

5. La direttiva quadro dell'Unione Europea sulle acque e la direttiva sulle alluvioni ⁽¹⁾*

Alberto Parenti**

Abstract

L'articolo è finalizzato a offrire una descrizione di due direttive chiave per la politica europea dell'acqua: la direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la direttiva alluvioni (2007/60/CE) e la loro interazione con altri strumenti (legislativi e non) per la gestione delle acque e – più in generale - per l'attuazione della politica europea sull'ambiente. L'articolo illustra i principi, gli obiettivi e l'approccio generale della direttiva acque, con approfondimenti su alcuni aspetti chiave (stato ecologico, eccezioni, programma di misure, aspetti economici). Analogamente, per la direttiva alluvioni sono presentati alcuni elementi chiave e le ragioni per una politica europea in materia. Nelle conclusioni vengono presentate alcune raccomandazioni per la predisposizione dei nuovi piani di gestione di bacino e dei primi piani di gestione del rischio alluvioni, nella speranza che gli Stati Membri ne facciano tesoro per riconciliare gli obiettivi ambientali, sociali ed economici e garantire acqua pulita in quantità sufficiente per la natura, i cittadini e l'economia.

The article is aimed at giving a description of two key directives for the European water policy: The Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC) and their interaction with other instruments (legislative and non-legislative) for water management and — more generally — for the implementation of European policy on the environment. The article highlights the principles, objectives and the general approach of the Water Framework Directive, with information on some key aspects (ecological status, exceptions, programme of measures, and economic aspects). Similarly, for the Floods Directive some key elements are presented together with the reasons for a European policy in this area. In the conclusions some recommendations are presented for the preparation of new river basin management plans and flood risk management plans, hoping that Member States will build upon them to reconcile environmental, social and economic objectives and to ensure clean water in sufficient quantities for nature, people and the economy.

Sommario - 1. Il quadro giuridico europeo sull'acqua. 2. I principi guida e gli elementi fondamentali della direttiva sulle acque. 3. Gli elementi fondamentali della direttiva sulle alluvioni. 4. Conclusioni.

1. Il quadro giuridico europeo sull'acqua

L'acqua è una risorsa fondamentale per la vita, forse la più preziosa. L'acqua è basilare per la sopravvivenza degli uomini e degli ecosistemi naturali ed il ciclo idrologico (il continuo movimento dell'acqua attraverso il suo stato liquido, gassoso e solido) è un elemento chiave per la regolazione del clima sulla Terra.

L'acqua è anche un rilevante fattore di produzione economica. Anche se spesso l'acqua non costituisce il principale fattore produttivo, virtualmente non esiste attività economica che possa fare a meno dell'acqua.

¹ *Seminario svoltosi il 23 ottobre 2015, nell'ambito del "Terzo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee" organizzato a Roma dal CINSEDO – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo maggio – dicembre 2015.

** L'articolo, basato sull'intervento svolto al seminario, è aggiornato al mese di febbraio 2016 ed è a cura del relatore Alberto Parenti, DG ENV, Commissione europea. Le opinioni espresse sono quelle personali del relatore e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

In entrambi i casi (biologico ed economico) è importante disporre di acqua di buona qualità. Per questa ragione l'Unione Europea ha sviluppato nel corso degli ultimi decenni una politica specifica per assicurare la protezione e il ripristino della qualità delle risorse idriche in Europa, culminata nell'adozione nel 2000 della direttiva quadro sulle acque². La direttiva costituisce un rilevante esempio di legislazione ambientale moderna e innovativa, forse uno dei culmini dell'*environmental acquis* dell'UE.

La direttiva si è inserita in un contesto giuridico relativamente ampio e ha generato ulteriori strumenti legislativi, dando vita a una sorta di "famiglia giuridica europea dell'acqua" che comprende direttive "sorelle" (in certi casi preesistenti), che coprono aspetti meritevoli di trattazione specifica (acqua potabile, acque di balneazione, acque reflue urbane, nitrati) e direttive "figlie", che trovano la loro base legale nella direttiva sulle acque, completandone la portata giuridica (acque sotterranee e standard di qualità ambientale)³. Entrano a pieno titolo nella famiglia –ampliandola– la direttiva sulle alluvioni⁴ e la direttiva quadro sull'ambiente marino⁵. Lo spazio concesso non consente una trattazione di tutti gli elementi della famiglia e l'attenzione in questo articolo sarà focalizzata sugli elementi principali della direttiva sulle acque e della direttiva sulle alluvioni.

2. I principi guida e gli elementi fondamentali della direttiva sulle acque

La legislazione europea in materia di acque ha una storia relativamente lunga: già nella seconda metà degli anni settanta vennero promulgate varie norme tese a stabilire standard di protezione della salute umana e dell'ambiente in materia di emissioni inquinanti, acqua potabile, balneazione, pesca e itticultura. Tuttavia, col passare degli anni ci si rese conto che mancava un approccio coerente alla politica europea dell'acqua. Partendo da questa considerazione e attraverso un ambizioso e articolato progetto politico (erano i tempi d'oro della politica ambientale europea), si è giunti all'adozione il 23 ottobre 2000 della direttiva quadro sulle acque, una legislazione ambiziosa ma flessibile, basata su alcuni principi guida:

- La protezione di tutte le acque europee (fiumi, laghi, acque sotterranee, zone costiere, corpi idrici artificiali) sulla base di principi e obiettivi comparabili tra paesi membri per assicurare una sufficiente quantità di acqua in buona qualità per soddisfare i bisogni umani e naturali.
- Una gestione idrica integrata capace di riunire in un unico quadro coerente tutti gli elementi relativi alla gestione della risorsa acqua (estrazione, uso, trattamento, inquinamento, scarsità, potabilità, etc.)
- Una pianificazione di lungo periodo (basata su cicli di 6 anni) per le decisioni strategiche, tecniche, finanziarie e politiche.
- Il coinvolgimento attivo dei cittadini e di altri portatori d'interesse nella formulazione delle politiche, principalmente attraverso dei processi obbligatori di consultazione pubblica.

² 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.

³ Direttiva 98/83/CE del Consiglio del 3 novembre 1998 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano; Direttiva 2006/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2006, relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione e che abroga la direttiva 76/160/CEE; Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane; Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dell'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole; Direttiva 2006/118/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento; Direttiva 2008/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque.

⁴ Direttiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

⁵ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.

2.1 Gli obiettivi

L'obiettivo di protezione delle acque europee proposto dalla direttiva si articola su due livelli. Da un lato ci sono gli obiettivi di carattere generale:

- Impedire il deterioramento, proteggere e migliorare lo stato delle acque e degli ecosistemi dipendenti dall'acqua;
- Favorire l'uso sostenibile dell'acqua;
- Tendere alla protezione rafforzata e al miglioramento dell'ambiente acquatico, per esempio attraverso la riduzione delle emissioni inquinanti;
- Assicurare la graduale riduzione dell'inquinamento delle acque sotterranee;
- Contribuire a mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità.

Dall'altro lato, l'articolo 4 prevede degli obiettivi ambientali specifici e vincolanti, che sono suddivisi sulla base della classificazione dei corpi idrici introdotta dalla direttiva (acque superficiali, acque sotterranee, corpi idrici artificiali o fortemente modificati). Centrale è il concetto di "buono stato delle acque" che seppur con alcune variazioni e specificità legate alla categoria del corpo idrico considerato, è composto principalmente da due elementi: lo stato ecologico e lo stato chimico. Senza entrare troppo nel dettaglio, per stato ecologico s'intende la risultante di un'analisi che unisce la qualità biologica del corpo idrico (ad esempio l'abbondanza di flora acquatica e fauna ittica) ad altri parametri morfologici, quali ad esempio la portata idrica o la struttura dell'alveo fluviale, e chimici. Per le acque superficiali, la direttiva prevede 5 categorie di stato, dall'elevato (ossia condizioni biologiche, morfologiche e chimiche ottimali, tipiche di una pressione antropica pressoché nulla) al cattivo, quando invece le pressioni generano parametri altamente negativi. Per definire lo stato chimico occorre monitorare la presenza di una serie d'inquinanti chimici considerati particolarmente pericolosi che possono determinare uno stato chimico "buono" o "non buono". Dalla combinazione di stato ecologico e chimico si ottiene la valutazione complessiva dello stato del corpo idrico considerato⁶.

La direttiva prospetta l'obiettivo ambizioso di raggiungere il buono stato di tutte le acque europee entro il 2015. Sulla base dei dati raccolti e delle proiezioni effettuate, si calcola che solo il 53% delle acque europee abbia raggiunto tale obiettivo. La metafora del bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto sembra adattarsi molto bene alla valutazione di questo dato: i pessimisti sottolineeranno l'ancora considerevole distanza dall'obiettivo annunciato, mentre gli ottimisti porranno l'accento sul miglioramento rispetto ai dati precedenti, che nel 2009 indicavano il 43% (ossia un progresso di quasi un quarto in termini relativi nell'arco di 6 anni). Un'analisi più obiettiva del dato ci dice che c'è stato indubbiamente un miglioramento, che acquisisce ancora più valore perché raggiunto in un periodo caratterizzato da una profonda e persistente crisi economica che ha ridotto la disponibilità di fondi pubblici per la salvaguardia delle acque europee. Tuttavia, il miglioramento è troppo lento e limitato per essere celebrato entusiasticamente e indica chiaramente che saranno necessari più sforzi nei prossimi anni da parte di tutti gli attori coinvolti.

2.2 L'approccio di bacino idrografico e i piani di gestione

Una delle novità più rilevanti introdotte dalla direttiva sulle acque è l'approccio di bacino idrografico per la sua attuazione. Le unità territoriali di riferimento non sono quindi più unicamente politiche o amministrative come in altri elementi dell'*acquis communautaire*, ma principalmente geografiche e idrologiche. La direttiva estende all'intero territorio europeo un concetto, quello del

⁶ Questo in realtà vale solo per le acque superficiali, ma può essere considerato una buona esemplificazione di come funziona il meccanismo introdotto dalla direttiva per la valutazione dello stato dei diversi tipi di acque.

distretto di bacino, che aveva dimostrato la sua efficacia in alcuni esempi precedenti, tra cui quello rilevante del Reno, secondo fiume dell'Unione per lunghezza. La logica è semplice: tutte le acque che convergono verso un unico estuario determinano lo stato di un bacino idrografico, quindi devono essere considerate in maniera olistica e integrata, oltre la sovranità degli Stati e le delimitazioni amministrative create dall'uomo. Altrimenti analisi parziali e interventi non coordinati potrebbero portare a valutazioni scorrette e a risultati non efficaci: l'inquinamento di un tributario o la creazione di una diga idroelettrica devono essere analizzati e gestiti avendo presente le ripercussioni sull'intero equilibrio di bacino per giungere a scelte strategiche ottimali. Corollario importante di tale approccio è la necessità di creare dei meccanismi sovranazionali di cooperazione (ma anche interni, tra le varie divisioni amministrative, e questo ahimè è il tallone d'Achille dell'attuazione della direttiva in Italia) che siano capaci di sviluppare e attuare strategie condivise ed efficaci⁷.

Per ogni bacino idrografico (circa 180 nell'Unione Europea) la direttiva richiede la predisposizione di piani di bacino per la gestione delle risorse idriche. I primi piani dovevano essere elaborati dai paesi membri entro il 2009. Ogni piano deve contenere vari elementi (descrizione e caratteristiche del bacino, principali pressioni e impatti delle attività antropiche⁸, obiettivi ambientali, reti di monitoraggio, etc.) ma forse quello più importante - almeno sotto l'aspetto gestionale - è il cosiddetto "programma di misure", ossia un'estesa e variegata serie di strumenti giuridici o economici (a carattere cogente o volontario) tesi al raggiungimento degli obiettivi applicabili al bacino considerato. La direttiva stabilisce 2 categorie principali di misure:

- Misure di base, a carattere prevalentemente obbligatorio. Esse possono sia fare riferimento a norme introdotte da altre direttive che sono intimamente collegate agli obiettivi della direttiva acqua⁹, oppure possono tradursi in una serie di misure amministrative ed economiche aventi lo scopo di risolvere o mitigare le principali pressioni sui corpi idrici. Si passa, ad esempio, da divieti di scarichi inquinanti a politiche di prezzi dell'acqua che incentivino un uso efficiente; da programmi di monitoraggio a regole per l'estrazione dell'acqua.
- Misure supplementari, a carattere sia obbligatorio che volontario, che devono essere attivate dalle autorità responsabili nel caso in cui le misure di base si rivelino insufficienti a raggiungere gli obiettivi prefissati. Anche in questo caso la direttiva suggerisce una lunga lista di possibili misure supplementari nell'Allegato VI: dagli impianti di desalinizzazione a progetti educativi; dai codici di buone pratiche a piani di gestione della domanda dell'acqua.

Per essere efficaci, è importante che le misure siano selezionate sulla base di un'attenta valutazione delle pressioni che determinano lo stato delle acque in cui si va ad intervenire. Se l'analisi è incorretta o lacunosa, le misure selezionate saranno inevitabilmente insufficienti o addirittura inutili. Contemporaneamente, le misure devono essere "*cost-effective*" e a tal scopo la direttiva richiede che venga effettuata un'analisi economica degli usi dell'acqua fatti in un determinato bacino (art. 5) e una stima dei costi potenziali delle misure selezionate.

I piani di bacino sono validi 6 anni e entro il 22 marzo 2016 i paesi membri devono notificare alla Commissione Europea la seconda generazione di piani di bacino, che saranno attentamente valutati

⁷ Si veda ad esempio il lavoro portato avanti dall' *International Commission for the Protection of the Rhine (ICPR)*, che tra i vari successi può annoverare il ritorno del salmone nel fiume, <http://www.iksr.org/en/topics/ecology/plants-and-animals/fish/salmon-is-progressing/index.html>

⁸ Le principali pressioni che possono portare ad un deterioramento dello stato dei corpi idrici sono l'inquinamento diffuso generato da attività agricole (improprio uso di fertilizzanti), l'inquinamento puntuale (scarichi industriali), le modificazioni idro-morfologiche (un canale navigabile, una diga idroelettrica) e in generale un'eccessiva estrazione ad esempio per l'irrigazione.

⁹ Così ad esempio è fondamentale per il raggiungimento del buon stato delle acque che la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane sia attuata nella sua interezza (art. 11.3.a).

nel biennio successivo. Infatti, nel 2018 la Commissione dovrà presentare al Parlamento Europeo e al Consiglio un rapporto che analizza la qualità di tutti i piani di bacino adottati e la loro efficacia nel raggiungimento degli obiettivi della direttiva.

2.3 Le deroghe

Un importante elemento di flessibilità rintracciabile nella direttiva sono le deroghe al raggiungimento degli obiettivi ambientali. Le deroghe possono essere richieste dai paesi membri per singoli corpi idrici e devono essere inserite nei piani di gestione con tutte le informazioni pertinenti, in particolar modo le motivazioni addotte per la loro applicazione. La Commissione Europea valuta tali motivazioni, verificando se tutte le condizioni richieste dalla direttiva siano state espletate.

La prima deroga è in realtà una proroga (art. 4.4): il raggiungimento degli obiettivi può essere posticipato alla fine dei cicli successivi (2021 o al massimo 2027), nel caso in cui si possa dimostrare che esiste o una difficoltà tecnica, o dei costi d'intervento sproporzionati o condizioni naturali che rendano impossibile il raggiungimento degli obiettivi entro il 2015. Questo è spesso il caso dell'inquinamento diffuso a seguito di attività agricole, a causa di un uso improprio di fertilizzanti e pesticidi. Esiste, infatti, un apprezzabile sfasamento temporale tra l'attuazione di misure di riduzione del carico inquinante di tipo diffuso e gli effetti migliorativi sulla qualità dei corpi idrici (in particolare quelli sotterranei). In tali casi è sensato concedere un differimento degli obiettivi, a condizione che vi siano dei programmi credibili ed efficaci di limitazione nell'uso di fertilizzanti e pesticidi.

La seconda deroga può essere richiesta qualora un corpo idrico sia così condizionato dalle attività umane oppure presenti delle condizioni naturali tali da rendere impossibile o spropositatamente costoso il raggiungimento degli obiettivi ambientali (art. 4.5). Questo può essere il caso ad esempio di un fiume che passa attraverso un'area ad alta industrializzazione che ha generato storicamente un livello d'inquinamento tale da rendere irrealistico attendersi il raggiungimento del buono stato. In situazioni simili gli obiettivi possono essere ridimensionati.

La terza deroga prevista è a carattere esclusivamente temporaneo e può essere accordata in casi di forza maggiore, ad esempio per eventi naturali catastrofici imprevedibili come un'alluvione o una siccità prolungata (art.4.6). E' ragionevole che a fronte di tali calamità gli obiettivi ambientali della direttiva passino in secondo piano e possano essere temporaneamente sospesi.

Infine, l'ultima deroga (art. 4.7) riguarda la modifica dei corpi idrici per nuove attività umane di sviluppo sostenibile rispondenti a motivi imperativi d'interesse pubblico (ad esempio una grande diga idroelettrica capace di fornire energia a una porzione importante del territorio circostante) o ragioni di salute pubblica (ad esempio delle infrastrutture "grigie", ossia a base di cemento, costruite a difesa dalle alluvioni). Occorre però sempre selezionare l'opzione migliore sotto un profilo ambientale (a costi non sproporzionati).

Queste deroghe dimostrano la modernità della direttiva, che è capace di contemperare le varie esigenze economiche, sociale e ambientali introducendo un sistema chiaro e strutturato per dare un'applicazione concreta al principio di sviluppo sostenibile.

2.4 Il recupero dei costi dei servizi idrici

Altra novità rilevante introdotta dalla direttiva è il riferimento ad alcuni principi economici che devono essere applicati per valutare la sostenibilità dell'uso delle risorse idriche. Già l'articolo 5 prescrive che per ogni distretto idrografico venga fatta un'analisi economica degli usi dell'acqua. Tale analisi, una sorta di "fotografia" della rilevanza economica della risorsa e dei principali attori economici presenti nel bacino considerato, è la base tecnica per l'applicazione del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, come stabilito dall'articolo 9: entro il 2010 gli Stati devono assicurare da un lato che le politiche dei prezzi incentivino un uso efficiente dell'acqua e dall'altro

che i principali utilizzatori dell'acqua (agricoltura, industria e famiglie) contribuiscano in maniera adeguata al recupero dei costi dei servizi idrici, facendo riferimento al principio ormai fondamentale che "chi inquina paga". Per servizi idrici s'intendono tutti i servizi di estrazione, arginamento, stoccaggio, trattamento e distribuzione, di acque superficiali o sotterranee; oppure le strutture per la raccolta e il trattamento delle acque reflue, che in seguito scaricano nelle acque superficiali. Da una recente pronuncia della Corte Europea di Giustizia¹⁰ si può desumere un'ampia accezione di servizi idrici, non limitata alla fornitura o trattamento delle acque: così ad esempio se un arginamento è stato realizzato per il funzionamento di una centrale idroelettrica, il costo di tale servizio idrico deve essere recuperato ed è quindi imputabile al gestore della centrale. Ma quali sono questi costi? La direttiva richiede esplicitamente che si vada oltre i meri costi economici e finanziari (costi del capitale, gestionali e di manutenzione) e che vengano considerati anche i costi ambientali, ossia gli eventuali danni all'ecosistema, e quelli della risorsa, ossia il costo-opportunità legato al fatto che l'acqua impiegata non è più disponibile per usi alternativi. Tornando all'esempio della centrale idroelettrica, il costo ambientale può essere calcolato sulla base degli impatti generati dall'arginamento (diminuzione di flusso ecologico, alterazione del trasporto dei sedimenti, interruzione della migrazione dei pesci, etc.), mentre il costo della risorsa può essere calcolato sulla base della minor disponibilità d'acqua per le attività economiche a valle (irrigazione per agricoltura, pesca, turismo, etc.), elemento particolarmente critico in zone caratterizzate da scarsità idrica. Come in altre circostanze, la direttiva prevede una deroga al principio del recupero dei costi: l'articolo 9.4 specifica che determinate attività d'impiego delle acque possono essere escluse dal recupero dei costi, a condizione che questo sia legato a prassi consolidate, che tale esclusione non pregiudichi il raggiungimento degli obiettivi della direttiva e che i motivi siano indicati nel piano di gestione (come richiesto anche per le deroghe dell'articolo 4). Come è noto, una deroga deve essere interpretata in maniera restrittiva e nel caso in cui vengano escluse del recupero di costi attività che esercitano forti pressioni sui corpi idrici (come ad esempio le attività agricole), è fondamentale che nel piano di gestione non solo siano indicati i motivi di tale esclusione ma anche i mezzi alternativi con cui verranno raggiunti gli obiettivi, ad esempio attraverso l'imposizione di nuove tasse alla collettività. In altre parole, se per scelte politiche un settore non paga l'acqua che usa o per l'inquinamento che provoca, ci dovrà sempre essere qualcun altro a pagare per lui.

2.5 Il ruolo della Commissione Europea nell'attuazione della direttiva sulle acque

Sin dall'entrata in vigore della direttiva nel 2000, la Commissione Europea ha svolto un ruolo vitale -in linea con le sue prerogative- per facilitare la sua attuazione nell'Unione Europea. Al di là dei pur importanti sviluppi legislativi¹¹, il lavoro della Commissione si è concentrato su due aree principali: da un lato il sostegno ai paesi membri e ad altri portatori d'interesse nell'interpretazione ed applicazione della direttiva, dall'altro il controllo del rispetto delle norme introdotte per la salvaguardia delle acque europee.

La necessità di fornire un aiuto permanente all'attuazione della direttiva nasce da una serie di considerazioni che vanno dalla complessità tecnico-scientifica delle sue disposizioni alle numerose e correlate scadenze, che rendono la programmazione e il ripperimento delle necessarie risorse finanziarie particolarmente ardui. Il tutto a fronte di una capacità tecnica e amministrativa ancora limitata, soprattutto in alcuni paesi membri. Così dopo appena 5 mesi dall'entrata in vigore della direttiva, la Commissione Europea e i paesi membri si sono accordati per creare un sistema permanente di dialogo che permettesse sia lo scambio di informazioni e *best practices* che la soluzione di aspetti tecnici e pratici: il *Common Implementation Strategy* (CIS). Il suo obiettivo è di consentire un'applicazione coerente e armoniosa della normativa in tutta l'Unione e di minimizzare

¹⁰ Causa C-525/12 Commissione vs Germania.

¹¹ Si fa riferimento alle proposte legislative per le due direttive derivate (le cosiddette "figlie": acque sotterranee e standard di qualità ambientale) che stabiliscono norme più dettagliate per il raggiungimento del buono stato chimico e quantitativo.

sia le dispute tra paesi per i corpi idrici internazionali che le procedure d'infrazione per cattiva attuazione della direttiva. Dopo oltre 15 anni di lavoro, si può legittimamente considerare il CIS come un esempio di cooperazione efficiente tra la Commissione Europea e paesi membri per l'attuazione *dell'acquis communautaire*: lo testimoniano gli oltre 30 documenti di orientamento approvati¹² e il numero considerevole d'incontri, sia a livello tecnico che politico, che hanno non solo chiarito importanti aspetti operazionali o interpretativi, ma anche gettato le basi per ulteriori sviluppi in materia.

Il secondo grande campo d'azione della Commissione Europea (nell'acqua come in altre aree) è garantire che il diritto dell'UE sia correttamente applicato in tutti i paesi membri. Per fare ciò la direttiva richiede alla Commissione Europea di valutare a intervalli regolari, basati sui cicli di 6 anni, la qualità dell'applicazione della stessa, attraverso una serie di rapporti al Parlamento Europeo e al Consiglio (ossia gli stessi paesi membri). L'ultimo rapporto, il quarto, è stato adottato il 9 marzo 2016¹³. I rapporti includono anche una serie di raccomandazioni, sia generali che specifiche per paese, che dovrebbero guidare le scelte nel ciclo successivo di pianificazione. Vedremo in dettaglio alcune delle raccomandazioni per l'Italia nelle conclusioni.

I rapporti non sono l'unica azione di *enforcement* condotta dalla Commissione Europea. Ad essi si affianca la procedura d'infrazione, che spesso ha origine da informazioni ricevute da cittadini che segnalano un problema nel territorio in cui vivono. Tali segnalazioni, soprattutto quando surrogate da prove concrete, sono un patrimonio importantissimo per svolgere l'attività di "custode dei trattati" tipica della Commissione Europea, che non ha le risorse per valutare da vicino lo stato degli oltre 130.000 corpi idrici presenti l'Unione Europea. Abbiamo fatto riferimento in precedenza a una pronuncia della Corte Europea di Giustizia sul caso del recupero dei costi dei servizi idrici. In realtà, adire la Corte è solo la punta dell'iceberg della lunga e corposa procedura d'infrazione, che generalmente (e fortunatamente) finisce molto prima con scambi più o meno formali nel contraddittorio tra Commissione Europea e paese membro che non sta apparentemente ottemperando agli obblighi della direttiva.

In sintesi, il ruolo della Commissione Europea può essere descritto usando la metafora del bastone (rispetto delle norme) e carota (sostegno nell'attuazione). Un'efficiente modulazione di questi due elementi è la condizione essenziale per raggiungere gli obiettivi di salvaguardia e miglioramento delle acque europee.

3. Gli elementi fondamentali della direttiva sulle alluvioni

3.1 Scopo e principi

Nella famiglia giuridica europea dell'acqua, la direttiva sulle alluvioni si pone in stretto contatto con la direttiva sulle acque, sposandone alcuni principi cardine -tra cui l'approccio di bacino idrografico e la programmazione attraverso piani pluriannuali di gestione- e completandone la portata. Infatti, la direttiva sulle acque, pur facendo riferimento alle alluvioni, non si poneva come obiettivo quello di ridurre il rischio di tali calamità naturali. Per questo il legislatore europeo, di fronte all'aumentare dei fenomeni e dei danni ad essi associati, ha deciso di promulgare il 23 ottobre del 2007 una direttiva specifica con lo scopo di istituire un quadro pan-europeo per la valutazione e gestione del rischio alluvione in modo da ridurre eventuali conseguenze negative per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche. Ma cos'è il rischio alluvione? E' la risultante dalla combinazione della probabilità di un evento alluvionale e le potenziali conseguenze negative: aumenta quindi secondo la predisposizione di un territorio alle alluvioni (verificabile ad esempio sulla base di quanto avvenuto in passato o delle caratteristiche idro-morfologiche) e l'uso

¹² <https://circabc.europa.eu/w/browse/a3c92123-1013-47ff-b832-16e1caaafc9a>

¹³ Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo e al Consiglio, Direttiva quadro Acque e direttiva Alluvioni: azioni a favore del "buono stato" delle acque unionali e della riduzione dei rischi di alluvioni. COM/2015/0120.

che è stato fatto di tale territorio: se vi sono molti insediamenti abitativi e attività economiche, i danni – oltre a quelli, incalcolabili, di perdite di vite umane - possono essere potenzialmente assai elevati.

Come detto, la direttiva si basa su alcuni principi tipici della politica europea dell'acqua. Oltre a utilizzare il ben noto approccio di bacino idrografico, la direttiva fa riferimento al principio di sussidiarietà: obiettivi, misure e priorità devono essere definiti sulla base delle condizioni locali, che possono variare significativamente da paese a paese ma anche da regione a regione all'interno dello stesso paese. A tal riguardo, l'approccio di bacino idrografico appare ampiamente giustificato e funzionale al raggiungimento degli obiettivi della direttiva. Altro principio chiave è quello della solidarietà tra paesi che condividono dei bacini internazionali: si devono evitare misure che possano aumentare i rischi di alluvione a valle o monte, in una sezione del bacino sotto la giurisdizione di un altro paese. Così ad esempio opere infrastrutturali a monte per accelerare il deflusso delle acque in caso di alluvione possono essere deleterie a valle, aumentando la portata della piena e i conseguenti danni. Corollario di questo principio è la necessità di garantire un efficace scambio d'informazioni e di coordinare le misure di prevenzione tra paesi che condividono un bacino internazionale, che richiede necessariamente la predisposizione di un unico piano internazionale di gestione del rischio alluvioni¹⁴.

Altro elemento importante è l'esigenza di tenere in considerazione gli effetti dei cambiamenti climatici, che come ormai noto possono aggravare l'entità delle calamità naturali e aumentare i conseguenti danni. In maniera simile a quanto previsto dalla direttiva sulle acque, i paesi membri devono inoltre incoraggiare la partecipazione attiva di tutti i portatori d'interesse e mettere a disposizione del pubblico tutte le informazioni pertinenti.

Infine, è importante sottolineare come la direttiva dedichi un articolo intero, il nono, al coordinamento con la direttiva sulle acque per migliorare l'efficacia delle misure prese, per assicurare lo scambio delle informazioni e per realizzare sinergie e vantaggi comuni. Appare evidente che le due direttive debbano essere attuate in maniera sinergica: le politiche sugli usi idrici (ad esempio la costruzione di uno sbarramento in un fiume) devono tenere conto degli impatti potenziali sul rischio di alluvione. Contemporaneamente, le alluvioni sovente comportano fenomeni di sversamento e conseguente inquinamento, che vanno inevitabilmente a incidere sullo stato ecologico e chimico dei corpi idrici interessati. Tipici interventi sinergetici tra le due direttive sono le cosiddette "misure naturali di ritenzione idrica" (traduzione sfortunata dell'inglese *Natural Water Retention Measures*) che indicano soluzioni naturali per ridurre i danni alluvionali, producendo benefici più ampi a natura e cittadini, come ad esempio il ripristino di piane alluvionali o di zone umide, che non solo trattengono l'acqua in caso di alluvione, ma forniscono anche altri servizi ecologici, come zone di rifugio per la biodiversità e attività di purificazione delle acque, contribuendo così al miglioramento dello stato ecologico¹⁵.

3.2 La gestione delle alluvioni

Qual è il rischio alluvione che corre l'Unione Europea? Le alluvioni sono considerate degli eventi naturali imprevedibili, per cui è difficile fornire una stima precisa del rischio ad esse associato. E' stato comunque calcolato che se non vengono prese misure aggiuntive (*no adaptation scenario*) i danni annuali in Europa ammontano a oltre 20 miliardi di euro all'anno nel 2020¹⁶. Circa 22 milioni di Europei sono a rischio di alluvioni fluviali e solo l'Italia ha riportato 63.000 aree con

¹⁴ Se ogni parte nazionale di un distretto di bacino internazionale è contata separatamente, il numero totale di distretti nell'UE ammonta a 170, di cui oltre la metà (91) hanno una componente internazionale per la quale deve essere predisposta una valutazione coordinata del rischio alluvioni. Si veda ad esempio il lavoro specifico svolto in seno alla *International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR)*, <https://www.icpdr.org/main/issues/floods>.

¹⁵ Più informazioni al riguardo su: <http://www.nwrm.eu/guide-it/>

¹⁶ "Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation", JRC 2014.

pericolosità di alluvione! Sono dati inquietanti se si considerano anche le perdite di vite umane che sono normalmente associate a tali eventi.

La storia europea di questi ultimi anni è costellata di alluvioni e il trend sembra purtroppo in aumento a causa principalmente di due fattori: gli effetti del cambiamento del clima e il crescente consumo di suolo che una volta cementificato non è più capace di svolgere il servizio naturale di ritenzione delle acque. La risposta proposta dalla direttiva a tale rischio crescente è incentrata su tre concetti base: prevenzione, protezione e preparazione. Per dare applicazione a tali concetti, la direttiva richiede ai paesi membri di portare a termini tre passaggi interdipendenti con scadenze precise:

1. Valutazione preliminare del rischio: i paesi membri, per ogni distretto idrografico, devono identificare i rischi potenziali sulla base di alcuni elementi chiave, quali ad esempio le informazioni sulle alluvioni avvenute in passato, la valutazione di potenziali conseguenze negative future, etc. (art. 4 e 5). La scadenza per tale valutazione era il 22 dicembre 2011.
2. Mappature: i paesi membri erano tenuti a produrre entro il 22 dicembre 2013 delle mappe della pericolosità con degli scenari probabilistici sugli eventi alluvionali e delle mappe del rischio indicanti le potenziali conseguenze negative su abitanti, attività economiche, e impianti potenzialmente inquinanti (art. 6).
3. Piani di gestione del rischio di alluvioni. Analogamente a quanto visto per la direttiva sulle acque, il piano di gestione è lo strumento principe, utilizzato in questo caso per prepararsi a reagire in maniera efficace in caso di alluvione, sulla base di tutte le informazioni raccolte ai punti 1 e 2. Tali piani di gestione devono essere adottati entro il 22 dicembre 2015 e notificati alla Commissione Europea nei tre mesi successivi.

Dato che le condizioni sul territorio possono variare nel corso degli anni (spesso purtroppo in senso negativo) a seguito dell'intensificarsi degli effetti dei cambiamenti climatici o del maggior consumo di suolo, la direttiva prescrive un riesame dei tre passaggi (valutazione preliminare, mappature, piani di gestione) ogni 6 anni, in modo da fornire un quadro il più possibile aggiornato della situazione e da assicurare la predisposizione delle misure di prevenzione e intervento più efficaci possibili.

4. Conclusioni

Il biennio 2015-16 è indubbiamente un momento cruciale per l'attuazione delle due direttive che abbiamo analizzato in quest'articolo. Entro marzo 2016 gli Stati membri dell'Unione Europea dovranno aver notificato alla Commissione Europea sia l'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici che i primi piani di gestione del rischio di alluvioni. C'è molta attesa a Bruxelles per questi documenti, con la speranza che il lavoro di supporto, chiarificazione e controllo svolto in questi anni dalla Commissione Europea sia stato recepito e applicato dalle autorità nazionali preposte alla loro redazione, in modo da superare le incongruenze e le lacune emerse dalla valutazione dei primi piani adottati nel 2009. Entrambe le direttive richiedono alla Commissione Europea di valutare i piani e predisporre dei rapporti per il Parlamento Europeo e il Consiglio che indichino i progressi nell'attuazione a livello nazionale. Il rapporto relativo alla direttiva sulle acque avrà un peso specifico importante, in quanto costituirà la base principale per il riesame della direttiva, da attuarsi entro il 2019.

Nei precedenti rapporti sull'attuazione della direttiva, la Commissione Europea ha prodotto una serie di raccomandazioni generali e altre specifiche per ogni paese membro. L'ultimo rapporto (2015) copre sia la direttiva sulle acque che quella sulle alluvioni e per quanto concerne l'Italia ci preme qui menzionare sinteticamente alcune di esse. Per migliorare la qualità di applicazione delle due direttive, l'Italia dovrebbe:

- Assicurare che misure siano "*cost-effective*" sulla base di solide informazioni sulla valutazione dello stato dei corpi idrici e delle pressioni presenti;
- Indicare chiaramente i costi delle misure e i fondi disponibili per finanziarle;
- Applicare le deroghe in maniera più trasparente e inserire le relative giustificazioni nei piani di bacino, specialmente per quanto concerne il settore idroelettrico;
- Introdurre delle politiche di prezzi dell'acqua appropriate (usando ad esempio contatori volumetrici, specialmente in agricoltura) per incentivare un uso efficiente;
- Migliorare il coordinamento tra Regioni e Autorità di bacino, specialmente per il monitoraggio e le analisi richieste dalla direttiva;
- Introdurre delle norme vincolanti per gli agricoltori per migliorare l'uso di fertilizzanti;
- Riesaminare sistematicamente i permessi di estrazione e, ove necessario, modificarli per assicurare il raggiungimento degli obiettivi ambientali.

Per la direttiva sulle alluvioni, la Commissione Europea raccomanda all'Italia di investire maggiormente in capacità e tecnologia, compreso il sistema europeo d'informazione geografica Inspire¹⁷, e di adottare un approccio armonizzato (a livello metodologico e amministrativo) nella predisposizione dei piani per evitare difformità tra distretti nella fase di notifica. Inoltre, una raccomandazione di carattere generale per entrambe le direttive riguarda il ricorso in caso d'incertezze ai numerosi documenti di orientamento prodotti in seno alla CIS.

In definitiva, è lecito affermare che lo stato delle acque europee è in fase di miglioramento grazie ai progressi avvenuti nell'attuazione dei vari elementi che compongono la politica europea sull'acqua. Tuttavia tale miglioramento è troppo lento per destare entusiasmo e tutti gli attori coinvolti da Bruxelles sino alle comunità locali devono compiere uno sforzo addizionale per consentire una gestione efficiente di una risorsa preziosa, l'acqua di buona qualità, che sta divenendo sempre più scarsa. La sfida per tutti è trovare la maniera più consona per riconciliare gli obiettivi ambientali, sociali ed economici garantendo acqua pulita in quantità sufficiente per la natura, i cittadini e l'economia.

¹⁷ <http://inspire.ec.europa.eu/>