

Bruxelles, 9.3.2015
COM(2015) 120 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Direttiva quadro Acque e direttiva Alluvioni: azioni a favore del "buono stato" delle
acque unionali e della riduzione dei rischi di alluvioni**

{SWD(2015) 50 final}

{SWD(2015) 51 final}

{SWD(2015) 52 final}

{SWD(2015) 53 final}

{SWD(2015) 54 final}

{SWD(2015) 55 final}

{SWD(2015) 56 final}

1. INTRODUZIONE

L'attuazione della direttiva quadro sulle acque (direttiva Acque) del 2000¹ dispone che gli Stati membri adottino una gamma di misure efficienti in termini di costi in modo trasparente e partecipativo. Gli Stati membri sono tenuti a sintetizzare tali misure (inserirle nei rispettivi "programmi di misure") nei loro piani di gestione dei bacini idrografici, aggiornati con cadenza triennale. Nel 2012 la Commissione ha pubblicato la propria valutazione dei piani allora disponibili².

Una gestione efficiente delle acque, come richiesto dalla direttiva Acque, aiuta gli Stati membri a prepararsi agli eventi atmosferici estremi che, a causa del cambiamento climatico, diventano più frequenti e causano danni enormi³. A integrazione della direttiva Acque, la direttiva sulle alluvioni (direttiva Alluvioni) è stata adottata nel 2007 e impone agli Stati membri di valutare e mappare i rischi e i pericoli di alluvione nonché di gestirli adottando piani di gestione del rischio di alluvioni⁴.

Entrambe le direttive sono giunte a un punto cruciale della loro attuazione. La presente comunicazione illustra una valutazione dei progressi finora compiuti, tenendo conto del fatto che le due direttive sono collegate e che è necessario coordinarne l'attuazione. La valutazione è basata sulle prime relazioni sulle azioni specifiche adottate dagli Stati membri per realizzare le misure riepilogate nei rispettivi piani di gestione dei bacini idrografici. La base è data dalla valutazione della Commissione dei piani di gestione dei bacini idrografici⁵ disponibili nel 2012 ed è conforme a quanto disposto all'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva Acque, che impone alla Commissione di pubblicare nel 2015 una relazione intermedia sui progressi compiuti nell'attuazione dei programmi di misure.

Il vaglio dei piani di misure degli Stati membri da parte della Commissione e la relativa disamina delle loro valutazioni preliminari dei rischi di alluvione costituiscono la base delle raccomandazioni stilate alla fine del presente documento, formulate in vista dell'adozione dei secondi piani di gestione dei bacini idrografici e dei primi piani di gestione del rischio di alluvioni, che gli Stati membri adotteranno entro la fine del 2015 e attualmente oggetto di una consultazione pubblica.

La presente comunicazione è accompagnata da sette documenti di lavoro dei servizi della Commissione. Due di essi includono una valutazione più particolareggiata dei progressi compiuti nell'attuazione delle direttive Acque e Alluvioni fino a oggi⁶. Gli altri cinque

¹ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1).

² Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52012DC0670>.

³ Nell'ipotesi di uno scenario di non adeguamento (ossia mantenendo l'attuale protezione contro le alluvioni fluviali presupponendo che nell'arco di un secolo la frequenza degli eventi si mantenga analoga a quella attuale) si stima che i danni nell'UE derivati dall'effetto combinato dei cambiamenti climatici e socio-economici passeranno dagli attuali 6,9 miliardi di EUR annuali a 20,4 miliardi di EUR annuali nel decennio 2020-2030, 45,9 miliardi di EUR annui nel decennio 2050-2060 per raggiungere 97,9 miliardi di EUR annui entro il 2090. Cfr. Rojas et al. (2013) "Climate change and river floods in the European Union: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation", in *Global Environmental Change* 23, pagg. 1737-1751, disponibile su <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#>.

⁴ Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni (GU L 288 del 6.11.2007).

⁵ Cfr. http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm#third.

⁶ Relazione sui progressi nell'attuazione dei programmi di misure previsti dalla direttiva Acque; Relazione sui progressi nell'attuazione della direttiva Alluvioni.

includono valutazioni dei piani di gestione dei bacini idrografici di Belgio, Grecia, Spagna, Portogallo e Croazia⁷, non ancora adottati nel 2012.

2. COGLIERE LE OPPORTUNITÀ OFFERTE DALLA POLITICA UNIONALE IN MATERIA DI ACQUE

La direttiva Acque e le altre direttive in materia di acqua⁸ hanno contribuito a migliorare la tutela dell'acqua nell'UE. Di norma in tutta Europa l'acqua di rubinetto è potabile e in migliaia di aree costiere, fiumi e laghi l'acqua è balneabile. L'inquinamento da fonti urbane, industriali e agricole è regolamentato.

Il controllo di idoneità della politica delle acque dolci⁹ condotto nel 2012 ha confermato che l'attuale quadro di riferimento della politica delle acque affronta i problemi inerenti alle acque dolci europee. Resta tuttavia ancora molto lavoro prima che la qualità di tutte le acque dell'UE sia abbastanza buona, a causa dei decenni di precedente degrado e di continua gestione inefficiente: nel 2012 il "Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee" della Commissione¹⁰ ha osservato che per metà delle acque superficiali dell'UE sarà improbabile raggiungere un buono stato ecologico nel 2015. Inoltre, i divari nel monitoraggio dello stato chimico delle acque superficiali erano così importanti che nel 2012 lo stato di oltre il 40% dei corpi idrici era sconosciuto ed era impossibile stabilire un riferimento. La situazione sembra migliore per le acque sotterranee, ma in alcuni bacini permangono seri problemi¹¹.

Come dichiarato nella sua risposta alla prima iniziativa dei cittadini europei sul diritto umano all'acqua¹² la Commissione intende rafforzare l'attuazione della propria legislazione in materia di acqua, a partire dagli impegni presentati nel Settimo programma d'azione per l'ambiente e nel Piano per la salvaguardia delle acque. Il piano proponeva un'ampia gamma di strumenti attuativi ripresi nel programma di lavoro 2013-2015 per la strategia comune di

⁷ Relazioni sull'attuazione dei piani di gestione dei bacini idrografici previsti dalla direttiva Acque.

⁸ Direttiva 2006/118/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento (GU L 372 del 27.12.2006, pag. 19); direttiva 2008/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 84); direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1); direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (GU L 135 del 30.5.1991, pag. 40); direttiva 2010/75/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU L 334 del 17.12.2010, pag. 17); direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GU L 330 del 5.12.1998, pag. 32); direttiva 2006/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2006, relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione (GU L 64 del 4.3.2006, pag. 37); direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino), (GU L 164 del 25.6.2008, pag. 19); direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi (GU L 309 del 24.11.2009, pag. 71).

⁹ SWD(2012) 393 final.

¹⁰ COM(2012) 673 final.

¹¹ Considerata la diversità della situazione dei bacini fluviali europei, la media unionale (si prevede che nel 2015 circa il 90% dei corpi idrici raggiungerà un buono stato sotto il profilo quantitativo e il 77% delle acque sotterranee sotto quello chimico) cela importanti problemi a livello regionale. I dati vanno inoltre interpretati prudentemente a causa delle importanti discrepanze e delle carenze dei metodi di valutazione dello stato delle acque sotterranee impiegati in taluni Stati membri.

¹² COM(2014) 177 final.

attuazione della direttiva Acque¹³. Inoltre, dal 2012 la Commissione rafforza il dialogo con gli Stati membri e tiene riunioni bilaterali di ampio respiro con essi per discutere la propria valutazione dei loro piani di gestione dei bacini idrografici e concordare le azioni specifiche volte a migliorare l'attuazione.

La strategia comune di attuazione e i processi bilaterali hanno aiutato gli Stati membri a chiarire quanto richiesto dalla direttiva, creando nuovi strumenti di attuazione e proponendo soluzioni basate sulle esperienze pregresse. Se gli Stati membri integrano e attuano correttamente tali elementi nell'aggiornamento 2015 dei piani di gestione dei bacini idrografici, non dovrebbero essere necessarie ulteriori azioni per garantirne l'applicazione¹⁴. La Commissione continuerà tuttavia a perseguire i casi di infrazione nei settori prioritari¹⁵, qualora tali mezzi si rivelino inefficaci per migliorare l'attuazione.

La strategia unionale in materia di acque ha inoltre consentito all'UE di sviluppare un settore idrico dinamico, all'avanguardia mondiale, comprensivo di 9 000 PMI attive¹⁶ che occupano quasi 500 000 posti di lavoro equivalenti a tempo pieno¹⁷. Si tratta quindi di ben più di una risposta a un imperativo ambientale: si tratta di un elemento essenziale affinché l'UE possa dare un impulso alla crescita verde e blu per diventare più efficiente in termini di risorse. A titolo di esempio, le tecnologie per la gestione delle acque si trovano al centro delle innovazioni ecologiche e nel 2012 la Commissione ha varato il partenariato europeo per l'innovazione relativo all'acqua¹⁸ al fine di agevolare lo sviluppo di soluzioni innovative aventi il potenziale per contribuire a una ripresa economica sostenibile favorendo nel contempo l'adattamento al cambiamento climatico.

3. VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE DEI PROGRAMMI DI MISURE NELL'AMBITO DELLA DIRETTIVA ACQUE

Il programma di misure consiste in misure di base obbligatorie, comprese alcune misure adottate nell'ambito di diverse direttive precedenti la direttiva Acque e altre ad essa correlate, quali i controlli sull'estrazione di acqua, gli scarichi, l'inquinamento diffuso o l'alterazione fisica dei corpi idrici. Gli Stati membri sono inoltre tenuti ad adottare misure supplementari se necessarie a realizzare gli obiettivi ambientali.

¹³ La strategia comune di attuazione è un processo collaborativo aperto che impegna la Commissione, gli Stati membri e le parti interessate. Avviato nel 2001, mira ad agevolare l'attuazione della direttiva Acque.

¹⁴ L'allegato della relazione sui progressi nell'attuazione dei programmi di misure previsti dalla direttiva Acque comprende raccomandazioni specifiche in merito alle azioni che spettano agli Stati membri. Queste riflettono la valutazione della Commissione e gli esiti del processo bilaterale.

¹⁵ La Commissione si impegna in particolare a far rispettare le scadenze per l'adozione dei piani di gestione dei bacini idrografici, il monitoraggio e la valutazione, l'inquinamento diffuso da fonti agricole, infrastrutture non conformi a quanto prescritto dalla direttiva Acque, ecc. insieme agli obblighi delle direttive sui nitrati e sul trattamento delle acque reflue urbane.

¹⁶ COM(2012) 216 final.

¹⁷ *Potential for stimulating sustainable growth in the water industry sector in the EU and the marine sector – input to the European Semester*, Water Industry Final REPORT, Acteon – non ancora pubblicato.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/about_en.htm.

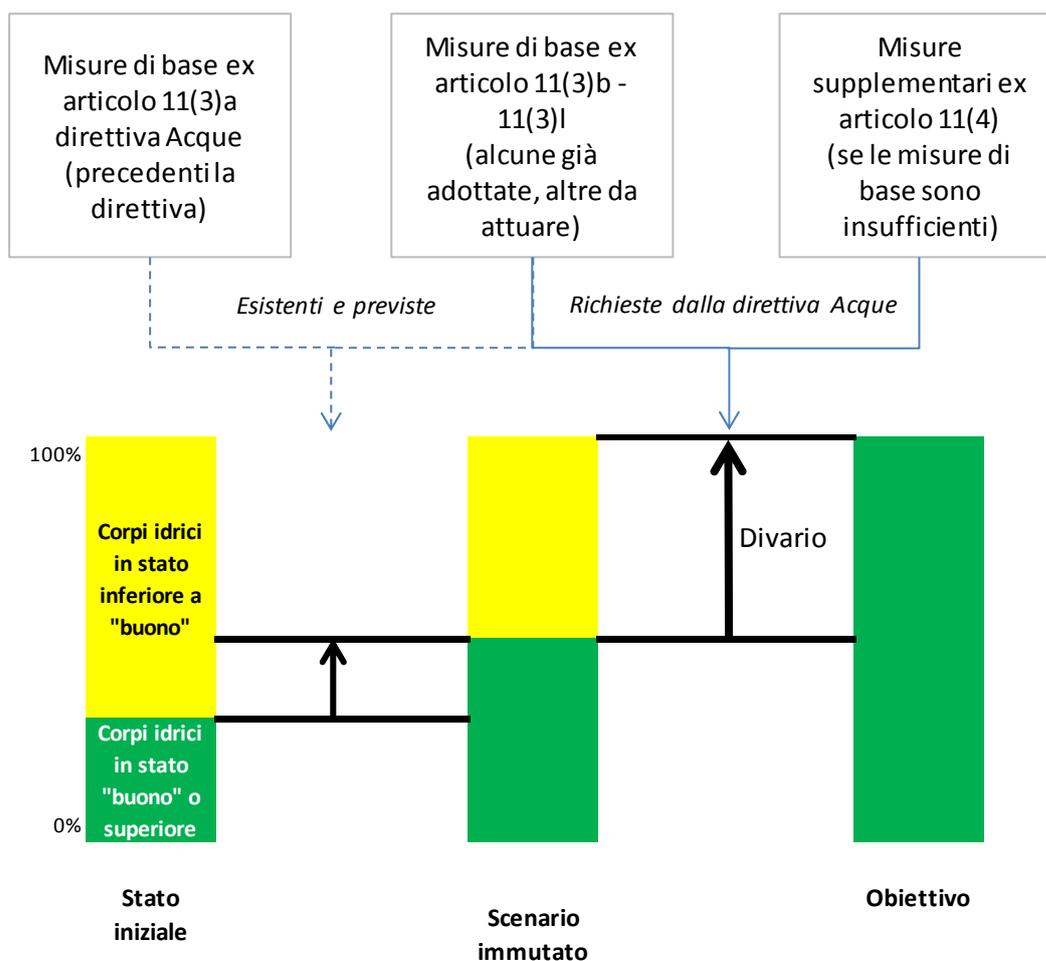


Figura 1. Illustrazione semplificata di un processo atto a identificare e colmare il divario fra lo scenario immutato e l'obiettivo 2015 di buono stato idrico.

La valutazione della Commissione mostra che molti Stati membri hanno pianificato le loro misure in base a quanto già predisposto e/o previsto e a quanto praticabile, senza tenere conto dell'attuale stato dei corpi idrici e delle pressioni identificate nei piani di gestione dei bacini idrografici che possono ostacolare la realizzazione di un buono stato. Anziché privilegiare le misure più idonee ed efficienti in termini di costi volte a garantire che le acque raggiungano un buono stato, in modo da risolvere il divario prestazionale persistente, molti Stati membri spesso si sono limitati a stimare in quale misura quanto già predisposto possa contribuire alla realizzazione degli obiettivi ambientali fissati dalla direttiva Acque. Si applica pertanto un numero di deroghe eccessivamente ampio senza opportuna giustificazione. Nella maggior parte dei casi, l'applicazione delle deroghe posticipa la realizzazione del buono stato e non è chiaro se sono adottate misure per progredire verso gli obiettivi, come previsto dalla direttiva.

Gli obiettivi ambientali della direttiva Acque sono quantificati e scanditi secondo un calendario chiaro. L'approccio seguito da molti Stati membri, ossia "muoversi nella direzione giusta" poggiando (in ampia misura) su scenari immutati, è chiaramente insufficiente per conseguire gli obiettivi ambientali relativi alla maggior parte dei corpi idrici.

3.1. Inquinamento dell'acqua causato da agricoltura, industria e famiglie

Ridurre l'inquinamento per conseguire gli obiettivi fissati dalla direttiva Acque esige l'attuazione preventiva e corretta di diversi altri regolamenti e direttive, tra cui quelle sul trattamento delle acque reflue urbane, sui nitrati, sull'uso sostenibile dei pesticidi e sulle emissioni industriali, che rivestono un'importanza fondamentale nella lotta contro l'inquinamento da fonti puntuali e diffuse e che dovrebbero quindi essere prese in considerazione nei piani di gestione dei bacini idrografici e nei piani di misure.

Nel **settore agricolo**, l'ultima relazione sulla direttiva Nitrati¹⁹ indicava un lieve miglioramento per quanto riguarda l'inquinamento da nitrati delle acque sotterranee evidenziando nel contempo la necessità di ulteriori azioni per ridurre ed evitare l'inquinamento, come confermato dall'analisi dei piani di misure comunicati dagli Stati membri. Nonostante il fatto che il 63% dei distretti idrografici abbia indicato che l'attuazione della direttiva Nitrati non sia sufficiente per affrontare l'inquinamento diffuso ai livelli necessari per garantire il conseguimento degli obiettivi fissati dalla direttiva Acque, non sono state aggiunte le dovute misure per colmare le lacune residue. L'inquinamento diffuso, d'origine prevalentemente agricola, colpisce in modo significativo²⁰ il 90% dei distretti idrografici, il 50% dei corpi idrici superficiali e il 33% dei corpi idrici sotterranei dell'UE. Nonostante alcuni progressi nel calo dell'uso di fertilizzanti minerali²¹, si riscontrano ancora numerose lacune nelle misure di base adottate dagli Stati membri per far fronte alle pressioni agricole, come l'assenza di misure atte a controllare le emissioni di fosfati e nitrati esterne alle zone vulnerabili ai nitrati stabilite dalla direttiva Nitrati. Le misure aggiuntive comunicate per il settore agricolo sono in larga parte su base volontaria, compresi i regimi di consulenza e le misure agroambientali della PAC, come l'estensivizzazione delle aziende agricole e dell'agricoltura biologica.

Per quanto riguarda le **famiglie**, l'attuazione della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane è stata difficoltosa, soprattutto a causa degli aspetti finanziari e gestionali associati agli importanti investimenti nei sistemi fognari e negli impianti di trattamento. Nella zona UE-15 l'attuazione è avanzata²², con diversi Stati membri prossimi alla piena conformità. Per la maggior parte degli Stati membri della zona UE-13, tuttavia, i periodi transitori negoziati nei trattati di adesione stanno giungendo al termine e gran parte di essi è molto distante dalla piena conformità, nonostante la mole di lavoro svolta nel decennio trascorso. Le principali sfide per i paesi dell'UE-15 riguardano la manutenzione e l'ammodernamento dei sistemi fognari e di trattamento, mentre i nuovi Stati membri devono proseguire i lavori di costruzione delle infrastrutture minime richieste. Inoltre le reti fognarie²³ restano una delle principali fonti di inquinamento delle zone urbane che richiederanno notevoli investimenti nei prossimi anni in tutta l'UE. Al fine di incrementare i tassi di conformità gli Stati membri erano tenuti a presentare programmi di attuazione dettagliati nel 2014, comprensivi della pianificazione degli investimenti infrastrutturali. La Commissione sta attualmente analizzando tali programmi.

L'inquinamento causato dalle attività industriali può essere particolarmente importante per taluni inquinanti e corpi idrici. La direttiva sulle emissioni industriali dispone numerose modalità per affrontare questo problema, in particolare grazie al requisito che impone ai

¹⁹ COM(2013) 683 final.

²⁰ Con le attuali misure, un corpo idrico sottoposto a una pressione significativa rischia di non conseguire il buono stato.

²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_mineral_fertiliser_consumption.

²² Stati membri che hanno aderito all'UE prima del 1° maggio 2004. I paesi UE-13 hanno aderito dopo tale data.

²³ Scarichi di acque meteoriche e scarichi misti (acque meteoriche e acque reflue).

gestori delle installazioni industriali di applicare le migliori tecniche disponibili al fine di garantire un elevato livello di protezione ambientale complessivo, ossia la qualità dell'acqua, dell'aria e dei suoli. Le autorità nazionali responsabili garantiscono che i valori limite delle emissioni ai fini del rilascio delle autorizzazioni siano coerenti con le migliori tecniche disponibili e tengano conto dei pertinenti obiettivi in materia di acqua. Anche se questo già avviene in una certa misura, i programmi di misure mostrano che non è sistematico o, se lo è, non è comunicato²⁴.

La maggior parte degli Stati membri ha avviato i lavori relativi agli inventari delle emissioni delle **sostanze prioritarie**, come disposto dalla direttiva relativa agli standard di qualità ambientale. Tali lavori e le analisi delle pressioni e degli impatti sono da essi utilizzati per identificare le fonti di inquinamento. La proporzione di corpi idrici considerati colpiti da fonti puntuali o diffuse di inquinamento variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Per l'inventario la maggior parte degli Stati membri non sta ancora quantificando le emissioni diffuse di diversa origine. Anche il numero di inquinanti ritenuti dagli Stati membri fonte di preoccupazione nazionale²⁵ varia notevolmente. Di conseguenza la maggior parte delle misure identificate dagli Stati membri relativamente all'inquinamento chimico, anziché essere mirata a sostanze o fonti specifiche, è eccessivamente generica e produce risultati non quantificati.

3.2. Uso smodato dell'acqua: estrazione eccessiva

L'estrazione di acqua superiore alla capacità naturale di rinnovamento genera una pressione importante sulle acque superficiali e sotterranee dell'UE, in particolare a causa dell'irrigazione nei paesi che si affacciano sul Mediterraneo e sul Mar Nero, ma anche a causa dell'urbanizzazione e di altre attività economiche in zone diverse dell'UE. L'estrazione eccessiva colpisce il 10% dei corpi idrici superficiali e il 20% dei corpi idrici sotterranei. Laddove si verifica già un'estrazione eccessiva nei bacini fluviali sottoposti a un uso idrico intenso, la direttiva Acque impone agli Stati membri di adottare misure atte a ripristinare la sostenibilità sul lungo termine dell'estrazione, come la revisione delle licenze o il rafforzamento della capacità di far rispettare le norme. Tuttavia dai primi programmi di misure è emerso che la questione non è affrontata correttamente, in quanto per i corpi idrici interessati è stato fatto ampio uso di deroghe, spesso senza un'adeguata giustificazione.

Anche i primi piani di gestione dei bacini idrografici mostrano che la maggior parte degli Stati membri non hanno affrontato il fabbisogno idrico naturale, che sono invece tenuti ad affrontare se intendono realizzare gli obiettivi ambientali della direttiva Acque. Essi spesso ritengono che vada mantenuto solo il flusso minimo estivo, senza tener conto dei diversi fattori²⁶ fondamentali che consentono agli ecosistemi di svilupparsi e produrre i loro pieni benefici. Questo significa che le misure adottate non garantiscono il conseguimento del buono stato in molti corpi idrici sottoposti a eccessive estrazioni o a regolamento dei flussi, per esempio a fini di irrigazione, energia idroelettrica, approvvigionamento di acqua potabile, navigazione. Nel contempo tuttavia gli Stati membri hanno sostenuto attivamente lo sviluppo di un'intesa comune sui flussi ecologici e sulle modalità per tenerli maggiormente in considerazione nell'attuazione della direttiva Acque. Ne è derivato un documento di

²⁴ Le misure intese ad ammodernare o migliorare gli impianti di trattamento delle acque reflue industriali sono considerate tipi di misure essenziali solo in 29 distretti idrografici in otto Stati membri.

²⁵ Si tratta di inquinanti delle acque superficiali o sotterranee specifici ai bacini fluviali per i quali gli Stati membri fissano dei valori soglia.

²⁶ Per esempio, ampiezza del flusso, frequenza, durata, tempistica e tasso di cambiamento degli eventi alluvionali.

orientamento che gli Stati membri dovrebbero iniziare ad attuare nel 2015²⁷. La strategia comune di attuazione della direttiva Acque ha inoltre consentito di condividere le buone prassi nell'uso degli equilibri idrici che tengano conto delle esigenze ambientali per garantire che l'allocazione idrica sia sostenibile²⁸ nonché nel ricorso a tecnologie di rilevamento a distanza per coadiuvare le ispezioni e il controllo delle estrazioni illecite²⁹.

3.3. Modificare il flusso e la morfologia dei corpi idrici

Sebbene la modifica del flusso e della morfologia (idromorfologia) dei corpi idrici sia tra i principali fattori che ostacolano il conseguimento del buono stato, le azioni che figurano nei primi programmi di misure sono perlopiù insufficienti per contrastare il fenomeno. Le modifiche sono spesso dovute allo sviluppo di infrastrutture grigie, come i canali di drenaggio dei terreni, le dighe di irrigazione o idroelettriche, l'arginamento per agevolare la navigazione, argini o sbarramenti per la protezione dalle alluvioni, ecc. Alcune misure intese a correggere la situazione sono state definite in quasi tutti i piani di gestione dei bacini idrografici, ma hanno spesso un carattere molto generale, senza fissazione di priorità né un collegamento chiaro con le pressioni esistenti o gli effetti previsti. Inoltre i metodi di valutazione dello stato delle acque sviluppati dagli Stati membri non sono sensibili alle modifiche idromorfologiche, il che limita la capacità di affrontare efficacemente la questione.

4. NESSO CON LA DIRETTIVA ALLUVIONI

È ormai risaputo che a causa dei cambiamenti climatici molte parti d'Europa dovranno fare i conti con un aumento del numero e della frequenza delle inondazioni. Nel 2007 con la direttiva Alluvioni è stato creato un quadro di riferimento paneuropeo che può aiutare gli Stati membri a individuare, valutare e affrontare il rischio di alluvioni.

Come accade generalmente nella gestione dei rischi, la direttiva prevede obblighi ciclici, nella fattispecie i piani di gestione del rischio di alluvioni, che devono essere stilati alla fine di ogni ciclo di sei anni; i piani di questo primo ciclo vanno presentati entro la fine del 2015 e devono essere coordinati con i piani di gestione dei bacini idrografici³⁰ previsti dalla direttiva Acque, in modo da sfruttare le sinergie tra i due strumenti. Le misure di ritenzione naturale delle acque³¹ sono un esempio di misure che possono contribuire simultaneamente alla realizzazione degli obiettivi della direttiva Acque e a quelli della direttiva Alluvioni, rafforzando e preservando la capacità naturale di ritenzione e stoccaggio delle falde acquifere, del suolo e degli ecosistemi. Misure quali la riconnessione della pianura alluvionale al fiume, la riconfigurazione dei corsi d'acqua e il ripristino di zone umide possono ridurre o ritardare il colmo di piena a valle, migliorando nel contempo la qualità e la disponibilità dell'acqua, preservando gli habitat e aumentando la resilienza ai cambiamenti climatici.

²⁷ Cfr. il documento di orientamento della strategia comune di attuazione sui flussi ecologici nell'attuazione della direttiva Acque, consultabile all'indirizzo <https://circabc.europa.eu/w/browse/a3c92123-1013-47ff-b832-16e1caaafc9a>.

²⁸ Per la primavera 2015 è prevista la pubblicazione di un documento di orientamento della strategia comune di attuazione.

²⁹ Cfr. studio intitolato *Applying Earth observation to support the detection of non-authorised water abstractions*, consultabile all'indirizzo <https://circabc.europa.eu/w/browse/fe1bf504-5dc4-4e12-a466-37c3a8c3eab4>.

³⁰ Cfr. documento di riferimento della strategia comune di attuazione *Links between the Floods Directive (FD 2007/60/EC) and Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC)*, disponibile all'indirizzo <https://circabc.europa.eu/w/browse/b91b99c7-835f-48fe-b0f5-57740b973d4c>.

³¹ Cfr. documento programmatico della strategia comune di attuazione *Natural Water Retention Measures*, disponibile all'indirizzo <https://circabc.europa.eu/w/browse/2457165b-3f12-4935-819a-c40324d22ad3>.

Il primo passo nel processo di gestione dei rischi stabilito dalla direttiva Alluvioni consisteva nell'elaborazione di valutazioni preliminari del rischio di alluvioni entro la fine del 2011 e nell'individuazione delle zone con potenziali rischi significativi di alluvioni, grazie alle quali gli Stati membri hanno potuto concentrare l'attuazione su questo tipo di zone. Le valutazioni preliminari sono state elaborate perlopiù in base alle informazioni disponibili sulle alluvioni significative avvenute in passato e sulle previsioni di alluvioni significative che potrebbero verificarsi in futuro.

La maggior parte degli Stati membri ha stilato valutazioni preliminari ex novo, mentre altri hanno utilizzato, totalmente o in parte, valutazioni esistenti. I fiumi risultano di gran lunga la causa più comune delle inondazioni nell'UE, seguiti dalle piogge e dal mare, e le conseguenze segnalate con più frequenza sono di tipo economico, seguite da quelle per la salute umana³². I criteri impiegati per definire la significatività delle alluvioni sono svariati, così come i metodi per quantificare gli effetti, e in alcuni casi non sono descritti in modo esauriente.

Solo un terzo degli Stati membri ha esplicitamente considerato nella valutazione del rischio di alluvioni l'evoluzione nel lungo periodo (cambiamenti climatici e socioeconomici): è un dato che sorprende di fronte all'aumento non indifferente delle perdite causate dalle alluvioni negli ultimi decenni in Europa dovuto principalmente a fattori socioeconomici, come una maggiore ricchezza in zone soggette a alluvioni, e al mutamento del clima.

Il secondo passo nel processo di gestione dei rischi di alluvioni consisteva nell'elaborazione, entro la fine del 2013, di mappe della pericolosità e mappe del rischio di alluvioni per le zone ritenute a potenziale rischio significativo di alluvioni. La Commissione sta attualmente vagliando le informazioni presentate dagli Stati membri³³.

Nonostante le lacune summenzionate, per la prima volta tutti gli Stati membri stanno simultaneamente adottando misure nell'ambito dello stesso quadro di riferimento, per prevenire o ridurre i danni sociali, economici e ambientali derivanti dal rischio di alluvioni, incentrando tali misure, grazie al forte incentivo della direttiva Alluvioni, non solo sulla protezione ma anche sulla prevenzione e sulla sensibilizzazione³⁴. Le mappe della pericolosità e le mappe del rischio di alluvioni dovrebbero ora indirizzare i responsabili politici e le autorità competenti verso misure di riduzione dei rischi di alluvioni che siano efficaci e sostenibili per l'acqua e la società.

5. COME INTERVENIRE: OPPORTUNITÀ DI INVESTIMENTO E PREZZI DELL'ACQUA CHE RIDUCANO LE INEFFICIENZE

È indubbio che sia necessario attuare meglio e integrare maggiormente gli obiettivi della politica in materia di acque in altre politiche, tra cui politiche di finanziamento quali la PAC e i fondi strutturali e di investimento europei. I risultati del periodo di finanziamento 2007-2013 dimostrano che, tranne qualche eccezione³⁵, gli Stati membri non hanno sfruttato appieno le possibilità di finanziamento offerte dall'UE per sostenere gli obiettivi perseguiti dalla direttiva

³² Secondo quanto riferito dagli Stati membri, circa 9 su 10 delle 8 000 zone a rischio potenziale significativo di alluvioni segnalate sono associate a inondazioni fluviali e le conseguenze negative potenziali sono prevalentemente di carattere economico.

³³ A febbraio 2015, tre Stati membri non avevano presentato le mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni.

³⁴ La gestione dei rischi è un nuovo settore ammesso a beneficiare delle politiche di coesione 2014-2020, cosicché i progetti che trattano di prevenzione e gestione dei rischi inerenti al clima e alle catastrofi naturali possono essere cofinanziati.

³⁵ Cfr. relazione speciale della Corte dei conti n. 4/2014, *L'integrazione nella PAC degli obiettivi della politica UE in materia di acque: un successo parziale*, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_IT.pdf.

Acque³⁶: ad esempio, l'articolo 38 del precedente regolamento sullo sviluppo rurale³⁷, a titolo del quale è possibile finanziare misure derivanti dalla direttiva Acque, è stato appena utilizzato³⁸. I fondi disponibili per la costruzione di impianti di trattamento delle acque reflue urbane in alcuni casi non sono stati assorbiti o ne è stata ritardata l'assegnazione, in parte a causa della mancanza di un'adeguata pianificazione. La Commissione nel 2014 ha chiesto agli Stati membri di presentare i programmi di attuazione, che includano la pianificazione dettagliata degli investimenti, a norma dell'articolo 17 della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, e intende seguirne da vicino l'applicazione. Più in generale, i programmi di misure non sempre colgono le opportunità di finanziamento offerte dall'UE per contribuire agli obiettivi dei piani di gestione dei bacini idrografici.

I programmi di misure confermano anche che gli incentivi a usare le risorse idriche in modo efficiente e a fissare prezzi trasparenti dell'acqua non sono applicati in maniera uniforme negli Stati membri e nei settori che utilizzano acqua, in parte a causa del fatto che i consumi non vengono misurati. Per applicare prezzi incentivanti, è necessario che i consumi idrici siano automaticamente soggetti a tariffe volumetriche basate sull'uso reale, il che richiede un diffuso sistema di misurazione dei consumi, in particolare per l'agricoltura praticata in bacini in cui l'acqua è utilizzata principalmente per l'irrigazione. Nonostante i passi avanti compiuti dagli Stati membri per adeguare le proprie politiche di tariffazione dei servizi idrici agli obblighi previsti dalla direttiva Acque, le misure volte a garantire il recupero dei costi ambientali e delle risorse sono in numero limitato. Il mancato recupero dei costi, ivi compresi i costi ambientali, delle risorse e delle infrastrutture, non fa che rendere ancor più salato il conto a carico delle future generazioni in quei settori che dovranno far fronte a una estrema carenza idrica e al declino delle infrastrutture idriche.

Per favorire la corretta applicazione della tariffazione dell'acqua, il regolamento recante disposizioni comuni³⁹ ha stabilito condizionalità ex ante per accedere ai fondi delle politiche di coesione e di sviluppo rurale. In questo contesto la Commissione sta effettuando la valutazione delle politiche nazionali in materia di tariffazione dell'acqua e recupero dei costi e, dove riscontra carenze, chiede agli Stati membri di presentare piani d'azione. Come riconosciuto da una recente sentenza della Corte di giustizia europea⁴⁰, il recupero dei costi – mediante pratiche tariffarie o altri mezzi – è applicabile a un'ampia gamma di servizi idrici che influiscono sulle risorse idriche. Quando uno Stato membro decide di non applicare il recupero dei costi a una determinata attività di utilizzo delle acque, deve indicare chiaramente

³⁶ Ad esempio investimenti non produttivi ex articolo 41 del regolamento n. 1698/2005 sullo sviluppo rurale, utilizzati per migliorare la condizione degli argini dei corsi d'acqua (ad esempio, nelle Fiandre) e per ripristinare le zone umide (ad esempio, in Danimarca).

³⁷ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1).

³⁸ Per il periodo di programmazione 2007-2013, le misure relative all'acqua intraprese ai sensi dell'articolo 38 del regolamento (CE) n. 1698/2005 sullo sviluppo rurale sono state attivate nel 2010, quando sono divenuti disponibili i programmi di misure nell'ambito della direttiva Acque. Per quanto riguarda le misure ai sensi dell'articolo 30 del regolamento n. 1305/2013 sullo sviluppo rurale, i programmi di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 non sono per la maggior parte ancora approvati e resta da vedere se le misure relative alle acque vi saranno incluse.

³⁹ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

⁴⁰ Sentenza dell'11 settembre 2014 nella causa C-525/12, *Commissione/Germania*.

quali altre misure sono in atto per garantire la realizzazione degli obiettivi della direttiva Acque.

6. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Le seguenti conclusioni e raccomandazioni pongono le basi su cui modulare programmi di misure in grado di:

- conciliare gli obiettivi ambientali e quelli economici introducendo misure che offrano acqua potabile in quantità sufficienti per la natura, le persone e l'industria;
- garantire la sostenibilità e la vitalità economica a lungo termine del settore agricolo e dell'acquacoltura dell'UE;
- sostenere la produzione di energia, il trasporto sostenibile e lo sviluppo del turismo, contribuendo in tal modo a una crescita realmente verde dell'economia dell'UE.

Necessità di una solida base per i programmi di misure

Gli Stati membri devono sforzarsi di più per elaborare i programmi di misure in base a una solida valutazione delle pressioni e degli effetti sull'ecosistema acquatico e a una valutazione affidabile dello stato delle acque, dato che, se la valutazione delle pressioni non è corretta, l'intero piano di gestione dei bacini idrografici sarà privo di fondamento e gli Stati membri rischiano di non intervenire là dove è più necessario e di farlo in modo non efficiente sotto il profilo dei costi.

Il monitoraggio dovrebbe essere mantenuto e/o migliorato. In particolare dovrebbe essere migliorato il monitoraggio dello stato delle acque superficiali, con speciale attenzione alle sostanze prioritarie. Le restanti carenze individuate nei metodi di valutazione dello stato ecologico delle acque devono essere affrontate con urgenza in diversi Stati membri. È particolarmente importante mettere a punto metodi sensibili alle alterazioni idrologiche e fisiche dei corpi idrici, e alcuni Stati membri lo hanno già fatto. Grazie al conseguente aumento della base di conoscenze sarà possibile definire misure che si attagino meglio agli obiettivi della direttiva Acque.

Analisi del divario: cosa occorre fare per raggiungere gli obiettivi?

Per elaborare programmi di misure adeguati gli Stati membri devono individuare la combinazione più efficiente in termini di costi delle misure che servono per colmare il divario tra lo stato attuale delle acque e il buono stato ecologico. L'analisi del divario è necessaria per capire ciò che occorre fare per raggiungere gli obiettivi, quanto tempo ci vorrà, quanto costerà e su chi incombono i costi. Solo sulla base di tale analisi è possibile ammettere deroghe, debitamente giustificate, a causa di non fattibilità tecnica o costi sproporzionati. Inoltre, anche se le deroghe sono giustificate, gli Stati membri devono garantire che le misure, per quanto possibile, facciano compiere passi avanti verso la realizzazione degli obiettivi.

Adeguare l'uso dell'acqua agli obiettivi ambientali della direttiva Acque e garantire il rispetto delle modifiche

Le autorizzazioni vigenti, ad esempio per l'estrazione di acqua (compresi i diritti di gestione delle risorse idriche), gli scarichi, l'energia idroelettrica ecc.), dovrebbero essere riesaminate

e, se necessario, aggiornate per garantire la loro compatibilità con gli obiettivi della direttiva Acque. Alcuni Stati membri lo stanno già facendo e gli altri dovrebbero seguirne l'esempio.

Dopo avere riesaminato le autorizzazioni, gli Stati membri devono garantire che siano rispettate, ad esempio dotandosi di un'adeguata capacità in tal senso e predisponendo ispezioni intese a rilevare i rischi di inadempienza.

Affrontare il problema dell'inquinamento

Gli Stati membri devono rafforzare le loro misure di base per affrontare l'inquinamento diffuso causato dall'agricoltura. Sebbene vi sia ancora molto da fare per raggiungere il buono stato delle acque e le misure preliminari non siano sufficienti in molti distretti idrografici, un gran numero di Stati membri fa affidamento esclusivo su misure volontarie. Senza voler negare che esse possano di fatto contribuire a colmare in minima parte l'attuale divario, un vero miglioramento può essere realizzato solo attraverso misure di base obbligatorie.

Gli Stati membri dovrebbero affrontare le fonti di inquinamento attraverso la completa attuazione delle misure previste dalla direttiva Acque e dalla legislazione in materia di acque, in particolare la direttiva Nitrati, la direttiva sulle emissioni industriali e la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane. L'intervento a monte è di gran lunga preferibile all'intervento a valle, ad esempio per garantire un'elevata qualità dell'acqua potabile, in quanto evita costi di trattamento cospicui e al tempo stesso protegge l'ambiente. Gli Stati membri sono incoraggiati a continuare a creare nuove zone di salvaguardia per proteggere i terreni da cui viene estratta l'acqua potabile, in particolare per quanto riguarda le acque superficiali. Inoltre, essi devono accertarsi che le misure adottate siano dirette alle fonti e alle sostanze chimiche a causa delle quali i corpi idrici non godono di un buono stato ecologico.

Affrontare i problemi quantitativi e il legame con la qualità

La valutazione dei programmi di misure effettuata dalla Commissione ha messo in luce la necessità di tenere in maggiore considerazione il legame tra qualità e quantità nel valutare le pressioni sugli ecosistemi acquatici e nel mettere in atto misure che riguardano l'estrazione e la regolazione del flusso.

La carenza d'acqua e la siccità costituiscono un problema sempre più grave in molte zone d'Europa, per lo meno su base stagionale, a causa dei cambiamenti climatici. I problemi di tipo quantitativo stanno poco a poco interessando sempre più bacini idrografici in tutta l'UE, e gli Stati membri dovrebbero prendere misure preventive per evitare di dover fare i conti con livelli insostenibili di estrazione. Nei casi in cui l'estrazione è già a livelli eccessivi, gli Stati membri dovrebbero intervenire per ricondurre l'utilizzo dell'acqua a livelli sostenibili. Ciò è particolarmente importante per le acque sotterranee, soprattutto nei casi in cui sono collegate a importanti ecosistemi dipendenti dall'acqua, spesso zone protette, quali le zone umide. Le eventuali deroghe devono essere debitamente giustificate nei piani di gestione dei bacini idrografici, sulla base delle condizioni previste dalla direttiva Acque.

Affrontare i problemi relativi alle modifiche idromorfologiche dei corpi idrici

Nonostante il fatto che un terzo dei corpi idrici dell'UE subisca regolazioni (idrologiche) significative del flusso e alterazioni fisiche (morfologiche), molti programmi di misure nazionali non definiscono un insieme chiaro di misure intese ad affrontare questa situazione.

Gli Stati membri dovrebbero applicare regimi di flussi ecologici in conformità degli ultimi orientamenti per la strategia comune di attuazione e applicare le misure di protezione e/o di ripristino di tali flussi, sia per gli usi esistenti che per quelli nuovi. A tal fine è necessario che gli Stati membri mettano a punto metodi di monitoraggio e valutazione per individuare le situazioni in cui le alterazioni idrologiche potrebbero essere tali da impedire il raggiungimento di un buono stato ecologico. Tuttavia, le modifiche più importanti possono già essere identificate e affrontate con le misure e gli strumenti disponibili, e la riduzione degli effetti prodotti dall'estrazione e dalla regolazione dei flussi dovrebbe figurare tra le priorità dei prossimi programmi di misure.

Poiché per molti corpi idrici le modifiche fisiche sono legate alle alterazioni del flusso, per raggiungere gli obiettivi della direttiva Acque i flussi ecologici potrebbero non bastare e dovranno forse essere accompagnati da misure di ripristino.

Utilizzare con accortezza strumenti economici e incentivi

Gli Stati membri dovrebbero rivedere i prezzi inadeguati delle risorse idriche, in particolare, ma non esclusivamente, nel settore agricolo: questo problema oltre a causare tuttora notevoli danni economici e ambientali (sotto forma, ad esempio, dell'uso inefficiente delle scarse risorse idriche o dell'inquinamento e i relativi costi di trattamento), riduce la disponibilità di tali risorse per una serie di attività economiche, intaccando così le future possibilità di crescita di svariate regioni dell'UE. Grazie a una tariffazione adeguata, stabilita in conformità della direttiva Acque e basata sulla misurazione dei consumi e sul recupero dei costi, l'acqua potrebbe essere utilizzata in modo più efficiente, riducendo i consumi inutili, privilegiando colture o sistemi agricoli che fanno diminuire i costi di produzione e migliorare l'equilibrio economico delle aziende agricole, nonché raccogliendo fondi per garantire la sostenibilità a lungo termine degli investimenti infrastrutturali e ovviare agli sprechi dovuti alle perdite⁴¹.

Coordinare l'attuazione per trarre benefici multipli

Affinché i programmi di misure diano buoni frutti è indispensabile che vi sia cooperazione a vari livelli e che si fondi sulle strutture dimostrate efficaci. Ciò vale, in primo luogo, per i distretti idrografici, i cui confini amministrativi o nazionali non dovrebbero costituire un ostacolo per la scelta delle misure più efficienti sotto il profilo dei costi; in secondo luogo, per i soggetti chiamati ad attuare le diverse normative ambientali, dato che i programmi di misure a norma della direttiva Acque sono di fondamentale importanza per realizzare alcuni degli obiettivi della direttiva Alluvioni, della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, della strategia dell'UE in materia di biodiversità o della direttiva Habitat.

Un calendario armonizzato per i piani di gestione che devono essere stilati a norma della direttiva Acque e della direttiva Alluvioni è un'ottima opportunità per utilizzare insieme le informazioni disponibili sullo stato ecologico e sulle pressioni e per elaborare programmi di misure che contribuiscano a raggiungere un buono stato riducendo nel contempo i rischi di alluvione. Tali sinergie devono essere sfruttate al meglio.

Al momento di scegliere le misure di gestione dei rischi a titolo della direttiva Alluvioni, gli Stati membri dovrebbero considerare i numerosi benefici a lungo termine derivanti dalle misure di ritenzione idrica naturale, considerazioni che andrebbero anche fatte nel vagliare le

⁴¹ Cfr. documentazione sulle buone pratiche in materia di perdite all'indirizzo <https://circabc.europa.eu/w/browse/bb786001-ed42-416d-836e-4835481ba508>.

migliori opzioni ambientali di cui all'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva Acque per progetti che modificano le caratteristiche fisiche dei corpi idrici.

L'attuazione della direttiva Alluvioni ha mostrato finora progressi incoraggianti. Data l'impostazione-quadro, il suo successo dipenderà dall'ambizione degli Stati membri e dall'attuazione, corretta e misurabile, dei loro piani 2015⁴². Dovrebbero essere migliorati i metodi utilizzati per individuare potenziali alluvioni future significative e per quantificarne i potenziali effetti futuri. Occorre tenere maggiormente conto dei cambiamenti climatici e socioeconomici (ad esempio, l'espansione urbana incontrollata e l'impermeabilizzazione del suolo) in quanto sono elementi importanti della gestione del rischio di alluvioni.

Nel secondo ciclo dei piani di gestione dei bacini idrografici sarà anche possibile sfruttare le sinergie con l'elaborazione del primo programma di misure a norma della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino. Tale direttiva e la direttiva Acque sono complementari e dovrebbero essere attuate di pari passo.

Cogliere le opportunità di investimento

Gli Stati membri dovrebbero avvalersi delle numerose possibilità offerte dall'UE per sostenere finanziariamente l'attuazione dei programmi di misure: si va dai pagamenti per l'adozione di pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente, nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale, ai fondi della politica di coesione, a titolo degli obiettivi inerenti all'acqua e all'adattamento ai cambiamenti climatici; dai progetti integrati del programma LIFE al sostegno fornito da Orizzonte 2020 all'innovazione nel settore dell'acqua nonché alla diffusione di soluzioni innovative basate sulla natura atte a rispondere alle sfide che la società deve affrontare in fatto di gestione delle risorse idriche e dei rischi di alluvione. La Commissione si è espressa ampiamente in merito agli accordi di partenariato e ai programmi operativi e di sviluppo rurale proposti dagli Stati membri per massimizzare il loro contributo alla realizzazione degli obiettivi della direttiva Acque e, più in generale, i benefici da essi apportati all'ambiente, ma l'uso effettivo dei fondi è di competenza dei singoli Stati membri e delle Regioni.

Per sormontare i problemi posti dall'attuazione della direttiva Acque gli Stati membri dovrebbero altresì sfruttare le innovazioni sviluppate nell'ambito dei partenariati europei per l'innovazione relativi all'acqua, nonché alla produttività e sostenibilità nell'agricoltura.

Da ultimo, gli Stati membri potrebbero inoltre cogliere le opportunità offerte dal piano di investimenti dell'UE proposto dalla Commissione⁴³, in particolare per sostenere lo sviluppo delle infrastrutture idriche.

⁴² L'elaborazione di linee guida per la registrazione dei dati sulle perdite causate dalle catastrofi negli Stati membri dell'UE è importante per la misurazione del buon esito dell'attuazione: <http://drr.jrc.ec.europa.eu/LossDataWorkshopOctober2014>.

⁴³ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm.