

La normativa comunitaria in materia di acque

di Laura De Vito

SOMMARIO: Introduzione – 1. L'evoluzione della normativa comunitaria in materia di risorse idriche – 1.1 La direttiva quadro 2000/60/CE: Verso una gestione sostenibile delle acque in Europa – 1.2 La partecipazione pubblica – 1.3 L'analisi economica nella direttiva 2000/60/CE – 1.3.1 Il *full cost recovery principle* e la sua elaborazione nel procedimento legislativo – 1.3.2 Il *full cost recovery* e la direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale – 1.4 La gestione delle risorse idriche in Italia – Conclusioni – Bibliografia

Introduzione

Le problematiche riguardanti l'acqua e la gestione delle risorse idriche hanno, da sempre, rappresentato un fattore decisivo per lo sviluppo della società. Infatti, non soltanto la nostra esistenza sulla Terra, ma anche tutte le attività antropiche, comprese quelle produttive ed economiche, dipendono completamente da questa risorsa.

In passato, l'acqua era considerata una risorsa illimitata, e, di conseguenza, veniva ricondotta nella categoria dei "beni liberi". In realtà, se si guarda ai dati sulla situazione globale delle risorse idriche, ci si rende conto che meno dell'1% dell'acqua del Pianeta è disponibile per il consumo da parte dell'uomo; attualmente più di 1, 2 miliardi di persone non hanno la possibilità di consumare acqua potabile, e si stima che nel 2025 saranno 3, 5 miliardi, anche a causa del continuo *boom* demografico¹.

L'acqua è, dunque, un bene limitato e prezioso, la cui importanza strategica è stata il fulcro di importanti riflessioni. Alla fine degli anni Cinquanta Karl Wittfogel poneva il controllo di questa risorsa alla base della teoria sulla nascita delle prime civiltà². La sua teoria delle "società idrauliche" rappresenta lo sviluppo dell'ipotesi secondo la quale il "modo di produzione asiatico" aveva avuto origine dalla necessità di garantire, in zone caratterizzate dalla presenza di giganteschi fiumi e di vaste aree desertiche, lo sfruttamento economico delle risorse idriche per mezzo

¹ Cfr. GRECO PIETRO, *Pianeta acqua*, Franco Muzzio Editore, Roma, 2004, pp 9-10.

² WITTFOGEL KARL, *Il dispotismo orientale*, SugarCo, Milano.

dell'attribuzione allo Stato delle funzioni di imprenditore generale della irrigazione pianificata delle valli fluviali³. Poco più tardi John Fitzgerald Kennedy affermava che "chi avrà risolto il problema dell'acqua meriterà due premi Nobel, uno per la pace e uno per la scienza". La lungimiranza di questa riflessione è oggi confermata dal crescere, sulla scena internazionale, del rischio di conflitti dovuti alla carenza di acqua⁴, divenuta ormai vero e proprio "oro blu". Si parla, per il secolo a venire, di una "crisi dell'acqua", se non addirittura di *water bomb*, legata a quattro circostanze, ossia alla grande disparità nella ripartizione mondiale delle risorse; alle perdite ed alle gestioni inefficaci e distruttive delle risorse esistenti; alla crescita delle fonti di inquinamento ed all'aumento demografico continuo⁵.

L'acqua è senza dubbio un diritto umano imprescindibile ed è un problema che riguarda tutti. La sua scarsità e i rischi correlati all'esaurimento delle scorte costituiscono una sfida impegnativa da affrontare necessariamente nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile, tutelando, quindi, la possibilità delle generazioni future di usufruirne⁶.

Questa problematica è stata trattata anche nell'ambito dell'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), che ha recentemente pubblicato l'*Environmental Outlook to 2030*⁷. Nel documento si evidenziano soluzioni politiche per far fronte al cambiamento climatico, alla perdita di biodiversità, alla scarsità

³ Cfr. PELLICANI LUCIANO, *Dalla società chiusa alla società aperta*, Rubbettino, Catanzaro, p. 85. In realtà, osserva lo stesso Pellicani: "E' poco plausibile che ci sia stato un momento in cui i coltivatori si siano resi conto che sarebbe stato vantaggioso per tutti trascendere l'organizzazione tribale e unire le loro forze in una sola grande organizzazione, capace di eseguire opere di irrigazione su vasta scala e che, da tale loro decisione si sia poi scaturito il corpo di funzionari separato dai produttori diretti, il quale, accumulando progressivamente potere, si sia trasformato in un onnipotente apparato burocratico- manageriale", *Ibidem*.

⁴ Cfr. RAPPORTO DEL PACIFIC INSTITUTE, *Water Conflict Chronology*, del novembre 2008, nella cui cronologia vengono menzionati almeno 25 casi che negli ultimi anni hanno provocato decine di vittime. In Nepal, India, Kenya, Sudan, Messico. Una piccola citazione merita anche l'Italia, con riferimento ai quattro marocchini arrestati nel 2002 a Roma con l'accusa di voler contaminare con prodotti chimici l'acqua della Capitale. Documento disponibile sul sito: <http://www.worldwater.org/conflictchronology.pdf> [data ultimo accesso: 20 febbraio 2009].

⁵ Sul tema v. SANDRI SIMONETTA, "L'acqua: una risorsa strategica?" in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2003, fasc. 1, 2003, Giuffrè editore, Milano.

⁶ Lo sviluppo sostenibile "consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i loro". Cfr. Relazione del 1987, indirizzata alle Nazioni Unite dalla "commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo", presieduta da G. Brundtland, intitolata *Our Common Future*.

⁷ Disponibile nella versione integrale sul sito internet: www.oecd.envmin2008 [data ultimo accesso: 20 febbraio 2009].

d'acqua e alle conseguenze sulla salute causate dall'inquinamento. Le *Prospettive* ambientali dell'OCSE al 2030 forniscono alcune analisi delle tendenze economiche e ambientali e alcuni esempi di politiche in grado di far fronte alle problematiche più importanti. Le *Prospettive* mettono in luce alcune problematiche a **“segnale rosso”**, per le quali cioè bisogna agire in fretta, e tra esse compaiono: la penuria d'acqua; la qualità delle acque sotterranee; l'uso e l'inquinamento agricolo delle acque.

Secondo il documento, l'uso e la gestione insostenibile delle risorse idriche provocheranno l'aggravarsi del livello di scarsità di questa risorsa e si prevede, inoltre, che il numero di persone affette da *stress idrico*⁸ continuerà ad aumentare: è pertanto necessario, promuovere un uso più efficiente delle risorse idriche, in un'ottica di futura cooperazione tra gli Stati e non di conflitto. La cooperazione assume rilievo anche e soprattutto considerando che per “scarsità” non si intende soltanto la “mancanza fisica del bene”, ma anche l'impossibilità di accedere o di usufruire di impianti di potabilizzazione⁹.

Focalizzando l'attenzione sul contesto europeo, si nota che, in confronto alla situazione esistente in alcune parti del mondo, lo stato delle risorse idriche appare relativamente favorevole: il continente non soffre per un' eccessiva scarsità di risorse idriche e problemi estremi come siccità e inondazioni sono considerati piuttosto rari. Tuttavia, la scarsità d'acqua – che è la condizione in cui la domanda eccede il livello di utilizzo sostenibile – colpisce oltre il 10% della popolazione europea e quasi il 20% del territorio. I casi di siccità sono aumentati negli ultimi trenta anni e nel 2003 hanno colpito oltre 100 milioni di persone in tutta Europa¹⁰. Inoltre, ad un esame più approfondito, è chiaro che la qualità dell'acqua in Europa è lontana dall'essere soddisfacente¹¹. Su questa constatazione si sono basate le politiche comunitarie

⁸ Si definisce stress idrico una “forte pressione sul ciclo idrogeologico che può avere natura quantitativa, quando i prelievi idrici superano la capacità di rigenerazione, e/o qualitativa, quando la risorsa è alterata in termini biologici, chimici e/o termici, con effetti nocivi per l'ecosistema e per chi la utilizza” (v. CIERVO MARGHERITA, *Geopolitica dell'acqua*, Carocci editore, 2009, p. 40).

⁹ Cfr. CIERVO MARGHERITA, *Geopolitica dell'acqua*, Carocci editore, 2009, p. 40. Altri autori hanno definito questa circostanza come “accesso negato all'acqua” (v. ALTAMORE GIUSEPPE, *Acqua S.p.A.*, Oscar Mondadori, 2010, p. 17).

¹⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *L'acqua la nostra ricchezza – Le politiche dell'Unione europea in materia di risorse idriche e sviluppo sostenibile*, Settembre 2008.

¹¹ Se si confrontano alcuni dati: il 20% di tutte le falde acquifere dell'Unione europea è seriamente minacciato dall'inquinamento. Le falde acquifere forniscono circa il 65% di tutta l'acqua potabile europea. Il 60% delle città europee sfrutta eccessivamente le risorse idriche. Il 50% delle terre con falde acquifere si trova in uno “stato di emergenza” a causa dell'eccessivo sfruttamento delle stesse.

europee fino all'adozione della direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

Quest'elaborato si propone, innanzitutto, di fornire uno studio della direttiva in questione e del suo recepimento, partendo dall'evoluzione della normativa comunitaria precedente. Relativamente alla direttiva se ne evidenzieranno i principi cardine e gli strumenti ritenuti funzionali al perseguimento degli obiettivi. In particolare, si porrà l'accento al ruolo della partecipazione e l'importanza del coinvolgimento del pubblico durante l'iter decisionale; verrà illustrato il ruolo dell'analisi economica e dei relativi strumenti soffermandosi sul principio cardine del *full cost recovery*, di cui verrà ricostruita l'evoluzione nel procedimento legislativo che ha portato all'adozione della direttiva stessa ed il suo rapporto con la direttiva sulla responsabilità ambientale.

La superficie delle terre irrigate nell'Europa meridionale è aumentata del 20% dal 1985. Cfr. documento della Commissione europea, Direttiva quadro sulle risorse idriche, attingi ad essa! Disponibile sul sito: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/water/> [data ultimo accesso: 20 febbraio 2009]

1. L'evoluzione della normativa comunitaria in materia di risorse idriche

La produzione delle acque rappresenta un argomento della massima importanza nella legislazione ambientale europea. A partire dagli anni '70, infatti, si è avuta una proliferazione frenetica di direttive e decisioni fino ad arrivare ad un totale di 22 interventi.

Le direttive del Consiglio europeo adottate tra il 1975 e il 1980 si sono occupate di stabilire i requisiti qualitativi delle acque in ragione dell'uso della risorsa idrica:

- acqua potabile e acqua destinata al consumo umano¹²;
- acque minerali¹³;
- acque di balneazione¹⁴;
- acque dolci idonee alla vita dei pesci¹⁵;
- acque destinate alla molluschicoltura¹⁶;

Le normative avevano dunque come obiettivo primario la riduzione e, successivamente, l'eliminazione dell'inquinamento delle risorse idriche, possibilmente alla fonte. Una volta definito un ambiente idrico in base all'uso ed i relativi obiettivi di qualità, la Comunità tendeva a rendere compatibile l'utilizzazione della risorsa da parte di vari utenti, assicurando una equa ripartizione dell'acqua, in quantità corrispondente ai bisogni degli utilizzatori, e di qualità adatta alla destinazione. Gli obiettivi di qualità erano basati su parametri espressi in termini di concentrazione delle sostanze inquinanti o di intensità degli incidenti ambientali. Ogni direttiva, poi, definiva i parametri qualitativi differenziati in rapporto alla categoria delle acque superficiali, indicava la frequenza dei campionamenti, i metodi per il campionamento e l'analisi dei campioni sui quali effettuare il controllo di qualità.

L'insieme degli atti legislativi comunitari in materia di acque, però, andava a costituire un coacervo all'interno del quale era difficile orientarsi. Con l'emergere dell'esigenza di dare alla materia una

¹² Direttiva 80/778/CEE del Consiglio, 15 luglio 1980, sulla qualità delle acque destinate al consumo umano, in G.U.C.E. 30 agosto 1980, n. L 229.

¹³ Direttiva 80/777/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, in materia di ravvicinamento della legislazione degli Stati membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, in G.U.C.E. L. 2291 del 30/8/1980.

¹⁴ Direttiva 76/160/CEE del Consiglio, dell'8 dicembre 1975, concernente la qualità delle acque di balneazione, in G.U.C.E. L 31 del 5/2/1976.

¹⁵ Direttiva 78/659/CEE del Consiglio, del 18 luglio 1978, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci, in G.U.C.E. n. L 222 del 14/08/1978.

¹⁶ Direttiva 79/923/CEE del Consiglio, del 30 ottobre 1979, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura, in G.U.C.E. L 281 del 10 novembre 1979.

disciplina unitaria, coerente e in grado di affrontare tutte le criticità che si andavano presentando nella gestione delle risorse idriche, è stata avviata un'opera di razionalizzazione e di unificazione a partire proprio dal quadro normativo.

Su richiesta del Consiglio dei Ministri, la Commissione si è adoperata per cambiare i fondamenti della legislazione sulle acque, al fine soprattutto di superare la situazione di frammentarietà. A partire dal 1994 sono state elaborate proposte alternative per un nuovo approccio alle politiche idriche e alla fine del 1997 è stata avanzata al Parlamento europeo la proposta di adottare una *direttiva quadro*, sulla base della procedura di cooperazione. A causa della complessità del tema e della difficoltà di trovare un accordo tra il Parlamento europeo ed il Consiglio, il procedimento legislativo è stato piuttosto difficoltoso e si è concluso solo il 29 luglio 2000, con la definitiva adozione della direttiva quadro sulle acque nel settembre dello stesso anno¹⁷.

¹⁷ Cfr. SCHEUER STEFAN, "La direttiva quadro dell'Unione europea sulla protezione delle acque: si apre una nuova era?", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc. 6, 2000, Giuffrè editore, Milano, p. 1102.

1.1 La direttiva quadro 2000/60/CE: verso una gestione sostenibile delle acque nell'Unione europea

La direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁸ istituisce **il quadro** per un'azione comunitaria in materia di acque basata su un approccio **integrato ed ecosistemico** alla pianificazione e gestione della risorsa idrica. La direttiva sostituisce ed unifica tutte le precedenti normative di settore, ed indica una nuova linea di interventi al fine di assicurare la protezione dell'ambiente idrico, inteso nella sua totalità, nell'ambito del territorio comunitario¹⁹.

La direttiva quadro propone, dunque, un vero e proprio salto di qualità. Essa abbandona la prospettiva settoriale e adotta piuttosto un approccio unitario e circolare – che guarda al ciclo dell'acqua in modo **integrato** – al fine di assicurarne un uso sostenibile, equilibrato ed equo.

Secondo alcuni osservatori, la direttiva ha dato vita ad un vero e proprio “diritto europeo dell'acqua”, che impone regole generali agli ordinamenti interni, alle autorità pubbliche, ai distributori ed agli utilizzatori²⁰.

Con la nuova prospettiva integrata, infatti, l'acqua diviene un bene pubblico suscettibile di incidere trasversalmente su tutte le attività antropiche (a partire dal governo del territorio, fino alle attività produttive, all'agricoltura, al turismo, etc.), e diventa quindi una vera e propria **variabile indipendente** da prendere in considerazione in tutti i settori, tanto da poterla definire un'invariante del sistema economico e sociale.

Passando ai principi su cui si basa la direttiva, bisogna subito premettere che per la prima volta in una normativa comunitaria **le esigenze ambientali si integrano costruttivamente con le esigenze economiche e sociali**. Più in particolare, la direttiva si fonda sui principi di precauzione, prevenzione e di “chi inquina paga” (*polluter-pays principle*)²¹; obbliga alla protezione delle acque

¹⁸ Direttiva 23 ottobre 2000, n. 60 “quadro per l'azione comunitaria in materia di acque”, in G.U.C.E. n. L 327 del 22 dicembre 2000 (testo corretto con l'avviso di rettifica pubblicato nella G.U.C.E. n. L 17 del 19 gennaio 2001), in prosieguo: la direttiva.

¹⁹ CORDINI GIOVANNI, “La tutela dell'ambiente idrico in Italia e nell'Unione europea”, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc. 5, 2005, Giuffrè editore, Milano, pp. 716-717.

²⁰ Cfr. URBANI PAOLO, “Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60)”: profili istituzionali di un nuovo governo delle acque”, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc. 2, 2004, Giuffrè editore, Milano, p. 210.

²¹ La Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (UNCED nell'acronimo inglese), tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992, segna lo snodo fondamentale fra la crescente consapevolezza della serietà delle questioni riguardanti i limiti dello sviluppo – con la complessiva presa d'atto da parte della comunità internazionale – e, per la prima volta, la definizione di una complessiva azione globale per il loro superamento. Tra i 27 principi enunciati nella dichiarazione di Rio sono presenti: il principio di precauzione (ribadito, tra l'altro, anche in numerosi atti comunitari a partire dall'art. 174 del Trattato) per cui in caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica

superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee²² soprattutto attraverso un uso razionale e promuovendo l'integrazione delle normative rilevanti.

Inoltre, per considerare compiutamente l'intero ciclo delle acque si ritiene necessario superare i confini amministrativi di Province, Regioni e Stati e gestire questa risorsa attraverso una pianificazione a livello di bacino idrografico²³.

Viene favorita l'azione preventiva e l'eliminazione le potenziali situazioni di rischio, si mira alla riduzione delle emissioni di sostanze pericolose, fino alla loro eliminazione, con l'ausilio di un adeguato sistema di sanzioni in linea con il principio "chi inquina paga".

Il quadro normativo così delineato è teso, evidentemente, ad agevolare un utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche e che contribuisca a mitigare gli effetti delle inondazioni o della siccità.

Il nuovo orientamento finisce col valorizzare **tutte le varie funzioni del bene acqua**, riconoscendo, così, la coesistenza di diverse esigenze: si tutela l'aspetto sociale, legato alla protezione delle persone dai rischi per la sicurezza e per la salute; l'aspetto economico, poiché si prevede l'accesso efficiente della popolazione e delle attività produttive alle risorse; l'aspetto ambientale, o di sostenibilità intergenerazionale, che prevede la conservazione delle risorse e la difesa delle loro funzioni ecologiche.

In questo senso non è più sufficiente, come accadeva in passato, soffermarsi sulla composizione chimico-fisica del corpo idrico, o sul rispetto di determinati limiti di concentrazione di sostanze, ma

assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed efficaci, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale; il principio "chi inquina paga", che sancisce l'internalizzazione dei costi per la tutela ambientale e l'uso di strumenti economici, considerando che è l'inquinatore a dover sostenere il costo dell'inquinamento. Cfr. LA CAMERA FRANCESCO, *Sviluppo sostenibile: origini, teoria e pratica*, Editori Riuniti, 2003, Roma, pp. 22-25. Il principio di prevenzione comporta che la comunità può porre in essere misure che siano atte a prevenire il verificarsi di eventuali eventi dannosi per l'ambiente con un evidente risvolto economico positivo in quanto è sicuramente meno costoso evitare il danno prima che si verifichi anziché ripararlo dopo che esso si è avuto. (Cfr. MEZZETTI LUCA (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, CEDAM, 2001, pp 36 e ss.).

²² "Acque di transizione": i corpi idrici superficiali in prossimità della foce di un fiume, che sono parzialmente di natura salina a causa della loro vicinanza alle acque costiere, ma sostanzialmente influenzati dai flussi di acqua dolce; "acque superficiali": le acque interne, ad eccezione delle acque sotterranee; le acque di transizione e le acque costiere, tranne per quanto riguarda lo stato chimico, in relazione al quale sono incluse anche le acque territoriali; "Acque sotterranee": tutte le acque che si trovano sotto la superficie del suolo nella zona di saturazione e a contatto diretto con il suolo o sottosuolo. – v. direttiva 2000/60/CE, art. 2 "Definizioni", punto 6); punto 1); punto 2).

²³ "Bacino idrografico": il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o a delta – v. direttiva 2000/60/CE, art. 2 "Definizioni", punto 13). Il "Distretto idrografico" viene invece definito come la principale unità per la gestione dei bacini idrografici – v. direttiva 2000/60/CE, art. 2 "Definizioni", punto 15).

è necessario tener conto anche della funzionalità ecologica dei corpi idrici che deve essere **mantenuta e migliorata**.

L'obiettivo globale, da raggiungere entro il 2015, è quello di ottenere un "buono stato" di tutte le acque dell'Unione europea, attraverso piani di gestione attuati a livello di singoli bacini idrografici²⁴. Per raggiungere quest'ambizioso obiettivo, la direttiva parte da cinque presupposti prioritari e complementari²⁵:

- a) *l'acqua non conosce frontiere*: i grandi bacini idrografici come il Danubio o il Reno interessano zone geografiche che si estendono su più Paesi. Per questi bacini la direttiva quadro in materia di acque prevede che gli Stati membri interessati predispongano un piano di gestione comune, cui dovranno essere associati gli enti locali, regionali e nazionali, nonché tutti gli attori del settore, in particolare le organizzazioni non governative;
- b) *l'acqua riguarda ognuno di noi*: nelle attività quotidiane tutti noi utilizziamo l'acqua: cittadini, membri della società civile, autorità pubbliche a qualsiasi livello...Una migliore informazione su come le nostre abitudini contribuiscano ad alterare la qualità e la quantità di questa risorsa ci permette di modificare il nostro comportamento per utilizzare l'acqua in modo responsabile e sostenibile;
- c) *l'acqua è una risorsa fragile*: le attività antropiche (agricoltura, industria, uso domestico ...) inquinano l'acqua. Oltre alla protezione dei fiumi, dei laghi, delle acque costiere e di altri ecosistemi, la direttiva quadro mira a preservare le acque sotterranee fissando ambiziosi obiettivi qualitativi da raggiungere entro il 2015;
- d) *l'acqua ha un costo*: essa, come l'aria che respiriamo, non può essere considerata un prodotto commerciale. Secondo l'Unione europea una corretta politica dei prezzi, basata su un calcolo preciso dei consumi, è un ottimo incentivo per un uso razionale e sostenibile di questa preziosa risorsa. La direttiva quadro chiede a tutti gli Stati membri di porre in essere una politica tariffaria fondata sul principio "chi inquina paga", operando una chiara

²⁴ "Se in passato la soddisfazione dei fabbisogni antropici era la variabile indipendente, e la qualità dei corpi idrici una risultante, la visione ora si ribalta: il buono stato ecologico rappresenta un obiettivo minimo non derogabile, se non in casi molto particolari, e gli usi dell'acqua sono consentiti solo se e in quanto compatibili con tale obiettivo". V. MASSARUTTO ANTONIO, *L'acqua*, Il Mulino, 2008, p. 34.

²⁵ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *L'acqua la nostra ricchezza – Le politiche dell'Unione europea in materia di risorse idriche e sviluppo sostenibile*, Settembre 2008.

distinzione tra le diverse categorie di utenti. Il testo della direttiva sancisce inoltre il diritto universale ad una fornitura base;

- e) *misure integrate e complementari*: ricapitolando, l'applicazione della direttiva quadro a tutela dell'acqua implica la partecipazione di tutti in una prospettiva europea di partenariato, e a livello delle più alte istanze dell'Unione europea. La direttiva, inoltre, dev'essere declinata in un'ottica ambientale più ampia, in modo articolato con le altre normative che compongono l'arsenale legislativo europeo di "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"²⁶.

Dunque, gli Stati membri vengono chiamati ad intraprendere misure concrete per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei.

L'obiettivo generale della direttiva è quello di raggiungere un buono stato delle acque superficiali entro il 2015²⁷, avendo come riferimento parametri ed indicatori ecologici, idrologici e chimico-fisici.

La direttiva risulta sicuramente ambiziosa, dal momento che essa ha posto delle scadenze molto stringenti. Tra le più importanti si segnalano:

- 1) entro il 2003: identificazione dei bacini idrografici e attribuzione ai relativi distretti idrografici; identificazione delle autorità competenti;
- 2) entro il 2004: elaborazione di analisi per la definizione delle caratteristiche dei distretti idrografici e dell'impatto ambientale delle attività umane, analisi economica dell'utilizzo idrico e registro delle aree protette entro i distretti;
- 3) entro il 2006: armonizzazione del sistema di classificazione dello stato ecologico delle acque secondo parametri comuni all'interno dell'Unione europea; attivazione di sistemi di rete di monitoraggio dello stato delle acque superficiali, delle acque sotterranee e delle aree protette;

²⁶ V. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, del 24 gennaio 2001, sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta". [COM(2001) 31 def. – Non pubblicato nella Gazzetta Ufficiale].

²⁷ "Buono stato" viene definito, nell'articolo 2 della direttiva, come lo stato raggiunto da un corpo idrico qualora il suo stato, tanto sotto il profilo ecologico quanto sotto quello chimico, possa essere definito almeno buono.

- 4) entro il 2009: definizione di un programma di misure che, tenendo conto dei risultati delle analisi, permetta il raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dalla direttiva; predisposizione di piani di gestione di bacini idrografici;
- 5) entro il 2010: definizione di una politica dei prezzi che tenga conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e di risorsa²⁸;
- 6) entro il 2012: adozione di un programma di misure – di base e supplementari – applicabile ai distretti idrografici identificati;
- 7) entro il 2015: attuazione delle misure necessarie per impedire il deterioramento di tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei, oltre che per impedire o limitare l'immissione di sostanze inquinanti nelle acque sotterranee²⁹;
- 8) 2021: termine del secondo ciclo di gestione;
- 9) 2027: termine del terzo ciclo di gestione e termine ultimo per il raggiungimento degli obiettivi.

Come si legge nel documento della Commissione europea *Strategic document: Common strategy on the implementation of the Water Framework directive*, le sfide necessarie per l'implementazione

²⁸ **Costi ambientali:** ovvero i costi legati ai danni che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi ed a coloro che usano l'ambiente (ad esempio una riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici o la salinizzazione e degradazione di terreni produttivi).

Costi delle risorse: ovvero i costi delle mancate opportunità imposte ad altri utenti in conseguenza dello sfruttamento intensivo delle risorse al di là del loro livello di ripristino e ricambio naturale (ad esempio legati all'eccessiva estrazione di acque sotterranee).

²⁹ Entro il 22 giugno 2004 gli Stati membri erano tenuti a designare i bacini idrografici e a trasmettere alla Commissione informazioni dettagliate sulle autorità nominate per gestirli. Questo obbligo rispondeva all'intento di ottenere una descrizione chiara delle disposizioni amministrative poste in essere per realizzare gli ambiziosi obiettivi della direttiva. Le informazioni sono particolarmente importanti quando i corpi idrici sono condivisi fra Stati membri diversi, ma anche per i cittadini, gli utenti e i soggetti interessati che devono avere una visione chiara dei dispositivi di gestione delle risorse idriche. Entro il 22 marzo 2005 ogni Stato membro era tenuto a trasmettere alla Commissione una relazione sui risultati di studi ambientali dettagliati sull'attuale stato di ogni distretto idrografico sul proprio territorio. Questi studi, che dovevano essere terminati entro il 22 dicembre 2004, chiariscono le questioni da affrontare con future misure antinquinamento, rappresentano un altro importante passo per ottenere una buona qualità delle acque e servono a colmare le lacune nelle conoscenze, a identificare le priorità e a preparare un'ampia consultazione pubblica. La mancanza di questi studi entro le scadenze previste potrebbe ostacolare seriamente i passi successivi per assicurare la buona qualità delle acque europee entro il 2015. Per questo motivo, infatti, la Commissione ha avviato una procedura di infrazione davanti alla Corte europea di giustizia nei confronti dell'Italia e, successivamente, è uscita la recente sentenza n. C-85/2006 in cui la Corte di Giustizia CE ha puntualizzato che "non avendo adottato entro il termine prescritto, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 ottobre 2000, n. 60, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dalla detta direttiva".

(il rispetto di precise scadenze; la complessità del testo e la varietà delle possibili soluzioni ai problemi scientifici, tecnici e pratici; i problemi connessi alla formulazione degli allegati II e V, che necessiteranno di una successiva elaborazione per far sì che si passi da enunciazioni di principio e definizioni generali ad una implementazione pratica efficace) rappresentano una responsabilità che risiede completamente nelle competenze degli Stati membri.

La *Common Strategy* rappresenta, quindi, solo uno strumento di supporto che non può risolvere queste questioni, ed è stata elaborata proprio sulla base di questo presupposto. Inoltre, ogni Stato membro dovrà occuparsi anche di specifiche questioni nel processo di implementazione, collegate a situazioni e condizioni nazionali, regionali e/o locali che possono essere gestite soltanto dallo Stato in questione³⁰.

Alla luce di quanto esposto sembra di poter concludere che la direttiva, sancendo il principio per cui la salute ambientale delle acque significa prima di tutto prevenzione e gestione efficiente, porta a relazionare le azioni ordinarie di gestione dell'acqua in un rapporto di tipo inversamente proporzionale rispetto alle azioni straordinarie, e non più di "soccorso" delle seconde alle prime. La limitazione dei danni ordinari e la buona gestione non implica, infatti, solo una maggiore ottimizzazione dei costi, ma soprattutto presuppone azioni per evitare eventi calamitosi il cui verificarsi è almeno in parte dovuto all'inoperatività umana o alle misure attuate nei numerosissimi casi di emergenza³¹.

In questo contesto assume un ruolo preponderante l'intervento del pubblico nei vari livelli di partecipazione alle procedure decisionali attraverso il riesame, l'elaborazione e l'aggiornamento dei Piani di gestione dei bacini idrografici³². L'acqua come bene essenziale e necessario per la collettività viene a qualificare un diritto di intervento **attivo** del pubblico, in quanto ognuno è "parte direttamente interessata ed indirettamente interessata" all'attuazione della direttiva stessa.

1.2 La partecipazione pubblica

³⁰ Commissione europea, Strategic Document: "Common strategy on the implementation of the Water framework directive", 2 maggio 2001, document disponibile sul sito: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/implementation_en.htm [data ultimo accesso: 29 settembre 2008].

³¹ Cfr. PEPE VINCENZO, "Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2, 2002, Giuffrè editore, Milano, pp. 209-242.

³² Cfr. MEDUGNO MASSIMO, GABRIOTTI MANUELA, PAGLIARA PIERFAUSTO, *Il nuovo regime delle acque tra presente e futuro*, La Tribuna, 2002, Piacenza, pp. 42 e ss.

L'art. 14 della direttiva stabilisce che gli Stati membri devono promuovere la partecipazione attiva all'attuazione della direttiva di tutte le parti interessate (utenti, gestori dei servizi, associazioni ambientali, etc.) ed in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici³³.

In tema di partecipazione, la direttiva quadro sulle acque è la prima direttiva europea che tiene conto dei principi della Convenzione di Aarhus e, in effetti, fra gli aspetti di maggior rilievo e significato, appare dirimente quello relativo all' "Informazione e consultazione pubblica", previsto dall'art. 14³⁴.

Dando seguito, infatti, ad orientamenti internazionali volti a promuovere la "costruzione di politiche ambientali in modo aperto allo scrutinio dell'opinione pubblica, attraverso l'ascolto e il coinvolgimento dei portatori di interessi"³⁵, la direttiva introduce una metodologia di pianificazione del tutto nuova. Ad esempio, attualmente in Italia nel percorso di redazione dei piani è previsto un momento di consultazione solo a posteriori, ossia a progetto di piano già definito³⁶. Evidentemente questo approccio non è più sufficiente ed evidenzia sempre di più i suoi limiti che si traducono nell'impossibilità di coinvolgere adeguatamente tutti i portatori di interesse in scelte complesse (generanti frequenti conflitti e contrasti) e che spesso sfociano nell'immobilismo delle istituzioni, incapaci di portare a termine politiche territoriali sostenibili e condivise.

La direttiva rappresenta in questo senso l'occasione per rifondare il governo delle acque sulla partecipazione attiva, intesa innanzitutto come trasparenza e apertura del processo decisionale allo scrutinio dell'opinione pubblica, alla consultazione ed al coinvolgimento delle parti interessate, affinché possano influire direttamente nelle scelte decisionali in atto³⁷. La realizzazione del piano di

³³ V. MASSARUTTO ANTONIO, MURARO GILBERTO, "Il ruolo dell'analisi economica nella direttiva 2000/60" in *Economia Pubblica – bimestrale di informazione a cura del CIRIEC*, fasc. 5- 6, 2006, Franco Angeli, Milano, p. 7.

³⁴ Per quanto riguarda l'Italia, la nozione di partecipazione è strettamente legata al processo di regionalizzazione. "La costituzione degli ordinamenti regionali fu salutata come un'occasione importante per valorizzare gli strumenti della partecipazione. Nei nuovi Statuti si possono notare due diverse concezioni della partecipazione: una "estensiva (ad esempio, artt. 15 e 17 St. Emilia Romagna; art. 14 St. Calabria), che consiste nel riconoscimento di una generale (ma, talvolta, solo generica) partecipazione all'attività istituzionale della Regione e nella apertura all'ascolto della società civile; una definita "restrittiva (ad esempio art. 72 St. Piemonte; art. 20 St. Umbria) che coincide con la compartecipazione ai processi decisionali pubblici" (v. CARETTI PAOLO, TARLI BARBIERI GIOVANNI, *Diritto Regionale*, Giappichelli editore, Torino, 2007, p. 197).

³⁵ MASSARUTTO ANTONIO, "Partecipazione al pubblico e pianificazioni del settore idrico", documento presentato nell'ambito del Convegno: *La partecipazione pubblica nell'attuazione della direttiva quadro europea sulle acque*, Università Bocconi, Milano, 30 Maggio 2005.

³⁶ V. MASSARUTTO ANTONIO, MURARO GILBERTO, *op. cit.*, p. 17.

³⁷ Sul tema è intervenuta anche la direttiva 2003/35/CE (direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in

gestione di bacino idrografico, previsto dall'art. 13, deve quindi obbligatoriamente seguire tre momenti diversi: informazione, consultazione e coinvolgimento. Tre momenti del processo di partecipazione pubblica per i quali vanno previsti tempi adeguati affinché pubblico e specifici portatori di interessi abbiano la reale opportunità di confrontarsi con quanto predisposto.

Si tratta di un impegnativo approccio educativo sia per le Autorità competenti che per gli attori sociali che, collettivamente, vengono chiamati ad assumersi la responsabilità di creare le condizioni necessarie affinché la partecipazione pubblica diventi un *modus operandi* portatore di conoscenze indispensabili al perseguimento delle migliori decisioni per la completa e corretta applicazione della direttiva quadro acque³⁸.

Le linee guida per la partecipazione pubblica, redatte nell'ambito della *Common implementation strategy* della Commissione europea³⁹, vogliono essere un contributo fondamentale per favorire questo processo.

La *Common implementation strategy* è, infatti, la strategia comune che gli Stati membri dell'Unione europea, la Norvegia e la Commissione europea hanno elaborato a sostegno dell'attuazione della direttiva 2000/60/CE.

Obiettivo principale della strategia è facilitare la coerente messa in atto della direttiva stessa⁴⁰. Il lavoro strategico si incentra sulle questioni metodologiche legate all'individuazione di un percorso comune, e sulle implicazioni tecniche e scientifiche della direttiva quadro sulle acque. La redazione di documenti pratici e di linee guida è uno degli obiettivi principali a breve termine della strategia: si tratta di contributi condivisi dai rappresentanti degli Stati membri⁴¹ che, però, non hanno carattere vincolante ma si prefiggono piuttosto di supportare e facilitare l'interpretazione comune della direttiva. Il documento stabilisce un approccio comune sul significato della partecipazione pubblica

materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia, G.U.C.E. L 156/17 del 26/6/2003), che prevede la messa a disposizione di informazioni su proposte e modifiche; la possibilità di esprimere pareri e osservazioni quando le opzioni sono aperte; la presa in considerazione delle risultanze della partecipazione nell'adozione delle decisioni; la possibilità di accedere alle informazioni in merito alle decisioni adottate.

³⁸ Cfr. DI DIO FULVIO, "La partecipazione pubblica nel governo delle acque: le linee guida per una comune strategia europea", in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, fasc. 3, 2007, Edizioni Tellus, Roma, p. 154.

³⁹ COMMISSIONE EUROPEA, [Strategic document: "Common Strategy on the Implementation of the Water Framework Directive"](#), 2 maggio 2001 e documenti successivi.

⁴⁰ *Ivi*, p. 1.

⁴¹ Il documento di orientamento è stato elaborato da un gruppo informale europeo costituito da esperti e da parti interessate, noto come Gruppo di lavoro 2.9 sulle buone pratiche da seguire nella pianificazione di bacino, costituitosi nell'ambito della strategia comune di attuazione della direttiva.

nel contesto della direttiva quadro sulle acque⁴². In modo generico, la partecipazione pubblica viene definita come la possibilità offerta alle persone di **influenzare gli esiti di piani e procedure**: si tratta di un mezzo per migliorare le modalità decisionali, per sensibilizzare il pubblico sulle tematiche ambientali e per aumentare il consenso e l'impegno rispetto a piani prestabiliti⁴³. Ai fini dell'attuazione della direttiva, la partecipazione pubblica è consigliata **in tutte le fasi del processo di pianificazione**, dalla definizione dei requisiti come indicato nell'art. 5, al programma di misure, sino alla progettazione del piano di gestione del bacino idrografico.

Sebbene nella direttiva il termine "partecipazione pubblica" non appaia esplicitamente, in essa vengono citati tre livelli di partecipazione con un livello di coinvolgimento crescente:

- 1) raccolta e diffusione delle informazioni;
- 2) consultazione;
- 3) partecipazione attiva⁴⁴.

In base alla direttiva, i primi due livelli devono essere garantiti e l'ultimo incoraggiato⁴⁵.

Occorre, inoltre, tenere presente che gli Stati membri risultano in ultima analisi responsabili del processo di partecipazione pubblica, in quanto direttamente responsabili del raggiungimento degli obiettivi della direttiva. Per poter essere effettiva, essa dovrebbe essere prevista **fin dall'inizio** della pianificazione dei bacini idrografici, senza rinvii, al fine di consentire l'integrazione di idee, osservazioni e contributi delle parti interessate lungo il percorso.

Quello della partecipazione costituisce un elemento cardine non solo della direttiva in questione, ma di tutta la più recente politica comunitaria in materia ambientale⁴⁶. A questo proposito è stato approvato il regolamento 1367/2006/CE⁴⁷ del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle Istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione

⁴² COMMISSIONE EUROPEA, *doc. cit.*, p.1.

⁴³ *Ivi*, p. 13.

⁴⁴ Il tema del processo partecipativo sarà approfondito nel capitolo riguardante la Valutazione Ambientale Strategica.

⁴⁵ DI DIO FULVIO, *op.cit.*, p. 154.

⁴⁶ Si veda la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, attuata con decisione 2005/370/CE del 17 febbraio 2005.

⁴⁷ Regolamento 1367/2006/CE del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, GUCE n. L 264/13 del 25/9/2006.

di Aarhus⁴⁸ sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Le politiche idriche stanno sperimentando una transizione importante: laddove in passato erano centrate sull'idea di fabbisogno e sulla realizzazione a spese pubbliche delle infrastrutture, i principi cardine ora sono la riduzione dei fattori di pressione, l'efficienza nell'uso, il recupero integrale dei costi a carico degli utilizzatori (*full-cost recovery*).

Se al primo approccio poteva essere funzionale un modello decisionale accentrato e fondato sull'autorità pubblica, al secondo risulta essenziale un coinvolgimento attivo e propositivo di tutti gli attori sociali⁴⁹.

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 e difeso e trattato come tale"⁵⁰, aprono la possibilità di sviluppare un movimento di reale innovazione delle forme della partecipazione della responsabilità individuale e associata⁵¹.

In Italia, il tema della partecipazione è stato considerato, finora, in modo senz'altro inadeguato. Nella legislazione in materia che va dalla legge n. 183/1989⁵², al d.lgs. 152/1999⁵³, infatti, esso

⁴⁸ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, approvata con Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla firma, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (G.U.C.E L 124 del 17 maggio 2005, pp 1-3; G.U.C.E L 164M del 16 giugno 2006, pp 17- 19).

⁴⁹ In particolare, sull'importanza delle ONG nel processo partecipativo v. SCHEUER STEFAN, "La direttiva quadro dell'Unione europea sulla protezione delle acque: si apre una nuova era?", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc. 6, 2000, Giuffrè editore, Milano, p. 1103.

⁵⁰ Preambolo della direttiva, considerando 1).

⁵¹ DI DIO FULVIO, "La direttiva quadro delle acque: un approccio ecosistemico alla pianificazione e gestione della risorsa idrica", in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, fasc. 9, 2006, Edizioni Tellus, Roma, p. 498.

⁵² La legge 183 del 1989 già 15 anni fa aveva fatto proprio il principio della pianificazione integrata di bacino come strumento per assicurare la *governance* dei sistemi idrici. Si possono riconoscere già in questa legge i principi che stanno alla base del concetto di sostenibilità: mantenimento degli equilibri ecologici, efficienza, ricerca di un equilibrio fra le funzioni economiche, quelle sociali e quelle ecologiche cui il sistema idrico assolve. Il Piano di bacino è lo strumento prescelto per assicurare il migliore equilibrio tra queste istanze. Esso è teoricamente onnipotente, potendo prevedere ogni tipo di prescrizione, la quale va a sovrapporsi a qualunque altro strumento di governo.

⁵³ Il d.lgs. n. 152/1999, dal canto suo, anticipa la previsione di una pianificazione costruita a partire dagli obiettivi di qualità dei corpi idrici, e a questo scopo attribuisce alle Regioni una vasta gamma di poteri, che spaziano dalla regolamentazione degli scarichi alla limitazione dei prelievi, all'imposizione di precauzioni e buone pratiche. Il Piano di tutela, per la prima volta, assegna alle Regioni la possibilità concreta di assumere decisioni che impattano in modo differenziato e asimmetrico sul territorio, sui settori economici e sui soggetti privati.

viene appena menzionato⁵⁴. “Questa parte della direttiva è sicuramente quella cui il sistema italiano si trova ad una maggiore distanza rispetto alle esperienze di altri paesi europei: i tempi sembrano maturi per introdurre – nel sistema idrico, e più in generale, nel sistema delle politiche pubbliche ambientali e non – la cultura della valutazione sistematica sia dei piani che dei risultati. Si tratta di passi iniziali e probabilmente non risolutivi; ci sembrano, tuttavia, passi che potrebbero contribuire in modo significativo ad una decisa inversione di rotta nelle politiche dell’acqua”⁵⁵.

Le novelle al decreto legislativo 152/2006 (apportate dal recente d. lgs 16 gennaio 2008, n. 4), il cosiddetto Testo Unico ambientale, in tema di Valutazione Ambientale Strategica, potrebbero rappresentare un significativo passo avanti per una piena implementazione del principio di partecipazione in Italia⁵⁶.

La partecipazione del pubblico deve essere, infatti, interpretata come un’opportunità. Le attività in corso sulla comunicazione volontaria e il sistema d’informazione sulle acque per l’Europa aiuteranno ad informare il pubblico in maniera trasparente, permettendo altresì di ottenere un maggior consenso sulle soluzioni adottate (e quindi anche una minore opposizione sociale nell’implementazione)⁵⁷.

1.3 L’analisi economica nella direttiva 2000/60/CE

Come si è in precedenza accennato, la direttiva 2000/60/CE introduce principi e metodi economici nella gestione delle acque in Europa. Costituisce, così, il primo esempio di legislazione ambientale europea che esplicitamente integra l’economia nelle sue disposizioni. Per molti Stati membri l’inserimento degli aspetti economici rappresenta un vero e proprio nuovo approccio nella gestione delle risorse idriche.

La direttiva considera, infatti, l’analisi economica come uno strumento imprescindibile di supporto delle decisioni. Essa è fondamentale al fine di censire le diverse fonti di impatto antropico, di

⁵⁴ Cfr. anche: URBANI PAOLO, “Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque”, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, fasc. 2, 2004, Giuffrè editore, Milano, pp 209- 213.

⁵⁵ DI DIO FULVIO, *op. cit.*, p. 156.

⁵⁶ Sulla necessità di adottare un approccio partecipativo v. HOUSE OF LORDS – European Union Committee, *Water framework directive: Making it work – Report with evicednce*, Authority of the House of Lords, 2007, London, p. 13.

⁵⁷ EDOARDO CROCI, *op. cit.*, p. 9.

raggiungere un'allocazione efficiente dalla risorsa fra diversi usi concorrenti, di scegliere correttamente il mix di obiettivi e strumenti⁵⁸.

All'analisi economica sono dedicati diversi richiami in alcuni articoli: in particolare negli articoli 5 e 9, nell'allegato II e nell'allegato III. Vengono introdotti due principi economici chiave. Innanzitutto, gli utenti (industrie, agricoltura, famiglie) dovranno sostenere integralmente i costi del servizio idrico ricevuto; in secondo luogo, la direttiva richiede che gli Stati membri utilizzino l'analisi economica nella gestione delle loro risorse idriche e per valutare i costi- efficacia e i costi generali delle alternative durante il processo decisionale.

Dunque è evidente che una delle innovazioni chiave della direttiva è la previsione di un prezzo per i servizi idrici che dovrà riflettere pienamente il valore del servizio fornito⁵⁹.

Ai sensi della direttiva, il recupero dei costi si riferisce a vari elementi. I prezzi che gli utenti pagano dovrebbero fare riferimento ai costi operativi e di mantenimento della fornitura e del trattamento, nonché ai costi per gli investimenti in infrastrutture. In realtà, la direttiva si spinge anche oltre, poiché richiede che i prezzi comprendano anche i costi ambientali e di risorsa⁶⁰.

Quest'ultimo rappresenta un passaggio chiave verso l'implementazione del principio economico per cui sia chi produce inquinamento che gli utenti dovrebbero sostenere le spese per le risorse naturali che utilizzano e per i danni procurati.

I costi ambientali includono i danni agli ecosistemi come l'inquinamento che danneggia i pesci o la fauna dei fiumi. L'estrazione di acqua per usi antropici che ha delle ripercussioni in termini di riduzione del livello di acqua nei fiumi e nei laghi e che potrebbe danneggiare gli ecosistemi. Questi costi non compaiono attualmente nel documento di bilancio finanziario, ma possono essere misurati con diversi strumenti⁶¹.

⁵⁸ ZUCARO RAFFAELLA, *Direttiva quadro per le acque 2000/60 – Analisi dell'impatto sul settore irriguo e della pesca*, INEA – Istituto Nazionale di Economia Agraria, 2007, p. 17.

⁵⁹ MASSARUTTO ANTONIO, *Per l'attuazione della direttiva Europea 2000/60 in Italia – Aspetti economici e gestionali*, intervento presso: Dse, Università di Udine e Iefe, Università Bocconi, Milano 17 ottobre 2003.

⁶⁰ I **costi ambientali** sono definiti come i costi dei danni che l'uso delle risorse idriche impone all'ambiente, agli ecosistemi e a coloro che utilizzano l'ambiente (per esempio una riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici, o la salinizzazione e degrado dei suoli produttivi). I **costi di risorsa** sono definiti come i costi di opportunità che altri utilizzi sostengono, derivanti dalla diminuzione della risorsa al di sotto del tasso naturale di rigenerazione o di recupero (ad esempio dovuti ad un eccesso di estrazione delle acque sotterranee).

⁶¹ Tra gli strumenti chiave si ricordano: la stima dei costi e dei benefici; l'analisi costi-efficacia; l'analisi costi- benefici; la valutazione dei costi e dei benefici. Cfr. PANELLA GIORGIO, *Economia e politiche dell'ambiente*, Carocci editore, 2002, Roma.

E' evidente che quando un corpo idrico è parzialmente o integralmente esaurito, il prezzo di questa risorsa sale. Coprire questi costi di risorsa è importante soprattutto per i bacini idrici in cui la risorsa è particolarmente scarsa.

Tradizionalmente, sono le regioni mediterranee a dover far fronte a questi problemi; tuttavia essi non sono meno sentiti nel resto dell'Europa (si pensi alla grave siccità che nel 2005 ha colpito Paesi nordici come la Danimarca).

Ciò ha portato la Commissione europea a sottolineare che politiche di prezzo inefficaci hanno contribuito ad una cattiva gestione delle risorse idriche in molte aree. Nelle sue raccomandazioni ha evidenziato la necessità di una piena implementazione della direttiva quadro e dell'attivazione di politiche di prezzo migliori, basate sul principio "user pays"⁶², che incoraggerà un uso efficiente dell'acqua e fermerà gli sprechi.

Inoltre, l'implementazione completa di questi principi necessita di considerare tutte le attività che utilizzano risorse idriche, dal momento che, se applicati solo nei confronti di alcuni settori, non ne garantirebbero un uso sostenibile.

La direttiva prevede, inoltre, che l'analisi economica contribuisca a rafforzare il lavoro degli Stati membri nella preparazione dei piani di gestione dei bacini idrografici. Questi piani di gestione (obbligatori dal 2009), giocheranno un ruolo centrale nell'assicurare un'elevata qualità delle acque europee in vista degli obiettivi da raggiungere entro il 2015. Per i piani di gestione, gli Stati membri dovranno stimare i costi di implementazione di diverse misure attuative. Useranno queste stime per identificare. Gli Stati membri hanno a disposizione un'ampia scelta tra le misure da adottare per raggiungere gli obiettivi preposti. Possono lanciare nuovi progetti di investimento, implementare nuovi regolamenti, elaborare strumenti economici e negoziare accordi con i soggetti che inquinano. Alcune misure possono comportare investimenti costosi e in questi casi l'analisi costi-efficacia sarà fondamentale per stabilire le alternative di utilizzo dei fondi. Anche i costi generali di implementazione potranno essere abbondantemente ridotti se gli Stati membri adotteranno questo criterio⁶³.

Ovviamente, gli Stati membri dovranno integrare l'analisi economica con analisi tecnico-scientifiche, nonché assicurare la dovuta pubblicità e partecipazione pubblica.

⁶² Lo *user pays principle* prevede che gli utilizzatori sopportino, oltre al costo di sfruttamento, anche quelli esterni; essi dovrebbero fornire all'utilizzatore delle risorse un incentivo ad economizzarne l'uso.

⁶³ TORNATORE FRANCESCO, MONTICELLI MARINA, *Importanza dell'analisi economica per il processo di redazione del piano di gestione della Dir. 2000/60/CE*, Autorità di bacino del fiume Po, Milano, 24 ottobre 2008.

Infatti, analizzando l'art. 5 della direttiva in questione, si legge che il raggiungimento del buono stato per tutti i corpi idrici entro il 2015 deve avvenire attraverso l'attuazione, per ciascun distretto idrografico o parte di distretto idrografico internazionale compreso nel territorio:

- dell'analisi delle caratteristiche del distretto⁶⁴;
- dell'esame dell'impatto delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sulle acque sotterranee;
- dell'analisi economica dell'uso idrico⁶⁵.

Le specifiche tecniche rilevanti sono riportate negli allegati II e III della direttiva stessa.

L'analisi economica dunque assume il ruolo di "strumento di supporto alle decisioni", in grado di comunicare in modo scientifico al *policy maker* la soluzione "migliore". Rappresenta anche uno strumento di supporto alla partecipazione e alla negoziazione politica consentendo ai diversi *stakeholders* di fare emergere e confrontare i propri obiettivi e i propri metri di giudizio⁶⁶.

In questo senso la direttiva rappresenta lo sforzo di superare il rapporto dicotomico tra sviluppo sostenibile e sviluppo economico, aprendo la strada verso l'affermazione di un concetto di sostenibilità multidimensionale⁶⁷, che comprende una dimensione **ecologica** (acqua intesa come risorsa naturale scarsa e vulnerabile, da trasmettere integra alle generazioni future); **economica** (acqua come risorsa economica da allocare secondo principi di efficienza); **etica** (acqua come bene essenziale del quale garantire l'accessibilità secondo criteri di giustizia sociale)⁶⁸.

⁶⁴ Come è stato osservato, obiettivo dell'analisi delle caratteristiche del distretto è quello di valutare gli usi della risorsa ed individuare quelli che possono contribuire al rischio di non raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dalla normativa. V. ZUCARO RAFFAELLA, *op.cit.*, p. 18.

⁶⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *doc. cit.*, pp. 8- 26.

⁶⁶ MASSARUTTO ANTONIO, MURARO GILBERTO, "Il ruolo dell'analisi economica nella direttiva 2000/60", in *Economia Pubblica – bimestrale di informazione a cura del CIRIEC*, fasc. 5- 6, 2006, Franco Angeli, Milano, p. 8.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ivi*, pp 10-15

1.3.1 Il *full cost recovery principle* e la sua elaborazione nel procedimento legislativo

La direttiva auspica il ricorso a strumenti endogeni di finanziamento (tariffe) che consentano, secondo il principio di *full cost recovery*, la copertura integrale dei costi, intesi sia come costi industriali (di gestione e di capitale) sia ambientali, almeno finchè questo non vada a collidere con altri principi e valori fondamentali (ad esempio la garanzia di accessibilità a un prezzo ragionevole). Questo principio risponde alla necessità di alleggerire gli obblighi finanziari in capo al soggetto pubblico, in un momento storico in cui l'industria idrica deve far fronte a ingenti investimenti per il raggiungimento degli *standard* ambientali richiesti; va peraltro rapportato alla struttura organizzativa del servizio idrico, che deve essere tale da poter metabolizzare il passaggio da una finanza derivata ed esogena a una finanza di mercato, e deve essere messo nelle condizioni di funzionare in modo efficiente, a dispetto dei "fallimenti del mercato" che lo caratterizzano.

Gli aspetti più controversi riguardanti questo punto sono la presunta "mercificazione" della risorsa idrica, e la conseguente valutazione delle politiche secondo criteri meramente "commerciali". In realtà, come evidenziato più volte, la direttiva esordisce con la seguente affermazione: "l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale"⁶⁹. Ad essa, perciò, è attribuito uno status diverso da quello dei comuni prodotti commerciali.

D'altra parte, l'integrazione degli aspetti economici nella gestione dei bacini idrici è stato un aspetto caratterizzante la direttiva quadro 2000/60/CE fin dalle sue bozze iniziali. Come prima accennato, il riferimento principale è rappresentato dall'art. 9 che introduce il principio del *full cost recovery* per i servizi idrici, in relazione con il principio "chi inquina paga". Il *full cost recovery* è perseguito attraverso i prezzi che gli utenti dei servizi idrici devono pagare al *provider* direttamente o attraverso qualsiasi tassa, addebito o leva fiscale gravante sul servizio, ed è sostenuta dall'utente direttamente o indirettamente. Questo principio, in correlazione al principio "chi inquina paga", espleta tre funzioni economiche di base: di informazione, di governo, di finanziamento.

Una copertura integrale e corretta dei costi dei servizi idrici e il principio "chi inquina paga" hanno potenzialmente la capacità di informare gli utenti sui costi totali del loro consumo, oppure sui costi

⁶⁹ Considerando (1) della direttiva 2000/60/CE

derivanti dalle loro attività come ad esempio i costi degli sprechi o degli scarichi che deteriorano la qualità delle acque⁷⁰.

L'introduzione del principio di *full cost recovery* è essenzialmente una novità nell'ambito del diritto ambientale dell'Unione europea. Questa è una delle ragioni per cui la precisa formulazione nella direttiva è stata altamente problematica nel corso del procedimento legislativo, ed è tuttora difficile identificare una corretta interpretazione del testo corrente.

Gli aspetti più dibattuti riguardavano il grado di vincolatività di questo principio e la base su cui applicare il principio "chi inquina paga"⁷¹.

Rispetto alla proposta iniziale avanzata dalla Commissione⁷², il Consiglio europeo nella *Common Position*⁷³ non adotta un concetto differenziato di costi finanziari, ambientali e di risorsa, ma li unifica in una disposizione generale di recupero dei costi includendo tutti i costi conformemente al principio "chi inquina paga". Inoltre, il Consiglio riduce significativamente il grado di vincolatività dell'atto sostituendo l'espressione "dovranno assicurare" con "dovranno tenere in considerazione" il principio "chi inquina paga". Di contro, Il Parlamento rimane fermo anche sul carattere vincolante del principio del *cost recovery* ("assicurano" anziché "tengono in considerazione"), pur stabilendo un generoso orizzonte temporale (2010)⁷⁴.

Bisogna sottolineare come il Consiglio e il Parlamento non siano riusciti ad elaborare un testo comune nell'ambito dei processi di conciliazione. Sono state fatte, pertanto, confluire le singole proposte nell'articolo 9 della direttiva: la prima parte dell'articolo è vicina all'elaborazione del Consiglio, mentre la seconda parte va nella direzione degli emendamenti presentati dal Parlamento europeo.

⁷⁰ Cfr. UNNERSTALL, HERWIG, "The principle of full cost recovery in the EU- Water frame work directive – Genesis and Content", in *Journal of Environmental Law*, vol. 19, n. 1, Oxford University Press, Oxford, p. 29.

⁷¹ Cfr: KAIKA MARIA., PAGE BEN, "The EU Water Framework Directive: part 1. European policy- making and the changing topography of lobbying", in *European Environment*, fasc. 6, vol. 13, European Research Press, Shipley, 2003, pp: 314- 327.

⁷² COMMISSIONE EUROPEA, Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, COM/97/0049 final SYN 97/0067, Brussels, OJ [1997] C184/20, articolo 2, paragrafo 32, lett. a).

⁷³ CONSIGLIO EUROPEO, Common Position (EC) N. 41/1999, adottata dal Consiglio il 22 ottobre 1999 (with a view to the adoption of a Directive 1999/.EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community action in the field of water policy), Brussels, OJ (1999), C343/01.

⁷⁴ PARLAMENTO EUROPEO, European Parliament legislative resolution on the common position adopted by the Council with a view to the adoption of a European Parliament and Council directive establishing a framework for Community action in the field of water policy, 9085/3/1999 –C5- 0209/1999 – 1997/0067(COD), A5-0027/2000, 16 February 2000; Brussels, OJ (2000) C339/136.

Dal momento che non sono disponibili documenti relativi alla discussione del Comitato di conciliazione si possono solo supporre le ragioni per cui gli attori del processo abbiano favorito una stesura piuttosto che un'altra. Come si può intuire dal procedimento legislativo è probabile che ci potrà essere nel concreto una sovrapposizione tra i contenuti normativi delle diverse parti dell'articolo 9, e specialmente tra il primo e il secondo paragrafo.

Sostanzialmente, l'art. 9 della direttiva prevede due fasi: dal 2003 al 2010 gli Stati sono soggetti ad un "obbligo affievolito", nel senso che essi sono tenuti a "prendere in considerazione" il suddetto principio, con la possibilità di arrivare ad un tasso di recupero dei costi anche significativamente al di sotto del 100%. A partire dal 2010, invece, l'applicazione di questo principio non sarà più *soft*, con la conseguenza che ogni tasso di copertura non vicino al 100% sarà in violazione dell'art. 9 (a meno che non si sia in presenza delle deroghe di cui ai paragrafi 3 e 4 dello stesso).

1.3.2 Il *full cost recovery* e la direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale

Per quanto riguarda la relazione tra l'articolo 9 della direttiva 2000/60/CE e la direttiva sulla responsabilità ambientale 2004/35/CE⁷⁵, quest'ultima non può essere considerata sostitutiva dell'articolo 9. E' piuttosto ad esso complementare non risultando in sovrapposizione ed essendo esplicitamente citato nella direttiva sulla responsabilità ambientale. Lo scopo di quest'ultima è di stabilire una responsabilità per danni all'ambiente che può derivare da nuove attività, con lo scopo di ripristinare lo *status* originario; l'articolo 9, invece, copre i costi ambientali e di risorsa di attività in corso ma non ha come scopo la cessazione dell'attività. L'unica sovrapposizione riguarda le nuove attività dannose elencate ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7 della direttiva quadro sulle acque, che non obbliga al *ripristino* in base alla direttiva sulla responsabilità ambientale, ma fissa delle condizioni di compensazione del danno.

Pertanto, tali attività non rientrano nella disciplina della direttiva sulla responsabilità ambientale (articolo 2, n. 1, lett. b). Allo stesso modo i servizi idrici che producono costi ambientali e di risorsa non rientrano nella disciplina della direttiva sulla responsabilità ambientale e le attività inquinanti devono sostenere i costi che esse causano ai servizi idrici ai sensi della direttiva quadro sulle acque, articolo 4, paragrafo 5 (e non ai sensi della direttiva sulla responsabilità ambientale).

Infine, nel caso in cui uno Stato membro limiti la responsabilità per le attività autorizzate ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 4 (direttiva sulla responsabilità ambientale), ciò non dovrà tradursi nel permesso di limitare anche il recupero dei costi ambientali e delle risorse dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 9 della direttiva quadro sulle acque.

Anche se dal lato metodologico ci sarà sostanziale sovrapposizione nel determinare costi ambientali e delle risorse da un lato, e nel determinare i danni ambientali dall'altro, i rispettivi dibattiti **non sembrano integrarsi costruttivamente**. La questione su come determinare le problematiche sulla biodiversità prevale nella direttiva sulla responsabilità ambientale, mentre sulle questioni economiche, WATECO e i relativi gruppi di lavoro non hanno ancora determinato alcun possibile collegamento con la direttiva sulla responsabilità ambientale.

1.3.3 Le politiche tariffarie

⁷⁵ Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, GU L 143 del 30.4.2004.

Un ruolo importante viene ricoperto anche dalla questione dell'elaborazione delle politiche di tariffazione⁷⁶. La Commissione è convinta che la tariffazione debba giocare un ruolo importante nel promuovere una gestione sostenibile delle risorse idriche e tuttavia la finalità dell'equilibrio economico risulta di fatto scarsamente perseguita in modo completo⁷⁷. Questo accade sia per ragioni legate al timore che ciò possa tradursi in perdita di competitività per le imprese utilizzatrici della risorsa (e quindi possa costituire un freno allo sviluppo economico), sia per ragioni di carattere sociale. Maggiore attenzione si presta infatti a quest'ultima finalità, ovvero a quella tesa a garantire l'accessibilità della risorsa a tutti i cittadini (con particolare evidenza nei Paesi meridionali, ove peraltro i consumi idrici appaiono particolarmente elevati rispetto a livelli considerati sostenibili). Ovviamente, nel valutare le possibili strade percorribili per giungere a una più adeguata definizione del prezzo della risorsa idrica, idonea ad abbassare il consumo a livelli sostenibili, non si dovranno dimenticare gli obiettivi sociali e di sviluppo economico, cosa che potrà essere agevolata associando alla riduzione della domanda la riduzione delle inefficienze e/o sprechi nell'uso della risorsa stessa e assegnando possibilmente all'Autorità di governo di ciascun bacino idrico il compito di reinvestire il gettito derivante da quella parte di tariffa definita per finalità ambientali in nuove tecnologie *water- saving* o per convertire produzioni non più sostenibili. In questo modo la difesa ambientale potrebbe realizzarsi con incrementi di prezzo il più contenuti possibile. Resta comunque fermo il concetto che nel perseguimento di obiettivi sociali e di equità non bisogna incoraggiare il mantenimento di prezzi artificialmente bassi⁷⁸.

Se le risorse idriche non risultano impiegate in maniera sostenibile, infatti, considerazioni di ordine sociale non devono essere il principale obiettivo delle politiche di tariffazione dei servizi idrici. Anche qui, la Commissione europea ribadisce il ruolo fondamentale del coinvolgimento degli utilizzatori e dei consumatori proponendo un approccio di tipo *bottom-up*. Tuttavia, le moderne teorie sulla comunicazione organizzativa sono andate anche oltre e hanno elaborato modelli più innovativi per la progettazione e la gestione dei processi comunicativi e partecipativi. Attualmente il modello più avanzato è quello cosiddetto "a stella", il quale prevede uno scambio comunicativo non

⁷⁶ Cfr. GIAMPIERI MARCO, "Acqua, prezzi e ambiente", in *Economia Pubblica – Rivista bimestrale di studi e d'informazione a cura del CIRIEC*, fasc. 2, 2004, Franco Angeli, Milano, p. 142.

⁷⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee: Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources*, COM(2000)477 final, Brussels, 26/7/2000.

⁷⁸ *Ivi*.

solo verticale e trasversale, ma anche diagonale⁷⁹. L'adozione piena di questo modello, non ancora del tutto diffuso in Italia e in Europa, costituirebbe senz'altro una soluzione ottimale per gestire la complessità dei processi partecipativi in questione e per ottenere un pieno e consapevole coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*, nonché il raggiungimento simultaneo degli obiettivi economici, ambientali e sociali, ancora una volta in un'ottica integrata.

1.4 La gestione delle risorse idriche in Italia

Se la disponibilità fosse misurata secondo parametri standard, l'Italia si collocerebbe fra i Paesi ricchi di acqua⁸⁰; tuttavia la natura irregolare dei deflussi e le difficoltà pratiche di utilizzo di molte risorse teoricamente disponibili, abbassano drasticamente questo valore. In particolare, le Regioni del Nord possono godere di risorse abbondanti e regolarmente disponibili, il che ha peraltro comportato un utilizzo intenso dell'acqua. Al contrario la disponibilità naturale del Sud è assai ridotta e la gran parte degli approvvigionamenti idrici si basa su trasferimenti a lunga distanza e grandi opere di invaso.

L'evoluzione normativa italiana è caratterizzata dalla presenza di importanti leggi di settore che hanno influito molto sulla disciplina della materia. Innanzitutto la legge 10 maggio 1976, n. 319 (c.d. legge Merli)⁸¹, segna in questo senso una svolta fondamentale per la sua esplicita aspirazione a considerare in maniera pianificata le risorse idriche in quanto scarse e già pregiudicate dall'inquinamento (il Titolo III è significativamente dedicato al "censimento dei corpi idrici e piano di risanamento delle acque"). La legge indica anche la necessità di perseguire un governo delle acque coordinato tra i diversi piani istituzionali, concentrandosi soprattutto sul problema degli scarichi e aprendo la strada ad una vera e propria messe di interventi normativi in materia di inquinamento. In seguito è intervenuta la legge 183 del 1989⁸², che dispone l'individuazione nel territorio nazionale di bacini idrografici; la costituzione di apposite Autorità di bacino e l'adozione di piani di bacino, qualificati come strumento conoscitivo, normativo e tecnico operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione,

⁷⁹ COCOZZA ANTONIO, *Direzione risorse umane – Politiche e strumenti per l'organizzazione e la gestione delle relazioni di lavoro*, Franco Angeli Editore, Milano, 2007.

⁸⁰ Dati disponibili sul sito www.inea.it [data ultimo accesso: 1 marzo 2009].

⁸¹ Legge del 10 maggio 1976, n. 319, Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento, Gazzetta Ufficiale del 29 maggio 1976, n. 141.

⁸² Legge 18 maggio 1989, n. 183, Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, Gazzetta Ufficiale del 25 maggio 1989, n. 120.

alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato. Successivamente, la legge 36 del 1994⁸³, la legge Galli, scaturisce dalla necessità di introdurre una disciplina organica della gestione delle acque improntata al principio dell'equilibrio del bilancio idrico con l'obiettivo di stabilire un rapporto sostenibile fra disponibilità delle risorse e fabbisogni delle stesse. Viene enfatizzata l'importanza del risparmio della risorsa e la priorità dell'uso per il consumo umano rispetto agli altri usi. Altri elementi innovativi sono riscontrabili nell'obiettivo di riformulare il sistema tariffario al fine di finanziare gli investimenti necessari a migliorare le infrastrutture ad a fornire più elevati livelli di servizio e nell'intenzione di attuare una netta separazione dei compiti di indirizzo e controllo rispetto a quelli di gestione. Un altro intervento di indubbia rilevanza è costituito dal decreto legislativo n.152 del 1999⁸⁴, nato con lo scopo di compiere un vero e proprio riordino in materia di tutela delle acque dall'inquinamento. Il decreto ha preso spunto dalla legge 36/1994, e ne rafforza gli strumenti e le azioni. Ha ridotto la durata temporale delle concessioni e le ha ricondotte alla pianificazione del bilancio idrico e alla tutela quantitativa delle acque. Più di recente, il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante "norme in materia ambientale"⁸⁵, si propone di recepire la direttiva 2000/60/CE e ne descrive gli obiettivi e gli strumenti da utilizzare, in primis la suddivisione del territorio nazionale in distretti idrografici, per ognuno dei quali dev'essere istituita un'Autorità di bacino distrettuale.

Queste previsioni risultano essere ancora in fase di attuazione. Inoltre, si possono evidenziare alcuni passaggi critici del recepimento, riassumibili sinteticamente nell'eccesso di delega; nel non rispetto del principio di leale collaborazione; nella non conformità con la direttiva quadro sulle acque per quanto riguarda la definizione dei distretti idrografici, arbitraria e assunta senza la partecipazione delle Regioni; nella mancata attuazione della "partecipazione pubblica".

Disposizioni correttive ed integrazioni sono contenute nel decreto legislativo n. 4 del 2008. Rimangono aperte alcune problematiche, che dovevano essere affrontate nel corso del procedimento

⁸³ Legge 5 gennaio 1994, n. 36 Disposizioni in materia di risorse idriche, Supplemento Ordinario n. 11 Gazzetta Ufficiale 19 gennaio 1994, n. 14.

⁸⁴ Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 152 "Testo aggiornato del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, recante: "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole", a seguito delle disposizioni correttive ed integrative di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258", *Gazzetta Ufficiale* n. 246 del 20 ottobre 2000 - Supplemento Ordinario n. 172.

⁸⁵ Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 14 aprile 2006 - Supplemento Ordinario n. 96.

legislativo che ha portato alla conversione in legge del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208 "Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente". Ci si aspettava, in particolare, che alcuni aspetti determinanti della direttiva fossero finalmente implementati, in particolare l'attuazione dei Distretti idrografici; la caratterizzazione dei corpi idrici; l'analisi degli impatti; l'analisi economica; una piena e sistematica partecipazione pubblica oltre che l'allineamento della normativa italiana alla luce della recentissima sentenza della Corte Costituzionale 335/2008. La legge di conversione (legge 13 del 27 febbraio 2009⁸⁶), invece, sembra perdere l'occasione per effettuare significativi cambiamenti, e soprattutto l'articolo relativo alle tariffe non dovute per i servizi di depurazione non erogati sembra voler aggirare il problema sollevato dalla Corte: poiché se da una parte prevede la restituzione della quota tariffaria non dovuta per un servizio che di fatto non viene erogato, subito dopo, al secondo comma, esclude dalla restituzione gli oneri derivati dalle attività di progettazione già avviate.

Per quanto riguarda gli strumenti di pianificazione, bisogna segnalare in particolare i piani di gestione da collocare **al vertice** del sistema pianificatorio ambientale; i programmi di intervento; le misure di salvaguardia; i piani stralcio e le misure di prevenzione per le aree a rischio; il bilancio idrico.

Ulteriore questione controversa è rappresentata dalla **gestione del servizio idrico integrato**, fino ad ora organizzato sulla base degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), definiti dalle Regioni⁸⁷. I rapporti tra Autorità d'ambito e gestori del servizio idrico integrato erano regolati da convenzioni predisposte sulla base di "convenzioni tipo" adottate dalle Regioni, le quali andavano a costituire il quadro rigido di riferimento che consentiva all'Autorità d'ambito di esercitare in modo efficace la propria azione di controllo, di ispezione, di surroga e di comminazione di sanzioni⁸⁸.

Il gestore del servizio idrico integrato riceveva le infrastrutture idriche in concessione d'uso gratuita e l'affidamento poteva avvenire nelle tre forme indicate dalla legge 142 del 1990: affidamento tramite gara; affidamento diretto a società mista; affidamento diretto a società interamente pubblica,

⁸⁶ Legge n. 13 del 27 Febbraio 2009, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente, G.U. n. 49 del 28 Febbraio 2009; testo coordinato G.U. n. 49 del 28 Febbraio 2008.

⁸⁷ PASQUALINI SALSA CLAUDIA, *Diritto Ambientale – Principi, norme, giurisprudenza*, IX edizione, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2008, p. 216.

⁸⁸ In particolare, infatti, il TAR Lombardia, Milano, con sentenza sex. III, 18 gennaio 2006, n. 89, ha affermato che l'Autorità d'ambito "costituisce un ente avente soggettività giuridica autonoma con competenze specifiche fissate nella normativa di settore". Anche il Consiglio di Stato, con la recente sentenza sex. IV, 4 giugno 2007, n. 2948, ha precisato che "è indiscutibile il riconoscimento di una autonoma soggettività all'ATO (indipendentemente dalla possibilità di qualificarlo – prima del d.lgs. 152/2006 – come ente dotato di personalità [...])".

o affidamento diretto *in house*. Per quanto riguarda l'Italia, si può notare un ricorso massiccio degli affidamenti *in house*.

Il controllo sulla gestione del servizio idrico integrato è stato nel nostro Paese affidato al Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche (Co. Vi. Ri.), cui spetta l'obbligo di garantire l'osservanza in particolare della regolare determinazione ed il regolare adeguamento delle tariffe, nonché la tutela dell'interesse degli utenti⁸⁹.

Tuttavia, bisogna segnalare che il Senato ha definitivamente convertito in legge il decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2⁹⁰, il cosiddetto decreto enti locali, mantenendo integro l'emendamento che sopprime gli Ambiti Territoriali Ottimali su acqua e rifiuti. Il provvedimento sopprime quindi gli ATO e prevede il conseguente passaggio di funzioni alle Regioni. Scompaiono anche gli organi territoriali, deputati al controllo dell'operato dei vari gestori dei servizi. Inoltre, nuove autorità dovranno essere designate dalla Regione di appartenenza. Più in particolare, Entro un anno dalla pubblicazione della legge in Gazzetta ufficiale, "sono soppresse le autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 e successive modificazioni": così è scritto al comma 1-quinquies. Quindi gli atti compiuti dagli ATO dopo quella data saranno da considerarsi nulli. Mentre entro quella data "le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dagli ATO".

Il nostro sistema tariffario si basa sul cosiddetto metodo normalizzato, che garantisce una tariffa commisurata ai reali costi sostenuti per l'erogazione del servizio idrico integrato e permette di ridurre gli effetti della selezione avversa e dell'azzardo morale⁹¹. Questo metodo però può d'altra parte generare distorsioni e presentare difficoltà di implementazione: vi è infatti il rischio che in assenza di un sistema efficace di controllo, l'impresa aggiudicataria del servizio aumenti i propri profitti senza conseguire **alcun miglioramento in termini di efficienza** ma addirittura riducendo la qualità del servizio al fine di comprimere i costi operativi.

Relativamente ai costi del servizio, bisogna ricordare la questione di costituzionalità che ha riguardato l'articolo 155 del d. lgs. 152 del 2006. La sentenza 335 del 2008 dichiara l'illegittimità costituzionale: dell'articolo 14, comma 1 della legge 36 del 1994, nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti anche nel caso in cui la

⁸⁹ Co.Vi.Ri., *Rapporto sullo stato dei servizi idrici – Stato di attuazione, investimenti, tariffe*, Roma, Marzo 2008.

⁹⁰ Decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni. (GU n. 20 del 26-1-2010).

⁹¹ MIGLIOLI STEFANO, BOREA FRANCESCA, "Analisi della tariffazione applicata in Emilia Romagna tra price-cap e novità", in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano, p.55.

fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente attivi; dell'articolo 155, comma 1, primo periodo del d. lgs. 152 del 2006 nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi.

Con riferimento ai modelli di gestione, alcune prospettive di privatizzazione si sono aperte in seguito all'approvazione, il 6 agosto 2008, dell'articolo 23 *bis* della legge 133 del 2008⁹², con il quale si fa obbligo ai comuni di privatizzare tutti i servizi pubblici locali, compresi i servizi idrici, dichiarandoli servizi di "rilevanza economica": in altre parole l'acqua potabile diventa così un bene economico la cui gestione è affidata al mercato. Si tratta, dunque, di un provvedimento che potrebbe aprire la strada a forme di privatizzazione mai sperimentate nel nostro Paese, in controtendenza rispetto a quanto sta contemporaneamente accadendo in Francia, in particolare nel Comune di Parigi, dove è stato intrapreso un percorso di ripubblicizzazione dei servizi idrici. In effetti bisogna segnalare che, a partire dal 24 aprile 2010, è in corso una campagna referendaria al fine di bloccare il processo di privatizzazione dei servizi idrici⁹³.

Infine, si segnala anche che la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano per la non conformità della Parte III del decreto 152/2006 con la direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. La procedura di infrazione si trova allo stadio di messa in mora ex art. 226 del TCE.

Conclusioni

Si può dunque concludere che il tema dell'acqua è diventato trasversale e che va oltre il problema della sua pianificazione e gestione a livello locale: rappresenta, anzi, un vero e proprio crocevia per lo sviluppo e la sopravvivenza stessa della società e le scelte che pone sono senz'altro prioritarie. Ecco perché si insiste tanto sulla sovraordinazione dei Piani relativi alle acque rispetto a qualsiasi altro intervento politico, normativo o gestionale e in nessun campo si potrà prescindere dal considerare le esigenze di gestione della scarsità e di protezione che questa risorsa impone.

⁹² Legge n. 133 del 6 Agosto 2008, G.U. n. 195 del 21 Agosto 2008 (suppl.ord.); Testo coordinato G.U. n. 195 del 21 Agosto 2008 (suppl.ord.) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

⁹³ I tre quesiti proposti dal comitato promotore (Forum italiano dei movimenti per l'acqua) riguardano: l'abrogazione dell'art. 23 bis del 25 giugno 2008, 112; l'abrogazione dell'art. 150 del decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006; l'abrogazione del comma 1, dell'art. 154, del decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006.

In questo senso, si può dire che la direttiva 2000/60/CE ha avviato un vero e proprio processo che ha già portato e porterà all'adozione di ulteriori direttive comunitarie in materia⁹⁴. Si è dimostrato come, nonostante abbia un'impostazione molto avanzata, basata su un concetto multidimensionale di sostenibilità, probabilmente, emergeranno dei problemi rispetto agli obiettivi fissati e all'arco temporale previsto per raggiungerli.

Alla luce degli ultimi avvenimenti in contesto internazionale è rilevante evidenziare quanto è stato affermato durante l'ultimo Water Forum di Istanbul che si è concluso il 22 marzo 2009 e che ha visto deludere, tra accese proteste, le speranze di chi considera necessario configurare l'accesso all'acqua come un diritto e non come un bisogno, seppur fondamentale. In realtà, la differenza tra bisogno e diritto è sostanziale. Affermare che l'acqua è un diritto significa riconoscere che la collettività ha la responsabilità di creare le condizioni affinché questo diritto possa essere garantito. Se invece l'acqua viene inserita nella sfera dei bisogni, la soddisfazione degli stessi è delegata alla capacità economica del singolo. Nel testo finale elaborato in conclusione del Forum di Istanbul si legge, infatti, che bisogna "migliorare l'accesso all'acqua e ai servizi igienico- sanitari", si sottolinea il carattere di "urgenza" nel combattere il problema dell'acqua, si riconosce l'importanza dell'avere "accesso" per compiere un importante "passo verso la diminuzione in tutto il mondo dei decessi legati alla scarsità d'acqua". Ma la nozione di diritto di accesso all'acqua, reclamata con forza da numerose ONG e da alcuni Paesi (tra cui la Francia, la Spagna e i Paesi dell'America Latina), non figura.

Viene confermata, dunque, a livello internazionale, una visione assolutamente orientata alla produzione e allo sfruttamento economico di questa risorsa, che quasi sottovaluta la drammaticità delle statistiche e delle problematiche che si pongono relativamente all'acqua. Sottovalutate sembrano essere pure considerazioni di carattere più specificamente sociale ed ambientale e probabilmente anche l'Unione europea sembra enfatizzare principalmente gli aspetti di prezzo, a discapito invece dei limiti naturali, ecologici e delle problematiche relative all'accesso.

Dall'analisi del caso nazionale, bisogna subito sottolineare che la situazione italiana appare piuttosto problematica.

⁹⁴ V. ad esempio: Direttiva 2006/118/CE del 12 dicembre 2006 - Parlamento europeo e Consiglio - sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento. Opp. Parlamento europeo e Consiglio Ue Direttiva 23 ottobre 2007, n. 2007/60/Ce (G.U.C.E. 6 novembre 2007 n. L 288) relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di

Innanzitutto c'è da segnalare un vero e proprio **ritardo strutturale** nel recepimento delle direttive comunitarie che porta troppo spesso all'apertura di procedure di infrazione, che in tema ambientale sono le più numerose (37 procedure su 129 per il solo settore ambiente⁹⁵). Sembra che la difficoltà italiana sia costituita dalla mancanza di una strategia, dalla difficoltà di fare sistema e creare strutture capaci di recuperare le esperienze passate e allo stesso tempo di rinnovarsi in linea con gli sviluppi comunitari.

Certamente il problema dell'elaborazione dei piani di gestione è collegato direttamente ai criteri con i quali si sono delineati i distretti idrografici, criteri che sono stati fortemente criticati per la mancanza di logicità e per la totale inidoneità a rappresentare e governare realtà diverse e in gran parte prive di rapporti strutturati. Questa modalità di definizione è certamente indice di una mancanza di dialogo istituzionale tra il Centro e le Periferie e dell'inadeguato ricorso agli strumenti di raccordo, come la Conferenza Stato – Regioni o la Conferenza Stato – Città, che anzi, spesso hanno denunciato un atteggiamento prevaricatore del Centro.

Soprattutto in tema di pianificazione emerge quasi una **miopia delle Amministrazioni** nel concepire i canali costituzionali, così come anche quelli che potrebbero emergere dall'applicazione piena e trasparente della partecipazione attiva e dell'integrazione e razionalizzazione delle procedure, non come aggravii procedurali, ma come una concreta opportunità per uscire dal blocco che ci costringe ad inseguire costantemente la Comunità europea nelle sue emanazioni.

Riguardo ai servizi idrici, dopo la vicenda dell'art. 23 bis della l. 133/2008 sulla cosiddetta "privatizzazione" della gestione dei servizi pubblici locali, la sentenza 335/2008 della Corte Costituzionale ha ulteriormente complicato la questione. Il 30 dicembre è stato emanato un decreto legge, convertito poi con la legge 13 del 2009, per adeguare la normativa italiana in materia tariffaria alle disposizioni della Corte. Tuttavia la legge recepisce in modo poco chiaro le indicazioni giurisprudenziali, soprattutto per quanto riguarda i controlli di merito su quanto dichiarato dai gestori e i criteri per attuare i rimborsi che tra l'altro si baseranno, a quanto pare, sul metodo normalizzato. In realtà è necessario innanzitutto una revisione del metodo di calcolo della tariffa, ma è anche urgente individuare le autorità titolari della funzione di controllo (non definite dalla legge 13 del 2009), soprattutto considerando che né il Co.Vi.Ri né le ATO hanno questo compito e che, allo stato dei fatti, si correrà il rischio della **"tariffa autocertificata"**.

⁹⁵DIPARTIMENTO POLITICHE COMUNITARIE, <http://eurinfra.politichecomunitarie.it/ElencoAreaLibera.aspx> [data ultimo accesso:12 maggio 2010].

Ancora una volta il focus della questione è rappresentato dalla carenza di informazione e di trasparenza. Sia infatti l'introduzione dell'art. 23 *bis*, che le conseguenze della sentenza 335/2008 non hanno avuto adeguata pubblicità. Mentre i media, infatti, si concentrano su tutt'altre questioni, i servizi idrici in Italia vengono spinti verso la privatizzazione; si dichiara che parte della tariffa idrica pagata dagli utenti viene percepita su una base incostituzionale; su scala mondiale l'acqua viene "declassata" a livello di bisogno e non viene riconosciuta come un diritto. Tutto questo alla quasi totale insaputa della maggior parte dei cittadini italiani.

Il nostro Paese, dunque, benché non abbia grossi problemi di scarsità, incontra enormi difficoltà nel completare e concepire in maniera compiuta il ciclo integrato dell'acqua.

L'anello debole del ciclo sembra essere soprattutto quello della depurazione e a conferma di ciò è intervenuto l'ultimo avvertimento della Commissione per il recepimento della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane (direttiva 1991/271/CEE): è fondamentale adeguare subito gli impianti non a norma per poter dare effettività alle politiche idriche ed evitare nuove procedure di infrazione.

La messa a norma degli impianti di depurazione e il controllo degli scarichi è dunque un passaggio fondamentale, da cui non si può prescindere. L'innovazione principale dovrebbe essere quella di considerare le acque reflue come parte di un sistema completo e quella di esaminare non solo il trattamento e lo scarico, ma l'intero processo di consumo delle risorse idriche nell'ottica di un uso efficiente dell'acqua, in grado di evitare il ricorso a sostanze pericolose, di riciclare le sostanze nutritive, di trattare le acque reflue a costi contenuti e di recuperare le acque trattate per usi domestici o per l'irrigazione. Così le acque reflue, invece di essere considerate sostanze da eliminare, diventerebbero una risorsa idrica da cui ottenere utili sostanze nutritive, dimostrando come un'efficace strategia di risparmio idrico non è soltanto un rimedio in condizioni di scarsità d'acqua, ma rappresenta una attrattiva altrettanto valida anche per quelle regioni che sono ricche di risorse idriche.

Questo tema si interseca inevitabilmente con il tema della responsabilità ambientale ma, come si è detto, tutt'oggi le due normative (sulle politiche idriche e sulla responsabilità ambientale) sembrano agire parallelamente, creando non un alleggerimento bensì un aggravio procedurale. E' necessario, piuttosto, integrare sia le azioni per evitare gli sprechi di risorse che le procedure in modo costruttivo. Purtroppo non solo l'applicazione di una reale integrazione sembra essere ancora lontana, ma anche la dottrina non vi presta la dovuta attenzione.

Manca, in conclusione, una cultura adeguata che possa far percepire le amministrazioni veramente *accountable* e che permetta di gestire la complessità di un tema che sembra rappresentare un vero e proprio crocevia per la società odierna.

Bibliografia

- Acocella Nicola, *Elementi di politica economica*, terza edizione, Carocci Editore, Roma, 2007.
- Antonioli Barbara, "Partenariato pubblico- privato: quando, come e perché", in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Arabia A. G., Mühlbacher G., Zuddas P., *Autonomie territoriali e tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2001
- Arnaudo Luca, "Gestione giuridica delle acque e concorrenza nei servizi idrici", in *Mercato concorrenza regole*, fasc. 3, 2003, Il Mulino, Bologna.
- Baggiani Luciano, "Acqua. Gestione del servizio idrico: serve un'autorità indipendente", in *Edilizia e Territorio*, n. 5, febbraio 2007, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Barbaschi Nicoletta, "Quali margini di efficienza nella gestione delle acque?", in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano
- Barbaschi Nicoletta, Gerardino Castaldi, Montresori Giovanni, "Servizio idrico integrato: regime tariffario nazionale non ancora uniforme", in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano
- Bonoli Alessandra, Garfi Marianna, "Acqua piovana: un alleato contro la crisi idrica mondiale", in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano
- Borraccetti Marco, "Qualità delle acque (Nota a CGCE 12 gennaio 2006, causa C- 85/05)", in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, fasc. 4, 2006, Edizioni Tellus, Roma
- Bracchitta Loredana, Stefanini Elisa, Tarzia Antonello, "I servizi idrici in Europa", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2007, Giappichelli Editore, Milano
- Caretti Paolo, Tarli Barbieri Giovanni, *Diritto Regionale*, Giappichelli editore, Torino, 2007
- Cerulli Irelli Vincenzo, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli editore, Torino
- Chilosi Maria, *Tutela delle acque dall'inquinamento e disciplina degli scarichi*, Il Sole 24Ore, Milano
- Ciafani Stefano, "Carenza di risorse: alcune possibili soluzioni per uscire dall'emergenza", in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano

Ciervo Margherita, "Verso un governo pubblico, solidale e partecipato dell'acqua. Il contributo del contratto mondiale sull'acqua", Atti del convegno: *Watercycle International Conference on best practices for water sustainable management*, Brindisi, 29- 30 Maggio 2008

Cimini Salvatore, "Prime note sull'organizzazione e sulla gestione del servizio idrico integrato", in *Nuove Autonomie – Rivista di Diritto Pubblico*, fasc. 3, 2005, Quattrosoli, Palermo

Ciro Rampulla, Tronconi Livio Pietro, "Il modello di amministrazione delle acque", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc. 5, 2005, Giuffrè editore, Milano

Citroni Giulio, "La privatizzazione dei servizi idrici: sia mito che realtà", in *Istituzioni del federalismo*, fasc. 2, 2006, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (RN).

Co.Vi.Ri., *Rapporto sullo stato dei servizi idrici – Stato di attuazione, investimenti, tariffe*, Roma, Marzo 2008

Cocozza Antonio, *La riforma rivoluzionaria – Leadership, gruppi professionali e valorizzazione delle risorse umane nelle Pubbliche Amministrazioni*, Franco Angeli Editore, Milano, 2007.

Cocozza Antonio, *Direzione risorse umano – Politiche e strumenti per l'organizzazione e la gestione delle relazioni di lavoro*, Franco Angeli Editore, Milano, 2007

Cofferati Stefano, Cavallanti Paolo, "Che vantaggi reali comporta il telecontrollo delle reti?", in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano

Colarullo Giordano, Petrucci Marta, "I costi ambientali e di risorsa nella direttiva 2000/60/CE", in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano

Comitato per la vigilanza sull' uso delle risorse idriche, *Rapporto sullo stato dei servizi idrici – Stato di attuazione, investimenti, tariffe*, Roma, Marzo 2008

Commissione Europea, *Common Implementation Strategy for the water framework directive 2000/60/CE – Moving the next stage in the Common Implementation Strategy for the Water framework Directive: progress and work programme for 2005 and 2006*, dicembre 2004

Commissione Europea, *Common Implementation Strategy for the Water framework directive 2000/60/CE, Guidance document n. 1, Economics and the environment – The implementation challenge of the Water framework directive*, 2003

Commissione Europea, *Common Implementation Strategy for the Water framework directive 2000/60/CE – Improving the comparability and quality of the Water framework directive implementation – Progress and work programme for 2007/2009*, December 2006

Commissione Europea, *Common Implementation Strategy for the Water framework directive 2000/60/CE – Carrying forward the Common implementation Strategy for the Water Framework directive: progress and work programme for 2003 and 2004*, giugno 2003

Commissione Europea, *Common Implementation Strategy for the Water framework directive – Environmental objectives under the water framework directive*, giugno 2005

Commissione Europea, *Common Implementation Strategy for the Water framework directive 2000/60/CE – Principles and Communication of results of the first analysis under the Water framework directive*, giugno 2004

Commissione europea, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee: Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources*, COM (2000)477 final, Brussels, 26/07/2000

Commissione europea, *Direttiva quadro sulle risorse idriche, attingi ad essa!*, disponibile sul sito: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/water/>

Commissione europea, *L'acqua la nostra ricchezza – Le politiche dell'Unione europea in materia di risorse idriche e sviluppo sostenibile*, Settembre 2008.

Commissione europea, *Opinion of the Commission pursuant to Article 251, 2, let. c) of the EC Treaty, on the European Parliament's amendments to the Council's common position regarding the Proposal for a European Parliament and Council Directive establishing a framework for Community action in the field of water policy*, (COM(97) 49 final, COM (97)614 final, COM (98) 76 final e COM (99) 271 final amending the proposal of the Commission pursuant to art. 250, p. 2 of the EC Treaty; COM (2000) 219 final, 1997/0067 (COD), Brussels, 5 giugno 2000

Commissione Europea, [Strategic document: "Common Strategy on the Implementation of the Water Framework Directive"](#), 2 maggio 2001

Commissione Europea, [Strategic Document: "Improving the comparability and the quality of Water Framework Directive implementation – Progress and Work Programme 2007-2009"](#), dicembre 2006

Commissione europea. Dg. Ambiente, *Economics for the environment consultancy Ltd. Populating the environmental valuation reference inventory: 40 european valuation studies*, report finale commissionato dalla Direzione Generale per l'Ambiente della Commissione europea, 2002

Contieri Alfredo, "Servizio idrico integrato: sistemi di gestione e loro evoluzione", in *Nuove autonomie – Rivista di Diritto Pubblico*, n. 1-2, 2008, Quattrosoli, Palermo

Cordatore, *The pollute pays principle: a proper guide for environmental policy*, disponibile su:
<http://www.newcoalition.org/Article.cfm?artId=8241>

Cordini Giovanni, "La tutela dell'ambiente idrico in Italia e nell'Unione europea", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc. 5, 2005, Giuffrè editore, Milano

Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 24/2008 nell'adunanza del 6 novembre 2008

Croci Edoardo, "La partecipazione pubblica e le politiche idriche", intervento tenuto nell'ambito del convegno *Partecipazione pubblica nell'attuazione della direttiva Quadro Europea sulle acque 2000/60*, Milano 30 Maggio 2005

Danish Ministry of Environment and Energy, *European rivers and lakes – Assessment of their environmental state*, European Environmental Agency, Bruxelles, 1994

De Castro Paulo Canelas, "Cambiamento dei paradigmi nella legislazione internazionale a tutela delle acque", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc. 6, 2006, Giuffrè editore, Milano

De Sadeleer N., *Environmental Principles*, Oxford University Press, Oxford, 2002

Di Dio Fulvio, "La direttiva quadro delle acque: un approccio ecosistemico alla pianificazione e gestione della risorsa idrica", in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, fasc. 9, 2006, Edizioni Tellus, Roma

Di Dio Fulvio, "La partecipazione pubblica nel governo delle acque: le linee guida per una comune strategia europea", in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, fasc. 3, 2007, Edizioni Tellus, Roma

Di Lieto Anna, "Il diritto all'acqua nel diritto internazionale", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc. 5, 2004, Giuffrè editore, Milano

Di Michele Annamaria, "Scarico di sostanze pericolose e inquinamento idrico", in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, fasc. 6, 2001, Giuffrè editore, Milano

Drusiani Renato, "Servizi idrici: a 14 anni dalla riforma ancora troppe criticità", in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano

Ems E., *Environmental liability in the EU – Application of the Polluter- pays principle?*, disponibile su http://www.snee.org/publikationer_show.asp?id=179

- Ferragina Eugenia, *Acqua e sviluppo: una politica delle risorse idriche per il futuro del Mediterraneo*, Il Mulino, 2003, Bologna
- Galàn Serrano R., "Consideraciones sobre el marco juridico regulador de la actuación de la administración en la gestión de servicios públicos", *Instituto de Estudio Fiscales*
- Garrido A., *Water markets and public pricing policies: closing the gap between economic theory and applicable instruments*, 3° seminar on Environmental and Resource Economics, Girona (Spagna), 24-25 maggio 1999
- Garzia Giuseppe, "La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali", in *Foro Amministrativo C.d.S.*, fasc. 1, 2006, Giuffrè editore, Milano
- Giampieri Marco, "Acqua, prezzi e ambiente", in *Economia Pubblica – Rivista bimestrale di studi e d'informazione a cura del CIRIEC*, fasc. 2, 2004, Franco Angeli, Milano
- Gianna Tonelli, Serena De Angelis, Area Progetti comunitari, ecogestione e Suap, Arpat, *Incertezza sulla Valutazione Ambientale Strategica*, in: ARPA Rivista, n. 2 Marzo – Aprile 2006
- Giardino Edoardo, "Distretti idrografici, strumenti ed interventi in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione", in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 9, 2006, Ist. Edit. Regioni Italiane, Roma
- Groosman B., "Pollution Tax" in: Bouckaert B. and De Geest G, *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. II, *Civil law and economics*, Edward Elgar, Cheltenham, 2000
- House of Lords – European Union Committee, *Water framework directive: Making it work – Report with evidence*, Authority of the House of Lords, 2007, London
- Irujo Embrid, *La reforma de la ley de aguas (ley 46/99 de 13 de diciembre)*, Ed. Civitas, Madrid, 2000
- Lee Maria, *EU Environmental law – challenges, change and decision making*, Modern studies in European law, Hart Publishing, 2005, Oregon
- Lettera Francesco, "Difesa delle acque, dalle acque e subsidenza del diritto", disponibile sul sito: www.gruppo183.org
- Luethi Daniela, Maggi Francesco, Pelli Samuel, *SOS acqua – per un futuro senza sprechi: documentazione per le amministrazioni pubbliche e per i gestori di acquedotti*. Documento disponibile sul sito www.wwf-si.ch
- Lugaresi Nicola, Mastragostino Franco, *La disciplina giuridica delle risorse idriche*, Maggioli editore, 2003, Santarcangelo di Romagna (RN)

- Magnini Vito, Olivieri Gustavo, *Diritto Antitrust*, seconda edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005
- Manzoni Ignazio, Vanz Giuseppe, *Il diritto tributario – Profili teorici e sistematici*, G. Giappichelli editore, Torino, 2007
- Mariotti Elisabetta, Iannantuoni Michele, *Il nuovo diritto ambientale: alla luce delle correzioni e integrazioni al D.Lgs 152/06*, Maggioli editore, 2007, Santarcangelo di Romagna (RN)
- Massarutto Antonio, “I servizi pubblici tra sviluppo locale, regionalismo e liberalizzazione”, in R. Grandinetti, Massarutto A. (a cura di), *Servizi pubblici e politiche territoriali*, Franco Angeli, Milano, 2003.
- Massarutto Antonio, “Il settore idrico in Italia”, in Eugenia Ferragina, a cura di, *Una politica delle risorse idriche per il futuro del Mediterraneo*, il Mulino, Bologna, 2003
- Massarutto Antonio, “Matrimonio ancora difficile tra finanza privata e “acque”, in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano
- Massarutto Antonio, “Partecipazione al pubblico e pianificazioni del settore idrico”, documento presentato nell’ambito del Convegno: *La partecipazione pubblica nell’attuazione della direttiva quadro europea sulle acque*, Università Bocconi, Milano, 30 maggio 2005.
- Massarutto Antonio, Muraro Gilberto, “Il ruolo dell’analisi economica nella direttiva 2000/60”, in *Economia Pubblica – bimestrale di informazione a cura del CIRIEC*, fasc. 5- 6, 2006, Franco Angeli, Milano
- Massarutto Antonio, *Per l’attuazione della direttiva Europea 2000/60 in Italia – Aspetti economici e gestionali*, intervento presso:Dse, Università di Udine e Iefe, Università Bocconi, Milano 17 ottobre 2003
- Mazzei Alessandro, “La finanza da tariffa nel SII: difficoltà e applicabilità del project finance”, in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano
- Mazzola Mario Rosario, Bazzurro Nicola, “Quali strategie economiche da adottare contro le perdite?”, in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano
- Medugno Massimo, Gabriotti Manuela, Pagliara Pierfausto, *Il nuovo regime delle acque tra presente e futuro*, La Tribuna, 2002, Piacenza
- Melis Viviana, *Finanza pubblica e project finance: uno studio su modalità addizionali di impiego : il caso del settore idrico*, Tesi di Dottorato di ricerca in Economia e tecnica della finanza di progetto (XX ciclo), Tutor: Prof. Franco Fontana, Luiss Guido Carli, Roma, 2008

- Mezzetti Luca (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, CEDAM, 2001
- Miccio Bruno, *L'uso sostenibile delle risorse idriche e le nuove disposizioni del Codice ambientale*, disponibile su: <http://www.gruppo183.org> [data ultimo accesso: 18 ottobre 2008]
- Miglioli Stefano, Borea Francesca, "Analisi della tariffazione applicata in Emilia Romagna tra price-cap e novità", in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano
- Monye Francis, Rabaca Joao, *The European Union Water framework directive (EU WFD) – Brief presentation*, ICLEI – Local Governments for Sustainability, luglio 2005
- Oecd, *Environmental Outlook to 2030 – Overviews, details and methodology of model-based analysis*, 5 marzo 2008, Netherlands Environmental Assessment Agency
- OECD, *The Price of Water. Trends in OECD Countries*, Paris, 1999
- Panella Giorgio, *Economia e politiche dell'ambiente*, Carocci editore, 2002, Roma
- Paolillo Pier Luigi, *La misura dello spreco. Esercizi di Valutazione Ambientale Strategica delle risorse fisiche*, 2005, FrancoAngeli Editore, Roma
- Paparo Tommaso, "Dall'afflusso di investimenti ammodernamento e qualità per i servizi idrici e i rifiuti", in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano
- Parlamento europeo, *Report on the joint text approved by the Conciliation Committee for a European Parliament and Council directive establishing a framework for Community action in the field of water policy*, C5-0347/2000 – 1997/0067(COD), A5- 0214/2000, Brussels, 29 Agosto 2000
- Pasqualini Salsa Claudia, *Diritto Ambientale – Principi, Norme, Giurisprudenza*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2008
- Pellicani Luciano, *Dalla società chiusa alla società aperta*, Rubbettino, Catanzaro
- Pepe Vincenzo, "Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2, 2002, Giuffrè editore, Milano
- Perotto Eleonora, Canziani Roberto, "Database management system: sviluppo in ambito SGA per un impianto di depurazione", in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano
- Petrella Riccardo, "Il servizio pubblico europeo: la risposta alla monopolizzazione delle risorse", in *Ambiente & Sicurezza*, n. 9, aprile 2008, Il Sole 24 Ore, Milano
- Pietilä Pekka E., Katko Tapio S., Hukka Jarmo J., "Public- Private Partnership in Finnish Water Services", in *CESif DICE Report – Journal for institutional comparisons*, vol. 5, n. 2, summer 2007, IFO Institute for economic Research E.V., Munich

- Pitzurra Lucia, Grossi Giuseppe, "Governance istituzionale per il servizio idrico integrato", in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano
- Pototschnig Umberto, Ferrari Erminio, *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche*, CEDAM, 2000, Padova
- Principato Federica, "Aspetti internazionali e comunitari della fiscalità ambientale. Le caratteristiche strutturali dei fenomeni inquinanti ed il loro tendenziale impatto globale", in *Rivista di diritto tributario internazionale*, fasc. 2- 3, 2004, ETI, Roma
- Rosen Harvey A., *Scienza delle finanze*, seconda edizione, McGraw- Hill, 2007, Milano
- Sandri Simonetta, "L'acqua: una risorsa strategica?" in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc. 1, 2003, Giuffrè editore, Milano
- Scheggi Carlo, "La salvaguardia delle risorse idriche dall'inquinamento provocato da nitrati di origine agricola", in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, fasc. 10, 2004, Edizioni Tellus, Roma
- Scheuer Stefan, "La direttiva quadro dell'Unione europea sulla protezione delle acque: si apre una nuova era?", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc. 6, 2000, Giuffrè editore, Milano
- Selmi, Daniel P. "L'applicazione degli standard di qualità dell'acqua negli Stati Uniti", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc. 1, 2004, Giuffrè editore, Milano
- Tornatore Francesco, Monticelli Marina, *Importanza dell'analisi economica per il processo di redazione del piano di gestione della Dir. 2000/60/CE*, Autorità di bacino del fiume Po, Milano, 24 ottobre 2008
- United Nations Economic Commission for Europe, *Recommendations on Payments for ecosystem services in integrated water resources management*, United Nations, New York and Geneva, 2007
- Unnerstall, Herwig, "The principle of full cost recovery in the EU- Water frame work directive – Genesis and Content", in *Journal of Environmental Law*, vol. 19, n. 1, Oxford University Press, Oxford
- Urbani Paolo, "Bilancio idrico, concessioni di derivazione di acqua pubblica e ruolo delle Autorità di bacino", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1997, Giuffrè editore, Milano
- Urbani Paolo, "Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque", in *Rivista giuridica dell'ambiente*, fasc. 2, 2004, Giuffrè editore, Milano

Urbani Paolo, *Sfide e opportunità per una politica sostenibile dell'acqua in Italia – Gli aspetti istituzionali*, disponibile su: <http://www.gruppo183.org> [data ultimo accesso: 18 ottobre 2008]

Verdesca Daniele, "Manuale di valutazione d'impatto economico- ambientale", *Ambiente&Territorio*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2003

WATECO (CIS Working group 2.6 on Water and Economics), *Economics and the Environment- the implementation Challenge of the Water Framework Directive, Guidance Document and Annexes*, 2002, disponibile sul sito:

WISE, *Water Notes on the Implementation of the Water Framework Directive - Water Note 6 Monitoring programmes: taking the pulse of Europe's waters*, disponibile sul sito <http://water.europa.eu>

Zucaro Raffaella, *Direttiva quadro per le acque 2000/60 – Analisi dell'impatto sul settore irriguo e della pesca*, INEA – Istituto Nazionale di Economia Agraria, 2007

Zuppiroli Andrea, Castaldi Gerardino, Arlati Claudio, Luccarini Luigi, "Tariffa: la componente sociale in una sperimentazione locale", in *Ambiente & Sicurezza*, n.1, 2008, Il Sole 24 Ore, Milano

Riferimenti normativi comunitari e degli Stati Membri

Commissione europea, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources, COM(2000)477 final, 26/7/2000

Commissione Europea, *Opinion of the Commission pursuant to Article 251, 2, let. c) of the EC Treaty, on the European Parliament's amendments to the Council's common position regarding the Proposal for a European Parliament and Council Directive establishing a framework for Community action in the field of water policy*, (COM(97) 49 final, COM (97)614 final, COM (98) 76 final e COM (99) 271 final amending the proposal of the Commission pursuant to art. 250, p. 2 of the EC Treaty; COM (2000) 219 final, 1997/0067 (COD), Brussels, 5 giugno 2000.

Commissione Europea, Proposta al Consiglio europeo per una direttiva che stabilisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, COM/97/0049 final SYN 97/0067, Brussels, OJ [1997] C184/20

Commissione europea, Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, COM/97/0049 final SYN 97/0067, Brussels, OJ [1997] C184/20

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources, COM(2000)477 final, 26/7/2000

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards Sustainable Water Management in the European Union – First stage in the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/CE, [COM(2007)128 final], [SEC(2007)363]

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 24 gennaio 2001, sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta". [COM(2001) 31 def. - Non pubblicato nella Gazzetta ufficiale].

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Verso una gestione sostenibile delle acque nell'Unione europea – prima fase dell'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE), [SEC(2007)362], [SEC(2007)363]

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Affrontare il problema della carenza idrica e della siccità nell'unione europea, [SEC(2007)993], [SEC(2007)996]

Consiglio europeo, Common Position (EC) N. 41/1999, adottata dal Consiglio il 22 ottobre 1999 (with a view to the adoption of a Directive 1999/.EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community action in the field of water policy), Brussels, OJ (1999), C343/01

Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, approvata con Decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla firma, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, G.U.C.E L 124 del 17 maggio 2005, pp 1-3; G.U.C.E L 164M del 16 giugno 2006.

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, GUCE, n. L 327, del 22/12/2000

Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia, G.U.C.E. L 156/17 del 26/6/2003

Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, GU L 143 del 30.4.2004

Direttiva 2006/118/CE del 12 dicembre 2006 del Parlamento europeo e Consiglio sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento, GUCE, n. L372 del 27/12/2006

Direttiva 76/160/CEE del Consiglio, dell'8 dicembre 1975, concernente la qualità delle acque di balneazione, in G.U.C.E. L 31 del 5.2.1976.

Direttiva 78/659/CEE del Consiglio, del 18 luglio 1978, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci, in G.U.C.E. n. L 222 del 14/08/1978.

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

Direttiva 80/777/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, in materia di ravvicinamento della legislazione degli Stati Membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, in G.U.C.E. n. L 229 del 30/08/1980.

Direttiva 80/778/CEE Del Consiglio, 15 luglio 1980, sulla qualità delle acque destinate al consumo umano, in G.U.C.E. 30 agosto 1980, n. L 229.

Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, GUCE n. L 135 del 30/05/1991

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

Direttiva 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997 che modifica la Direttiva 85/337/CEE concernente la Valutazione d'Impatto Ambientale di determinati progetti pubblici e privati, GU L 073 del 14 marzo 1997

Direttiva 98/83/CE del Consiglio del 3 novembre 1998 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, in G.U.C.E., n. L 330 del 05/12/1998.

Parlamento europeo, European Parliament legislative resolution on the common position adopted by the Council with a view to the adoption of a European Parliament and Council directive establishing a framework for Community action in the field of water policy, 9085/3/1999 – C5- 0209/1999 – 1997/0067(COD), A5-0027/2000, 16 February 2000; Brussels, OJ (2000) C339/136

Parlamento europeo, Proposta di emendamento per una direttiva che stabilisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, COM(97)0049- C4-0192/07, COM (97)0614-C4-0120/98 e COM(98)0076-C4-0121/98 – 7/0067(SYN), A4-0261/98, Brussels, OJ [1999] C150/388

Parlamento europeo, Recommendation for the second reading on the common position adopted by the Council with a view to the adoption of a European Parliament and Council directive on establishing a framework for Community action in the field of water policy, 9085/3/1999 – C5-0209/1999 – 1997 – 1997/0067 (COD), A5-0027/2000, PE 231.746, Brussels, 3 February 2000

Parlamento Europeo, *Report on the joint text approved by the Conciliation Committee for a European Parliament and Council directive establishing a framework for Community action in the field of water policy*, C5-0347/2000 – 1997/0067(COD), A5- 0214/2000, Brussels, 29 Agosto 2000

Parlamento europeo, Risoluzione legislativa recante il parere del Parlamento europeo sulla proposta e le proposte modificate di direttiva del Consiglio che istituiscono un quadro per la politica comunitaria in materia di acque (COM(97)0049 C4- 0192/97, COM(97)0614 C4-0120/98 e COM(98)0076 C4-0121/98 97/ 0067(SYN))(Procedura di cooperazione: prima lettura), Gazzetta ufficiale n. C 150 del 28/05/1999

Regolamento 1367/2006/CE del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, GUCE n. L 264/13 del 25/9/2006

Regolamento CE n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali, GUCE L 161 del 26/6/1999

Sentenza CGCE del 9 aprile 1987 n. 363/85, *Commissione contro Italia*, confermata dalla s. del 30 novembre 2006 n. 32/05. *Commissione contro Lussemburgo*

Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 23 novembre 2006. Commissione delle Comunità europee contro Granducato del Lussemburgo. Inadempimento di uno Stato - Direttiva 91/271/CEE - Inquinamento e degrado ambientale - Trattamento delle acque reflue urbane. Causa C-452/05

Riferimenti normativi italiani

Legge 20 marzo 1865, n. 2248 (allegato F), Legge sulle opere pubbliche, in G.U 27 aprile 1865 n. RU 02248 00417

Regio decreto 11 dicembre 1933, n.1775, Testo unico sulle acque e impianti elettrici, Gazzetta Ufficiale dell'8 gennaio 1934, n. 5

Cassazione, SS.UU., 15 luglio 1999, n. 403

Legge del 10 maggio 1976, n. 319, Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento, Gazzetta Ufficiale del 29 maggio 1976, n. 141

Legge 5 gennaio 1994, n. 36 Disposizioni in materia di risorse idriche, Supplemento Ordinario n. 11 Gazzetta Ufficiale 19 gennaio 1994, n. 14

Legge 18 maggio 1989, n. 183, Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, Gazzetta Ufficiale del 25 maggio 1989, n. 120

Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 152 "Testo aggiornato del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, recante: "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole", a seguito delle disposizioni correttive ed integrative di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258", *Gazzetta Ufficiale* n. 246 del 20 ottobre 2000 - Supplemento Ordinario n. 172

Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 14 aprile 2006 - Supplemento Ordinario n. 96

Decreto legislativo 9 novembre 2006, n. 284 Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale G.U. n. 274 del 24 novembre 2006.

Legge n. 13 del 27 Febbraio 2009, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente, G.U. n. 49 del 28 Febbraio 2009; testo coordinato G.U. n. 49 del 28 Febbraio 2008

Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 227 del 28 settembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 162.

Legge 24 febbraio 1992, n. 225 Istituzione del servizio nazionale della protezione civile, in *Gazzetta ufficiale* n. 064 Suppl.Ord. del 17/03/1992

Legge n. 133 del 6 Agosto 2008, G.U. n. 195 del 21 Agosto 2008 (suppl.ord.); Testo coordinato G.U. n. 195 del 21 Agosto 2008 (suppl.ord.) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge

25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria

Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 152, "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole", *Gazzetta Ufficiale* n. 246 del 20 ottobre 2000 - Supplemento Ordinario n. 172

Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale", *Gazzetta Ufficiale* n. 24 del 29 gennaio 2008 – Supplemento Ordinario n. 24

Decreto Legislativo del 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale", *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 14 aprile 2006, Supplemento ordinario n. 96

Deliberazione della Giunta Provinciale di Bergamo, "Avvio del procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) del Piano Provinciale di Settore delle risorse idriche, n. 222 del 15/5/2008

Deliberazione della Giunta Regionale e degli Assessori, "Art- 34 della legge regionale 28 dicembre 2007, n. 26. Modalità e criteri per la realizzazione di opere pubbliche derivate da processi di partecipazione. Definizione linee guida", Bollettino Ufficiale della Regione Lazio, n. 33 – Parte Prima, del 6/9/2008

Legge 5 gennaio 1994, n. 36, "Disposizioni in materia di risorse idriche", *Gazzetta Ufficiale* n. 14 del 19 Gennaio 1994- Supplemento Ordinario n. 11

Siti Web

<http://eur-lex-europa.eu>

<http://hispagua.cedex.es>

<http://www.eea.europa.eu>

<http://www.expozaragoza2008.es/index.jsp>

www.amministrazioneincammino.luiss.it

www.apat.gov.it

www.europa.eu

www.gruppo183.org

www.inea.it

www.insee.fr

www.inu.it

www.minambiente.it

www.mma.es

www.oecd.org