



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 21.02.1996
COM(96) 59 def.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Politica comunitaria in materia di acque

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento

Politica comunitaria in materia di acque

Indice

pagina

1.	Introduzione	1
2.	Le acque e la politica del settore	1
3.	Obiettivi di una politica sostenibile in materia di acque	2
4.	Le sfide	2
4.1	<i>Inquinamento</i>	2
4.1.1	<i>Inquinamento da fonte puntuale</i>	3
4.1.2	<i>Inquinamento da fonte diffusa</i>	3
4.1.3	<i>Inquinamento accidentale</i>	3
4.1.4	<i>Acidificazione</i>	4
4.1.5	<i>Eutrofizzazione</i>	4
4.2	<i>Carenze idriche</i>	4
4.3	<i>Altre influenze negative di origine antropogenica</i>	5
5.	I principi della politica comunitaria in materia di acque	5
5.1	<i>Elevato livello di tutela</i>	5
5.2	<i>Principio della precauzione</i>	5
5.3	<i>Azione preventiva</i>	6
5.4	<i>Correzione dei danni alla fonte</i>	6
5.5	<i>Chi inquina paga</i>	6
5.6	<i>Integrazione</i>	6
5.7	<i>Impiego dei dati scientifici e tecnici attualmente disponibili</i>	6
5.8	<i>Variabilità delle condizioni ambientali nelle regioni della Comunità</i> ..	7
5.9	<i>Rapporto costi/benefici</i>	7
5.10	<i>Sviluppo socioeconomico della Comunità e sviluppo equilibrato delle sue singole regioni</i>	8
5.11	<i>Cooperazione internazionale</i>	8
5.12	<i>Sussidiarietà</i>	8
6.	Legislazione comunitaria in vigore	9

7.	Tematiche specifiche alla gestione idrica	9
7.1	<i>L'approccio che prevede valori limite di emissione e quello che fissa obiettivi di qualità ambientale</i>	9
7.2	<i>Designazione delle "zone"</i>	11
7.3	<i>Aspetto quantitativo</i>	12
7.4	<i>Requisiti di controllo</i>	12
7.5	<i>Obbligo di presentare relazioni</i>	13
7.6	<i>Trasparenza, partecipazione del pubblico e responsabilità</i>	13
7.7	<i>Gestione integrata delle risorse idriche</i>	13
7.8	<i>Gestione dei bacini idrografici</i>	14
8.	Discussione	15
9.	Presentazione sintetica di una direttiva quadro sulle risorse idriche	17
10.	Implicazioni procedurali	18
	Legislazione comunitaria in vigore e politiche comunitarie ad essa attinenti	20
1.	Legislazione comunitaria in materia di acque	20
1.1	<i>Direttiva sulle acque superficiali</i>	20
1.2	<i>Direttiva sulle acque di balneazione</i>	20
1.3	<i>Direttiva sulle sostanze pericolose</i>	21
1.4	<i>Decisione sullo scambio di informazioni</i>	22
1.5	<i>Direttiva sulle acque dolci idonee alla vita dei pesci</i>	23
1.6	<i>Direttiva sulle acque destinate alla molluschicoltura</i>	23
1.7	<i>Direttiva sulle acque sotterranee</i>	24
1.8	<i>Direttiva sulle acque destinate al consumo umano</i>	24
1.9	<i>Direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane</i>	25
1.10	<i>Direttiva sui nitrati</i>	25
1.11	<i>Proposta di direttiva sulla qualità ecologica delle acque</i>	26
2.	Legislazione comunitaria strettamente attinente	26
2.1	<i>Direttiva sui fanghi di depurazione</i>	27
2.2	<i>Direttiva sulle relazioni concernenti l'ambiente</i>	27
2.3	<i>Proposta di direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento</i>	28
2.4	<i>Direttiva sui prodotti fitosanitari e proposta di direttiva sui biocidi</i>	28
2.5	<i>Direttive relative ai detersivi</i>	29
2.6	<i>Direttiva sugli incidenti rilevanti</i>	29
2.7	<i>Direttive sugli habitat e sugli uccelli selvatici</i>	30
2.8	<i>Direttiva concernente la valutazione dell'impatto ambientale</i>	30
2.9	<i>Legislazione in materia di classificazione, etichettatura e valutazione dei rischi dei prodotti chimici</i>	30
3.	Altre politiche comunitarie aventi un impatto sugli aspetti legati alla gestione idrica	31

1. Introduzione

Nel giugno 1995 il Consiglio e la Commissione per la protezione dell'ambiente del Parlamento europeo hanno sollecitato un riesame sostanziale della politica comunitaria in materia di acque.

La presente comunicazione definisce la posizione della Commissione rispetto alla protezione delle acque, ma non va esaminata separatamente. Deve invece essere considerato come lo sviluppo degli elementi di protezione delle acque contenuti nel Quinto programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente¹.

L'attenzione riservata agli aspetti ambientali della politica delle acque è rispecchiata nella conclusione principale della comunicazione: la necessità di disporre di una direttiva quadro in materia di risorse idriche. Nell'ambito della cosiddetta "politica in materia di acque" possono rientrare molti altri aspetti, che tuttavia non vengono affrontati in dettaglio nel presente documento. Tra essi figurano gli aspetti più generali del rapporto tra gestione delle risorse idriche e pianificazione territoriale, gli aspetti legati all'impiego di finanziamenti comunitari per la protezione delle acque e le infrastrutture oltre che l'intero settore della ricerca in tutti questi campi. Si tratta di aspetti importanti, anche se non costituiscono il tema principale della comunicazione, e la Commissione accoglierà con favore eventuali osservazioni in merito.

2. Le acque e la politica del settore

Le acque sono tradizionalmente suddivise in molte categorie: si fa la distinzione tra acque dolci, marine e salmastre, sotterranee e superficiali, acque di fiume, lago o estuario, costiere e di mare aperto, ecc. Si distingue inoltre tra acque destinate ad un utilizzo economico specifico o che abbiano un valore particolare a livello di conservazione. L'acqua in sé, tuttavia, non fa queste distinzioni: scorre liberamente passando da una categoria all'altra e per questo in ogni tentativo di gestire le risorse idriche è necessario riconoscere e tener conto di questa realtà.

Anche se è utile suddividere le acque per ragioni amministrative, è fondamentale ricordare che l'acqua, in ogni sua forma, svolge una serie di funzioni diverse, spesso simultanee. È un elemento essenziale per l'uomo, che la utilizza per bere, cucinare e lavarsi, ma è anche una risorsa economica che contribuisce ad esigenze umane più ampie nel settore della pesca, dell'agricoltura (compresa l'irrigazione), dell'industria (tra cui l'impiego nei processi di lavorazione e raffreddamento industriale), dei trasporti e in campo ricreativo. Rappresenta inoltre un elemento vitale di ciascun ecosistema e paesaggio, oltre a costituire, di per sé, ambienti particolari. Non bisogna infine dimenticare che è anche una minaccia quando provoca inondazioni o, se viene a mancare, siccità.

¹ COM(92)23 def. del 27.3.1992.

3. Obiettivi di una politica sostenibile in materia di acque

Una politica sostenibile in materia di acque deve realizzare alcuni obiettivi, in maniera efficace e garantendo un buon rapporto costi-benefici.

1. Deve garantire una fornitura sicura di acqua potabile. L'acqua potabile deve essere sicura e deve essere fornita in quantità sufficienti e in maniera affidabile.
2. Oltre alle esigenze legate all'acqua potabile, le risorse idriche devono essere tali, per quantità e qualità, da soddisfare altre esigenze di ordine economico. Devono, ad esempio, essere adatte alle necessità di estrazione dell'industria e dell'agricoltura, essere in grado di provvedere alle attività legate alla pesca, ai trasporti e alla produzione di energia elettrica ed infine soddisfare le esigenze ricreative. In alcuni casi questi utilizzatori ricevono l'acqua potabile attraverso la rete di distribuzione ed essa deve pertanto rispondere alle norme in vigore.
3. La qualità e la quantità delle risorse idriche e la struttura fisica dell'ambiente acquatico devono, esclusi casi eccezionali, essere tali da tutelare e mantenere lo stato ecologico in buone condizioni e il funzionamento dell'ambiente acquatico, oltre che soddisfare le necessità delle zone umide e degli ecosistemi e degli habitat terrestri in fatto di acqua. Occorre inoltre provvedere a tutelare le acque aventi una qualità o un'interesse eccezionali.
4. Le acque devono essere gestite in modo da impedire o ridurre gli effetti negativi delle inondazioni e da ridurre al minimo quelli della siccità.

È fin troppo evidente che questi quattro obiettivi della politica in materia di acque non saranno sempre compatibili tra loro e che pertanto una politica che voglia definirsi sostenibile è quella che ottiene un giusto equilibrio tra di loro. Il terzo obiettivo - la tutela ambientale - è particolarmente vulnerabile e merita un'attenzione particolare.

4. Le sfide

Per realizzare gli obiettivi descritti è necessario superare alcune sfide.

4.1 Inquinamento

Secondo la definizione fornita nella posizione comune relativa alla direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento², per inquinamento s'intende "l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore nell'aria, nell'acqua o nel terreno, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento di beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi". In genere l'inquinamento è dato da due tipi di fonti, la cosiddetta "fonte puntuale" o la

² Non ancora pubblicata nella GU.

"fonte diffusa"; di seguito vengono esaminate queste due categorie e tre variazioni specifiche.

Le sostanze e i preparati pericolosi vengono classificati sulla base di una valutazione dei rischi prodotti, tra l'altro, all'ambiente acquatico. La progressiva riduzione delle emissioni delle sostanze in questione aiuterà a proteggere l'ambiente in generale e l'ambiente acquatico in particolare. In alcuni casi, la soluzione migliore per ridurre le emissioni di alcune sostanze particolarmente pericolose sarà limitarne o impedirne uso.

4.1.1 *Inquinamento da fonte puntuale*

L'inquinamento da fonte puntuale è quello provocato dall'introduzione nell'ambiente acquatico di inquinanti provenienti da singoli punti di scarico, di solito ben individuabili. Può comprendere gli scarichi di acque reflue di origine industriale, domestica o comunale, acque di deflusso urbano e, in funzione delle definizioni impiegate, le perdite da vasche di deposito, impianti industriali, aziende agricole e discariche controllate. I problemi dipenderanno dal tipo di inquinante: qualcuno può rendere l'acqua inadatta o meno adatta ad essere utilizzata come fonte di acqua potabile, altri la possono rendere inutilizzabile in alcuni processi produttivi o possono rappresentare un potenziale pericolo per la salute dell'utilizzatore dell'acqua o per il consumatore di prodotti esposti all'acqua, o ancora possono avere effetti sull'ecosistema per la loro tossicità sui vegetali e/o sugli animali o andando ad intaccare l'equilibrio ambientale. Questo tipo di inquinamento si può accumulare nei corpi idrici nel corso di molti anni o può fluttuare in funzione del tipo di inquinamento e del potere di rigenerazione del corpo idrico interessato.

4.1.2 *Inquinamento da fonte diffusa*

In generale, per inquinamento diffuso s'intende l'introduzione nell'ambiente acquatico di inquinanti provenienti da punti estremamente sparsi, spesso difficili da individuare o controllare. Questo tipo di inquinamento comprende quello da fonti agricole e quello provocato da precipitazioni atmosferiche (anche se la fonte originaria potrebbe essere diffusa, come gli scarichi del traffico, o puntuale, come le emissioni di una centrale elettrica). Tra le fonti diffuse figura anche l'inquinamento provocato dal consumo di prodotti da parte dell'industria o del pubblico in generale. La distinzione tra fonti puntuali e fonti diffuse può a volte essere sottile e le varie autorità possono anche non concordare sulla classificazione di una particolare fonte di inquinamento. I problemi connessi con l'inquinamento diffuso sono più o meno gli stessi di quelli legati all'inquinamento da fonte puntuale e la differenza più importante risiede nella scelta degli strumenti impiegati per affrontare la fonte di inquinamento.

4.1.3 *Inquinamento accidentale*

In genere si tratta del rilascio di inquinanti provenienti da una fonte puntuale e che raggiungono livelli elevati a causa di un incidente o di circostanze impreviste. L'impatto sull'ambiente e sugli utilizzi potenziali del corpo idrico inquinato è in

linea di massima lo stesso di quello causato dall'inquinamento da fonte puntuale, ma i potenziali effetti negativi sono maggiori, con risultati anche catastrofici.

4.1.4 *Acidificazione*

L'acidificazione è una forma particolare di inquinamento diffuso provocato dall'emissione nell'atmosfera di inquinanti come l'SO₂, i NO_x e l'ammoniaca. Le precipitazioni, che possono estendersi per migliaia di chilometri dalla fonte di inquinamento, sono acide e l'impatto sui corpi idrici si traduce in una notevole riduzione del pH dei fiumi ed in particolare dei laghi: questi effetti, a loro volta, danneggiano seriamente l'ecosistema naturale e, in casi estremi, possono causare la morte del lago interessato. L'acidificazione può anche influenzare le acque sotterranee attraverso il suolo. La politica di gestione idrica può affrontare il problema delle fonti dell'acidificazione solo fino ad un certo punto, e la soluzione deve essere affrontata ricorrendo alle misure impiegate per combattere l'inquinamento atmosferico. La strategia della Commissione in materia di acidificazione affronterà molti di questi aspetti.

4.1.5 *Eutrofizzazione*

L'eutrofizzazione è un fenomeno provocato dall'inquinamento dei corpi idrici con fertilizzanti: il livello elevato di questi ultimi può portare ad una crescita eccessiva di alghe, a discapito della comunità vegetale e animale naturale. La domanda di ossigeno determinata dalla biomassa delle alghe o provocata dalla loro decomposizione può rompere l'equilibrio naturale dell'ecosistema. In casi estremi si può assistere ad un'elevata mortalità degli organismi acquatici. L'eutrofizzazione può anche contribuire alla fioritura di alghe tossiche. I nutrienti possono provenire da varie fonti, sia puntuali che diffuse, ivi comprese quelle agricole, le acque reflue urbane e le precipitazioni atmosferiche.

4.2 *Carenze idriche*

Il livello delle acque dei fiumi, dei laghi e delle falde acquifere sotterranee varia naturalmente; alcuni fiumi e laghi, soprattutto nelle regioni meridionali della Comunità, sono per natura secchi in alcuni periodi dell'anno. Tuttavia, l'estrazione di quantità elevate di acqua per la produzione di acqua potabile, per scopi turistici, per l'irrigazione in agricoltura o per usi industriali può ridurre sensibilmente i flussi o prolungare i periodi di siccità. Alcuni degli utilizzi descritti presentano forti fluttuazioni stagionali (ad esempio a causa del turismo estivo). Nel caso delle acque sotterranee, tali attività possono abbassare il livello delle falde freatiche al punto di creare sensibili carenze di acqua destinata ad ogni tipo di impiego e presso habitat acquatici danneggiati o distrutti. L'abbassamento delle superfici freatiche può anche danneggiare le falde freatiche e far sì che l'acqua salmastra invada le falde freatiche costiere, con la loro conseguente perdita come fonti di acqua potabile o destinata all'irrigazione. Questi effetti possono verificarsi come conseguenza di estrazioni prolungate in grosse quantità o di modifiche nel fabbisogno d'acqua dovute a nuove o più intense attività economiche. Anche la riduzione artificiale della portata dei fiumi può avere un impatto notevole sul rispettivo valore in quanto habitat, modificando la natura delle comunità vegetali o animali, trasformandole in comunità in grado di sopravvivere con portate minori o, in casi estremi, prosciugando

i letti dei fiumi e distruggendo completamente l'ambiente acquatico. Bassi livelli di acqua, sia nelle acque sotterranee che superficiali, producono effetti anche su ambienti non acquatici, che vanno dal prosciugamento delle zone umide all'erosione del suolo e alla desertificazione.

Non va dimenticato che i cambiamenti climatici possono potenzialmente provocare notevoli cambiamenti nelle precipitazioni e ciò può aggravare i problemi illustrati nel paragrafo precedente.

4.3 *Altre influenze negative di origine antropogenica*

Le caratteristiche fisiche dei fiumi, dei laghi e delle zone costiere sono state spesso alterate dall'azione umana per svariati motivi: protezione contro le inondazioni, creazione di vie d'acqua per i trasporti, costruzione di banchine, ponti e strade, operazioni di dragaggio, bonifica dei terreni, ecc. Oltre a ciò, esistono naturalmente corpi idrici superficiali completamente artificiali, come i serbatoi (adibiti al deposito dell'acqua e per l'energia idroelettrica), i canali, i canali di raccolta, ecc. Anche alcune attività economiche che si svolgono nell'ambiente acquatico possono avere un impatto su di esso, quali le attività legate alla pesca, all'acquicoltura, alla navigazione e le attività offshore. A volte queste attività sono intraprese per poter raggiungere uno o più degli obiettivi perseguiti dalla politica in materia di acque di cui al paragrafo 3 (ad esempio la costruzione di serbatoi per garantire una fornitura sicura di acqua potabile), ma esse non sono esenti da impatti ambientali, in particolare sul potenziale che le acque interessate hanno di costituire un habitat.

5. I principi della politica comunitaria in materia di acque

La politica comunitaria, e segnatamente quella ambientale, mira a garantire la sostenibilità. I principi ispiratori sono fissati nell'articolo 130 R del trattato e, per dovere di chiarezza, vengono riportati nelle pagine seguenti, unitamente alla discussione non definitiva di ciascun principio e della rispettiva applicazione alla politica nel settore delle acque.

5.1 *Elevato livello di tutela*

Per la gestione delle acque è necessario che il livello di tutela della salute umana, delle risorse idriche e degli ecosistemi naturali sia ambizioso, nel senso che deve puntare ad un livello elevato di tutela piuttosto che al minimo livello accettabile.

5.2 *Principio della precauzione*

Molti dei dati scientifici alla base delle nostre conoscenze dei sistemi idrici ed in particolare degli effetti che l'inquinamento provoca sulla salute umana e sull'ambiente sono incompleti. In base al principio della precauzione, pertanto, la politica del settore deve fondarsi sempre sulle conoscenze scientifiche accertate, privilegiando la prudenza ove insorgano dubbi o dove le informazioni siano scarse.

5.3 *Azione preventiva*

Questo principio sancisce il dovere morale di prevenire danni all'ambiente e riconosce la difficoltà e i costi impliciti nel risanamento o nella correzione dei danni provocati. Per citare un esempio, se un ambiente acquatico sensibile viene distrutto in alcuni casi è impossibile ripristinarlo: se una falda acquifera è contaminata da residui di pesticidi, a volte sono necessarie decine d'anni perché questa si depuri e nel frattempo non potrà essere utilizzata come fonte di acqua potabile, a meno di installarvi costosi impianti di depurazione.

5.4 *Correzione dei danni alla fonte*

Questo principio è la conseguenza logica di quello relativo all'"azione preventiva", solo che si applica dopo aver riscontrato il danno ambientale. Ove possibile, occorre provvedere a sospendere l'attività che provoca il danno, piuttosto che cercare soluzioni tecniche per risolvere il problema "a valle".

5.5 *Chi inquina paga*

Secondo questo principio, il costo delle misure adottate per prevenire l'inquinamento deve essere sostenuto dal potenziale inquinatore. In questo modo si impediscono distorsioni della concorrenza, garantendo l'inglobamento dei costi ambientali nel bilancio dell'impresa. Il principio stabilisce inoltre che, una volta verificatisi i danni, chi inquina deve sostenere anche i costi di qualsiasi danno provocato, e in questo senso esso funge da incentivo per una riduzione efficace dell'inquinamento alla fonte. In questo senso il principio del "chi inquina paga" è evidentemente legato all'"azione preventiva" e alla "correzione dei danni alla fonte".

5.6 *Integrazione*

La politica in materia di acque è un settore che ben rispecchia la necessità di un coordinamento coerente ed efficace di tutte le politiche comunitarie ad esso attinenti; l'integrazione delle politiche non è, tuttavia, solo responsabilità della Comunità. Forse l'aspetto più importante dell'integrazione è che l'attuazione della politica in materia di acque, a livello locale o nazionale, deve avvenire in maniera coerente ed essere interamente integrata con le strutture create per garantire che ciò avvenga. In particolare è essenziale che attività quali la pianificazione territoriale e la gestione dei fiumi comprendano tutti i vari requisiti di diverse politiche e obiettivi, combinandoli in modo logico e coerente e tenendo conto delle situazioni locali. Considerando che attualmente l'inquinamento di origine agricola e l'estrazione delle acque a scopo di irrigazione sono i temi principali da sviluppare per poter realizzare gli obiettivi della politica in materia di acque, l'integrazione di quest'ultima nel settore della politica agricola diventa particolarmente importante.

5.7 *Impiego dei dati scientifici e tecnici attualmente disponibili*

L'importanza di questo aspetto è già stata sottolineata nell'ambito del principio della precauzione. L'adozione di decisioni politiche in questo settore richiede il massimo impegno per utilizzare al meglio le conoscenze disponibili sullo stato dell'ambiente e

sull'impatto delle attività umane. Analogamente, è necessario disporre delle informazioni più precise possibili sulle migliori tecniche disponibili e sui vari processi che intervengono nella prevenzione e nel trattamento dei problemi ambientali.

5.8 *Variabilità delle condizioni ambientali nelle regioni della Comunità*

Ove sia necessario per tutelare la salute umana o qualora siano in gioco inquinanti particolarmente pericolosi o persistenti, è evidente la necessità di applicare norme comuni a livello comunitario. La politica comunitaria in materia di acque deve tuttavia essere sufficientemente flessibile da evitare l'imposizione di requisiti inadeguati o eccessivamente severi all'unico scopo di garantire l'"armonizzazione". Tale flessibilità dovrebbe inoltre far sì che, qualora un problema riguardi una regione specifica (come nel caso dell'eutrofizzazione, dell'acidificazione o della propensione alla siccità), vengano adottate misure adeguate a quella zona specifica. Le condizioni ambientali che si registrano nella Comunità sono molto varie e questo è un altro aspetto di cui la politica comunitaria deve tener conto.

5.9 *Rapporto costi/benefici*

Per la definizione di obiettivi specifici nell'ambito della politica ambientale, il trattato stabilisce la necessità di prendere in considerazione i costi e i benefici risultanti dall'azione o dalla mancanza di azione. Ciò comporta una proporzionalità tra le misure proposte e l'impatto che esse hanno sull'ambiente.

Un altro elemento importante è l'efficacia dei costi delle singole soluzioni proposte nelle politiche atte a raggiungere gli obiettivi in questione. Gli investimenti dei privati, delle imprese private e/o delle autorità pubbliche necessari per rispettare le politiche ambientali devono essere mirati agli obiettivi della politica in materia di acque, tenendo conto del rapporto costi/benefici che caratterizza le misure interessate. Occorre tener conto dei benefici e delle conseguenze a lungo termine che una mancata azione ha sull'ambiente, oltre che del principio della precauzione. Questo è già avvenuto nel caso di normative di recente approvazione come la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane³ e la direttiva sui nitrati⁴. Questo aspetto viene preso in considerazione anche nel ricorso a direttive quadro, che prevedono soluzioni locali per problemi locali, consentendo spesso un tasso più elevato di benefici rispetto ai costi.

Per una strategia efficace sotto il profilo dei costi è necessario valutare i vantaggi e gli svantaggi dal punto di vista economico (in termini di riduzione delle emissioni o miglioramento della qualità per unità di costo) di tre serie di strumenti fondamentali:

- normative e norme (approccio tradizionale della CE),
- nuove tecnologie (connesse con quanto descritto in precedenza),

³ GU L 135 del 21.5.1991, pag. 40.

⁴ GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1.

- inglobamento dei costi esterni indotti dall'inquinamento nel bilancio dell'impresa attraverso la determinazione dei prezzi e incentivi basati sul mercato.

Questi strumenti non si escludono a vicenda e possono essere utilizzati come misure complementari o alternative, in funzione dell'efficacia in termini di costi che li caratterizza, per affrontare l'inquinamento idrico e gli aspetti legati alla carenza d'acqua.

5.10 *Sviluppo socioeconomico della Comunità e sviluppo equilibrato delle sue singole regioni*

Questo principio è strettamente legato a quello dell'integrazione. Esso ribadisce che la politica in materia di acque non va esaminata singolarmente, ma deve essere intesa come uno degli elementi che contribuiscono ad una ricerca più ampia di un'economia equilibrata e sostenibile.

Occorre sottolineare che gli aspetti economici e sociali legati allo sviluppo regionale rivestono importanza cruciale per le politiche in materia di acque, visto che l'acqua è essenziale per creare condizioni favorevoli ad uno sviluppo sostenibile. Tuttavia, un miglioramento sostenibile della qualità delle riserve di acqua dolce e una capacità a lungo termine di soddisfare il fabbisogno idrico necessitano una gestione globale e perspicace dei bacini idrografici e delle acque superficiali e sotterranee.

La comunicazione non approfondisce, né potrebbe farlo, tutti gli aspetti che potrebbero rientrare nel rapporto tra politica idrica e necessità, più generale, di uno sviluppo economico e sociale. Essi non rientrano dunque strettamente nel campo del presente documento, ma sono ugualmente importanti e la Commissione accoglierà con favore eventuali osservazioni in merito.

5.11 *Cooperazione internazionale*

Il trattato riconosce la necessità di una cooperazione a livello internazionale nell'ambito della politica ambientale, sia per quanto riguarda l'azione comunitaria che la cooperazione con i paesi terzi. Ciò vale soprattutto per la politica riguardante la gestione delle acque, dove il coordinamento delle azioni all'interno dei bacini idrografici internazionali e nell'ambito della protezione delle acque marine è indispensabile per una gestione efficiente delle risorse in questione.

5.12 *Sussidiarietà*

Il principio della sussidiarietà è istituito nell'articolo 3B del trattato e prevede che le azioni che possono essere intraprese in maniera più efficace dagli Stati membri non devono essere intraprese a livello comunitario. Ciò non riguarda solo la questione se alcuni aspetti particolari debbano essere trattati dalla Comunità ma anche, qualora risulti necessaria un'azione a livello comunitario, quali aspetti dell'attuazione debbano essere demandati agli Stati membri.

Per quanto riguarda la politica in materia di acque l'azione comunitaria può essere necessaria per evitare distorsioni del mercato dovute a norme di attuazione

estremamente variabili, oltre che per garantire la comparabilità dei dati ambientali in tutta la Comunità, che a sua volta richiede la trasparenza. È ancora più importante a livello operativo, per garantire il coordinamento delle misure riguardanti le acque internazionali e l'inquinamento transfrontaliero.

6. Legislazione comunitaria in vigore

I principi stabiliti nel trattato sono alla base di tutta la legislazione comunitaria in materia di acque. Nell'allegato alla presente comunicazione viene presentata una breve sintesi degli obiettivi e delle caratteristiche principali di ogni normativa comunitaria in vigore o proposta che abbia un notevole impatto sulla politica in materia di acque, corredata di osservazioni in merito. Le osservazioni in questione, contenute nell'allegato, vanno pertanto esaminate unitamente al testo principale della comunicazione. I riferimenti alla "direttiva quadro" contenuti nell'allegato riguardano la proposta riassunta al paragrafo 9.

Il quadro giuridico della politica di gestione delle acque negli Stati membri della Comunità è costituito da una combinazione di misure derivate dalla legislazione comunitaria e da misure nazionali. Le misure comunitarie sono state adottate dai primi anni Settanta in poi, originariamente ai sensi degli articoli 100 e 235 del trattato e, più recentemente, in conformità dell'articolo 130 S. Tutta la legislazione comunitaria esistente in materia di acque è precedente al trattato sull'Unione europea ed è stata adottata all'unanimità ai sensi degli articoli 100 e 235 o dell'articolo 130 S, nella sua versione precedente.

Vale la pena di sottolineare che, dall'adozione del trattato sull'Unione europea, l'articolo 130 S prevede tre diverse procedure in funzione della natura del contenuto dell'azione proposta. Il comma 1 riguarda gran parte della legislazione in materia di acque e prevede la cooperazione con il Parlamento e la maggioranza qualificata al Consiglio; il comma 2 si riferisce, tra l'altro, alla "gestione delle risorse idriche" e prevede la consultazione del Parlamento e l'unanimità al Consiglio; il comma 3 riguarda i programmi d'azione generali e prevede la procedura di codecisione con il Parlamento e la maggioranza qualificata al Consiglio.

7. Tematiche specifiche alla gestione idrica

In questo punto della comunicazione verranno esaminate alcune delle più ampie tematiche che emergono dalle osservazioni presentate in allegato e dall'applicazione dei principi di cui al paragrafo 5.

7.1 *L'approccio che prevede valori limite di emissione e quello che fissa obiettivi di qualità ambientale*

Il controllo dell'inquinamento provocato da fonti puntuali è uno degli elementi più sviluppati della gestione idrica, in quanto questo tipo di inquinamento rappresenta uno dei problemi più facilmente riconoscibili e per il quale è più semplice intervenire. Le modalità d'intervento variano da un paese all'altro, ma il concetto fondamentale è che

le industrie o le attività che notoriamente contribuiscono all'inquinamento idrico devono essere soggette ad autorizzazioni e il controllo dell'inquinamento deve essere uno dei presupposti per la loro concessione. Questo principio è in genere espresso in termini di "controlli delle emissioni", che fissano i limiti degli inquinanti che possono essere scaricati in un corpo idrico.

I problemi sorgono quando si tratta di stabilire il necessario livello di controllo delle emissioni. Nel tempo vi sono state lunghe discussioni, che hanno visto confrontarsi due punti di vista estremi, che possono essere descritti come "l'approccio che fissa obiettivi di qualità ambientale" e "l'approccio che prevede valori limite di emissione". La prima impostazione tende a stimare la concentrazione di inquinamento tollerabile o accettabile in un determinato corpo idrico e fissa limiti alle emissioni per evitare che venga superata la soglia fissata. La seconda posizione stima il livello massimo di riduzione che si può ragionevolmente garantire con i mezzi tecnologici a disposizione e ad un certo livello di costi e fissa i valori limite di emissione in base a queste considerazioni. Quest'ultimo approccio è spesso legato all'impiego delle "migliori tecniche disponibili" (MTD), anche se l'interpretazione dei termini "migliori" e "disponibili" può variare notevolmente.

In pratica, nessuna di queste due posizioni estreme rappresenta una soluzione ideale. Da soli, gli obiettivi di qualità ambientale sono spesso insufficienti per risolvere problemi d'inquinamento gravi e vi possono essere abusi se intesi come "autorizzazione ad inquinare" fino ad un certo livello. Analogamente, un approccio fondato su rigidi valori limite delle emissioni e basato sulle MTD può, a volte, generare investimenti superflui, senza vantaggi significativi per l'ambiente.

Le più recenti normative comunitarie partono dall'approccio che fissa valori limite di emissione; in questo senso, è una posizione coerente con il principio della precauzione e stabilisce che l'industria ha il compito di ridurre le emissioni per quanto possibile. Vi saranno tuttavia occasioni in cui le misure in questione non basteranno a tutelare l'ambiente e in quel caso sarà necessario ridurre le emissioni utilizzando misure che vadano oltre le MTD, descritte in precedenza. D'altro canto, succederà anche che i benefici ambientali derivanti dall'applicazione delle norme relative alle migliori tecniche disponibili attuate di solito non riusciranno a giustificare il costo degli interventi.

L'approccio comunitario può essere illustrato utilizzando la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane e la proposta di direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento. La prima fissa un livello elevato per il trattamento delle acque reflue urbane basato su considerazioni di natura tecnica, ma quando gli scarichi di un impianto riguardano un'area "sensibile" essa stabilisce misure ancora più severe, mentre se essi riguardano un'area "meno sensibile", sono previste soluzioni più semplici ed economiche. La posizione comune sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento prevede che le autorità competenti fissino valori limite di emissione per le industrie interessate basandosi sulle "migliori tecniche disponibili". Tuttavia, quando ciò non sia sufficiente per soddisfare le norme di qualità ambientale sono necessarie "misure supplementari". Quando invece le circostanze locali consentono l'adozione di misure meno rigorose, pur garantendo un livello elevato di protezione dell'ambiente, i valori limite di emissione possono tener conto dell'ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali.

I vari elementi di questo approccio non sono stati sempre riuniti in un'unica direttiva. Per citare un esempio, la direttiva sulle acque di balneazione e la proposta di direttiva sulla qualità ecologica delle acque non fissano valori limite per le emissioni, ma tendono principalmente ad individuare le situazioni in cui siano necessarie misure supplementari per soddisfare i criteri di qualità fissati.

A livello pratico gli obiettivi di qualità ambientale consentono alle autorità di giudicare l'efficacia dei valori limite di emissione adottati e l'eventuale necessità di renderli più rigorosi. Al contrario, i controlli sulle emissioni (di solito eseguiti basandosi sulle MTD) sono l'elemento basilare di qualsiasi strategia intesa a garantire la conformità con gli obiettivi di qualità ambientale. I due approcci si integrano dunque a vicenda e non sono in contraddizione tra loro.

Il controllo dell'inquinamento previsto dalla politica comunitaria in materia di acque presenta pertanto elementi dell'approccio che fissa obiettivi di qualità ambientale e di quello che prevede valori limite di emissione derivanti da una valutazione dei mezzi tecnologicamente disponibili.

Occorre sottolineare che gli obiettivi di qualità possono essere espressi in vari modi. Un approccio, che è stato quello seguito solitamente in passato dalla legislazione comunitaria (si veda, ad esempio, la direttiva sulle acque idonee alla vita dei pesci), prevede la definizione di parametri comuni a livello comunitario, che siano applicati da tutti gli Stati membri. Il secondo approccio prevede la definizione di criteri comuni a cui ricorrere per fissare parametri e valori validi sul piano nazionale e locale. I criteri in questione includono un livello elevato di protezione, come prescritto dal trattato, ma consentono anche una certa flessibilità per far fronte alle condizioni ambientali estremamente diverse che si registrano nelle varie regioni della Comunità. Questa impostazione si ritrova nella proposta di direttiva sulla qualità ecologica delle acque ed è anche quella che la Commissione intende privilegiare per la direttiva quadro sulle risorse idriche di cui al paragrafo 9 della presente comunicazione. Gli Stati membri avranno il chiaro obbligo di conformarsi ai criteri definiti a livello comunitario; questo approccio non costituisce, pertanto, un abbassamento dei livelli di protezione attuali.

Gli argomenti citati in precedenza valgono, per analogia, anche per altri aspetti della politica in materia di acque, come la produzione di acque o le attività che hanno un impatto fisico sull'ambiente.

7.2 *Designazione delle "zone"*

Il principio di cui al paragrafo 5.7, secondo il quale la politica comunitaria deve tener conto delle condizioni ambientali delle varie regioni comunitarie, va contro l'idea di controlli uniformi applicabili in tutte le situazioni e ovunque. Nel caso dell'acqua, e soprattutto della gestione delle risorse idriche, può essere ragionevole designare risorse idriche che meritino una particolare tutela sotto il profilo qualitativo o quantitativo, magari perché sono fonti di acqua potabile o destinata all'irrigazione o perché sono particolarmente sensibili ad alcuni tipi di danni. È anche accertato che alcuni habitat sono particolarmente preziosi per la loro rarità, bellezza o per altre caratteristiche che necessitano di protezione: in queste zone i controlli possono essere più severi.

C'è forse meno accordo sulle zone definite per qualche ragione "meno sensibili", ma le misure in questione sono state adottate nella legislazione comunitaria (cfr. l'esempio della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane al paragrafo 7.1) e possono essere utili per attribuire minor priorità ad alcune zone e dunque, implicitamente, maggiore priorità a quelle in cui è richiesta un'azione più urgente. Questo approccio può tuttavia essere oggetto di abusi e deve dunque essere utilizzato con attenzione. Il concetto secondo il quale aree diverse possono presentare gradi diversi di protezione può essere formalizzato in un sistema di suddivisione in zone.

7.3 *Aspetto quantitativo*

La gestione integrata delle acque sarebbe incompleta se non si tenesse conto degli aspetti quantitativi. La qualità delle acque è strettamente legata alla loro quantità; sia che l'acqua venga estratta per la produzione di acqua potabile o per altri motivi, la qualità e la quantità di acqua disponibile assumono la stessa importanza. Inoltre, l'estrazione delle acque ha ripercussioni sulla qualità delle acque nel resto del corpo idrico, in quanto viene ridotta la capacità di diluizione del corpo stesso. Quando la fornitura idrica è bassa, è ancora più importante garantire un livello elevato di protezione per l'acqua disponibile.

È ovvio che anche livelli d'acqua artificialmente bassi hanno un impatto più immediato sull'ambiente naturale. Oltre agli evidenti svantaggi di natura economica, livelli bassi di acque superficiali e sotterranee possono ridurre seriamente la qualità dell'ambiente.

Un altro argomento a favore di un'azione comunitaria in questo settore è la natura transfrontaliera di molti problemi connessi con l'aspetto quantitativo. Da un punto di vista filosofico, non c'è molta differenza tra un'attività svolta in uno Stato membro che inquina le acque a valle in un altro Stato membro e un'attività che causa flussi molto ridotti in quelle stesse acque.

7.4 *Requisiti di controllo*

Non è possibile garantire la gestione idrica senza disporre di dati affidabili su cui basare le decisioni. Gran parte della legislazione comunitaria in materia di acque prevede l'obbligo di controllare la qualità delle acque interessate e/o di controllare le attività connesse. Gli Stati membri introducono tali requisiti nelle rispettive reti di controllo nazionali o regionali.

Poiché ciascun requisito in materia di controllo previsto dalla legislazione comunitaria si riferisce al tema specifico della direttiva interessata, è forse inevitabile l'impressione che i vari requisiti siano contrastanti tra loro. Si tratta, tuttavia, in massima parte di sensazioni e ci sono relativamente poche ripetizioni o requisiti contraddittori. Questo campo potrebbe essere esaminato per semplificare i requisiti fissati, ma non è un settore che sembri causare troppi problemi agli Stati membri a livello quotidiano. Tuttavia, se si accetta il concetto di una più ampia direttiva quadro in materia di acque, di cui al paragrafo 9, vi sono argomenti anche a favore dell'integrazione dei vari requisiti di controllo.

Un altro elemento a favore di questo approccio è la necessità di comparare i dati in tutta Europa. L'Agenzia europea dell'ambiente sta esaminando varie soluzioni per migliorare

questo aspetto e la Commissione collaborerà strettamente con essa per valutare le implicazioni della direttiva quadro a livello dei controlli.

C'è inoltre la possibilità di inserire maggiori informazioni sulla quantità delle acque nei dati relativi ai controlli, in particolare su quanta acqua è stata prodotta e utilizzata per i vari scopi.

I dati relativi alla qualità e alla quantità dell'acqua devono essere forniti prendendo come base di riferimento un bacino idrografico (cfr. anche il paragrafo 7.8).

7.5 Obbligo di presentare relazioni

Gli Stati membri devono informare la Commissione sull'attuazione della legislazione comunitaria e sui risultati di alcune attività di controllo condotte in conformità di essa. Tale obbligo rappresenta uno strumento atto a garantire la conformità, ma fornisce anche una descrizione dello stato dell'ambiente acquatico nella Comunità. Queste informazioni sono necessarie perché contribuiscono alla preparazione delle politiche del settore e ad un utile scambio di informazioni e di esperienze tra le autorità dei vari Stati membri.

Gran parte delle relazioni contemplate dalla legislazione comunitaria in materia di acque, se non tutte, rientra nella direttiva concernente le relazioni⁵ e in questo senso esiste già un meccanismo per semplificare le attività inerenti a questo aspetto, ove ciò sia necessario.

7.6 Trasparenza, partecipazione del pubblico e responsabilità

Non c'è motivo di mantenere segrete le informazioni sullo stato dell'ambiente, né di rendere difficoltoso o eccessivamente costoso l'accesso ad esse. L'opinione pubblica deve poter conoscere i risultati dei controlli operati sull'ambiente, in maniera comprensibile. Deve inoltre poter essere informata in tempo utile sulle politiche adottate per proteggere l'ambiente e poter fornire un contributo consapevole al processo decisionale. Tale diritto di accesso si applica anche alle industrie interessate dalla normativa e a tutte le parti interessate che rappresentano interessi ambientali o dei consumatori.

Nell'ambito di un ampio quadro legislativo comune è necessario garantire agli Stati membri una notevole flessibilità. La partecipazione del pubblico e la responsabilità servono a garantire che questa flessibilità non abbassi il livello delle norme. Inoltre, un programma di misure attuato con il sostegno delle parti interessate ad affrontare problemi che capiscono e di cui sono consapevoli, ha maggiori probabilità di successo rispetto ad uno imposto senza spiegazioni o giustificazioni.

7.7 Gestione integrata delle risorse idriche

La proposta della Commissione in merito a una direttiva sulla qualità ecologica delle acque⁶ prevede che gli Stati membri preparino programmi integrati contenenti tutte le

⁵ GU L 377 del 31.12.1991, pag. 48.

⁶ GU C 222 del 10.8.1994, pag. 6.

misure necessarie ad attuare la direttiva, oltre che quelle stabilite da altre normative comunitarie e nazionali in materia. Con questo si intende avere un'idea delle azioni richieste per realizzare gli obiettivi delle varie politiche rispetto ad un corpo idrico specifico. Questo tipo di approccio garantisce una certa razionalizzazione e coordinamento delle varie misure adottate, a volte da organismi diversi, per migliorare le condizioni dello stesso corpo idrico.

L'approccio integrato consente anche di sottolineare il fatto che le misure adottate per migliorare le acque di superficie per motivi ambientali servono anche a garantire che i fiumi e i laghi si depurino, garantendo così la protezione delle acque intese come risorsa economica.

Il concetto di programmi integrati contenuto nella proposta sulla qualità ecologica delle acque può essere esteso all'idea più ampia di gestione integrata, che prevede un maggior grado di integrazione tra i vari elementi connessi con il controllo e la definizione degli obiettivi contenuti nella politica sulle acque.

7.8 *Gestione dei bacini idrografici*

I fiumi e i laghi non rispettano le frontiere politiche o amministrative (anche se sovente le costituiscono). L'unica unità logica da utilizzare per l'amministrazione o il coordinamento della gestione dei fiumi è il bacino idrografico, vale a dire quella zona di terra da cui partono tutti i corsi d'acqua superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi e laghi per sfociare in mare presso un'unica foce o delta del fiume. I bacini idrografici vengono definiti in vari modi (bacini imbriferi, bacini di drenaggio, bacini fluviali) ma il principio che li contraddistingue è più o meno analogo. Molti Stati membri organizzano già, in maggiore o minor misura, la gestione delle loro acque in unità amministrative corrispondenti a uno o più bacini idrografici. Gran parte dei maggiori fiumi transfrontalieri europei è soggetta a convenzioni internazionali che consentono un coordinamento più o meno stretto delle politiche in materia di acque tra le autorità dei vari paesi interessati.

La gestione dei bacini idrografici può spettare alle singole autorità responsabili di uno o più bacini o può essere organizzata coordinando le autorità che si occupano delle e coordinano le attività dei vari organismi amministrativi nell'ambito di un bacino idrografico.

Le falde acquifere sotterranee non rappresentano sempre unità facilmente individuabili e non esiste alcuna evidente unità amministrativa "naturale" per la gestione delle varie risorse idriche; inoltre, i loro bacini imbriferi non coincidono sempre con i bacini idrografici. Tuttavia, per ragioni più pratiche e visto che è importante integrare la gestione delle acque sotterranee e superficiali, sembrerebbe logico riunire entrambe, oltre che le acque costiere in prossimità delle foci dei fiumi, sotto il controllo diretto o il coordinamento dell'autorità responsabile di un bacino idrografico.

Si tratta di un obiettivo auspicabile, che dovrebbe consentire di utilizzare nella maniera più efficace le risorse, garantendo la migliore pianificazione delle misure di gestione idrica.

8. Discussione

La presente comunicazione ha esaminato gli obiettivi della politica in materia di acque e le sfide che i responsabili devono affrontare. Essa esamina i principi della legislazione in materia ambientale stabiliti dal trattato e guarda più in dettaglio ad alcuni aspetti che emergono quando si tenta di applicare quei principi al settore delle acque. L'allegato alla comunicazione contiene una sintesi delle principali normative in vigore o proposte in materia e un commento su ciascuna con alcuni suggerimenti per il futuro.

Quali conclusioni si possono trarre da quanto detto?

In primo luogo, è evidente che la legislazione comunitaria in materia di acque ha avuto e continua ad avere un effetto positivo sul tipo di misure da adottare per la protezione dell'ambiente e sul livello di protezione ottenuto. La valutazione Dobříš⁷ svolta dall'Agenzia europea dell'ambiente ha messo in luce che c'è ancora molto da fare per la protezione dell'ambiente acquatico in Europa, pur sottolineando i recenti miglioramenti avvenuti in molti settori nei quali si è fatto sentire l'impatto della legislazione comunitaria. Per altri aspetti, quali l'eccessiva estrazione di acqua o l'inquinamento delle acque superficiali o sotterranee da parte di residui di fertilizzanti e pesticidi, la tendenza continua a destare preoccupazione e la legislazione comunitaria applicabile è ancora troppo recente per poter produrre dei miglioramenti. Quando si valuta quali miglioramenti apportare alla politica e in caso di insuccesso è tuttavia importante notare che la legislazione comunitaria nel suo complesso ha già prodotto un impatto positivo sulla qualità delle acque comunitarie, anche se c'è naturalmente ancora spazio per un miglioramento.

La politica comunitaria in materia di acque è un settore di competenza mista. I quattro obiettivi di cui al paragrafo 3 devono così essere realizzati attraverso una combinazione di azioni sia a livello degli Stati membri che della Comunità. La legislazione comunitaria può solo contribuire a realizzarli e solo quando viene recepita nel diritto nazionale ed è sostenuta da altre misure nazionali. Ciò spiega, in parte, perché la legislazione comunitaria può a volte dare l'impressione di essere frammentaria e non uniforme; la Comunità interviene solo quando la sua azione risulta più adeguata rispetto a quella degli Stati membri e per questo la legislazione comunitaria non riguarda tutti gli obiettivi o i problemi.

Se alcune normative in materia di acque danno migliori risultati sotto forma di atti separati, la Commissione è giunta alla conclusione che gran parte della legislazione legata agli obiettivi di qualità potrebbe essere riunita in una direttiva quadro sulle risorse idriche. In questo modo si garantirebbe una maggiore coerenza della legislazione stessa

⁷ *Europe's Environment; The Dobris Assessment*, ISBN 92-826-5409-5.

e si farebbe luce sulla "frammentarietà" attuale. Questa posizione viene illustrata più dettagliatamente al paragrafo 9.

In secondo luogo, si può affermare che in alcuni settori sono necessari controlli più efficaci da parte della Comunità. Ciò vale segnatamente per il terzo dei quattro obiettivi indicati, la protezione dello stato ecologico naturale e il funzionamento dell'ambiente acquatico, e per la gestione degli aspetti quantitativi in materia di acque. L'attuale proposta di direttiva sulla qualità ecologica delle acque risponde alla prima questione, ma dovrebbe essere inserita nella direttiva quadro. Anche gli aspetti quantitativi in fatto di acque superficiali e sotterranee, ivi compreso il rapporto quantitativo tra le due, va affrontato e dovrebbe rientrare nella direttiva quadro.

In terzo luogo, dall'esame della legislazione comunitaria in vigore è emerso che una parte di essa è superata e che i rispettivi obiettivi potrebbero essere raggiunti comunque o anche meglio in altri modi, ad esempio attraverso una direttiva quadro.

C'è pertanto spazio per l'abrogazione di alcune direttive esistenti, ma la Commissione non intende proporre un'azione analoga se non è evidente che il livello di protezione ambientale rimane almeno invariato.

L'aspetto più evidente che emerge è forse la necessità di una maggiore integrazione a livello di attuazione pratica della legislazione in materia di acque tra:

- aspetti legati alla qualità e alla quantità dell'acqua;
- gestione delle acque superficiali e sotterranee;
- utilizzo dell'acqua e protezione dell'ambiente;
- limitazione dell'inquinamento mediante controlli delle emissioni e definizione di obiettivi di qualità;
- politica in materia di acque e altre.

La Commissione ritiene che questo aspetto possa essere migliorato con l'adozione di una direttiva quadro in materia di risorse idriche, che dovrebbe comportare la preparazione di piani per la gestione integrata delle acque (cfr. il paragrafo 7.7). Detti piani dovrebbero contemplare una valutazione della situazione globale in un determinato corpo idrico, compresa la qualità ambientale dello stesso, le potenziali risorse e le pressioni ambientali esercitate su di esso. Essa dovrebbe inoltre fissare gli obiettivi specifici della politica in materia di acque rispetto a quel corpo idrico e un programma di misure destinate a realizzare questi obiettivi entro scadenze specifiche.

I piani per la gestione integrata delle acque sarebbero più efficaci se riguardassero un bacino idrografico, soprattutto nel caso di bacini transfrontalieri.

Dall'analisi della legislazione in vigore emerge che c'è spazio per riunire alcune delle misure previste da varie normative in materia di qualità dell'acqua, soprattutto per quanto concerne gli obblighi in fatto di controlli. Potrebbe inoltre essere ragionevole riunire le varie definizioni utilizzate nella legislazione, ad esempio nell'ambito della direttiva quadro.

La politica comunitaria in materia di acque richiede trasparenza e responsabilità pubblica e questi elementi devono ritrovarsi nella direttiva quadro.

9. Presentazione sintetica di una direttiva quadro sulle risorse idriche

Partendo dalle conclusioni riportate in precedenza, la Commissione sta valutando la possibilità di presentare una proposta di direttiva quadro sulle risorse idriche e accoglierebbe con favore il parere del Consiglio, del Parlamento e di tutti gli interessati.

La proposta non riguarda particolarmente le direttive elencate di seguito, anche se la Commissione valuterà l'opportunità di inserire nella direttiva quadro alcune delle definizioni, degli obblighi di controllo e di altri elementi attinenti da esse previste:

- direttiva sulle acque di balneazione
- direttiva sulle sostanze pericolose⁸ (ed eventuali direttive successive)
- direttiva sulle acque destinate al consumo umano⁹
- decisione sullo scambio di informazioni¹⁰
- direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane
- direttiva sui nitrati
- direttiva sulle relazioni
- proposta di direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento.

Le direttive seguenti sarebbero invece abrogate e sostituite dalla direttiva quadro:

- direttiva sulle acque superficiali¹¹ (e direttiva 79/869/CEE¹² ad essa connessa)
- direttiva sulle acque dolci idonee alla vita dei pesci¹³
- direttiva sulle acque destinate alla molluschicoltura¹⁴
- direttiva sulle acque sotterranee¹⁵

⁸ GU L 129 del 18.5.1976, pag. 23.

⁹ GU L 299 del 30.8.1980, pag. 11.

¹⁰ GU L 334 del 24.12.1977, pag. 29.

¹¹ GU L 194 del 25.7.1975, pag. 26.

¹² GU L 271 del 29.10.1979, pag. 44.

¹³ GU L 222 del 14.8.1978, pag. 1.

¹⁴ GU L 281 del 10.11.1979, pag. 47.

¹⁵ GU L 20 del 26.1.1980, pag. 43.

- proposta di direttiva sulla qualità ecologica delle acque.

La direttiva quadro dovrebbe basarsi sugli obiettivi e sui principi fissati nella comunicazione e rispetterà l'equilibrio tra costi e benefici oltre a garantire un livello elevato di protezione delle acque comunitarie; essa stabilirà inoltre definizioni comuni da utilizzare per tutte le politiche comunitarie in materia di acque. Essa dovrebbe:

- integrare la gestione delle risorse idriche con la protezione dello stato ecologico naturale e il funzionamento dell'ambiente acquatico;
- integrare la gestione degli aspetti legati alla qualità e alla quantità delle acque (comprese disposizioni per istituire un eventuale programma di autorizzazione per l'estrazione delle acque);
- integrare la gestione delle acque superficiali (incluse quelle costiere) con la gestione delle acque sotterranee;
- integrare azioni, come il controllo delle emissioni, con gli obiettivi ambientali.

La direttiva quadro dovrebbe stabilire anche una pianificazione integrata della gestione idrica prendendo come unità di base il bacino idrografico; ciò richiede:

- controllo della quantità e della qualità delle acque;
- valutazione delle esigenze idriche della società e dell'impatto delle attività umane sui corpi d'acqua interessati;
- definizione di obiettivi (inclusi quelli stabiliti da altre normative comunitarie non inseriti nella direttiva quadro e altri obiettivi fissati da politiche nazionali o locali);
- istituzione e attuazione di un programma di misure intese a realizzare gli obiettivi fissati (comprese eventuali misure previste da altre normative comunitarie non inserite nella direttiva quadro e misure nazionali e locali);
- trasparenza e consultazione pubblica nel processo decisionale;
- controlli e relazioni sull'attuazione della direttiva.

Nell'ambito di un bacino idrografico, soprattutto se di grandi dimensioni, gli obiettivi e le misure di cui sopra possono variare a livello geografico.

La direttiva quadro fisserà orientamenti per gli aspetti illustrati in precedenza al fine di garantire la comparabilità delle azioni e dei risultati, anche se gran parte dell'opera di attuazione spetterà agli Stati membri.

La direttiva quadro istituirà anche un comitato responsabile della gestione e dell'aggiornamento della direttiva. Esso sarà incaricato del coordinamento per l'attuazione della direttiva in questione e di altre normative comunitarie in materia di acque.

10. Implicazioni procedurali

Attualmente le proposte della Commissione all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo sono quattro: le proposte sulla prevenzione e la riduzione integrate

dell'inquinamento e sulla qualità ecologica delle acque e le proposte di modifica della direttiva sulle acque destinate al consumo umano¹⁶ e sulle acque di balneazione¹⁷. La Commissione si impegna inoltre a presentare un programma d'azione sulle acque sotterranee.

La Commissione ritiene che le proposte avanzate nella presente comunicazione non riguardino la proposta sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento e le due proposte di modifica e pertanto il Consiglio e il Parlamento possono continuare l'esame dei testi.

Analogamente, continueranno le attività sul programma d'azione in materia di acque sotterranee.

La proposta sulla qualità ecologica delle acque dovrebbe invece essere incorporata nella nuova direttiva quadro. In questa operazione, tutti gli elementi principali contenuti nell'attuale proposta dovrebbero essere trasposti nel nuovo quadro giuridico, senza sostanziali modifiche all'approccio alla qualità ecologica attualmente in discussione.

La Commissione invita il Consiglio e il Parlamento europeo ad inviare osservazioni sulle idee espresse. La Commissione invita anche le altre parti interessate a far pervenire i propri commenti al seguente indirizzo: Sig. D. G. Lawrence, Capo dell'Unità D1, Direzione generale XI, Boulevard de Triomphe 174, B-1160 Bruxelles, Belgio.

¹⁶ GU C 131 del 30.5.1995, pag. 5.

¹⁷ GU C 112 del 22.4.1994, pag. 3.

Allegato

Legislazione comunitaria in vigore e politiche comunitarie ad essa attinenti

1. Legislazione comunitaria in materia di acque

L'elenco presentato di seguito si riferisce alla legislazione comunitaria concernente direttamente ed esclusivamente gli aspetti legati alla gestione delle acque, presentata in ordine cronologico.

1.1 *Direttiva sulle acque superficiali (75/440/CEE)*¹⁸

Obiettivo - Contribuire a garantire la fornitura di acqua potabile pulita attraverso la protezione dei fiumi, dei laghi e dei depositi utilizzati come fonti di acqua potabile.

Elementi principali - La direttiva prescrive che gli Stati membri individuino, classifichino e controllino le acque in questione ed istituiscano programmi d'azione per garantire la conformità ad una serie di parametri di qualità. Una direttiva ad essa connessa (la 79/869/CEE¹⁹) definisce i metodi di campionamento e di analisi da utilizzare.

Osservazioni - Si tratta di una vecchia direttiva, adottata prima della direttiva sulle acque destinate al consumo umano. I parametri e le classificazioni in essa contenuti sono ora superati ed essa apporta un contributo minimo, se non nullo, alla sicurezza dell'acqua potabile dopo l'entrata in vigore della direttiva sulle acque destinate al consumo umano. Resta ancora da dimostrare la sua importanza per la protezione delle future fonti di acqua potabile e potrebbe essere sostituita con maggiori benefici inserendo, nella direttiva quadro, l'obbligo generale di proteggere la qualità delle acque superficiali e sotterranee.

1.2 *Direttiva sulle acque di balneazione (76/160/CEE)*²⁰

Obiettivo - Salvaguardare la salute dei bagnanti e mantenere la qualità delle acque di balneazione.

Elementi principali - La direttiva prescrive che gli Stati membri individuino le acque di balneazione marine e costiere, le controllino e adottino "tutte le misure necessarie" a garantire la conformità con una serie di parametri di qualità dell'acqua. La Commissione presenta una relazione annuale sull'attuazione della direttiva e sulla qualità delle acque di balneazione comunitarie, l'ultima delle quali risale alla stagione 1994²¹. Nonostante una convinzione diffusa, la direttiva non prevede l'attribuzione di "bandiere azzurre" alle

¹⁸ GU L 194 del 25.7.1975, pag. 26.

¹⁹ GU L 271 del 29.10.1979, pag. 44.

²⁰ GU L 31 del 5.2.1976, pag. 1.

²¹ *Qualità delle acque di balneazione*, ISBN 92-827-4046-3.

spiagge che soddisfano ai parametri; di questo programma è infatti responsabile la Fondazione per l'educazione ambientale in Europa. Nel 1994 la Commissione ha pubblicato una proposta di aggiornamento della direttiva²², attualmente all'esame del Consiglio e del Parlamento.

Osservazioni - La direttiva è molto conosciuta ai cittadini europei e non vi sono dubbi sull'importanza che essa riveste per la protezione della salute dei nuotatori e dei bagnanti in generale. Quando è stata adottata c'erano poche altre normative in materia di protezione delle acque contro le acque reflue urbane e la direttiva aveva pertanto anche l'obiettivo secondario di imporre agli Stati membri di intervenire per affrontare i casi più gravi di inquinamento da acque reflue urbane. Ora la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane fissa alcune norme per tali effluenti, ma esse si riferiscono ad aspetti ambientali diversi e non coincidono con le norme di qualità ambientale fissate dalla direttiva sulle acque di balneazione. La direttiva in questione, con le relative modifiche proposte nel 1994, dovrà rimanere una normativa separata, anche se le azioni adottate dagli Stati membri per migliorare la qualità delle acque di balneazione saranno coordinate con il programma integrato di azioni concepite nell'ambito della direttiva quadro.

1.3 *Direttiva sulle sostanze pericolose (76/464/CEE)*²³

Obiettivo - Controllare l'inquinamento delle acque superficiali provocato da sostanze pericolose.

Elementi principali - La direttiva si applica a tutte le acque superficiali e prescrive agli Stati membri di controllare le emissioni di alcune sostanze elencate nell'allegato della direttiva, essenzialmente mediante autorizzazioni concesse agli impianti industriali e un migliore trattamento delle acque reflue urbane. Le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni relative alle sostanze più pericolose (inserite nell'elenco I) vengono fissate a livello comunitario da una serie di direttive successive (82/176/CEE²⁴, 83/513/CEE²⁵, 84/156/CEE²⁶, 84/491/CEE²⁷ e 86/280/CEE²⁸). La direttiva prevede due metodi alternativi per la definizione delle condizioni in questione: gli Stati membri possono scegliere se applicare "valori limite" di emissione basati sulle migliori tecniche disponibili o se rilasciare le autorizzazioni in base ai limiti richiesti per soddisfare

²² GU C 112 del 22.4.1994, pag. 3.

²³ GU L 129 del 18.5.1976, pag. 23.

²⁴ GU L 81 del 27.3.1982, pag. 29.

²⁵ GU L 291 del 24.10.1983, pag. 1.

²⁶ GU L 74 del 17.3.1984, pag. 49.

²⁷ GU L 274 del 17.10.1984, pag. 11.

²⁸ GU L 181 del 4.7.1986, pag. 16.

"obiettivi di qualità" specifici nel corpo idrico recipiente. Le sostanze dell'elenco II vengono trattate dagli Stati membri, che devono presentare programmi per la riduzione delle stesse. La Commissione ha riferito sull'attuazione della direttiva nel 1993²⁹.

Osservazioni - La direttiva ha contribuito a migliorare la qualità delle acque superficiali nella Comunità, ma ora è piuttosto obsoleta. La procedura intesa a preparare direttive successive per le sostanze incluse nell'elenco I si è dimostrata lenta e onerosa, mentre le iniziative adottate dagli Stati membri per la preparazione di programmi di riduzione delle sostanze dell'elenco II sono state irrilevanti. La direttiva è stata criticata anche per non aver tenuto conto del numero sempre crescente di sostanze potenzialmente pericolose e per non aver esaminato gli effetti tossici cumulativi. Molte delle critiche in questione sono state superate con la direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPC), anche se saranno sempre richiesti controlli di qualche tipo per le industrie non disciplinate dalla direttiva in questione. La direttiva sulle sostanze pericolose sarà rivista alla luce della direttiva IPC, dopo la sua adozione, e nell'ambito della preparazione della nuova direttiva quadro.

1.4 *Decisione sullo scambio di informazioni (77/795/CEE)*³⁰

Obiettivo - Contribuire a fornire un quadro sulla qualità e sulla quantità delle acque dolci comunitarie come base per l'elaborazione delle politiche.

Elementi principali - La decisione istituisce una rete di 124 punti di controllo (EC12) con un regime di controllo riguardante 19 parametri diversi. Gli Stati membri si scambiano le informazioni e la Commissione pubblica una relazione sintetica³¹.

Osservazioni - La decisione è stato un lodevole tentativo di ottenere un quadro della situazione dell'ambiente acquatico all'interno della Comunità ma ora la funzione che essa rivestiva è svolta dall'Agenzia europea dell'ambiente ed è sostituita dai vari requisiti in materia di controllo contemplati dalle direttive successive. Può essere ancora importante continuare la serie cronologica di dati costituita dall'entrata in vigore della decisione, ma la Commissione ritiene che, in quel caso, sarebbe più opportuno inserire i suddetti requisiti nella direttiva quadro.

²⁹ *Administrative structures and implementation of the Community directives on the dangerous substances discharged into the aquatic environment.* (Strutture amministrative e attuazione delle direttive comunitarie sulle sostanze pericolose scaricate nell'ambiente acquatico). Non pubblicato.

³⁰ GU L 334 del 24.12.1977, pag. 29.

³¹ *Qualità delle acque dolci superficiali*, ISBN 92-826-9396-1.

1.5 *Direttiva sulle acque dolci idonee alla vita dei pesci (78/659/CEE)*³²

Obiettivo - Proteggere corpi d'acqua dolce in grado, o che dovrebbero essere in grado, di garantire la vita dei pesci, in particolare delle specie che vengono pescate a scopo commerciale o ricreativo.

Elementi principali - La direttiva stabilisce che gli Stati membri designino le acque idonee alla vita dei pesci, stabiliscano norme di qualità per le medesime, controllino le acque e predispongano "programmi per ridurre l'inquinamento" onde garantire la conformità alle norme di qualità. La Commissione ha riferito sull'attuazione della direttiva nel 1995³³.

Osservazioni - La direttiva fornisce agli Stati membri la facoltà di designare le acque idonee alla vita dei pesci e pertanto essa viene attuata in maniera molto diversa nei vari paesi della Comunità; vista questa situazione, si potrebbe affermare che non sia necessario fissare requisiti a livello comunitario. La direttiva ha tuttavia rivestito una certa importanza in alcuni Stati membri, imponendo di migliorare le loro acque e la Commissione ritiene sia doveroso non sottovalutare questi meriti. L'attuale proposta della Commissione per una direttiva sulla qualità ecologica delle acque propone la definizione di obblighi generali per la protezione delle acque superficiali in quanto habitat, ivi compresa, naturalmente, la capacità di queste di garantire la vita di popolazioni ittiche; in questo senso, è sottinteso che le caratteristiche positive della direttiva sulle acque idonee alla vita dei pesci vanno incorporate nei requisiti in questione. La direttiva quadro dovrebbe pertanto contenere gli elementi principali della proposta sulla qualità ecologica delle acque e si potrebbe pertanto abrogare la direttiva in questione senza peraltro ridurre gli standard ambientali.

1.6 *Direttiva sulle acque destinate alla molluschicoltura (79/923/CEE)*³⁴

Obiettivo - Proteggere le acque costiere e salmastre per favorire la vita delle popolazioni di molluschi e prevenire la contaminazione dei prodotti destinati al consumo.

Elementi principali - Nella forma, la direttiva è simile a quella sulle acque idonee alla vita dei pesci, ma prevede alcuni controlli specifici su taluni scarichi nelle acque destinate alla molluschicoltura. La Commissione ha riferito sull'attuazione della presente direttiva in contemporanea con la presentazione della relazione sulla direttiva in materia di acque idonee alla vita dei pesci.

Osservazioni - Molte, se non tutte, le osservazioni riferite alla direttiva sulle acque idonee alla vita dei pesci si applicano anche alla direttiva in esame. Inoltre, è ora in vigore una direttiva - 91/492/CEE - che stabilisce le norme sanitarie applicabili alla

³² GU L 222 del 14.8.1978, pag. 1.

³³ *Quality of fresh water for fish and of shellfish water*, ISBN 92-826-9111-X.

³⁴ GU L 281 del 10.11.1979, pag. 47.

produzione e alla commercializzazione di molluschi bivalvi vivi³⁵. La direttiva in esame può pertanto essere abrogata senza per questo diminuire le norme di protezione ambientale.

1.7 *Direttiva sulle acque sotterranee (80/68/CEE)*³⁶

Obiettivo - Controllare l'inquinamento delle acque sotterranee provocato da sostanze pericolose.

Elementi principali - La direttiva prescrive che gli Stati membri controllino gli scarichi, diretti e indiretti, nelle acque sotterranee di alcune sostanze (inserite nell'allegato alla direttiva), essenzialmente attraverso un sistema di autorizzazioni per gli scarichi diretti. Essi devono controllare la conformità ai criteri di autorizzazione e verificare l'impatto sulle acque sotterranee.

Osservazioni - La direttiva è nata come seguito alla direttiva sulle sostanze pericolose, per applicare norme simili alla protezione delle acque sotterranee. Dalla sua adozione, è risultato evidente che i pericoli a lungo termine cui sono soggette le acque sotterranee sono sempre più legati all'inquinamento diffuso e a livelli insostenibili di produzione dell'acqua e nessuno dei due aspetti è disciplinato a sufficienza dalla direttiva. Al momento attuale la Commissione sta lavorando ad un programma d'azione sulle acque sotterranee che esamina tutta la serie di problemi legati alle acque sotterranee e definisce le azioni necessarie su scala locale, nazionale e comunitaria; per quest'ultimo livello, il programma suggerisce una revisione completa della direttiva sulle acque sotterranee. Tuttavia, per garantire una maggiore integrazione tra la protezione delle acque sotterranee e quelle superficiali, la revisione della direttiva in esame potrebbe essere incorporata nella nuova direttiva quadro riguardante tutte le acque comunitarie, abrogando così la direttiva originaria.

1.8 *Direttiva sulle acque destinate al consumo umano (80/778/CEE)*³⁷

Obiettivo - Salvaguardare la salute umana attraverso la definizione di norme rigorose per la qualità delle acque destinate al consumo umano.

Elementi principali - La direttiva prescrive che gli Stati membri fissino norme di qualità rigorose per oltre 60 parametri al fine di controllare la qualità dell'acqua potabile e di adottare le azioni necessarie a garantire la conformità con i valori fissati. Nel 1995 la Commissione ha pubblicato una proposta per l'aggiornamento della direttiva³⁸, che ora è all'esame del Consiglio e del Parlamento.

³⁵ GU L 268 del 24.9.1991, pag. 1.

³⁶ GU L 20 del 26.1.1980, pag. 43.

³⁷ GU L 229 del 30.8.1980, pag. 11.

³⁸ GU C 131 del 30.5.1995, pag. 5.

Osservazioni - La direttiva in questione ha avuto un forte impatto ed in generale è considerata come la forza motrice che ha determinato il miglioramento globale della qualità dell'acqua potabile avvenuto nella Comunità negli ultimi dieci anni. La direttiva ha rappresentato, per i governi e i fornitori di acqua, una base stabile e prevedibile per i loro programmi d'investimento, cosicché ora i consumatori possono pensare di ricevere acqua conforme a norme di qualità esplicite, valide in tutta la Comunità. Questa direttiva è alquanto diversa da altre normative in materia di acque, in quanto fissa norme per i prodotti. Essa non dovrebbe essere integrata nella direttiva quadro, ma rimanere un atto separato, mentre ci si deve ancora impegnare per adottare la proposta della Commissione intesa a rivedere la direttiva.

1.9 *Direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane (91/271/CEE)*³⁹

Obiettivo - Ridurre l'inquinamento delle acque superficiali provocato dai fertilizzanti contenuti nelle acque reflue urbane (in particolare nitrati e fosfati), che rappresentano una delle cause principali dell'inquinamento da fertilizzanti e, di conseguenza, dell'eutrofizzazione. Essa si propone inoltre di ridurre la concentrazione di nitrati nelle acque estratte per la produzione di acqua potabile.

Elementi principali - La direttiva fissa le condizioni per la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue urbane e di quelle prodotte in alcuni settori industriali. Essa definisce le scadenze per l'installazione di sistemi di raccolta delle acque reflue e di impianti di depurazione e fissa il livello di trattamento che gli impianti devono rispettare. Le scadenze e i requisiti variano in funzione della dimensione dell'agglomerato e della sensibilità delle acque recipienti, che va stabilita tramite controlli.

Osservazioni - La direttiva è in via di attuazione ed è pertanto prematuro stabilire se le norme fissate siano sufficienti ad affrontare il problema. Essa è un buon esempio di come si possa conciliare l'approccio che definisce obiettivi di qualità ambientale e quello che fissa valori limite di emissione. In questo modo si garantisce un elevato livello di tutela ambientale, facendo al contempo il miglior utilizzo possibile delle limitate risorse finanziarie disponibili. La Commissione potrebbe proporre emendamenti atti a garantire la coerenza con i requisiti in materia di controlli e programmi contenuti nella direttiva quadro.

1.10 *Direttiva sui nitrati (91/676/CEE)*⁴⁰

Obiettivo - Integrare la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane affrontando il problema dell'inquinamento da nitrati provocato da fonti agricole, che rappresentano un'altra causa importante dell'inquinamento da nitrati.

Elementi principali - La direttiva impone agli Stati membri l'obbligo generale di produrre e promuovere codici di buona pratica agricola, onde ridurre il rilascio di nitrati

³⁹ GU L 135 del 21.5.1991, pag. 40.

⁴⁰ GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1.

provenienti dall'agricoltura nelle acque superficiali e sotterranee. Essa stabilisce requisiti di controllo e, per quanto riguarda le zone ritenute vulnerabili all'inquinamento da nitrati, impone programmi d'azione che prevedano limiti giuridicamente vincolanti sulle pratiche agricole, oltre che limitazioni all'utilizzo di concime organico.

Osservazioni - Come la direttiva esaminata in precedenza, anche questa è in fase di attuazione. Occorre tuttavia sottolineare che, in generale, gli Stati membri non stanno adempiendo ai loro obblighi in tempo. Sempre come avviene con la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, la direttiva sui nitrati combina i due approcci alla gestione delle acque, prevedendo misure più rigorose ove esse risultino necessarie. La Commissione potrà proporre emendamenti per garantire la coerenza con i requisiti in materia di controlli e di programmi fissati nella direttiva quadro.

1.11 *Proposta di direttiva sulla qualità ecologica delle acque (COM(93)680 def.)*⁴¹

Obiettivo - Mantenere e migliorare le acque superficiali come habitat potenziali e, in questo modo, migliorare la qualità delle acque in questione e aumentare il loro valore potenziale come fonti di acqua destinata al consumo umano o ad altri scopi e il loro valore sotto il profilo ricreativo.

Elementi principali - La proposta di direttiva impone agli Stati membri di controllare la situazione ecologica delle loro acque superficiali, di individuare le fonti di inquinamento o le influenze antropogeniche negative, di fissare "obiettivi operativi" per garantire una "buona qualità ecologica" e attuare "programmi integrati" per raggiungere detti obiettivi. La proposta comprende anche obblighi di consultazione pubblica sui contenuti dei programmi integrati. Essa è attualmente all'esame del Consiglio e del Parlamento.

Osservazioni - La Commissione ritiene che la struttura generale della proposta sulla qualità ecologica delle acque sarebbe adatta anche per la direttiva quadro sulle risorse idriche. Ciò comporterebbe cambiamenti alla proposta che andrebbero ben al di là della portata delle modifiche proposte. La Commissione intende pertanto proporre una nuova direttiva quadro e ritirare al contempo l'attuale proposta. La nuova proposta dovrebbe applicare il quadro sulla qualità ecologica delle acque a utilizzi diversi delle acque, alle acque sotterranee e superficiali, fino ad includere aspetti quantitativi e qualitativi.

2. **Legislazione comunitaria strettamente attinente**

Segue un elenco delle normative che presentano effetti meno diretti sugli aspetti legati alla gestione delle acque o che trattano questi temi nell'ambito di altri contesti.

⁴¹ GU C 222 del 10.8.1994, pag. 6.

2.1 *Direttiva sui fanghi di depurazione (86/278/CEE)*⁴²

Obiettivo - Regolamentare l'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura onde impedire effetti dannosi per il suolo, la vegetazione, gli animali e le persone.

Elementi principali - La direttiva fissa valori limite per la concentrazione dei metalli pesanti nei fanghi che vengono distribuiti sui terreni arabili e i quantitativi annui massimi dei metalli che possono essere introdotti nel terreno, tenendo conto dei valori limite relativi alla concentrazione di metalli pesanti nel suolo. Essa stabilisce inoltre le condizioni per lo spargimento dei fanghi, ad esempio in materia di trattamento, periodi di applicazione e precauzioni.

Osservazioni - La direttiva persegue principalmente l'obiettivo di proteggere il suolo e, indirettamente, di impedire l'inquinamento delle acque sotterranee. La Commissione ritiene probabile un aumento dell'impiego di fanghi di depurazione in agricoltura nei prossimi anni, in concomitanza con l'attuazione della direttiva 91/271/CEE sulle acque reflue urbane, con l'adozione della direttiva sulle discariche (prevista per settembre 1996) e con la strategia in materia di rifiuti (accettazione sempre più scarsa delle discariche, impossibilità di ricorrere all'incenerimento dei fanghi con recupero di energia). La Commissione sta pertanto esaminando la possibilità di rivedere la direttiva.

2.2 *Direttiva sulle relazioni concernenti l'ambiente (91/692/CEE)*⁴³

Obiettivo - Semplificare e coordinare l'obbligo imposto agli Stati membri da molte direttive in materia ambientale di presentare regolarmente relazioni alla Commissione sull'attuazione delle direttive.

Elementi principali - La direttiva istituisce un ciclo di relazioni, della durata triennale, per una serie di direttive riguardanti, in ogni ciclo, la legislazione in materia di acqua, aria e rifiuti. La relazione sulle acque comprende la direttiva sulle acque superficiali, quella sulle sostanze pericolose (e le successive), la direttiva sulle acque idonee alla vita dei pesci, sulle acque destinate alla molluschicoltura, sulle acque sotterranee e la direttiva sull'acqua potabile.

Osservazioni - La direttiva in materia di relazioni concernenti l'ambiente riconosce la necessità di coordinare alcune delle azioni previste dalle varie normative in materia ambientale riunendo in un unico atto gran parte degli obblighi in materia di relazioni. Nel settore delle acque, molte delle direttive che si rifanno alla direttiva in esame per le relazioni saranno abrogate o incorporate nella direttiva quadro; gli obblighi di presentare relazioni previsti dalla direttiva quadro saranno comunque integrati nel ciclo triennale della direttiva 91/692/CEE. La Commissione non intende pertanto proporre alcuna modifica significativa alla direttiva sulle relazioni concernenti l'ambiente.

⁴² GU L 181 dell'8.7.1986, pag. 6.

⁴³ GU L 377 del 31.12.1991, pag. 48.

2.3 Proposta di direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (COM(93)423 def.)⁴⁴

Obiettivo - Prevenire o ridurre al minimo l'inquinamento idrico, atmosferico e del suolo provocato da grandi impianti industriali.

Elementi principali - La proposta di direttiva stabilisce che le autorità competenti degli Stati membri debbano rilasciare autorizzazioni integrate per attività industriali riguardanti emissioni nelle acque, nell'atmosfera e nel suolo, contenenti limiti sulle emissioni di inquinanti basati sulle "migliori tecniche disponibili" e su considerazioni tecniche e ambientali locali. La conformità a tutti i limiti comunitari sulle emissioni attualmente in vigore e agli obiettivi di qualità è considerata un requisito minimo. La proposta è attualmente all'esame del Consiglio e del Parlamento; il Consiglio ha adottato una posizione comune sul testo il 27 novembre 1995⁴⁵.

Osservazioni - La presente proposta di direttiva tenta di integrare i controlli dell'inquinamento operati sulle industrie più inquinanti onde garantire un approccio coerente al problema delle emissioni nell'atmosfera, nel suolo e nelle acque. Si tratta di una proposta logica e ragionevole, ma che necessariamente colloca la legislazione al di fuori del campo ristretto della protezione delle acque. Non c'è pertanto alcun vantaggio a tentare di inserire la proposta in alcun quadro in materia di acque se non garantendo una coerenza tra le proposte e prevedendo riferimenti incrociati che potrebbero rivelarsi necessari o utili.

2.4 Direttiva sui prodotti fitosanitari e proposta di direttiva sui biocidi (91/414/CEE⁴⁶, COM(93)351⁴⁷ e COM(95)387 - COD 465⁴⁸)

Obiettivo - Regolamentare la commercializzazione dei prodotti fitosanitari per garantire, tra l'altro, che il loro utilizzo non inquina le acque sotterranee o superficiali. La proposta di direttiva sui biocidi persegue gli stessi fini per i biocidi.

Elementi principali - La direttiva sui prodotti fitosanitari prevede l'autorizzazione di tutti i prodotti fitosanitari per garantire anche che essi soddisfino alcuni criteri fondamentali fissati nella direttiva e nella direttiva sui principi uniformi⁴⁹ ad essa collegata. Essa

⁴⁴ GU C 311 del 17.11.1993, pag. 6 e GU C 165 dell'1.7.1995, pag. 9.

⁴⁵ Non ancora pubblicata nella GU.

⁴⁶ GU L 230 del 19.8.1991, pag. 1.

⁴⁷ GU C 239 del 5.9.1993, pag. 1.

⁴⁸ GU C 261 del 6.10.1995, pag. 5.

⁴⁹ GU L 227 dell'1.9.1994, pag. 3.

prevede inoltre obblighi in materia di etichettatura e imballaggio per i prodotti in questione. Requisiti analoghi sono fissati nella direttiva sui biocidi.

Osservazioni - Le direttive in esame riguardano sostanze che presentano conseguenze notevoli e dirette per la gestione della qualità delle acque. Esse affrontano anche altri aspetti e non possono pertanto essere prese in considerazione per un eventuale inserimento in una legislazione quadro in materia di acque, anche se è necessario garantire una coerenza con essa.

2.5 Direttive relative ai detersivi (73/404/CEE⁵⁰ e 73/405/CEE⁵¹)

Obiettivo - Ridurre l'inquinamento dei fiumi causato da detersivi persistenti che producono schiuma.

Elementi principali - Le direttive fissano norme riguardanti le prestazioni dei detersivi messi in vendita nella Comunità, che richiedono una biodegradabilità minima pari al 90%. La Commissione sta attualmente rivedendo le direttive in questione per aggiornarle e perfezionare i metodi di valutazione.

Osservazioni - Si tratta di due testi legislativi datati che disciplinano un aspetto specifico che è evidentemente affrontato più opportunamente fissando norme di prestazione dei prodotti.

2.6 Direttiva sugli incidenti rilevanti (Seveso) (82/501/CEE)⁵²

Obiettivo - Ridurre al minimo l'incidenza e l'impatto di incidenti rilevanti sia sull'uomo che sull'ambiente.

Elementi principali - La direttiva impone obblighi per gli impianti e gli stabilimenti nei quali un incidente rilevante potrebbe causare notevoli danni alle persone o all'ambiente. Essi riguardano l'individuazione dei pericoli, il controllo dei rischi connessi e la disponibilità di misure in grado di attenuare gli effetti di un incidente rilevante.

Osservazioni - Si tratta di una direttiva generale sui "rischi di incidenti rilevanti" che stabilisce in modo generico i controlli in materia di protezione delle persone e dell'ambiente. Le misure in questione si riferiscono all'inquinamento idrico causato da "incidenti rilevanti" e ad ogni altro tipo di incidente rilevante. Non è necessario prevedere l'integrazione di questa direttiva nella direttiva quadro in materia di acque in quanto tale, se non per la necessità generale di garantire una coerenza tra i vari settori della politica.

⁵⁰ GU L 347 del 17.12.1973, pag. 51.

⁵¹ GU L 347 del 17.12.1973, pag. 53.

⁵² GU L 230 del 5.8.1982, pag. 1.

2.7 Direttive sugli habitat e sugli uccelli selvatici (92/43/CEE⁵³ e 79/409/CEE⁵⁴)

Obiettivo - Garantire la biodiversità all'interno della Comunità.

Elementi principali - Le direttive prescrivono la selezione e un'adeguata gestione delle zone protette, il che comporta la prevenzione dell'inquinamento ed eventualmente il mantenimento dei livelli idrici e della qualità delle acque.

Osservazioni - I programmi di gestione integrata delle acque previsti nell'ambito della direttiva quadro dovrebbero riconoscere le zone designate ai sensi delle suddette direttive e delle legislazioni nazionali analoghe.

2.8 Direttiva concernente la valutazione dell'impatto ambientale (85/337/CEE⁵⁵)

Obiettivo - Garantire la valutazione dell'impatto ambientale di nuovi progetti di sviluppo prima dell'autorizzazione.

Elementi principali - La direttiva prescrive che alcuni progetti che possono avere un effetto significativo sull'ambiente siano valutati in base al loro impatto su vari fattori ambientali (tra cui gli esseri umani, la flora, la fauna e l'acqua). Prima di concedere l'autorizzazione, le autorità competenti devono raccogliere tutte le informazioni in merito, oltre che le opinioni del pubblico e degli organismi interessati.

Osservazioni - La Commissione ha proposto una revisione della direttiva (COM(93)575 def.⁵⁶) con l'intento di ampliare il campo di applicazione degli allegati; il 18 dicembre il Consiglio ha raggiunto una posizione comune in merito⁵⁷. La Commissione sta inoltre valutando se presentare una proposta per applicare i principi della direttiva in esame anche all'impatto di alcuni progetti e programmi significativi dal punto di vista ambientale.

2.9 Legislazione in materia di classificazione, etichettatura e valutazione dei rischi dei prodotti chimici

Obiettivo - Valutare i rischi e regolamentare la commercializzazione di sostanze industriali che possono essere inquinanti.

⁵³ GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7.

⁵⁴ GU L 103 del 25.4.1979, pag. 1.

⁵⁵ GU L 175 del 5.7.1985, pag. 40.

⁵⁶ GU C 130 del 12.5.1994, pag. 8.

⁵⁷ Non ancora pubblicata.

Elementi principali - La legislazione in questione annovera varie direttive e regolamenti che istituiscono requisiti generali per la classificazione e l'etichettatura di sostanze pericolose (direttiva 67/548/CEE⁵⁸, regolamento (CE) n. 793/93⁵⁹ e direttive 78/631/CEE⁶⁰ e 88/379/CEE⁶¹) e due nuove misure sulla valutazione dei rischi per le sostanze chimiche nuove ed esistenti (direttiva 93/67/CE⁶² e regolamento (CE) n. 1488/94⁶³). Le informazioni e i risultati delle prove della valutazione ottenuti grazie alle normative succitate spesso danno vita ad azioni in altre legislazioni in materia di inquinamento, ivi compreso quello idrico e degli ecosistemi acquatici.

Osservazioni - Questo corpus legislativo non è interessato dai temi dibattuti nella presente comunicazione.

3. Altre politiche comunitarie aventi un impatto sugli aspetti legati alla gestione idrica

Oltre alla legislazione citata in precedenza, è evidente che esiste un'ampia serie di politiche europee, nazionali e regionali che possono avere notevoli ripercussioni sulle prassi di gestione idrica. Nell'ambito della politica ambientale, la legislazione in materia di qualità dell'aria e di rifiuti avrà un impatto, come lo avranno le misure cosiddette "orizzontali" riguardanti iniziative integrate o nuovi tipi di misure, ecc. Altri settori sono importanti, basti pensare alla politica industriale, alla politica regionale, ai trasporti, all'energia e alla pianificazione del territorio. Due settori fondamentali al riguardo sono la politica agricola comune e la politica comune della pesca. Ai sensi dell'articolo 130 R del trattato, la politica ambientale sarà totalmente integrata nelle politiche riguardanti tutti gli altri settori della CE; questo principio si applica meglio ad alcuni settori rispetto ad altri e richiede un impegno costante.

Un elemento essenziale della gestione integrata delle acque è la necessità di considerare l'impatto e il fabbisogno di acqua insiti in tutte queste attività. La direttiva quadro comprenderà tale valutazione come obbligo fondamentale.

Nell'ambito della sua politica di ricerca, inoltre, la Commissione ha istituito una Task Force in materia di acque e di aspetti ambientali attinenti ad esse.

⁵⁸ GU L 196 del 16.8.1967, pag. 1.

⁵⁹ GU L 84 del 5.4.1993, pag. 1.

⁶⁰ GU L 206 del 29.7.1978, pag. 13.

⁶¹ GU L 187 del 16.7.1988, pag. 14.

⁶² GU L 227 dell'8.9.1993, pag. 9.

⁶³ GU L 161 del 29.6.1994, pag. 3.

ISSN 0254-1505

COM(96) 59 def.

DOCUMENTI

IT

14

N. di catalogo : CB-CO-96-082-IT-C

ISBN 92-78-00890-7

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo