

***2000 – 2008 che cosa (non) è successo in Italia dall’entrata in vigore della
Water Framework Directive ?***

Sono passati quasi otto anni dall’entrata in vigore della Direttiva 2000/60/CE (WFD) e in Italia si è fatto poco, veramente molto poco, per mettere in atto il disegno strategico impostato da questo importante tassello del quadro legislativo comunitario.

Fin dal momento della pubblicazione della Direttiva a più livelli (tecnico, giuridico, amministrativo, politico) è stata riconosciuta la “somiglianza” dell’impostazione della WFD con l’impianto del pur frammentato quadro normativo nazionale. In particolare la Legge 183/89, con l’approccio basato sul bacino idrografico, la Legge 36/94 e il D.lgs 152/99 per altri aspetti, potevano considerarsi delle buone basi per sviluppare il progetto della WFD.

Ma dopo quasi otto anni di sostanziale stasi amministrativa e di totale disinteresse politico è assolutamente improponibile continuare a credere che l’Italia, grazie a delle buone norme - solo parzialmente attuate (meno della metà delle Regioni hanno approvato il Piano di tutela delle Acque) e sostanzialmente vecchie e non conformi - stia in qualche modo dando il suo contributo all’*azione comunitaria in materia di acque*.

Per rendersi conto di quanto il nostro Paese sia distante dalla realtà comunitaria è sufficiente dare uno sguardo, anche superficiale, ai risultati delle attività di indagine, formali ed informali, che la Commissione effettua per valutare lo stato di avanzamento delle fasi di attuazione della Direttiva nella nuova Europa a 27 Paesi membri.

Lo scorso anno la Commissione UE ha pubblicato una Comunicazione al Parlamento e al Consiglio intitolata “Verso una gestione sostenibile delle acque nell’Unione Europea - Prima fase di implementazione della Direttiva Quadro sulle Acque 2000/60/EC” (COM 2007 128 finale –SEC 2007, 363) che traccia un primo bilancio sulla qualità dell’attuazione della direttiva in Europa.

Da questa analisi emerge una situazione complessivamente più negativa del previsto. Le principali criticità riscontrate dagli Stati membri sono l’incompleta attuazione della legislazione comunitaria in materia di acque preesistente alla WFD (specialmente le direttive nitrati ed acque reflue urbane), la mancata o incompleta attuazione di alcuni aspetti chiave della WFD (come l’identificazione dei corpi idrici fortemente modificati, l’inquinamento diffuso, la tutela delle acque sotterranee, l’

analisi economica,...), la difficile comparabilità delle informazioni tra Stati membri ed anche tra singoli distretti idrografici e, in generale, la difficoltà di recuperare i dati e le informazioni rilevanti.

Questa analisi si basa sulle informazioni inviate dagli Stati membri in risposta a specifici requisiti della Direttiva (Reporting): Il confronto con gli altri 27 Paesi dell'Unione pone l'Italia in una posizione di pesante ritardo.

L'Italia, ad esempio, non è stata in grado di valutare quali e quanti corpi idrici sono oggi a rischio di non raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla Direttiva. Tale informazione è essenziale non solo al fine di impostare il programma delle misure di ripristino, ma anche per definire il regime di deroghe (eccezioni) previsto dalla Direttiva stessa che consente di spostare i termini temporali per il raggiungimento del "buono stato" o di perseguire obiettivi diversi o meno rigorosi (fornendo le necessarie giustificazioni ed impostando di conseguenza delle azioni di "rientro").

L'Italia si è guadagnato l'ultimo posto nella valutazione della performance sull'attuazione delle previsioni amministrative relative alla definizione e al governo dei Distretti Idrografici (articolo 3). Questa valutazione negativa, sebbene sia riferita alla situazione vigente quasi due anni fa, deve essere considerata tuttora attuale, vista l'enorme confusione che ancora regna sul tema Distretti/Autorità di Bacino. L'Italia occupa gli ultimissimi posti anche nella valutazione della performance relativa alla capacità di reporting e alla qualità delle informazioni sulle caratteristiche dei distretti, comprensive dell'analisi economica (articolo 5). Anche in questo caso, nonostante gli sforzi delle Amministrazioni di inviare correttamente le informazioni richieste, le cose non sono di molto migliorate, basti pensare che nessun bacino/distretto ha finora individuato nemmeno i singoli "corpi idrici" conformemente alla procedura definita dalla Direttiva. Il Gruppo 183 ha a suo tempo commentato su questo sito web il "report articolo 5" rilevandone i numerosi punti di debolezza ("Analisi del rapporto italiano sull'art.5 della direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE", 2006).

La Commissione UE esegue anche un'analisi formale sull'attuazione della Direttiva da parte degli Stati membri. Questa analisi si articola su tre diversi livelli di verifica che corrispondono a tre domande fondamentali:

1. ha lo Stato membro inviato le informazioni richieste conformemente allo scadenziario della Direttiva ?
2. le informazioni inviate sono complete e dunque coincidono con quelle richieste dalla Direttiva ?
3. i contenuti sono conformi ai requisiti della Direttiva ?

Al momento la Commissione ha completato l'analisi rispetto ai primi due livelli (invio e completezza delle informazioni) e ancora non c'è stato un pronunciamento sulla conformità dei contenuti. Tale analisi ha comunque giustificato l'avvio di tre procedure di infrazione che hanno finora determinato due sentenze di condanne ai sensi dell'articolo 226 del Trattato.

La prima procedura riguarda la trasposizione della Direttiva nell'ordinamento giuridico nazionale. La Corte di Giustizia ha emesso il 12 gennaio 2006 una sentenza di condanna nei confronti dello Stato italiano per mancato recepimento nei tempi previsti della Direttiva. Successivamente la Commissione europea, ritenendo incompleto il recepimento operato dal D.Lgs 152/2006, ha avviato una procedura per mancata esecuzione della sentenza di condanna. Il Governo italiano ha risposto riconoscendo la necessità di modificare il testo del decreto n. 152 del 2006 secondo le richieste della Commissione ed ha precisato che il recepimento delle disposizioni non trasposte sarebbe avvenuto nel contesto del processo di revisione e correzione della parte III del 152/2006. Come è noto tale processo è ancora oggi in corso e i correttivi finora prodotti non hanno superato il problema.

Risulta invece archiviata la procedura di infrazione con la quale la Commissione Europea, contestava al Governo italiano il mancato adempimento all'articolo 3 relativo all'individuazione e al governo dei bacini/distretti idrografici. La Commissione ha valutato positivamente la risposta con la quale il Governo italiano precisava la ripartizione del territorio nazionale in otto distretti idrografici istituendo in ciascun distretto idrografico l'Autorità di bacino distrettuale. La situazione descritta nella risposta del Governo italiano risulta comunque mutata in seguito all'adozione del decreto legislativo correttivo 284/2006 del 8 novembre 2006, con il quale sono state prorogate le autorità di bacino già individuate con la legge 183/89 nelle more della revisione della relativa disciplina legislativa, che dovrà essere realizzata con il decreto legislativo correttivo della parte III del D.Lgs.152/2006, ancora in fase di predisposizione. Nonostante l'archiviazione della procedura, anche in questo caso non sono stati compiuti veri passi in avanti.

La Commissione Europea ha infine emesso un parere motivato nei confronti dello Stato italiano in relazione al così detto "Report Articolo 5" contenente le analisi da effettuare a norma dell'articolo 5 per ciascun distretto idrografico. A causa del ritardo e della inefficienza nella definizione delle entità distrettuali previste dalla norma di recepimento, l'Italia ha inviato le informazioni richieste sulla base delle precedenti disposizioni legislative, e in particolare del D.Lgs 152/99 e della Legge 183/89 facendo riferimento alle Autorità di bacino di rilievo nazionale (più Sicilia e Sardegna) e alle informazioni reperibili nei (pochi) Piani di Tutela esistenti. Senza entrare nel merito della qualità delle informazioni ricevute la Commissione ha immediatamente contestato il fatto che dette

informazioni non coprivano l'intero territorio nazionale procedendo quindi nell'azione legale che ha fruttato il 18 dicembre 2007, una seconda condanna al Paese.

Il Governo ha quindi provveduto all'invio delle informazioni mancanti per evitare l'infrazione dell'art. 228 del Trattato scongiurando, per il momento, il rischio del pagamento della multa giornaliera.

La Commissione ha da tempo iniziato l'analisi della documentazione inviata dagli Stati membri in risposta ai requisiti della Direttiva relativi ai Programmi di Monitoraggio (articolo 8) e pertanto nell'immediato futuro sarà possibile sapere come la Commissione valuterà le informazioni inviate dall'Italia. Le prime elaborazioni prodotte dalla Commissione, presentate informalmente negli incontri tecnici, già mostrano l'Italia in una posizione di ritardo rispetto agli altri Stati membri.

Pochi dubbi, infine, rimangono sugli esiti di quello che sarà l'esame più approfondito dei contenuti delle informazioni che l'Italia ha inviato (il 3° livello di indagine). Basti pensare all'enorme confusione e al sostanziale fallimento sia dell'operazione "Matteoli" di riordino – semplificazione – unificazione della materia ambientale, sia dell'operazione "Pecoraro Scanio" di modifica e correzione dell'operato del suo predecessore.

Dopo otto anni siamo ancora nel bel mezzo del guado.