse operazioni di monitoraggio, innanzitutto con modalità di coordinamento e standardizzazione delle procedure e delle misure; della definizione dei flussi e delle modalità di validazione e distribuzione dei dati.

⁶ da organizzare in funzione delle modalità operative e dei compiti dei soggetti di gestione e delle condizioni necessarie ad identificare la scala di bacino idrografico; a supportare regolazione e distribuzione della risorsa idrica in condizioni ordinarie e critiche (magre eccezionali, ecc).

b) **l'analisi e la gestione economica degli usi delle acque**: sulla base della identificazione degli elementi economici principali che influenzano le pressioni e gli utilizzi, dell'evoluzione della domanda e dell'offerta; delle misure necessarie per ottenere una buona qualità delle acque e coprire gradualmente i costi dei servizi idrici. A questo fine diventa decisivo l'utilizzo della strumentazione fiscale e parafiscale nel governo del bacino/distretto (a partire dai canoni di concessione: D.Lgs 152/99, art 23), e la sua distribuzione sociale e territoriale. Con possibilità definite di concorso –comunitario, statale, regionale/locale- per raggiungere gli obiettivi di qualità ambientale delle acque (**art 9**).

Il concorso finanziario viene previsto soprattutto dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le Regioni dell'Obiettivo 1 (Mezzogiorno), sulla base del partenariato Stato centrale/Regioni⁷. La continuazione del cofinanziamento comunitario è prevedibile anche nel prossimo periodo 2007-2013, sia pure con probabili riduzioni conseguenti all'ingresso nell'Unione europea di dieci nuovi Paesi. Per il periodo 2000-2006, il Comitato di Sorveglianza del QCS, che sovrintende alla gestione dei programmi cofinanziati dall'Unione europea, ha proceduto alla verifica di medio periodo del grado di attuazione degli obiettivi e degli adempimenti previsti dallo stesso QCS (migliore rispetto al periodo precedente).

Già nell'ordinamento attuale è indispensabile il ruolo delle Autorità di bacino/distretto (dove esistono): nel definire i criteri di rilascio e il monitoraggio delle concessioni da derivazione e nel coordinare la loro gestione, in capo alle singole Regioni, secondo l'equilibrio del bilancio idrico o idrologico (artt 22, nn.2 e 3; 23 del D.Lgs 152/99);

c) **l'informazione e la partecipazione pubblica di tutte le parti interessate** “all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici”, che gli Stati membri dell'Unione sono tenuti a promuovere. Questi obiettivi vanno perseguiti con: 1) l'informazione pubblica dei cittadini, degli

⁷ [L'acqua a metà del guado. La seconda fase del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 e l'applicazione della Direttiva-quadro comunitaria 2000/60/CE](#): convegno promosso dalla Regione Basilicata, col patrocinio della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, con l'Unione europea e in collaborazione con 'Gruppo 183', Matera 30 gennaio 2004 (le relazioni sono reperibili sul sito dell'Associazione: www.gruppo183.org)

organismi di gestione, delle associazioni e delle imprese, assieme alla realizzazione delle diverse forme di garanzia individuale e di controllo sociale; 2) la partecipazione degli organismi di gestione e delle rappresentanze dei portatori degli interessi sociali, economici, ambientali, nelle diverse forme di cooperazione. Innanzitutto a scala di bacino/distretto, ma anche per sottobacino, o per singoli corpi idrici (**art 14**).

La Direttiva trova un'anticipazione circoscritta per i bacini regionali e interregionali, nella 183⁸ e poi più ampia nel D.Lgs 152/99, ma in capo esclusivamente alle singole Regioni che “favoriscono l'attiva partecipazione di tutte le parti interessate...in particolare in sede di elaborazione, revisione e aggiornamento dei piani di tutela” regionale delle acque (art 3, n.9).

Le diverse forme di partecipazione alla formazione delle decisioni e alla loro attuazione richiedono naturalmente modalità e garanzie riconosciute delle condizioni delle acque e la condivisione dell'obiettivo di miglioramento delle acque a scala di bacino/distretto idrografico (o sottobacino).

In ogni caso, l'obbligo di assicurare i diritti di informazione dei cittadini e il coinvolgimento dei portatori di interessi nel governo allargato di un bene comune, pubblico, come l'acqua “che non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale” (**preambolo Direttiva, n.1**), aprono la possibilità di sviluppare un movimento di reale innovazione delle forme della partecipazione e della responsabilità individuale e associata⁹.

E proprio il riconoscimento dell'acqua come patrimonio comune è stato alla base dello sviluppo di forti movimenti contro la cultura dominante negli anni '90, di privatizzazione dei servizi di pubblica utilità. Così che, anche in sede comunitaria, i servizi di distribuzione dell'acqua sono restati fuori dalla controversa proposta di Direttiva di deregolazione dei ‘servizi nel mercato interno’ (cd Bolkestein).

Ora, anche nella riapertura della verifica critica degli orientamenti prevalenti sul governo pubblico dell'acqua, vanno individuati criteri discriminanti, innanzitutto: a)

⁸ Per una ricognizione analitica dell'attività di piano delle Autorità di bacino di rilievo nazionale e del bacino pilota del Serchio: [La pianificazione di bacino, Rapporto 2003. Servizio di informazione coordinata sulle Attività di pianificazione delle Autorità di bacino nazionali e dell'Autorità di bacino pilota del fiume Serchio](#), per iniziativa delle stesse Autorità e a cura del Gruppo 183, Roma 2003. Il testo è consultabile anche sul sito dell'Associazione.

⁹ V. ‘Primi appunti sul quadro per l'azione comunitaria in materia di acque’, di Emanuele Croci, per il Comitato di consultazione dell'Autorità di bacino del Po, pagg 14-18.

la garanzia maggiore per realizzare il diritto all'acqua e all'equa distribuzione sociale e territoriale degli oneri; b) la ricostruzione di una reale capacità di governo delle amministrazioni pubbliche e delle loro forme di coordinamento istituzionale (come i recenti Ambiti Territoriali Ottimali per i servizi idrici ad uso civile: gli ATO), svuotate delle strumentazioni conoscitive e di controllo (prima affidate alle municipalizzate), a seguito della separazione tra soggetti di regolazione e di gestione¹⁰.

2. Il ventaglio delle forme di partecipazione

Le modalità della partecipazione devono prevedere la promozione delle diverse forme possibili: a) sulla base di una conoscenza comparata dei **modelli e delle esperienze in corso da tempo, innanzitutto in diversi Paesi dell'Unione europea**, per ricavarne indicazioni utili, applicabili alle condizioni dei nostri bacini/distretti, così differenziati; b) tenendo conto delle esperienze esistenti nel nostro Paese, per la verità poco numerose. Ad eccezione di quella, ormai decennale del **Comitato di consultazione per l'attività di piano dell'Autorità di bacino del fiume Po**¹¹; degli sviluppi delle iniziative istituzionali di alcune Regioni (come l'accordo di programma tra Basilicata/Puglia/Ministero LLPP¹²), delle intese tra associazioni di

¹⁰ V. in proposito le indicazioni generali della [“Dichiarazione europea per una nuova cultura dell'acqua”](#), promossa da numerosi esponenti della comunità scientifica, da associazioni di diversi Paesi dell'Unione europea e sottoscritta a Madrid il 18 febbraio di quest'anno. Il documento propone un quadro sistematico dei nodi critici dello sviluppo, della sua equità e sostenibilità, attraverso la centralità dell'acqua; assume come riferimento innovatore 'regionale' la Direttiva 2000/60; e propone i termini di una valutazione critica nella discussione aperta sui processi di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi idrici (cap 7).

¹¹ Il Comitato, promosso nel 1994 dall'Autorità di bacino del Po, è composto dalle rappresentanze degli interessi economici, sociali, ambientali, dei Consorzi di bonifica, dell'Enel, degli enti locali e degli enti parco, ed esprime il proprio parere sui principali atti di piano dell'Autorità di bacino prima della loro adozione.

¹² L'Accordo di programma, in attuazione dell'art 17 del L.36/94, viene sottoscritto il 5 agosto 1999 e introduce il governo coordinato delle acque dei bacini afferenti alle due Regioni, sulla base dell'equilibrio tra fabbisogni e limiti di disponibilità dei bacini gravitanti nelle due Regioni e secondo i criteri della pianificazione in capo a due Autorità di bacino previste. L'accordo prevede anche il concorso della Puglia ai costi del trasporto all'ingrosso per il trasferimento delle acque. Con

enti locali e Autorità di bacino¹³; delle proposte di gestione coordinata di singoli corpi idrici, di bacini e sottobacini (come i ‘**contratti di fiume**’ in Lombardia, o per l’**Ofanto** nel Sud).

Nel nostro ordinamento, *va intanto superata la modalità di pianificazione, comando/controllo, dall’alto e dall’esterno, della 183*, che –nelle Autorità di bacino nazionali, diversamente da quelle interregionali e regionali, circoscrive la partecipazione alla funzione di informazione e garanzia (art 18). Con effetti limitati, come mostra la faticosa attuazione dei Piani stralcio di assetto idrogeologico¹⁴.

Un primo segnale di apertura, riferito alle istituzioni locali, viene da una legge recente (365/2000) che prevede l’espressione di parere obbligatorio delle istituzioni locali nelle **Conferenze di programma**, promosse dalle Regioni di riferimento a scala provinciale, con i rispettivi Comuni. Si tratta di un precedente, che comincia a rispondere alla richiesta delle istituzioni locali di definire modalità di partecipazione al governo delle Autorità di bacino di rilievo nazionale, tuttora in capo solamente alle Regioni del bacino e alla rappresentanza del Governo centrale.

Sempre sul piano dei rapporti interistituzionali e sul versante delle politiche territoriali e ambientali sono avviati una **ridistribuzione dell’azione di governo, attraverso i Piani territoriali di coordinamento provinciali (PTCP)**¹⁵ e l’**esercizio del principio di sussidiarietà**, nella direzione raccomandata dalla Direttiva: “le

SOGESID è in corso di attivazione una struttura comune di supporto tecnico all’Accordo di programma.

¹³ Diversi accordi di programma sono in corso con l’Autorità di bacino del Po: da parte di 90 Comuni rivieraschi; dei parchi fluviali, di alcune Comunità montane; e adesso, della Consulta delle 13 Province rivierasche del Po.

¹⁴ Per una ricognizione analitica dell’attività di piano delle Autorità di bacino di rilievo nazionale e del bacino pilota del Serchio: [*La pianificazione di bacino, Rapporto 2003. Servizio di informazione coordinata sulle Attività di pianificazione delle Autorità di bacino nazionali e dell’Autorità di bacino pilota del fiume Serchio*](#), per iniziativa delle stesse Autorità e a cura del Gruppo 183, Roma 2003 : il testo è consultabile anche sul sito dell’Associazione.

¹⁵ Avviata in alcune Autorità di bacino, in attuazione del D.Lgs 112/98: attraverso la verifica congiunta di conformità tra Piani territoriali di coordinamento provinciali (PTCP) e Piano di assetto idrogeologico (PAI) e sulla base di un accordo conseguente tra tra Autorità di bacino, Regione e Province interessate, il PTCP assume “il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell’ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali”(art 57).

decisioni dovrebbero essere adottate al livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque”(preambolo **Direttiva, n.13**).

Ma *ormai non si tratta più di procedere per piccoli aggiustamenti marginali che lascino inalterato l'impianto istituzionale delle decisioni e il loro percorso di formazione, largamente inefficaci, innanzitutto* perché non condivise da coloro che le devono applicare senza esserne stati partecipi.

Come è noto, nella gran parte dei Paesi dell'Unione sono aperti da tempo processi di destrutturazione delle modalità di governo centrati esclusivamente sul potere delle istituzioni pubbliche e sulla loro capacità di comando. Può apparire paradossale che dove istituzioni e apparati dell'amministrazione pubblica sono robusti e godono di una autorevolezza riconosciuta, siano più nette la cultura e le pratiche –anche negoziali- di coinvolgimento dei cittadini e delle diverse espressioni dei portatori di interessi nel governo degli utilizzi dei beni pubblici. Mentre da noi, quanto più debole e poco riconosciuta è l'amministrazione, tanto più esclusivo si presenta l'esercizio del potere pubblico, quasi fosse sottaciuta la condivisione di una cultura della dissociazione tra il comando e la sua realizzazione. In primo luogo rispetto ai beni comuni e nei servizi di pubblica utilità come l'acqua, dove più estesa dovrebbe trovarsi la presenza di capitale sociale.

Come che sia, i fattori “che mettono in crisi il modello decisionale tradizionale si alimentano a vicenda, determinando in circolo vizioso. Alla crescente domanda sociale di ‘funzioni ambientali’ legate all'acqua il sistema tradizionale non è in grado di offrire risposte adeguate, vuoi perché gli attori sociali non sono disposti a mettere in campo le necessarie risorse, vuoi perché le risposte tradizionali tendono a moltiplicare le situazioni di conflitto. Il risultato più appariscente è la paralisi e incapacità di decidere”¹⁶.

Con le innovazioni introdotte dalla Direttiva *è adesso possibile e necessario promuovere un vasto processo di partecipazione nel governo delle acque, da integrare con quello del suolo*, come già stabilisce correttamente la 183. E come, dopo un accenno esplicito della stessa Direttiva¹⁷, lascia già intravedere la recente

¹⁶ Su questa parte, v.: 'Partecipazione del pubblico e pianificazione nel settore idrico' di Antonio Massarutto.

¹⁷ Direttiva, art 1, lett a), e). Per la ‘gestione dei rischi di inondazione’: *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni*, 12 luglio 2004.

Comunicazione della Commissione europea per la gestione dei rischi di inondazione (2004), in vista di una Direttiva specifica. Del resto, appare impensabile anche solo ipotizzare nello stesso bacino/distretto una qualche istituzione di governo separato, o parallelo, delle acque e del suolo.

Si apre un largo ventaglio di possibilità, che vanno dalla partecipazione consultiva a vere e proprie modalità di concertazione: “la partecipazione può essere intesa, innanzitutto, come trasparenza e apertura del processo decisionale allo scrutinio dell'opinione pubblica: In secondo luogo, come consultazione delle parti interessate. In terzo luogo, come concertazione –ossia coinvolgimento degli stakeholder con un ruolo attivo nella formulazione degli obiettivi e degli strumenti della policy. Infine, come vero e proprio trasferimento del poter decisionale dallo Stato alla società, attraverso la costituzione di istituzioni innovative che vanno dai mercati ambientali al governo condiviso delle *common properties*.”

Un altro asse lungo il quale possono essere distinti i processi partecipativi è quello che delimita gli attori coinvolti. Questi possono essere intesi come la collettività nel suo complesso, le istituzioni rappresentative dei vari 'interessi pubblici' in gioco –dai sindacati alle imprese, dagli agricoltori agli ambientalisti, ai singoli soggetti che portano specifici e concreti interessi toccati dalle scelte di policy”¹⁸.

Ma le diverse modalità di controllo sociale e di partecipazione, di coinvolgimento della responsabilità dei differenti portatori di interessi; per diversi ambiti (da singoli corpi idrici a bacini e sottobacini), per settori di impiego singoli o integrati, innanzitutto da parte delle istituzioni del governo delle acque (e del suolo), ma anche per iniziativa delle diverse espressioni della società civile interessata, vanno ricondotte esplicitamente alle logiche e alle compatibilità di ecosistema di bacino.

Si tratta di una condizione/obiettivo discriminante: una garanzia di ‘*terzietà*’ riconosciuta dai diversi interessi in campo, cui “riconduurre, per quanto possibile, i diversi (legittimi) interessi a un piano di confrontabilità nel quale i diversi attori in conflitto riescano ad attribuire legittimità (anche se non ovviamente a condividere) i punti di vista degli altri”. Sta qui la innovazione principale introdotta di quella forma di governo della sostenibilità, che vede la distinzione tra momento conoscitivo e momento della decisione (come è previsto nelle modalità di formazione delle

¹⁸ *Partecipazione del pubblico e pianificazione nel settore idrico* cit, pag 2.

decisioni delle Autorità di bacino, della 183); dove si inseriscono le modalità condivise della partecipazione.

Perciò la fase sperimentale della partecipazione deve essere promossa dalla definizione di modalità di funzionamento in grado di garantire “l'equilibrio tra la (necessaria) organizzazione e istituzionalizzazione e la capacità di mantenere il processo aperto, imprevedibile e non scontato...ovviamente molto difficile e precario, (che) richiede in ogni caso progettualità e professionalità specifiche. La partecipazione improvvisata o affidata a meccanismi inadeguati e dilettanteschi non porta lontano e può anzi essere controproducente”¹⁹.

3. Attuazione della Direttiva e Piani regionali di tutela delle acque

Secondo la Direttiva, entro il 22 dicembre 2003, gli Stati dell'Unione europea erano tenuti a delimitare i distretti, per bacini singoli o coordinati (**artt 3 e 24**); entro il 2004, a provvedere venissero effettuate: l'analisi delle caratteristiche del distretto e delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee (e delle relative condizioni dei corpi idrici, a partire dai più compromessi); l'analisi economica dell'utilizzo idrico (**art 5**); entro lo stesso dicembre 2004, l'istituzione di uno più registri di tutte le aree protette con protezione speciale (definite nell'allegato IV: **art 6**).

Nonostante il D.Lgs 152/99 abbia anticipato alcuni aspetti della Direttiva, nel nostro Paese il suo recepimento –obbligatorio- è finora mancato: vale per l'atto formale di acquisizione della Direttiva nell'ordinamento nazionale, come per la identificazione e l'analisi dei distretti. La sola attività in corso, col coordinamento dell'apposito Comitato che affianca la Commissione dell'Unione (**art 21**), riguarda l'intecalibrazione dei metodi di classificazione dello stato ecologico dei corpi idrici superficiali e di identificazione dei relativi siti di riferimento (fiumi, laghi, acque di transizione e marino costiere), per assicurare la consistenza e la confrontabilità dei risultati dei sistemi di monitoraggio della qualità delle acque di ciascun Stato membro.

¹⁹ *Partecipazione del pubblico e pianificazione nel settore idrico* cit, pag 6.

Però le elaborazioni e le proposte sono numerose e tutte quante convergono nell'assumere l'unità di governo dell'ecosistema di bacino idrografico; e non per confini amministrativi, neppure quelli regionali.

Le indicazioni oscillano tra i dieci e i dodici distretti. Qui basta richiamare quelle principali, accumulate in oltre trent'anni: a) innanzitutto le conclusioni della *Commissione De Marchi* del 1970, che propone la ripartizione del territorio nazionale per 12 ecosistemi di bacino; b) la stessa 183, introduce la classificazione dei bacini idrografici di rilievo nazionale, interregionale, regionale (a differenza della identificazione contenuta nel DPCM 22 dicembre 1977, che non distingue tra bacini a carattere nazionale e interregionale: art 13, n.2), ma già prevede raggruppamenti di bacini contigui (al Nord, per i bacini dell'Alto Adriatico; al Sud per il Liri-Garigliano e Volturno; c) l'organizzazione per 12 comprensori/bacini del Servizio idrografico e mareografico nazionale (DPR 85/1991, art 23), ora ridistribuiti a scala regionale, di norma in capo alle ARPA. Nella stessa direzione si muove la recente ipotesi dell'APAT (agosto 2004); d) le conclusioni, unanimi, dell'Indagine conoscitiva sulla difesa del suolo del Comitato interparlamentare (*Commissione Veltri*, 1998), che propongono –tra l'altro- il superamento della tripartizione dei bacini, prevista dalla 183. La posizione è condivisa dalle stesse Autorità di bacino di rilievo nazionale, che recentemente (ottobre 2004) hanno messo all'ordine del giorno dei loro Comitati istituzionali il superamento dell'attuale tripartizione.

In questa direzione, **elementi di novità significativi vengono dall'iniziativa di alcune Regioni del Mezzogiorno**, dove la presenza di numerosissimi piccoli bacini, spesso di carattere torrentizio, intrecciano –ormai strutturalmente- la condizione naturale dei corsi d'acqua con i sistemi artificiali degli schemi idrici, che interconnettono i bacini per i trasferimenti d'acqua. Alcune Regioni (**Basilicata e Puglia**) hanno avviato da tempo intese di governo unitario per gruppi di bacini, anticipando alcuni aspetti della stessa Direttiva; la **Sardegna**, nel suo disegno di legge in materia di risorse idriche fa coincidere l'estensione del distretto coll'ecosistema dell'isola.

Infine, la **Basilicata** ha definito, per le Regioni del Mezzogiorno, un documento di criteri e di proposta di individuazione dei distretti, a partire dalle condizioni naturali e dalle interconnessioni esistenti tra un bacino e l'altro per i trasferimenti d'acqua²⁰.

Quanto agli atti formali di competenza statale: su proposta del Governo, la legge di delega del Parlamento sposta il recepimento della Direttiva al maggio 2005 (questo)²¹. La successiva delega al Governo per il riordino dell'insieme della legislazione in materia ambientale (308/2004) consente di allungare ulteriormente i tempi del recepimento al luglio 2006. Nella sua genericità, che ha sollevato dubbi rilevanti sulla sua stessa costituzionalità, la legge 308/2004 peraltro fa solo riferimenti sommari agli indirizzi comunitari²², ma non richiama esplicitamente né la Direttiva 2000/60 e neppure la stessa legge 183/89.

Infine, sul piano degli orientamenti, appare significativo il **documento di indirizzi del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio**²³, che però elude le prescrizioni vincolanti della Direttiva (**artt 3 e 24, 5 e 6**). Quanto alla attuazione delle Linee-guida redatte nell'ambito della strategia comune di implementazione della stessa Direttiva, si limita a rinviare alle indicazioni che scaturiranno dalla elaborazione dei bacini pilota del Tevere e del Cecina²⁴.

Il documento del Ministero, oltre a richiamare gli Accordi di Programma Quadro con ciascuna Regione²⁵, si concentra sull'attuazione del D.Lgs 152/99, in particolare su diversi aspetti della attività conoscitiva dei corpi idrici; e afferma che: "il formale recepimento (della Direttiva: ndr) sta avvenendo attraverso una serie di emendamenti al testo del D.Lgs 152/99 in modo da adeguarlo ulteriormente, rispetto a quanto già

²⁰ *Proposta di delimitazione dei distretti idrografici per le Regioni del Mezzogiorno. Attuazione della Direttiva 2000/60/CE*, a cura della Regione Basilicata, in collaborazione con 'Gruppo 183' e ARTambiente.

²¹ *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee* (art 1, n.1 e allegato B).

²² *Legge 15 dicembre 2004, n.308: Delega al governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione* (art 1, comma 8, lett f).

²³ *Indirizzi tecnici e metodologici per l'attuazione della Direttiva*, cura della Direzione generale per la Qualità della vita, Roma, novembre 2004.

²⁴ Indirizzi tecnici e metodologici cit, pag 11.

²⁵ *Accordi di Programma Quadro: tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche*.

avvenuto in sede di predisposizione ai nuovi indirizzi comunitari. Va osservato infatti che il Decreto, nonostante rappresenti formalmente il recepimento delle Direttive comunitarie sul trattamento delle acque urbane (Direttiva 91/271/CEE) e sull'inquinamento provocato da nitrati provenienti da fonti agricole (Direttiva 91/676/CEE), che sono comunque in vigore, essendo intervenuto con notevole ritardo, ha risentito della discussione a livello comunitario che ha portato alla nuova Direttiva quadro alcuni principi chiave di quest'ultima sono stati perciò già recepiti del decreto legislativo del 1999²⁶.

Più specificamente, il documento ministeriale sostiene che **il Piano di tutela regionale delle acque** contiene “le misure di tutela qualitative e quantitative tra loro integrate e coordinate per bacino idrografico. Il meccanismo che rende il Piano di tutela regionale un piano stralcio per la qualità delle acque del Piano di bacino previsto dalla legge 183/89, recepisce uno degli aspetti fondamentali della direttiva 2000/60/CE: l'assunzione del bacino idrografico quale unità ecosistemica di riferimento per tutti gli aspetti connessi al governo delle acque²⁷”.

“Tuttavia (riconosce lo stesso documento), se si analizzano i contenuti tecnici del *Piano di Tutela delle acque* e del Piano di Gestione del bacino idrografico vi sono alcune differenze che rendono i due strumenti simili ma non sovrapponibili. Occorre tuttavia considerare che i due strumenti di pianificazione presentano una tempistica di adozione molto differente. I Piani di tutela delle acque dovevano essere adottati dalle Regioni entro il 31 dicembre 2003 e devono essere approvati dalle stesse entro il 31 dicembre 2004, mentre i Piani di gestione dei bacini idrografici devono essere pubblicati entro 9 anni dalla entrata in vigore della Direttiva e quindi entro dicembre 2009.... Questa differenza tempistica può rappresentare un prezioso strumento per anticipare la data di dicembre 2009, modulando le attività e conformando il Piano di tutela alle disposizioni previste dalla Direttiva quadro. Il Piano di tutela, previsto dall'art 44 del D.Lgs 152/99 (aggiunge il documento), deve rappresentare in quest'ottica una prima forma di attuazione dei criteri innovativi introdotti dalla Direttiva 2000/60/CE che, ancorchè da integrare e perfezionare, dovrebbe portare l'Italia tra i primi Paesi ad aver attuato la necessaria rivoluzione culturale nell'approccio alla tutela delle risorse idriche che garantisca la reale disponibilità di

²⁶ Indirizzi tecnici e metodologici cit, pag 1, Nota 1.

²⁷ Indirizzi tecnici e metodologici cit, pag 75.

questo bene primario alle generazioni future. Indipendentemente dalle modalità con cui lo Stato italiano individuerà i distretti idrografici, attraverso il formale recepimento della Direttiva (*il solo riferimento del documento alla individuazione dei Distretti, senza alcuna indicazione dei criteri necessari: ndr*), le Regioni dovranno operare conformemente agli obblighi derivanti dal quadro normativo nazionale, che già prevede una pianificazione della tutela delle risorse idriche assumendo quale ambito territoriale di riferimento i bacini idrografici”²⁸.

Per quanto finora è dato conoscere, i Piani regionali di tutela delle acque, che danno attuazione al D.Lgs 152/99, pur disciplinando dettagliatamente numerosi problemi specifici delle azioni di tutela e miglioramento delle acque, non possono corrispondere efficacemente agli obiettivi di governo di ecosistema fissati dalla Direttiva.

Già appare difficile (nei Piani finora adottati, ma non approvati definitivamente: Emilia-Romagna, Piemonte e Provincia Autonoma di Trento) la stessa lettura unitaria per bacino/distretto dei dati e delle condizioni delle acque.

Infatti, il D.Lgs 152/99 modifica soggetti e modalità della pianificazione disciplinati dalla 183 (art 17, n.4): il Piano di tutela regionale ha la natura e l'efficacia di piano stralcio di bacino, sia pure col parere vincolante di conformità agli indirizzi dell'Autorità di bacino da parte della stessa Autorità (cioè delle Regioni che –insieme- la costituiscono e che –separatamente- producono, adottano e approvano definitivamente i singoli Piani di tutela (art 44 del D.Lgs 152/99). Un percorso complicato, ancora più problematico per i bacini (numerosi) dove manca la stessa fase di definizione degli indirizzi e delle priorità su cui costruire i Piani regionali. Per non parlare –adesso, a fronte della Direttiva- della mancanza di delimitazione degli stessi distretti, cui ricondurre la pianificazione regionale delle acque.

*Continuano a pesare, in modo evidente, la cultura e le modalità di pianificazione ereditate dalla stagione pianificatoria regionale della legge 319/76 (cd Merli)*²⁹.

²⁸ Indirizzi tecnici e metodologici cit, pagg 76-77.

²⁹ La legge ha per oggetto “*la redazione del piano generale di risanamento delle acque di cui all’art 1, punto d (la redazione di un piano generale di risanamento delle acque, sulla base di piani regionali: lett d), sulla base dei piani regionali, nonché il controllo della compatibilità dei piani regionali di risanamento delle acque relativi ai bacini idrografici a carattere interregionale, anche attraverso conferenze permanenti interregionali, promosse dal Ministro per i lavori pubblici*” (art 2, lett c).

In ogni caso, rischia di diventare virtuale la possibilità stessa di realizzare l'equilibrio del bilancio idrico, che non può certamente essere costruito e governato per 'confini' amministrativi, anche regionali: la condizione e la misura discriminante della lettura e delle azioni di miglioramento della qualità delle acque e dei loro impieghi sostenibili, possibili solo a scala di bacino/distretto e di sottobacino.

Se si vuole uscire dal groviglio delle difficoltà che ritardano gli stessi tempi di recepimento della Direttiva, è dalla Direttiva che bisogna riprendere a ragionare e decidere, anche per introdurre gli adeguamenti necessari dei punti più problematici del D.Lgs 152/98 (in primo luogo l'art 44). E non viceversa.

4. Attuazione della Direttiva nel Mezzogiorno

Le difficoltà di realizzare il bilancio idrico risultano ancora più evidenti nella gran parte dei bacini del Sud del Paese, dove sono ancora più necessari la logica e il governo degli utilizzi delle acque a scala di bacino/distretto. Per tutti, il paradosso del maggiore giacimento di acqua del Mezzogiorno continentale, l'**Irpinia**: l'assenza di governo per bacini/distretti, in caso di siccità –come è già avvenuto- obbliga la zona più ricca d'acqua, che concorre ad alimentare il fabbisogno idrico di tre regioni (Campania, Puglia, Basilicata) a dover ricorrere –per sé- al rifornimento con le autobotti della popolazione a secco ³⁰.

Tuttavia va ricordato che, utilizzando lo strumento della conferenza permanente, il Governo centrale, d'intesa con le Regioni padane, già nell'88 istituisce la '*Conferenza interregionale per il risanamento e la tutela del bacino idrografico del fiume Po*' (DPCM 28 gennaio 1988), che viene insediata a Ferrara l'8 febbraio, con il compito di svolgere l'attività conoscitiva, di risanamento delle acque del bacino padano ('master plan'), ricordato agli interventi delle Regioni; e di definire gli interventi prioritari. La Conferenza, presieduta dal Presidente del Consiglio, è formata dai Ministri dell'Ambiente, dei Lavori Pubblici, della sanità, dell'Agricoltura e Foreste e dai Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto; e anticipa -per l'acqua- l'Autorità di bacino, che le subentra a seguito dell'approvazione della legge 183, largamente modellata sul bacino padano.

³⁰ *Le acque sotterranee e superficiali dell'Irpinia. Una ricchezza da governare*: convegno promosso dal Centro di ricerca 'Guido Dorso', con la Regione Campania, la Provincia e il Comune di Avellino, l'Autorità di bacino Liri-Volturno e Garigliano, Avellino, 28 ottobre 2002.

Ora, nel Mezzogiorno, dopo l'impegno attorno alla formazione degli ATO, anche per non perdere i contributi comunitari dei Fondi strutturali, l'attenzione è rivolta alla formazione dei Piani regionali di tutela, i quali hanno particolarmente bisogno del governo del bilancio idrico; e dunque –almeno- della individuazione preliminare del distretto previsto dalla Direttiva comunitaria.

La formazione dei Piani di tutela regionale in corso (in larga parte affidata dalle Regioni alla SOGESID), che dovrebbe attuare gli indirizzi dell'Autorità di bacino/distretto (di norma mancanti), richiede l'iniziativa coordinata delle Regioni meridionali a promuoverne la individuazione. In questa direzione, una proposta di percorso è stata avanzata ad un recente convegno di Napoli per l'area della **Campania**, sulla base del coordinamento delle Autorità di bacino (di rilievo nazionale, interregionale, regionale) gravitanti nella regione, attorno all'Autorità del Liri-Volturno e Garigliano³¹.

In queste settimane, *tra le Regioni del Mezzogiorno continentale sembra riprendere spazio l'idea di arrivare a un solo distretto per tutto il territorio dell'Italia meridionale*³²: sia per affrontare congiuntamente i problemi collegati alla interconnessione già esistente tra molti bacini; sia quelli relativi ad una azione coordinata in attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno; sia per aumentare il potere contrattuale nei confronti dello Stato centrale che appare più attento alle aree del 'profondo Nord'.

A fronte di questa ipotesi, vanno richiamati alcuni criteri discriminanti per la scelta più efficace: a) la realizzazione delle garanzie dei diritti di approvvigionamento delle acque, in primo luogo per gli usi potabili, per i diversi impieghi possibili attraverso la formazione e il rispetto del bilancio idrico, particolarmente indispensabile nei territori del Mezzogiorno, nei diversi bacini/distretti e con le loro interconnessioni; c) la riorganizzazione, funzionale e finanziaria, dell'insieme dei servizi (civili, irrigui, energetici, industriali, turistici,

³¹ [L'interesse pubblico e il governo dell'acqua. Gli enti d'Ambito campani tra la legge 'Galli' e la Direttiva europea acque 2000/60](#), convegno promosso da Regione Campania, Provincia di Napoli, ATO campani e SOGESID, con la collaborazione di 'Gruppo 183', Napoli 10 maggio 2004. Le relazioni, sul sito dell'Associazione

³² Sono ricorrenti le proposte di strutture uniche di intervento per il Mezzogiorno, quasi fosse una 'macroregione', anche dopo la fine dell'intervento straordinario: da ultimo, Antonio La Spina, *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna 2003, pagg 317-321.

ambientali) più idonea a raggiungere l'equilibrio dinamico del bilancio idrico e a governarlo con modalità ordinarie, in grado di uscire dalle cd 'emergenze' e dai relativi commissariamenti 'straordinari': troppo diffusi, discutibili e inefficaci, anche nella forma degli attuali partenariati tra Governo centrale e presidenti delle Regioni; d) la promozione di modalità effettive di partecipazione dei cittadini e di coinvolgimento dei portatori di interessi, nei luoghi più vicini al livello di utilizzo della risorsa. Come chiedono la Direttiva e soprattutto l'estensione del principio di responsabilità: alla base –assieme alla garanzia del servizio- della costruzione di quel capitale sociale che costituisce –dappertutto- la misura del rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni, innanzitutto locali.

E dunque appare discutibile una modalità di governo che assuma dimensioni tanto estese da coprire un terzo del territorio nazionale. Per rimanere all'esempio territorialmente più limitato degli ATO: quale forma di partecipazione possono essere assicurate ai Comuni che costituiscono gli ATO assieme alle Province, quando coprono una intera Regione? Del resto, i criteri che hanno presieduto alla delimitazione dei distretti negli altri Paesi dell'Unione che vi hanno già provveduto, non prevedono superaccorpamenti³³.

E' sulla base di questi discriminanti che sembra vadano definite le proposte di riassetto necessario dei governi integrati delle acque, distinguendo l'autogoverno cooperativo delle Regioni per distretti idrografici, dalle forme di coordinamento necessario a scala dell'intero territorio delle Regioni dell'Obiettivo 1 (comprensivo di Sicilia e Sardegna) .

In ogni caso, *il coordinamento delle Regioni dell'obiettivo 1 appaiono necessarie ai governi di distretto: a) modalità di supporto unitario, tecnico e finanziario*, sia per avere una sponda attrezzata alla formazione dei piani, dei programmi, per vagliare progetti comuni integrati. In questa direzione appare significativa l'intesa tra Basilicata e Puglia, di promuovere una struttura tecnica comune di servizio con SOGESID; e andrebbe verificata l'utilità di estenderla e adeguarla all'insieme delle Regioni dell'Obiettivo 1, con la loro partecipazione diretta; b) *un'azione congiunta verso il Governo centrale e l'Unione europea*; c) *una attività coordinata di qualificazione e aggiornamento delle strutture di governo ordinarie*: basta pensare al

³³ V. [Proposta di delimitazione dei distretti idrografici per le Regioni del Mezzogiorno](#), a cura della Regione Basilicata cit, pagg 6-11.

divario tra le attribuzioni degli ATO e le loro capacità reali di governare gli organismi di gestione, in primo luogo a garanzia dei cittadini/utenti del servizio ad usi civili.

Complessivamente: *vanno evitate riedizioni di interventi neocentralistici già sperimentati con esiti fallimentari* alla soglia della liquidazione dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno e proprio con il '*Progetto strategico per l'approvvigionamento idrico nel Mezzogiorno d'Italia*': allora in capo al Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno; adesso al blocco delle Regioni meridionali. Oltretutto, modalità di azioni di questo tipo, proprio sul fronte dell'acqua hanno già abbondantemente dimostrato di concentrare l'attenzione alla costruzione di ulteriori opere, naturalmente grandi, invece di partire dall'impegno prioritario per il funzionamento ordinario dei servizi, di rete e di sistema. Con la conseguente necessità di una azione locale, coordinata e qualificata di governo; e con possibilità reali di occupazione diffusa.

5. Una proposta per avviare il recepimento della Direttiva

La Direttiva stabilisce che ogni Stato dell'Unione provveda ad adottare le disposizioni amministrative adeguate, ivi compresa l'individuazione dell'autorità competente", che può essere anche "un organismo nazionale o internazionale esistente" (dunque, non un ventaglio di soluzioni gerarchicamente differenziate) e che "tutti i programmi di misure, siano coordinati in tutto il distretto idrografico (**art 3, nn 4, 6**): cioè per aggregazioni di bacini, specie di quelli minori, contigui o già interconnessi per trasferimenti d'acqua.

Ciò comporta che: *a) i distretti siano a scala di bacino idrografico, singolo o coordinato, e mai per delimitazioni amministrative; b) gli organismi di governo di distretto (pianificazione e gestione) abbiano lo stesso livello istituzionale, superando l'attuale tripartizione della 183; c) le Autorità di bacino, di rilievo nazionale, adeguatamente rafforzate, siano naturalmente candidate a diventare vere e proprie 'Autorità di distretto'.*

Come è noto, secondo la Direttiva, l'organismo di distretto (comunque lo si chiami) ha il compito di formare e attuare *il piano di gestione (art 13)*.

La realizzazione più idonea a calarsi nella realtà e nell'ordinamento del nostro Paese, dovrebbe essere individuata nell'*unificare pianificazione (oggi dell'Autorità di bacino) e*

gestione delle acqua e del suolo (in capo ad organismi diversi) nel governo integrato di distretto.

L'unificazione di governo consente di mantenere la distinzione tra le due attività di pianificazione e di gestione, ma richiede di rafforzare decisamente in sede di distretto l'interazione diretta tra l'attività e la strumentazione conoscitiva, di monitoraggio dei diversi impieghi e gestione delle acque (e del suolo) e le modalità di governo, anche economico, delle leve di concessione degli usi delle acque³⁴.

Non è una novità: già nel '98 le conclusioni unanimi della **Commissione Veltri** indicavano nettamente di andare in questa direzione: *“vanno aumentati i poteri delle Autorità di bacino in riferimento al controllo degli usi delle risorse idriche, conferendo ad esse le competenze in materia di concessioni di derivazione di acque pubbliche, al fine di operare in coerenza con i poteri ad esse attribuiti in materia di redazione del bilancio idrico, che altrimenti si ridurrebbero a mero esercizio contabile”*³⁵.

Ma, finora la legislazione del nostro Paese va in direzione diversa. Anche quella che ridistribuisce le competenze tra Stato centrale e Regioni, ignora la stessa normativa della pianificazione di bacino. Il solo cenno puntuale che vincolava i proventi ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico introitati dalla Regione “al finanziamento degli interventi di tutela delle risorse idriche e dell'assetto idraulico e idrogeologico sulla base delle linee programmatiche di bacino” (D.Lgs 112/98, art 86, n.2) è stato rapidamente abrogato (L. 388/2000, art 52).

Complessivamente, si assiste a un singolare paradosso: **mentre l'Unione europea rilancia il governo per ecosistemi di bacino/distretto e lo rafforza con i 'piani di gestione', in Italia stiamo correndo il rischio concreto che gli organismi esistenti da quindici anni (in primo luogo le Autorità di bacino di rilievo nazionale) vengano ridotti a meri centri di studio, irrilevanti: sempre più dipendenti dal Ministero (contro l'evidenza della 183 e dei pronunciamenti della stessa Corte Costituzionale, fin dal '90) e sottovalutati –finora- da troppe Regioni.**

In questa situazione, **come superare i ritardi dello Stato centrale** (che ha portato, la Commissione nei confronti dell'Italia, all'apertura di una procedura davanti alla Corte europea di giustizia) **e avviare il recepimento della Direttiva?**

³⁴ V. sopra, n.1, lett a).

³⁵ *Indagine conoscitiva sulla difesa del suolo, considerazioni conclusive* cit, n.9, pag 42.

Non è proprio il caso di inventare provvedimenti improvvisati e dall'alto, né tantomeno di rinviare ancora, magari aspettando il luglio 2006 (scadenza di attuazione della legge delega in materia ambientale (n.308/2004).

Il ritardo va superato attraverso: 1) **la formulazione di una proposta aperta, possibilmente condivisa, innanzitutto in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, allargata alla rappresentanza delle Autonomie locali, con l'apporto delle Autorità di bacino di rilievo nazionale e interregionali**, chiamate per la loro esperienza e responsabilità a dare un contributo indispensabile; 2) **la presentazione della proposta al Governo per definire congiuntamente l'atto di delimitazione, da sottoporre al Parlamento.**

I criteri appaiono ormai abbastanza chiari. Si tratta di : 1) assegnare alle attuali Autorità di bacino di rilievo nazionale, i bacini minori contigui, oltre ad identificare ovviamente Sardegna e Sicilia come ambiti di distretto; 2) raggruppare gli altri bacini, interregionali e regionali dei versanti adriatico, ionico e tirrenico, in pochi distretti: partendo dalle delimitazioni dei comprensori/bacini dell'ex Servizio idrografico e mareografico; e governando il necessario periodo transitorio con la cooperazione delle Autorità esistenti nei bacini regionali e interregionali, come col bacino pilota del Serchio; c) nelle Regioni meridionali, integrare le delimitazioni naturali dei bacini idrografici con gli schemi idrici artificiali per i trasferimenti d'acqua, nella direzione avviata dall'Accordo di programma –già citato- tra Basilicata/Puglia e Ministero LLPP del '99; oltre ad accorpare i bacini minori gravitanti nella Campania attorno all'Autorità del Liri-Garigliano e Volturno; d) promuovere le forme di coordinamento tecnico e finanziario tra le Regioni dell'Obiettivo 1, soprattutto in vista della prossima fase del Quadro Comunitario di Sostegno 2007-2013.

Un'utile base di riferimento e di confronto, da riprendere senza indugi, appare la già citata proposta -di criteri e di merito- della Regione Basilicata, presentata alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome nella seconda metà del 2004³⁶.

Oggi **le Regioni** sono contitolari con lo Stato centrale della cooperazione tecnica e istituzionale delle attuali Autorità di bacino nazionali; titolari esclusive dei bacini interregionali e regionali; titolari delle funzioni del Servizio idrografico e mareografico

³⁶ Regione Basilicata: *Proposta di delimitazione dei distretti idrografici per le Regioni del Mezzogiorno. Attuazione della Direttiva 2000/60/CE*, luglio 2004. La proposta, oltre che sul sito della regione Basilicata, è reperibile sul sito: www.gruppo183.org

nazionale, distribuite alle ARPA (in attuazione del D.Lgs 112/98, art 92)³⁷; responsabili primarie della programmazione (nella convivenza tra competenza concorrente con lo Stato centrale, in materia di governo del territorio; ed esclusiva dello Stato centrale, in materia ambientale (art 117 dell'attuale Costituzione).

Le Regioni hanno dunque la responsabilità nazionale e l'interesse comune ad assumere l'iniziativa per l'attuazione della Direttiva, promuovendo tempestivamente le intese necessarie a delimitare i distretti idrografici in tutto il territorio nazionale.

La responsabilità di proposta delle Regioni, ancora maggiore di fronte all'inadempienza del Governo centrale, richiede una capacità di iniziativa diretta, costitutiva di un **federalismo cooperativo sostenibile**. E sollecita la promozione di un continuo scambio tra il livello scientifico e quello politico decisionale, tra il livello coordinato di bacino/distretto e quello nazionale e comunitario.

Partendo dalle differenti condizioni dei bacini del Paese, oggi **le Regioni hanno la forza e la responsabilità di concorrere direttamente a formare un indirizzo nazionale unitario e condiviso nella attuazione di una Direttiva comunitaria, particolarmente innovatrice come la 2000/60**. E a fare delle opzioni di tutela e gestione di beni come l'acqua (e il suolo), leve fondamentali delle politiche economiche (territoriali ed urbanistiche, energetiche, agricole, industriali, turistiche) e della loro qualità.

30.05.2005

³⁷ “Gli uffici periferici del Dipartimento dei tecnici nazionali sono trasferiti alle regioni ed incorporati nelle strutture operative regionali competenti in materia” (art 92, n.4). Al fine di mantenere l'unitarietà del governo di bacino, il 31 marzo 2001, è stato sancito l'Accordo tra il Governo centrale e le Regioni che prevede la stipula di accordi tra le Regioni di riferimento di ciascun bacino di riferimento. Finora, l'accordo risulta sottoscritto per il bacino padano, che prevede la costituzione di un Comitato tecnico del Compartimento idrografico del fiume, operante (13 marzo 2002).