

Bruxelles, 14.11.2012
COM(2012) 670 final

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

concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE)

Piani di gestione dei bacini idrografici

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2012) 379 final}

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

concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE)

Piani di gestione dei bacini idrografici

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

La direttiva quadro sulle acque¹ ha introdotto nel 2000 obiettivi nuovi e ambiziosi per la protezione e il ripristino degli ecosistemi acquatici al fine di garantire un utilizzo sostenibile delle acque per le persone, le imprese e l'ambiente naturale. Tale direttiva ha racchiuso all'interno di uno strumento giuridicamente vincolante i principi fondamentali della gestione integrata dei bacini idrografici, includendo nella gestione delle risorse idriche considerazioni di natura economica ed ecologica.

La direttiva quadro sulle acque ha definito un programma e un calendario per la predisposizione dei piani di gestione dei bacini idrografici da parte degli Stati membri entro il 2009. I piani avrebbero dovuto individuare tutte le azioni da adottare nel bacino idrografico per il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla direttiva in questione.

A partire dal 2001 l'attuazione della direttiva è stata sostenuta da uno sforzo di cooperazione informale nell'ambito della strategia comune di attuazione, svolto dai direttori delle amministrazioni delle risorse idriche degli Stati membri e dalla Commissione con la partecipazione di tutti i portatori d'interesse. La strategia comune di attuazione ha prodotto documenti di orientamento e numerosi documenti strategici e rappresenta una valida piattaforma per lo scambio di esperienze e buone pratiche.

La presente relazione della Commissione sull'esecuzione è richiesta a norma dell'articolo 18 della direttiva quadro sulle acque e si basa sulla valutazione dei piani di gestione dei bacini idrografici degli Stati membri da parte della Commissione. È accompagnata da documenti di lavoro dei servizi della Commissione, che riportano una valutazione dettagliata di tali piani ed è alla base della comunicazione della Commissione relativa a un "Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee".

2. PRINCIPALI ELEMENTI DELLA DIRETTIVA QUADRO SULLE ACQUE

L'obiettivo principale della direttiva quadro sulle acque è raggiungere un buono stato per tutti i corpi idrici entro il 2015. Ciò include il raggiungimento di un buono stato ecologico e chimico delle acque superficiali e di un buono stato quantitativo e chimico delle acque sotterranee.

Il principale strumento di attuazione della direttiva quadro sulle acque è il piano di gestione del bacino idrografico e il programma di misure che lo accompagna. Il processo di pianificazione inizia con il recepimento e gli accordi amministrativi, seguiti dalle fasi di caratterizzazione del distretto idrografico², dal monitoraggio e dalla valutazione dello stato, dalla definizione degli obiettivi e infine dal programma di misure e dalla relativa attuazione. Il monitoraggio e la valutazione dell'efficacia delle misure forniscono informazioni di fondamentale importanza che collegano un ciclo di pianificazione con il successivo. Il programma di misure è lo strumento in grado di far fronte alle pressioni individuate,

¹ Direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque; integrata dalla direttiva sulle acque sotterranee (2006/118/CE) e dalla direttiva sugli standard di qualità ambientale (2008/105/CE).

² La caratterizzazione comprende l'analisi delle pressioni e degli impatti, l'analisi economica, la descrizione dei corpi idrici e la definizione della tipologia e delle condizioni di riferimento dei corpi idrici superficiali, nonché la base della valutazione dello stato ecologico.

consentendo in tal modo il raggiungimento di un buono stato del bacino idrografico/corpo idrico.

La forza del processo di pianificazione, nonché l'idoneità e l'affidabilità dei piani di gestione dei bacini idrografici, dipendono dalla corretta esecuzione di ogni fase intermedia. Se, ad esempio, viene sottovalutata una pressione significativa nella fase di analisi delle pressioni e degli impatti, è probabile che il monitoraggio non venga progettato in modo corretto per eseguire la relativa valutazione e che il programma di misure non preveda delle azioni per farvi fronte.

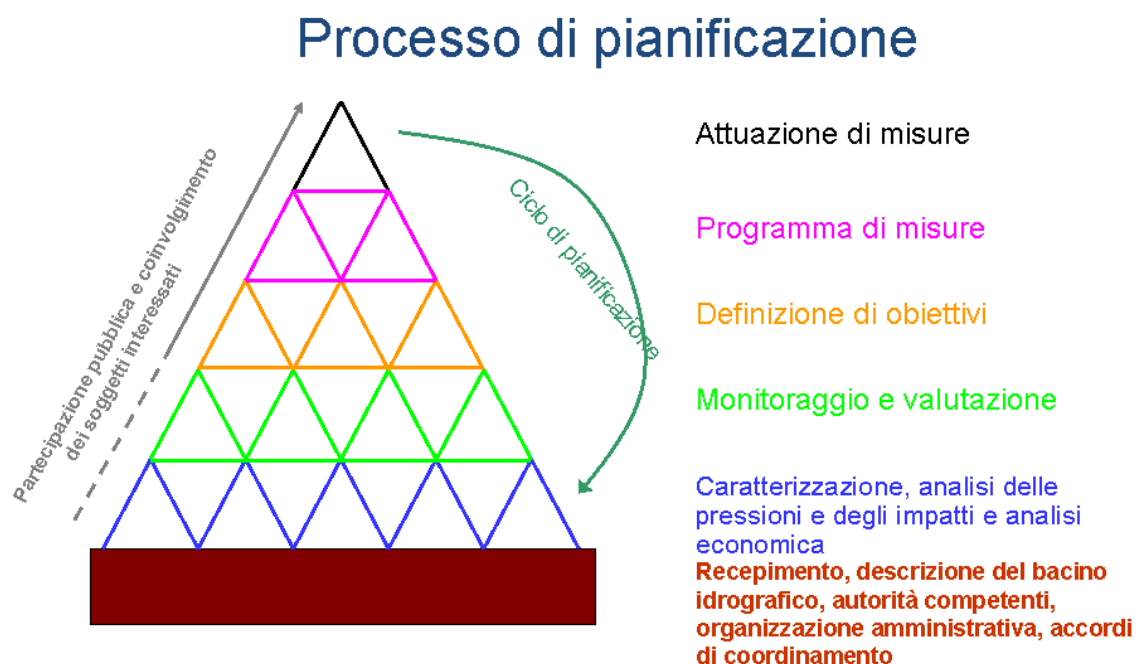


Figura 1: Rappresentazione schematica del processo di pianificazione previsto dalla direttiva quadro sulle acque

3. VALUTAZIONE DEI PIANI DI GESTIONE DI UN BACINO IDROGRAFICO

La valutazione dei piani di gestione dei bacini idrografici si basa sulle relazioni degli Stati membri, che consistono nei piani pubblicati e nella documentazione di accompagnamento³, e sulle relazioni elettroniche prodotte mediante il sistema di informazione sulle acque per

³

Cfr.

http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_documents_1/submitted_rbmps.

l'Europa (*Water Information System for Europe – WISE*)⁴. La valutazione dei piani è un'attività complessa che richiede l'elaborazione di informazioni dettagliate in 21 lingue.

L'accuratezza della valutazione effettuata dalla Commissione dipende dall'accuratezza delle relazioni sottoposte dagli Stati membri. Notoriamente, l'elaborazione delle relazioni rappresenta un compito impegnativo per gli Stati membri, in particolare nel caso delle relazioni elettroniche sottoposte tramite WISE. Si registrano esempi di relazioni di ottima qualità, tuttavia vi sono casi in cui le relazioni presentano lacune o contraddizioni.

4. ADOZIONE DEI PIANI DI GESTIONE DEI BACINI IDROGRAFICI E RELAZIONI PERTINENTI: LA SITUAZIONE

23 Stati membri hanno adottato tutti i loro piani e hanno sottoposto le relative relazioni. 4 Stati membri (BE, EL, ES e PT) non hanno adottato piani o hanno adottato solo alcuni piani e prodotto relazioni in merito ad essi. Complessivamente, sono stati sottoposti alla Commissione 124 piani di gestione dei bacini idrografici (sui 174 previsti). Il 75% di loro riguarda bacini idrografici transfrontalieri⁵.

In Belgio, sono stati adottati piani dalla Regione fiamminga, dalla Regione di Bruxelles capitale e dal governo federale (responsabile delle acque costiere), mentre sono ancora attesi i piani della Regione vallona. In Spagna, sono stati approvati i piani di gestione dei bacini idrografici dei fiumi Tinto, Odiel e Piedras, dei fiumi Guadalete e Barbate e del fiume Cuencas Meditarraneas Andaluzas, tuttavia le relative relazioni non sono ancora state presentate. È stato approvato solamente il piano di gestione del bacino idrico della Catalogna, per il quale è stata anche sottoposta una relazione. In Portogallo e Grecia nessun piano è stato ancora adottato, né sono state presentate le relative relazioni⁶.

⁴ Cfr, <http://water.europa.eu> e in particolare <http://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/water-live-maps/wfd>.

⁵ La Norvegia sta attuando la direttiva quadro sulle acque nell'ambito dell'accordo sullo Spazio economico europeo sulla base di un calendario specifico definito nell'accordo e ha pertanto adottato 9 piani di gestione dei bacini idrografici.

⁶ La Corte ha condannato il Belgio, la Grecia e il Portogallo per inadempienza nell'adozione dei piani e nella redazione delle relazioni relative. È tuttora attesa una sentenza contro la Spagna. Le cause in questione sono le seguenti: [Grecia - C-297/11](#), [Belgio - C-366/11](#), [Portogallo - C-223/11](#).

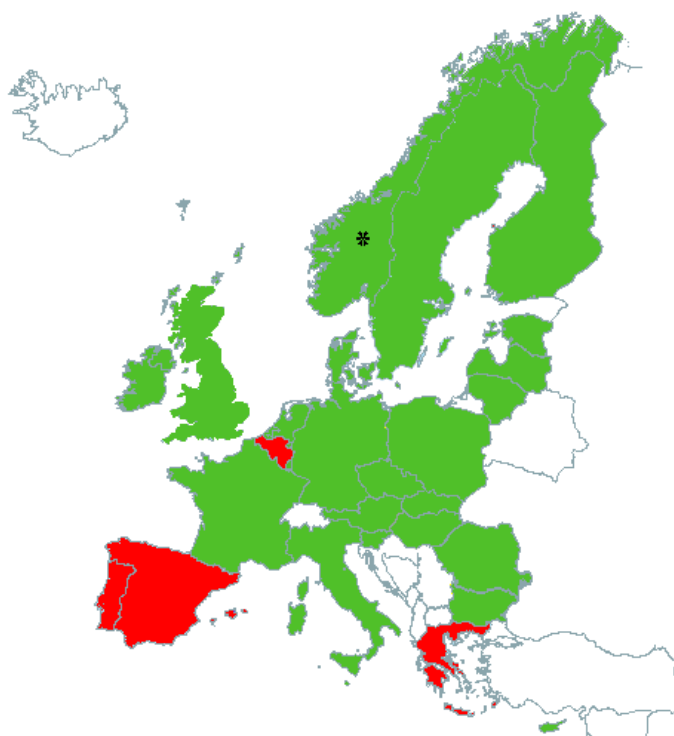


Figura 2⁷: Stato di adozione dei piani di gestione dei bacini idrografici: VERDE – adottato. ROSSO – non adottato o parzialmente adottato.

I ritardi nell'adozione al primo ciclo dei piani di gestione dei bacini idrografici in alcuni Stati membri producono conseguenze sul secondo giro di attuazione sia all'interno dello Stato membro interessato, sia per gli altri Stati con i quali vi è un bacino idrografico in comune.

5. RISULTATI DELLA COMMISSIONE: MESSAGGI E RACCOMANDAZIONI PRINCIPALI

5.1. L'obiettivo del conseguimento di un buono stato entro il 2015 sarà raggiunto?

L'obiettivo di raggiungere un buono stato per tutti i corpi idrici, stabilito dalla direttiva quadro sulle acque, è necessario per garantire la disponibilità di risorse idriche sufficienti e di buona qualità nel lungo periodo. Il conseguimento di un buono stato per tutti i corpi idrici consentirà il recupero degli ecosistemi acquatici e la messa a disposizione dei servizi ecosistemici necessari al sostegno delle forme di vita e delle attività economiche dipendenti dalle risorse idriche.

La valutazione dei piani di gestione dei bacini idrografici indica che sono previsti progressi verso il conseguimento dell'obiettivo, ma che, tuttavia, nel 2015 un numero significativo di corpi idrici non lo avrà ancora raggiunto. Ciò è da ascrivere a una serie di cause. La valutazione dei piani di gestione dei bacini idrografici da parte della Commissione⁸ permette di individuare i principali ostacoli che si presentano in ciascuno Stato membro e di evidenziare che le pressioni idromorfologiche, l'inquinamento e un'eccessiva estrazione di acqua rappresentano ancora le principali forme di pressione sull'ambiente idrico.

⁷ La situazione aggiornata è consultabile alla pagina http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/map.htm.

⁸ Cfr. i documenti di lavoro dei servizi della Commissione che corredano la presente relazione.

	N. di SM	N. di corpi idrici	% di corpi idrici in stato buono o potenzialmente buono nel 2009	% di corpi idrici in stato buono o potenzialmente buono nel 2015	Progressi 2009-2015 in %	Stato non noto nel 2009 in % ⁹
Stato ecologico delle acque superficiali	21 ¹⁰	82684	43	53	10	15
Stato chimico delle acque superficiali	Informazioni poco chiare ai fini della definizione dei livelli di riferimento del 2009 ¹¹					40
Stato quantitativo delle acque sotterranee¹²	24	5197	85	92	7	6
Stato chimico delle acque superficiali¹²	24	5197	68	77	9	3

Fonte: Informazioni dagli Stati membri, 2012

Le informazioni fornite nei piani di gestione dei bacini idrografici e relative allo stato chimico delle acque superficiali non sono sufficientemente chiare per definire i livelli di riferimento per il 2009. La qualità chimica dei corpi idrici è migliorata in modo significativo negli ultimi 30 anni, tuttavia la situazione relativamente a queste sostanze prioritarie introdotte dalla direttiva quadro sulle acque è inferiore agli obiettivi stabiliti. Si riferisce uno stato chimico non noto per un'ampia percentuale di corpi idrici superficiali. Inoltre, i primi piani di gestione dei bacini idrografici presentano livelli diversi di attuazione della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale, rendendo difficile il confronto tra le valutazioni dello stato chimico prodotte dai diversi Stati membri.

La direttiva quadro sulle acque riconosce che per taluni corpi idrici il conseguimento di un buono stato potrebbe richiedere tempi più lunghi. Per tale motivo, gli Stati membri possono essere dispensati dall'obbligo di conseguire un buono stato entro il 2015 in considerazione delle condizioni naturali del corpo idrico e può essere concessa loro la possibilità di prolungare il termine al 2027 o oltre¹³.

Il termine per il conseguimento di un buono stato può essere altresì prorogato se, *inter alia*, il recupero del buono stato di un corpo idrico entro il 2015 non è un'operazione fattibile tecnicamente o presenta costi sproporzionati¹⁴. Qualora sia applicata una tale proroga, la direttiva quadro sulle acque impone agli Stati membri di giustificare e spiegare le motivazioni relative nell'ambito dei piani di gestione dei bacini idrografici. Ciò significa spiegare su quale base sono state fatte le valutazioni relative alle condizioni naturali, ai costi sproporzionati e/o

⁹ ES, PT ed EL non compresi a causa della mancanza dei piani di gestione dei bacini idrografici.

¹⁰ Stato ecologico: non sono compresi gli Stati che non hanno prodotto relazioni a corredo dei propri piani di gestione dei bacini idrografici, non hanno comunicato cause di esonero da tale obbligo, oppure presentano uno stato non noto.

¹¹ Stato chimico: oltre il 40% dei corpi idrici superficiali sono associati ad uno "stato chimico non noto" e per i corpi idrici rimanenti la valutazione non è paragonabile.

¹² Le cifre non comprendono i dati di FI e SE, che presentano un elevato numero di corpi idrici in buono stato.

¹³ Articolo 4, paragrafo 4, lettera c).

¹⁴ Articolo 4, paragrafi 4, 5 e 7.

alla non fattibilità tecnica dell'operazione e indicare come si intende operare per raggiungere l'obiettivo del buono stato. La giustificazione è un fattore essenziale per la trasparenza e per l'obbligo di rendere conto in merito alle decisioni prese.

Troppo spesso, nei piani di gestione dei bacini idrografici si fa ricorso a esenzioni per giustificare usi delle risorse idriche e pratiche di gestione esistenti, senza produrre contestualmente alcun piano per il conseguimento degli obiettivi della direttiva quadro sulle acque.

Raccomandazioni agli Stati membri:

- *valutare gli ostacoli che hanno impedito l'attuazione durante il primo ciclo e adottare provvedimenti per superare tali ostacoli nel secondo ciclo;*
- *adottare misure più ambiziose per il raggiungimento del buono stato. In caso di incertezze in merito all'efficacia, ricorrere alle cosiddette "misure di no-regret".*

5.2. Monitoraggio e valutazione: è necessaria una conoscenza approfondita per poter decidere con cognizione di causa

Il ricorso a una solida attività di monitoraggio e a metodi per una valutazione complessiva dello stato dei corpi idrici sono elementi essenziali per una corretta gestione delle acque. Il costo del monitoraggio è di gran lunga inferiore rispetto ai costi derivanti da decisioni non appropriate.

La direttiva quadro sulle acque contempla programmi di monitoraggio adattabili, che possono essere utilizzati per eseguire attività di monitoraggio in via prioritaria nei casi in cui ciò sia particolarmente necessario. È opportuno che programmi di monitoraggio intelligenti siano parte integrante degli elementi concreti su cui poggia l'attività di progettazione e attuazione dei provvedimenti. Numerosi programmi di monitoraggio non illustrano in modo chiaro se e come le informazioni relative alla caratterizzazione e alle pressioni vengono utilizzate per lo sviluppo ulteriore dei piani di gestione dei bacini idrografici.

Le informazioni trasmesse alla Commissione evidenziano chiare lacune nell'attività di monitoraggio. Esse indicano che in circa il 15% dei casi i corpi idrici superficiali dell'UE presentano uno stato ecologico non noto e che nel 40% dei casi lo stato chimico non è noto. In alcuni Stati membri, lo stato ecologico e chimico non è noto in oltre il 50% dei corpi idrici. Occorre dunque un maggiore sforzo in questo ambito.

In base alla definizione offerta dalla direttiva quadro sulle acque, per stato ecologico si intende l'espressione della qualità della struttura e del funzionamento degli ecosistemi acquatici. L'esercizio di intercalibrazione previsto dalla direttiva quadro sulle acque ha confrontato i metodi di valutazione dello stato ecologico degli Stati membri per garantire che siano in linea con le definizioni della direttiva stessa, consentendo in tal modo la possibilità di confronto tra gli Stati membri. Ciò ha favorito un significativo scambio di informazioni, grazie al quale i paesi con minor esperienza nella valutazione dello stato ecologico hanno potuto trarre vantaggio dalle conoscenze altrui.

Nonostante i notevoli progressi compiuti, alcuni Stati evidenziano ancora importanti lacune nello sviluppo e nell'applicazione dei metodi di valutazione. L'intercalibrazione è stata spesso considerata un esercizio scientifico, non utilizzato ai fini della gestione idrica. Le lacune evidenziate sono significative per le acque di transizione e costiere e per i metodi di

valutazione biologica sensibili alle pressioni idromorfologiche, ovvero alle pressioni in presenza delle quali i corpi idrici sono maggiormente a rischio di non raggiungere un buono stato ecologico.

La valutazione dello stato chimico evidenzia un'elevata percentuale di corpi idrici dallo stato chimico non noto. L'attività di monitoraggio chimico è insufficiente in numerosi Stati membri, laddove non interessa tutte le sostanze prioritarie o riguarda un numero ridotto di corpi idrici.

Raccomandazioni agli Stati membri:

- *migliorare e ampliare gli strumenti di monitoraggio e valutazione per garantire un quadro solido e completo dello stato dell'ambiente acquatico e consentire un'attività di pianificazione ulteriore.*

5.3. Quadro giuridico e governance

Un solido quadro giuridico e strutture di *governance* adeguate sono condizioni preliminari essenziali per la buona riuscita della gestione integrata dei bacini idrografici.

La direttiva quadro sulle acque ha introdotto una nuova priorità nell'ambito della gestione delle risorse idriche, ponendo la protezione dell'ambiente acquatico e gli obiettivi ecologici al centro di un approccio integrato per la gestione delle risorse idriche a livello di bacino idrografico. A tal fine, era atteso un adattamento dei contesti giuridici esistenti e delle amministrazioni incaricate della gestione delle risorse idriche.

Nonostante i significativi progressi compiuti, tale adattamento non si è verificato in gran parte degli Stati membri, nei quali si registra un perdurare dello *status quo*. Gli obiettivi ambientali della direttiva quadro sulle acque sembrano essere stati inseriti come scopi aggiuntivi, ma non sono tuttavia realmente integrati nelle decisioni politiche.

Un'opportuna attività di coordinamento dei processi decisionali tra vari settori è essenziale. Le decisioni in materia di attività economiche che non tengono conto della disponibilità attuale e futura delle risorse idriche possono favorire pratiche insostenibili, quali l'eccessivo sfruttamento delle risorse, con ripercussioni negative sull'ambiente, sulla popolazione e sugli altri settori economici. Con l'adozione della direttiva quadro sulle acque gli Stati membri dovranno inserire nei propri piani di gestione dei bacini idrografici misure riguardanti tutti i possibili utilizzi di risorse idriche e garantire la coerenza tra tali piani e altri strumenti di pianificazione territoriale. La direttiva ha avviato altresì il passaggio da approcci tradizionali basati sull'utilizzo delle risorse idriche a un approccio più integrato, che dovrebbe riflettersi in un determinato contesto di *governance*. Tale passaggio è avvenuto a livelli diversi. In alcuni casi la responsabilità in merito all'attuazione della direttiva quadro sulle acque è stata assegnata a unità dedicate, senza che vi fossero chiari legami tra queste e la gestione quotidiana delle risorse o eventuali riscontri a livello di bacino. Ciò ha portato a una sovrapposizione di approcci e, in taluni casi, a decisioni e azioni non in linea con gli obiettivi della direttiva quadro sulle acque.

La cooperazione transfrontaliera e il coordinamento dei processi di esecuzione sono altresì essenziali per l'attuazione del principio della gestione a livello di bacino idrografico, espresso dalla direttiva, in particolare se si tiene conto del fatto che gran parte dell'UE è interessata da bacini idrografici transfrontalieri. L'adozione della direttiva quadro sulle acque ha permesso di rafforzare e migliorare in modo significativo la cooperazione internazionale, che in alcuni

casi è progredita evolvendosi da uno scambio di informazioni alla diagnosi di un problema comune e a decisioni congiunte sull'adozione di misure transfrontaliere. Sono stati predisposti piani congiunti per la gestione di grandi bacini idrografici transfrontalieri, tuttavia è necessario proseguire gli sforzi per il coordinamento delle misure.

Un altro elemento essenziale introdotto dalla direttiva quadro sulle acque è la partecipazione di soggetti pubblici e privati alla gestione delle risorse idriche. Un approccio proattivo può portare a decisioni ottimali, che sono più accettabili e meglio attuate direttamente sul campo. La trasparenza sul modo in cui si tiene conto dei risultati del processo di consultazione è ritenuta un aspetto importante e vi sono esempi positivi in tal senso.

Raccomandazioni agli Stati membri:

- *proseguire il consolidamento della gestione integrata multidisciplinare delle risorse idriche; ricercare soluzioni in grado di equilibrare gli aspetti della protezione ambientale con lo sviluppo economico sostenibile nel lungo periodo e, se del caso, adottare approcci legali e amministrativi;*
- *coordinarsi con i paesi interessati da bacini idrografici comuni nelle prime fasi del processo di redazione dei piani di gestione dei bacini idrografici, concordare e attuare provvedimenti transfrontalieri;*
- *coinvolgere i portatori d'interesse e le autorità sin dall'inizio del processo di pianificazione e agire all'insegna della trasparenza.*

5.4. Integrazione di aspetti quantitativi e qualitativi nella gestione delle risorse idriche

È opportuno che una corretta gestione delle risorse idriche integri aspetti di natura qualitativa e quantitativa: il conseguimento degli obiettivi della direttiva quadro sulle acque è possibile solo se vi è una sufficiente quantità di acqua pulita disponibile per gli ecosistemi acquatici. A tal fine, il flusso ecologico deve necessariamente sostenere lo stato ecologico e garantire che vi sia disponibilità di acqua per usi diversi. L'importanza della questione legata alla quantità delle risorse idriche è riconosciuta in molti bacini idrografici europei i cui piani di gestione hanno individuato misure per far fronte ai problemi legati alla scarsità di acqua e alla siccità, che si prevede peggioreranno in seguito all'impatto dei cambiamenti climatici¹⁵. Tuttavia, sono state rilevate alcune carenze nei piani di gestione dei bacini idrografici relativamente alla qualità e alla disponibilità delle serie di dati raccolte e alla mancanza di misure coerenti.

Alcuni piani di gestione dei bacini idrografici contengono informazioni sugli impatti dei cambiamenti climatici, tuttavia in gran parte dei casi tali dati non influiscono sulla scelta dei provvedimenti e si prevede che verranno presi maggiormente in considerazione nel prossimo ciclo di pianificazione dei piani.

La gestione del rischio di alluvioni è parte integrante della gestione integrata delle risorse idriche. Ne consegue che alle problematiche legate alle alluvioni si fa riferimento nei piani di gestione dei bacini idrografici in tutta l'UE, in particolare perché tali fenomeni possono essere causa di modifiche sostanziali a un corpo idrico. Il secondo ciclo dei piani di gestione dei bacini idrografici dovrà essere coordinato con i primi piani di gestione del rischio di alluvioni.

¹⁵ Comunicazione sul riesame della politica europea in materia di carenza idrica e di siccità.

Raccomandazioni agli Stati membri:

- *applicare regimi di flusso ecologici per garantire che le autorità e gli utenti sappiano quanta acqua e che regime di flusso sono necessari per il raggiungimento dell'obiettivo di un buono stato ecologico;*
- *migliorare le serie di dati relative alla quantità e alla disponibilità di acqua e alle previsioni della domanda al fine di sviluppare una serie di misure coerenti ed efficaci;*
- *introdurre le considerazioni legate ai cambiamenti climatici nei piani di gestione dei bacini idrografici;*
- *coordinare la preparazione e la consultazione dei piani di gestione del rischio di alluvioni con i piani di gestione dei bacini idrografici di secondo ciclo per garantire la coerenza.*

5.5. Il ruolo fondamentale della legislazione antecedente alla direttiva quadro sulle acque nel raggiungimento degli obiettivi della direttiva

Prima della direttiva quadro sulle acque, la politica UE in questo settore aveva affrontato le importanti pressioni esercitate sull'ambiente acquatico attraverso l'adozione della direttiva in materia di acque reflue urbane e della direttiva nitrati¹⁶. Tali direttive garantiscono protezione rispetto alle pressioni esercitate dai nutrienti associati agli sviluppi agricoli e urbani e contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi della direttiva quadro sulle acque.

Lo stato di attuazione della direttiva nitrati è relativamente avanzato nei vecchi Stati membri (UE15), lo è tuttavia molto meno negli Stati membri che hanno aderito all'UE dal 2004 (UE12) e che hanno approfittato di periodi di transizione. I principali ostacoli sono dati dalla mancanza di sostegno finanziario e pianificazione adeguata.

L'ultima relazione¹⁷ prevista dalla direttiva in materia di acque reflue urbane evidenzia la presenza di sistemi di raccolta delle acque reflue per il 99% del potenziale inquinante complessivo dell'UE15 e per il 65% del potenziale complessivo generato dall'UE12. Gli impianti di trattamento secondario erano in funzione per il 96% del potenziale inquinante dell'UE15 e per il 48% del potenziale dell'UE12. Gli impianti per un trattamento più rigoroso dei rifiuti riguardavano l'89% del potenziale inquinante dell'UE15 e il 27% del potenziale generato nell'UE12. Un ostacolo al rispetto delle disposizioni è rappresentato dalla non disponibilità delle risorse necessarie a coprire gli investimenti. Pertanto, occorre promuovere soluzioni tecniche innovative ed efficaci dal punto di vista dei costi.

L'inquinamento proveniente dalle emissioni industriali è regolamentato dalla direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC)¹⁸. L'ultima relazione sulla sua

¹⁶ Direttiva 91/271/CEE del Consiglio concernente il trattamento delle acque reflue urbane, GU L 135 del 30.5.1991, e direttiva 91/676/CEE del Consiglio relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, GU L 375 del 31.12.1991.

¹⁷ 6ª sintesi della Commissione sull'attuazione della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane – Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011)1561 definitivo (periodo di riferimento 2007-2008).

¹⁸ Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, GU L 24 del 29.1.2008, pagg. 8-29. Da sostituire con la direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle

attuazione evidenzia che, sebbene la direttiva IPPC abbia indotto in modo significativo la razionalizzazione della legislazione ambientale industriale in numerosi Stati membri, troppi permessi presentavano valori limite di emissione non in linea con le migliori tecniche disponibili (*Best Available Techniques*, BAT) e che non tutelavano in modo sufficiente l'ambiente acquatico.

Raccomandazioni agli Stati membri:

- *rafforzare i programmi d'azione e la designazione di zone vulnerabili ai nitrati previsti dalla direttiva nitrati, migliorare le percentuali di conformità relativamente al trattamento delle acque reflue realizzando piani di investimento adeguati e garantire la conformità dei valori limite di emissione alle migliori tecniche disponibili.*

5.6. Promozione di un utilizzo razionale mediante tariffe idriche adeguate

La trasparenza rappresentata da adeguate informazioni sulle tariffe idriche è la base per lo sviluppo di politiche sulle tariffe idriche tese a incentivare opportunamente gli utenti affinché facciano un uso più efficiente dell'acqua in linea con la direttiva quadro sulle acque. Si registrano, tuttavia, scarsi progressi nell'attuazione di politiche tariffarie trasparenti.

Un uso efficiente delle risorse idriche prevede che venga misurato il volume dell'acqua utilizzata. I regimi forfettari, le tariffe basate sulla superficie irrigata o la condivisione di bollette tra utenti difficilmente offrono incentivi a utilizzare l'acqua in modo sostenibile. In alcuni Stati membri, in settori quali l'agricoltura o gli ambienti domestici, non si ricorre ancora pienamente ai contatori per misurare il consumo idrico.

Il recupero dei costi finanziari sostenuti per i servizi idrici, compresi i costi in conto capitale, garantisce la necessaria sostenibilità a lungo termine degli investimenti. I costi ambientali e delle risorse sono anch'essi una componente essenziale dei costi che occorre recuperare per garantire che le esternalità generate dall'uso e dallo smaltimento dell'acqua siano opportunamente recuperate. Inoltre, il recupero dei costi dei servizi idrici dovrebbe tenere conto del principio "chi inquina paga"¹⁹.

Solo pochissimi Stati membri hanno attuato un sistema trasparente di recupero dei costi ambientali e delle risorse. In maggiore o minor misura, il recupero dei costi avviene nelle famiglie e nelle imprese. In molte zone, per l'agricoltura le risorse idriche sono soggette a tariffe limitate.

La valutazione dei piani di gestione dei bacini idrografici evidenzia una cattiva stima di costi e benefici. Occorre pertanto apportare un consistente miglioramento in questo ambito e definire una metodologia condivisa per il calcolo dei costi (compresi i costi ambientali e delle risorse) e dei benefici (inclusi i servizi ecosistemici). In alternativa, non sarà possibile garantire l'attuazione di politiche tariffarie efficaci, né evitare misure sproporzionate e inadeguate.

Raccomandazioni agli Stati membri:

¹⁹ emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), a partire dal 7 gennaio 2014. Cfr. http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/key_impl.htm.

La Commissione ha avviato procedimenti d'infrazione nei confronti di nove Stati membri colpevoli di aver applicato un'interpretazione ristretta dei servizi idrici, limitata all'utilizzo di acqua potabile e al trattamento delle acque.

- *garantire politiche tariffarie per i servizi idrici trasparenti ed eque, basate sull'impiego di contatori;*
- *migliorare la valutazione costi-benefici per garantire il recupero dei costi.*

5.7. Finanziamento delle misure

I programmi di misure degli Stati membri contengono diversi strumenti (giuridici, amministrativi, tecnici, infrastrutturali, di formazione, ecc.) e possono essere finanziati in modi diversi. Si prevede che il bilancio pubblico finanzia una parte delle misure, tuttavia sono previsti finanziamenti anche da parte di operatori privati, ad esempio mediante disposizioni di recupero dei costi. Anche i fondi europei – Fondo strutturale e di coesione o fondi PAC – possono contribuire al finanziamento di alcune misure previste dalla direttiva quadro sulle acque.

La proposta della Commissione relativa a un nuovo regolamento LIFE 2014-2020 contempla la possibilità di cofinanziare progetti che integrano diversi fondi UE e altre risorse finanziarie in un unico progetto di grande portata per l'attuazione delle misure previste dalla direttiva quadro sulle acque.

La proposta della Commissione relativa alla politica di coesione 2014-2020 si basa su elementi essenziali della direttiva quadro sulle acque, con la proposta di condizioni *ex-ante* per l'utilizzo dei fondi di coesione e strutturali per il settore idrico. La politica di coesione offre l'opportunità di associare le esigenze di gestione dell'acqua all'attuazione di una politica delle risorse idriche.

Le decisioni relative ai finanziamenti devono essere in linea con le priorità evidenziate nei piani di gestione di bacini idrografici. Gran parte di tali piani non contiene informazioni precise sui costi dell'attuazione delle misure e su come queste saranno finanziate. I meccanismi di finanziamento e la disponibilità di fondi vanno individuati al momento della selezione delle misure, altrimenti, non è certo che l'attuazione possa essere realizzata.

Raccomandazioni agli Stati membri:

- *allineare le decisioni in materia di finanziamento (compresi i fondi UE) alle priorità e alle azioni individuate nei piani di gestione dei bacini idrografici; verificare che siano conformi alle disposizioni delle norme legislative dell'UE in materia di acqua;*
- *indicare nei piani di gestione dei bacini idrografici e nei programmi di misure i costi delle misure stesse, le autorità responsabili e i soggetti che si faranno carico di tali costi.*

5.8. Integrazione con altre politiche

Pianificazione dell'uso del suolo, agricoltura, sviluppo delle aree urbane, energia idroelettrica, navigazione, protezione dalle alluvioni: tutti questi settori esercitano, potenzialmente, impatti considerevoli sulle risorse idriche. Il processo legato ai piani di gestione dei bacini idrografici offre un'opportunità unica di interagire con tali settori e sviluppare un contesto nel quale le attività possono svolgersi in modo sostenibile. L'attuazione della direttiva quadro sulle acque prevede l'integrazione degli obiettivi di politica idrica nello sviluppo e nella programmazione delle attività economiche basate sull'uso dell'acqua.

Oltre il 90% dei piani di gestione dei bacini idrografici sottoposti a valutazione evidenzia che l'agricoltura rappresenta un elemento di pressione significativa nei bacini, dando origine a inquinamento da fonti puntuali o diffuso, causato da materiale organico, nutrienti e pesticidi, con rilevanti impatti idromorfologici.

Sebbene i programmi di misure presentino numerose misure tecniche, non tecniche o strumenti economici, essi non contengono alcuni elementi importanti (legati all'ambito di applicazione, alla tempistica e alle modalità di finanziamento). In generale, i piani di gestione dei bacini idrografici non riportano provvedimenti risoluti per affrontare le pressioni agricole, né evidenziano una partecipazione soddisfacente degli agricoltori al processo previsto dalla direttiva quadro sulle acque²⁰. Inoltre, non contengono dettagli su come sia possibile approfittare delle opportunità offerte dai programmi di sviluppo rurale.

Le proposte della Commissione per la riforma della PAC²¹ riportano una serie di elementi in grado di migliorare considerevolmente l'interazione tra agricoltura e politica delle risorse idriche. Tra tali elementi sono da annoverare l'aggiunta, soggetta a determinati requisiti, delle disposizioni della direttiva quadro sulle acque alla condizionalità, l'integrazione degli aspetti ambientali nel primo pilastro della PAC (il cosiddetto "inverdimento" del primo pilastro della PAC) e un sistema di programmazione nell'ambito della politica di sviluppo rurale che individui in modo esplicito negli impieghi efficienti delle risorse idriche e nella loro gestione delle sottopriorità a cui fornire risposte attraverso i programmi di sviluppo rurale.

L'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva quadro sulle acque in materia di nuovi progetti e modifiche ai corpi idrici delinea le condizioni alle quali è possibile giungere a compromessi tra protezione delle risorse idriche e sviluppo economico. L'articolo stabilisce che le nuove modifiche debbano essere condizionate da spiegazioni dettagliate nei piani di gestione dei bacini idrografici. Dei 116 piani sottoposti a valutazione e che riportano, tra l'altro, delle esenzioni, solo 12 piani si riferiscono a progetti di cui all'articolo 4, paragrafo 7. Sebbene sia evidente che molti altri progetti, previsti e in corso, possano comportare il deterioramento dello stato dei corpi idrici, tali progetti non vengono indicati nei piani di gestione dei bacini idrografici.

Il mancato riferimento a nuovi progetti o programmi in gran parte dei piani è una mancata opportunità per lo sviluppo sostenibile di attività economiche nell'ambito di una gestione delle risorse idriche realmente integrata.

Nel contesto dell'articolo 4, paragrafo 7, particolare attenzione va rivolta allo sviluppo dell'energia idroelettrica. È necessario affrontare in modo adeguato i significativi impatti ambientali causati da questo tipo di energia. Occorre dare priorità al rifacimento e all'ampliamento degli impianti esistenti rispetto all'installazione di nuovi impianti; questi ultimi dovrebbero essere accompagnati da una valutazione strategica condotta a livello di bacino idrografico, selezionando le sedi più adatte in termini di produzione energetica e impatto ambientale minimo²².

²⁰ Cfr. sito internet della DG ENV in tutte le lingue ufficiali dell'UE: "[Documento di orientamento per le amministrazioni per favorire la chiarezza e la trasparenza delle misure agricole previste dalla direttiva quadro sulle acque a livello delle aziende](#)" e "[Integrare le questioni legate alle risorse idriche nei servizi di consulenza aziendale: Un manuale di idee per le amministrazioni](#)".

²¹ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm

²² *CIS Policy Paper on WFD and Hydromorphological pressures. Recommendations for better policy integration* (2006).

Analogamente, sebbene la navigazione in acque interne rappresenti una modalità di trasporto a basse emissioni di anidride carbonica, essa può esercitare effetti negativi sull'ambiente acquatico. Nel contesto della strategia comune di attuazione e di altri processi²³ sono stati sviluppati documenti di orientamento dettagliati da consultare per garantire uno sviluppo sostenibile della navigazione interna, che non comprometta gli obiettivi della direttiva quadro sulle acque.

Le pressioni interne influenzano lo stato dell'ambiente marino. Le misure adottate nell'ambito dei piani di gestione dei bacini idrografici contribuiranno al raggiungimento di un buono stato ambientale ai sensi della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino²⁴. Tale direttiva prevede la predisposizione di un programma di misure entro il 2015, che potrebbe trarre vantaggio dal coordinamento con i piani di gestione dei bacini idrografici realizzati nel secondo ciclo entro il 2015.

Raccomandazioni agli Stati membri

- *utilizzare il processo dei piani di gestione dei bacini idrografici al fine di fornire un chiaro quadro di riferimento per lo sviluppo di attività economiche basate sulle risorse idriche;*
- *migliorare la cooperazione con la comunità agricola nella preparazione del programma di misure per garantirne la fattibilità e l'accettazione; garantire che il sistema di consulenza aziendale svolga un ruolo proattivo e sfrutti le opportunità offerte dai programmi di sviluppo rurale;*
- *realizzare un giusto equilibrio tra azioni volontarie e misure obbligatorie in agricoltura al fine di ottenere riferimenti concreti per i programmi di sviluppo rurale e i requisiti di condizionalità legati alle risorse idriche; aumentare la dipendenza da misure polivalenti sostenibili per la ritenzione naturale delle acque;*
- *coordinare e contemplare programmi, piani e progetti che incidono sull'ambiente idrico (quali la navigazione, l'energia idroelettrica o le misure di protezione dalle alluvioni) all'interno dei piani di gestione dei bacini idrografici.*

6. CONCLUSIONI

- La preparazione e la redazione dei piani di gestione dei bacini idrografici hanno richiesto un notevole impegno. Le nostre conoscenze sullo stato delle acque dell'UE e delle attività che le influenzano non sono mai state così approfondite. Tuttavia, la valutazione della Commissione indica che è necessaria una maggiore determinazione per garantire il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla direttiva quadro sulle acque per i cicli 2015, 2021 e 2027.

http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/hydromorphology/hydromorphology/EN_1.0_&a=d.

²³ Ibidem; cfr. altresì: *Joint Statement on Inland Navigation and Environmental Sustainability in the Danube River Basin* (2007); *PLATINA project Good Practice Manual on Sustainable Waterway Planning* (2011); *Commission's Guidance document on sustainable inland waterway development and management in the context of EU nature legislation* (2012).

²⁴ Direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino, GU L 164 del 25.6.2008.

- Esistono buoni esempi di attuazione di tutti gli aspetti della direttiva. Pertanto, gli Stati membri in ritardo nell'approvazione e nell'attuazione dei rispettivi piani di gestione dei bacini idrografici hanno l'opportunità di apprendere dagli altri Stati membri nell'ottica di porre rimedio ai propri ritardi.
- L'attuazione dovrebbe garantire una gestione delle risorse idriche basata su una migliore comprensione dei principali rischi e delle pressioni presenti all'interno di un bacino idrografico grazie a un'attenta attività di monitoraggio. Ciò conduce a interventi più efficaci a livello di costi, in grado di garantire risorse idriche sostenibili a lungo termine destinate a individui, ad aziende e all'ambiente naturale.
- La Commissione continuerà a ricercare e a promuovere una proficua collaborazione informale con gli Stati membri e i portatori d'interesse, nell'ambito della strategia comune di attuazione della direttiva.
- La Commissione provvederà altresì a monitorare a livello bilaterale con gli Stati membri l'attuazione delle raccomandazioni avanzate nella presente relazione sull'esecuzione e nei documenti che la accompagnano, continuando ad applicare gli obblighi previsti dalla direttiva quadro sulle acque, laddove necessario.
- I risultati della presente relazione sono stati utilizzati per individuare le proposte politiche evidenziate nella comunicazione della Commissione relativa a un "Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee" e saranno oggetto di ulteriori discussioni nell'ambito della strategia comune di attuazione.