COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 26.2.2019
COM(2019) 95 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e della direttiva sulle alluvioni (2007/60/CE)
Secondo ciclo di piani di gestione dei bacini idrografici
Primo ciclo di piani di gestione del rischio di alluvioni

{SWD(2019) 30 final} - {SWD(2019) 31 final} - {SWD(2019) 32 final} -
{SWD(2019) 33 final} - {SWD(2019) 34 final} - {SWD(2019) 35 final} -
{SWD(2019) 36 final} - {SWD(2019) 37 final} - {SWD(2019) 38 final} -
{SWD(2019) 39 final} - {SWD(2019) 40 final} - {SWD(2019) 41 final} -
{SWD(2019) 42 final} - {SWD(2019) 43 final} - {SWD(2019) 44 final} -
{SWD(2019) 45 final} - {SWD(2019) 46 final} - {SWD(2019) 47 final} -
{SWD(2019) 48 final} - {SWD(2019) 49 final} - {SWD(2019) 50 final} -
{SWD(2019) 51 final} - {SWD(2019) 52 final} - {SWD(2019) 53 final} -
{SWD(2019) 54 final} - {SWD(2019) 55 final} - {SWD(2019) 56 final} -
{SWD(2019) 57 final} - {SWD(2019) 58 final} - {SWD(2019) 59 final} -
{SWD(2019) 60 final} - {SWD(2019) 61 final} - {SWD(2019) 62 final} -
{SWD(2019) 63 final} - {SWD(2019) 64 final} - {SWD(2019) 65 final} -
{SWD(2019) 66 final} - {SWD(2019) 67 final} - {SWD(2019) 68 final} -
{SWD(2019) 69 final} - {SWD(2019) 70 final} - {SWD(2019) 71 final} -
{SWD(2019) 72 final} - {SWD(2019) 73 final} - {SWD(2019) 74 final} -
{SWD(2019) 75 final} - {SWD(2019) 76 final} - {SWD(2019) 77 final} -
{SWD(2019) 78 final} - {SWD(2019) 79 final} - {SWD(2019) 80 final} -
{SWD(2019) 81 final} - {SWD(2019) 82 final} - {SWD(2019) 83 final} -
{SWD(2019) 84 final}

1. INTRODUZIONE

L'acqua è indispensabile per la vita e di conseguenza per la nostra società ed economia. Gestire le risorse idriche in modo sostenibile sarà essenziale per permettere all'umanità di adattarsi a un ambiente modificato e per contribuire a evitare un aumento della temperatura globale di oltre 1,5 °Celsius[1]. Più che mai la gestione di questa risorsa vitale richiede un approccio realmente integrato, che tenga conto della dimensione ambientale, sociale, economica e sanitaria.

La presente quinta relazione illustra lo stato di attuazione della direttiva quadro sulle acque[2] e della direttiva sulle alluvioni[3] e si basa sulla valutazione effettuata dalla Commissione del secondo ciclo di piani di gestione dei bacini idrografici e del primo ciclo di piani di gestione del rischio di alluvioni, elaborati e trasmessi dagli Stati membri per il periodo 2015-2021. La presente relazione è prevista dall'articolo 18 della direttiva sulle acque e dall'articolo 16 della direttiva sulle alluvioni, nonché all'articolo 11 della direttiva sulle acque sotterranee.

La direttiva quadro sulle acque, adottata nel 2000, assicura la piena inclusione delle considerazioni di natura economica ed ecologica nella gestione della qualità e della quantità delle risorse idriche. Obiettivo principale della suddetta direttiva è il raggiungimento, entro il 2015, di un buono stato per le oltre 111 000 acque superficiali (ad esempio, fiumi, laghi, acque costiere) e le oltre 13 000 acque sotterranee presenti nel territorio dell'UE. La direttiva quadro sulle acque consente la concessione di proroghe al termine del 2015, purché limitate al massimo ai due cicli successivi (ossia, l'attuale periodo 2015-2021 e il prossimo, 2021-2027), a meno che il raggiungimento degli obiettivi della suddetta direttiva entro i termini fissati sia ostacolato dalle condizioni naturali[4]. Per raggiungimento di un "buono stato" si intende il conseguimento di un buono stato ecologico e chimico delle acque superficiali e un buono stato quantitativo e chimico delle acque sotterranee, principali fonti per la produzione di acqua potabile.

La direttiva sulle alluvioni, adottata sette anni dopo in seguito alle grandi alluvioni del Danubio e dell'Elba dell'estate del 2002, ha definito un quadro per ridurre i rischi dei danni da esse provocati nell'UE. Oggi, alla luce dell'aumento delle alluvioni in Europa, questo obiettivo è più pertinenti che mai. Con l'esacerbarsi dei cambiamenti climatici e l'espansione degli insediamenti urbani[5], le incertezze riguardanti la gestione del rischio di alluvioni impongono un monitoraggio e un adattamento continuo delle pratiche intese ad assicurare minori danni possibili. La presente relazione si incentra sui progressi realizzati sinora, a partire dal primo ciclo di piani di gestione del rischio di alluvioni.

È accompagnata da una serie di documenti di lavoro dei servizi della Commissione in cui sono compaiono sia considerazioni a livello dell'UE sia valutazioni dei singoli Stati membri e da una serie di documenti di sintesi riguardati la cooperazione internazionale.

---

[1] Cfr. relazione "Global Warming of 1.5 °C", adottata alla 48° sessione IPCC (6 ottobre 2018) per le previsioni riguardanti gli effetti e l'impatto in caso di aumento pari a 1,5 °C e 2 °C.

[2] Direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, integrata dalla direttiva 2006/118/CE sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento, e dalla direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque.

[3] Direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

[4] Ad esempio, una ricostituzione lenta degli ecosistemi in seguito all'attuazione di misure di ripristino dei fiumi o percentuali limitate di riduzione delle concentrazioni di nitrati nelle acque sotterranee.

[5] Ad esempio, attraverso cambiamenti socio-economici quali lo sconfinamento delle attività economiche nelle pianure alluvionali.

2. PANORAMICA SULL'ADOZIONE DEI PIANI E SULLA TRASMISSIONE DELLE RELAZIONI

Tutti gli Stati membri hanno approvato i piani di gestione dei bacini idrografici e i piani di gestione del rischio di alluvioni, ad eccezione dei piani di gestione del rischio di alluvioni delle isole Canarie (Spagna)[6].

Nonostante i miglioramenti rispetto al precedente esercizio di comunicazione, molti Stati membri hanno adottato i loro piani in ritardo (dopo il 22 dicembre 2015) o trasmesso in ritardo le relazioni attraverso la banca dati del sistema di informazione sulle acque per l'Europa (WISE) (il termine per l'invio era il 22 marzo 2016)[7]. In alcuni casi si sono registrati ritardi di due o più anni. La Commissione ha avviato un procedimento giudiziario contro tutti gli Stati membri che non hanno rispettato gli obblighi di comunicazione.

3. VALUTAZIONE DEL SECONDO CICLO DI PIANI DI GESTIONE DEI BACINI IDROGRAFICI E DEL PRIMO CICLO DI PIANI DI GESTIONE DEL RISCHIO DI ALLUVIONI

Le informazioni contenute nei piani di gestione dei bacini idrografici e nei piani di gestione del rischio di alluvioni sono state caricate nell'archivio digitale comune, WISE, gestito dall'Agenzia europea dell'ambiente (AEA). La Commissione ha utilizzato WISE quale base per la valutazione, assieme alle informazioni tratte direttamente dai piani di gestione dei bacini idrografici e dai piani di gestione del rischio di alluvioni, elaborati a livello nazionale e internazionale.

L'Irlanda, la Grecia e le isole Canarie spagnole non hanno trasmesso a WISE né i piani di gestione dei bacini idrografici né quelli di gestione del rischio di alluvione in tempo per la valutazione, mentre nel caso della Lituania e di Gibilterra per il Regno Unito il ritardo riguarda i piani di gestione dei bacini idrografici. La presente relazione non concerne pertanto tali paesi o regioni.

La Commissione ha preso in considerazione i risultati della conferenza sulle acque tenutasi il 20 e 21 settembre 2018 a Vienna, nel cui ambito diversi portatori di interessi e Stati membri hanno potuto fornire contributi per la presente relazione.

La Commissione ha altresì tenuto conto delle osservazioni avanzate dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea riguardo alle precedenti relazioni in materia di attuazione. Il Parlamento ha adottato nel 2015 una risoluzione in materia di acque che sottolineava, tra l'altro, l'importanza della gestione della qualità e della quantità delle risorse idriche e la necessità di una piena attuazione della legislazione dell'UE in materia di acque, nonché di una sua maggiore integrazione in altre politiche dell'UE. Il Parlamento ha invitato gli Stati membri a completare e attuare i piani di gestione dei bacini idrografici e pubblicato online altre informazioni pertinenti; ha inoltre evidenziato le sinergie tra piani di gestione dei bacini idrografici e piani di gestione del rischio di alluvioni. Il Consiglio, nelle serie di conclusioni adottate tra il 2007 e il 2016[8], ha posto l'accento, in particolare, sulla necessità di attuare

[6] La Spagna ha comunicato alla Commissione che il piano di gestione dei bacini idrografici per La Gomera è stato adottato il 17 settembre 2018, quelli per Tenerife e La Palma il 26 novembre 2018, quelli per Fuerteventura, Lanzarote ed El Hierro il 26 dicembre 2018 e quello per Gran Canaria il 21 gennaio 2019.

[7] Il formato delle relazioni elettroniche e gli orientamenti su come redigerle sono stati elaborati congiuntamente da Stati membri, portatori di interessi e Commissione, nell'ambito di un processo collaborativo chiamato "Strategia comune di attuazione".

[8] Su carenza idrica e siccità, del 30 ottobre 2007, su carenza idrica, siccità e adattamento ai cambiamenti climatici, dell'11 giugno 2010, sulla gestione integrata delle alluvioni nell'Unione europea, del 12 maggio 2011, sulla protezione e gestione sostenibile integrata delle risorse idriche nell'Unione europea

appieno l'*acquis* dell'UE in materia di acque al fine di tutelare le risorse idriche dal deterioramento e di raggiungere gradualmente un buono stato e ha invitato la Commissione e gli Stati membri a lavorare assieme per una migliore integrazione nelle politiche pertinenti delle iniziative prese a tal fine. Sulle alluvioni, in particolare, il Consiglio ha ricordato il ricorso alle infrastrutture verdi e alle misure per la ritenzione naturale delle acque quali strumenti di riduzione dei rischi di alluvioni. La Commissione sostiene tutte queste considerazioni e si è impegnata ad agire di conseguenza.

4. DIRETTIVA QUADRO SULLE ACQUE - RISULTATI DEL SECONDO CICLO DI PIANI DI GESTIONE DEI BACINI IDROGRAFICI

La relazione sullo stato delle acque dell'AEA[9], pubblicato nel luglio 2018, fornisce informazioni dettagliate sullo stato dei corpi idrici in Europa, comunicate dagli Stati membri a norma della direttiva quadro sulle acque.

Secondo la relazione dell'AEA, il 74 % dei corpi idrici sotterranei presentano oggi un buono stato chimico e l'89 % un buono stato quantitativo.

La situazione è meno incoraggiante per le acque superficiali: solo il 38 % presentano un buono stato chimico e il 40 % un buono stato o un buon potenziale ecologico[10]. Pochi inquinanti singoli, dei quali il più diffuso è il mercurio[11], hanno un impatto significativo sullo stato. Le azioni intraprese sia a livello dell'UE che internazionale al fine di ridurre le emissioni di mercurio e di altri inquinanti hanno consentito di ottenere miglioramenti dei livelli di alcune sostanze singole.

Rispetto al ciclo 2009-2015, sono stati registrati miglioramenti dello stato soltanto per un numero limitato di corpi idrici. Le cause potrebbero essere l'identificazione tardiva delle pressioni, il maggior tempo necessario per la definizione di misure politiche efficaci, un'introduzione lenta delle misure, il tempo di reazione della natura prima che le misure prendano effetto, ma altresì standard di qualità più elevati e un miglioramento del monitoraggio e della comunicazione grazie ai quali lo status di corpi idrici precedentemente ritenuto "sconosciuto" è ora ritenuto "insoddisfacente".

Nel complesso sono molti gli sforzi profusi per attuare la direttiva quadro sulle acque. Anche la migliore attuazione di altri testi legislativi dell'UE strettamente correlati ha avuto un effetto positivo. Si tratta in particolare delle direttive sul trattamento delle acque reflue urbane, sui nitrati e sulle emissioni industriali e anche della legislazione dell'UE in materia di sostanze chimiche.

Le conclusioni della relazione dell'AEA indicano che le acque europee continuano a essere sottoposte a pressioni significative dovute all'inquinamento da fonti diffuse (ad esempio, l'agricoltura e le infrastrutture di trasporto) e puntuali (ad esempio, l'industria o la produzione

---

e oltre, del 21 giugno 2011; su un Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee del 17 dicembre 2012; sulla diplomazia dell'acqua dell'UE, del 22 luglio 2013; sulla gestione sostenibile delle risorse idriche del 17 ottobre 2016.

[9] https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water

[10] Il raggiungimento di un buon potenziale ecologico è l'obiettivo per i corpi idrici fortemente modificati o artificiali.

[11] Tra le altre sostanze sostanze onnipresenti, persistenti, bioaccumulabili e tossiche che impediscono di raggiungere un buono stato chimico rientrano i PBDE, il tributilstagno e taluni idrocarburi policiclici aromatici (benzo(a)pirene, benzo(g,h,i)perilene, indeno(1,2,3-cd)pirene, benzo(b)fluorantene e benzo(k)fluorantene.

energetica), all'estrazione eccessiva e ai cambiamenti idromorfologici che derivano da una serie di attività umane.

4.1 Valutazione a livello nazionale o subnazionale

Una ***governance*** appropriata a livello di bacino idrografico è un prerequisito essenziale per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla direttiva quadro sulle acque. Tutti gli Stati membri hanno ormai designato autorità competenti, spesso di diverso tipo, mettendo in rilievo l'importanza del loro coordinamento; hanno inoltre utilizzato diversi metodi di consultazione dei portatori di interessi e oggi esistono numerosi organismi consultivi permanenti. Secondo quanto riferito, la consultazione dei portatori di interessi ha comportato modifiche ai progetti dei piani di gestione dei bacini idrografici; tuttavia, non è sempre chiaro quale sia stata l'incidenza dei contributi sui piani adottati.

Gli Stati membri sono tenuti a presentare un'analisi delle caratteristiche per ciascun **distretto idrografico**, nonché un riesame dell'impatto delle attività umane e un'analisi economica dell'utilizzo idrico. Tale "**caratterizzazione**" deve essere aggiornata ogni sei anni. Occorre precisare altresì l'ubicazione e il perimetro di ciascun corpo idrico. Per ogni ciclo la "delimitazione" deve essere verificata e aggiornata e devono essere segnalate le variazioni nelle pressioni e negli impatti sullo stato delle acque. La delimitazione è cambiata in circa 4 casi su 10, spesso senza una spiegazione chiara. Le descrizioni delle pressioni significative sono in genere più chiare grazie a una migliore definizione dei criteri. Vi è tuttavia ancora margine di miglioramento, in quanto per una larga parte dei corpi idrici sono stati segnalati impatti non noti di origine antropica e pressioni causate da fattori sconosciuti (in particolare pressioni idromorfologiche).

Alcuni miglioramenti metodologici consentono ora di individuare i progressi e comparare i dati più facilmente, al fine di stabilire, come previsto dalla direttiva quadro sulle acque, quando è possibile ritenere che un corpo idrico fortemente modificato o artificiale abbia raggiunto un **buon potenziale ecologico**.

Il **monitoraggio e la valutazione dello stato ecologico e chimico delle acque superficiali** delinea un quadro diverso per quanto concerne i parametri misurati e la comparabilità dei risultati. A livello dell'UE vi sono molte differenze nel monitoraggio delle sostanze prioritarie[12], sia in termini di percentuale di corpi idrici che di numero di sostanze. La maggior parte degli Stati membri ha monitorato tutte le sostanze prioritarie di cui è stato accertato lo scarico nei loro distretti idrografici. Tutti gli Stati membri hanno trasmesso inventari delle emissioni, degli scarichi e delle perdite di sostanze dannose, ma solo pochi sono completi.

Il fatto che sino agli inizi del 2018 non vi fosse un sistema formale comune di intercalibrazione per molti tipi di acqua[13] rende la comparazione tra i corpi idrici ancora molto difficile per questo secondo ciclo di relazioni.

Ciononostante, è stato possibile determinare lo stato di quasi tutti i corpi idrici, riducendo le incertezze riscontrate in precedenza. Tuttavia, persistono notevoli lacune nel monitoraggio dello stato ecologico.

[12] Sostanze che presentano un rischio significativo per l'ambiente acquatico o attraverso l'ambiente acquatico, elencate nella direttiva sugli standard di qualità ambientale.
[13] Decisione (UE) 2018/229 della Commissione, del 12 febbraio 2018.

Nel complesso, il monitoraggio degli elementi qualitativi per ciascuna categoria di acqua è - nel migliore dei casi - disomogeneo, eccessivamente basato sul raggruppamento di più corpi idrici differenti e su perizie di esperti, piuttosto che su una valutazione più approfondita di ciascun corpo idrico pertinente in base ai parametri specifici previsti dalla direttiva quadro sulle acque. È necessario un ulteriore sforzo per far sì che reti di monitoraggio appropriate risultino in una copertura spaziale sufficiente e in valutazioni affidabili.

Il monitoraggio e la valutazione dello stato quantitativo e chimico delle acque sotterranee sono migliorati, sebbene in molti casi non siano ancora stati predisposti siti di monitoraggio adeguati. In questi casi, la direttiva quadro sulle acque è integrata dalla direttiva sulle acque sotterranee, che presenta in dettaglio l'elenco degli inquinanti pertinenti, i valori di soglia e le tendenze per la valutazione dello stato chimico. Le due direttive sono in sinergia anche con altre leggi dell'UE, come ad esempio le direttive sull'acqua potabile e sui nitrati. Il monitoraggio dello stato chimico è ancora al di sotto degli standard: sono infatti numerosi i corpi idrici sotterranei per i quali il monitoraggio non è stato effettuato o è stato effettuato per una serie limitata dei parametri fondamentali.

Le **esenzioni previste dall'articolo 4 della direttiva quadro sulle acque**[14] riguardano attualmente circa metà dei corpi idrici europei. Si tratta in particolare dei corpi idrici naturali ma sempre più anche di corpi idrici fortemente modificati e artificiali, a lato di nuove modifiche fisiche. Nonostante le giustificazioni per le esenzioni siano in generale migliorate, il continuo ricorrervi testimonia la necessità di compiere ancora sforzi significativi per raggiungere un buono stato o un buon potenziale entro il 2027. Tuttavia, e in linea con quanto previsto dallo stesso articolo, i dati comunicati suggeriscono che gli Stati membri devono fare di più per assicurare che le esenzioni applicate a un corpo idrico non escludano in modo permanente o pregiudichino la realizzazione degli obiettivi ambientali in altri corpi idrici (articolo 4, paragrafo 8) e garantire almeno il medesimo livello di protezione rispetto alla legislazione dell'UE in materia di ambiente (articolo 4, paragrafo 9).

ILa direttiva quadro sulle acque, impone agli Stati membri di preparare un **programma di misure**[15] allo scopo di raggiungere nei tempi richiesti un buono stato. Per quanto concerne i corpi idrici utilizzati per l'**estrazione di acqua**, le misure essenziali sono state in genere definite ma la loro attuazione è ancora disomogenea a livello europeo e pertanto le pressioni si riducono solo a un ritmo lento. Il fatto che nella maggior parte degli Stati membri le piccole estrazioni siano esentate da controlli o registrazioni potrebbe rivelarsi problematico. La mancanza di controlli e di registrazione può essere fonte di preoccupazione soprattutto negli Stati membri che già presentano problemi di carenza idrica e per i corpi idrici con problemi quantitativi.

Gli impatti derivanti dall'**agricoltura** sono tra le pressioni più significative individuate dagli Stati membri nella maggior parte dei distretti idrografici in quanto presentano un rischio

[14] L'articolo 4, paragrafo 4, consente una proroga dei termini fissati per la realizzazione di un buono stato o un buon potenziale oltre il 2015 (come previsto dall'articolo 4, paragrafo 1). L'articolo 4, paragrafo 5, consente il conseguimento di obiettivi meno rigidi. L'articolo 4, paragrafo 6, consente un deterioramento temporaneo dello stato dei corpi idrici. L'articolo 4, paragrafo 7, elenca le condizioni in cui è consentito il deterioramento dello stato o il mancato raggiungimento degli obiettivi della direttiva quadro sulle acque a causa di nuove modifiche delle caratteristiche fisiche di un corpo idrico superficiale, di alterazioni del livello di corpi sotterranei o del deterioramento da uno stato elevato a un buono stato a causa di nuove attività sostenibili di sviluppo umano.

[15] Le prossime relazioni intermedie sull'attuazione dei programmi di misure previsti dovrebbero essere trasmesse alla Commissione entro il 22 dicembre 2018.

potenziale per il deterioramento o il mancato raggiungimento degli obiettivi ambientali, sia sotto forma di estrazione eccessiva che di inquinamento diffuso. Le misure di base[16], in genere, sono state attuate. Nella metà dei casi non è stata condotta alcuna valutazione ex-ante per determinare in che misura le azioni intraprese saranno sufficienti a colmare il divario per raggiungere un buono stato. Molto dipenderà anche dall'impatto delle misure volontarie, spesso nel contesto della politica agricola comune (PAC). Al fine di aumentare il livello di ambizione ambientale, le proposte della Commissione per la nuova PAC fissano requisiti obbligatori[17] per gli agricoltori. Inoltre, la strategia di intervento definita dagli Stati membri nei rispettivi piani strategici della PAC terrà conto delle esigenze individuate nei piani di gestione dei bacini idrografici e contribuirà al conseguimento degli obiettivi della direttiva quadro sulle acque. Se necessario, gli Stati membri dovranno assicurare un sostegno supplementare per nuovi interventi di protezione delle acque mediante diversi sistemi volontari[18].

Le misure di base per far fronte alle pressioni provenienti da **settori diversi dall'agricoltura**, come quello dell'industria o della produzione energetica, sono anch'esse - in genere - in atto. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di misure specifiche per affrontare le sostanze inquinanti che causano carenze nello stato chimico o ecologico, come, ad esempio, misure intese a ridurre o a bloccare l'immissione nell'acqua di alcune sostanze inquinanti. Tuttavia, sono necessari ulteriori progressi.

Per quanto riguarda modifiche fisiche esistenti di corpi idrici, la maggior parte degli Stati membri ha segnalato l'adozione di misure (installazione di scale di risalita per pesci, rimozione di strutture, ecc.) volte a ridurre gli impatti negativi sull'ambiente causati da **pressioni idromorfologiche** significative. Esiste inoltre un legame più chiaro tra misure, pressioni e usi dell'acqua o i settori economici. Occorre definire e attuare meglio i flussi ecologici minimi e assicurare la continuità fluviale e un'adeguata gestione dei sedimenti.

Alcuni Stati membri hanno migliorato le politiche **tariffarie dei servizi idrici** rispettando la condizionalità ex-ante per l'acqua, prevista dal regolamento sulle disposizioni comuni per i Fondi strutturali e di investimento europei per il periodo 2014-2020. Sono stati compiuti passi avanti per quanto concerne la definizione dei servizi idrici, il calcolo dei costi finanziari, la misurazione, l'esecuzione di **analisi economiche** e la valutazione sia dei costi ambientali sia dei costi delle risorse nel computo degli importi derivanti dal recupero dei costi per i servizi idrici. Persistono tuttavia notevoli lacune riguardo alla trasformazione in misure concrete di questi elementi migliorati dell'analisi economica e alla realizzazione di approcci più

[16] Nell'ambito di ciascun bacino idrografico deve essere istituito un programma di misure volto ad affrontare i problemi significativi individuati e a consentire il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 4. I programmi di misure comprendono come minimo "misure di base" e, ove necessario per raggiungere gli obiettivi, "misure supplementari".

[17] In particolare il nuovo requisito statutario n. 1 relativo alla direttiva 2000/60/CE: articolo 11, paragrafo 3, lettera e) e articolo 11, paragrafo 3, lettera h) per quanto riguarda i requisiti obbligatori per il controllo delle fonti diffuse di inquinamento da fosfati, CGO 2 sugli obblighi della direttiva sui nitrati, BCAA 2 sulla protezione adeguata i zone umide e torbiere, BCAA 4 sulle fasce tampone, BCAA 5 sull'utilizzo dello strumento di sostenibilità per le aziende agricole relativo ai nutrienti e BCAA 7 sul non lasciare nudo il suolo nei periodi più sensibili.
BCAA: buone condizioni agronomiche e ambientali https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance_en.

[18] Gli Stati membri dovranno proporre un sostegno a favore di sistemi volontari di ecocompatibilità che consentano agli agricoltori di attuare pratiche agricole benefiche per l'ambiente e il clima nell'ambito del primo pilastro della PAC. Inoltre, il sostegno agli impegni agroambientali volontari rimarrà obbligatorio nell'ambito del secondo pilastro.

armonizzati per stimare e integrare i costi ambientali e i costi delle risorse. essenzialMaggiori investimenti sono essenziali per raggiungere gli obiettivi della direttiva quadro sulle acque. Un maggior sostegno economico del programma di misure semplificherebbe notevolmente la presa di decisioni e gli investimenti nel settore idrico.

Pochi sono i progressi compiuti per quanto riguarda le **aree protette per l'acqua potabile** e le **aree naturali protette**. La valutazione della direttiva sull'acqua potabile del 1998 ne ha valutato la coerenza con la direttiva quadro sulle acque e ha rilevato l'assenza di riferimenti alla protezione delle risorse di acqua potabile. La proposta di rifusione della direttiva sull'acqua potabile, del 2018, introduce un approccio basato sul rischio - dall'estrazione al rubinetto - e promuove al tempo stesso una migliore comunicazione tra le autorità degli Stati membri e le aziende di distribuzione dell'acqua, allo scopo di assicurare un ciclo di *governance* completo in questo settore. La proposta mira a rafforzare la coerenza tra le due direttive e ad assicurare l'applicazione sia del principio "chi inquina paga" sia di quello della precauzione.

Per gran parte delle aree protette, ad esempio, mancano le conoscenze sullo stato e sulle pressioni e non sono stati fissati obiettivi. La comunicazione di informazioni sul monitoraggio mirato specificamente alle zone protette, anche per i molluschi, è molto limitata e talvolta del tutto assente.

In circa la metà degli Stati membri la **siccità** è stata considerata un elemento importante per la gestione delle acque. Una delle misure essenziali per mitigarne l'impatto è un piano di gestione della siccità, che però non è stato adottato in tutti i distretti idrografici pertinenti.

Per il terzo ciclo di piani di gestione dei bacini idrografici, gli Stati membri, dovranno

- continuare a migliorare il coinvolgimento dei portatori di interessi, attraverso la partecipazione attiva nel processo di pianificazione e l'integrazione dei loro contributi nei piani di gestione dei bacini idrografici;

- individuare chiaramente il divario per il raggiungimento del buono stato per le singole pressioni e i corpi idrici e progettare, finanziare e attuare il programma di misure inteso a colmarlo;

- limitare il ricorso alle esenzioni per assicurare il raggiungimento degli obiettivi della direttiva quadro sulle acque nei tempi richiesti e migliorare la trasparenza delle giustificazioni apportate;
- assicurare la corretta attuazione dell'articolo 9 sul recupero dei costi, compresi il calcolo e l'internalizzazione dei costi ambientali e dei costi relativi alle risorse, per tutte le attività che hanno un impatto significativo sui corpi idrici, nonché l'analisi economica su cui si fonda il programma di misure.

4.2 Cooperazione transfrontaliera nell'ambito della direttiva quadro sulle acque

Per i bacini idrografici che attraversano i confini nazionali, la direttiva quadro sulle acque impone agli Stati membri di coordinarsi e compiere sforzi ragionevoli anche con i paesi terzi, ove opportuno. Molti fiumi europei, tra i quali ad esempio il Reno e il Danubio, scorrono oltre i confini dell'UE. Il livello di cooperazione cambia da un caso all'altro: di norma sono in atto accordi internazionali; in molti casi è stato predisposto anche un organismo di coordinamento

internazionale; meno frequentemente, esiste un piano congiunto di gestione dei bacini idrografici. Sono pochi i bacini dell'UE in cui non è stata presa nessuna di queste misure.

Nel complesso, rispetto al primo ciclo, si è registrata un'ulteriore formalizzazione delle strutture di *governance*, sono stati sviluppati più piani di gestione dei bacini idrografici internazionali e la comparabilità dei risultati è migliorata, così come la compatibilità degli approcci di risposta alle pressioni.

4.3 Aspetti che non potrebbero essere affrontati a livello di Stato membro

La procedura di cui all'articolo 12 della direttiva quadro sulle acque per gli aspetti che non possono essere affrontati a livello di Stato membro è stata invocata una volta. Nel 2016 la Danimarca ha evidenziato che, per conseguire gli obiettivi della direttiva quadro sul acque, altri Stati membri dovevano adottare misure intese a ridurre il carico di azoto nei corpi idrici condivisi. Invitata ad intervenire, la Commissione ha sottolineato che i principali responsabili della realizzazione degli obiettivi della direttiva quadro sulle acque sono gli Stati membri e ha osservato che l'articolo 3 prevede il coordinamento all'interno dei bacini idrografici, ivi compresi quelli internazionali. Inoltre, ha suggerito agli Stai membri di esaurire innanzitutto le opportunità di cooperazione bilaterale, anche nell'ambito della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino.

DIRETTIVA SULLE ALLUVIONI - RISULTANZE DEL PRIMO CICLO DI PIANI DI GESTIONE DEL RISCHIO DI ALLUVIONI

5.1 Valutazione a livello nazionale

Le scelte dell'uomo, prese in passato ma diffuse ancora oggi, hanno un impatto significativo sul verificarsi e sugli impatti delle alluvioni[19] ed è provato che il numero delle alluvioni di ampia portata sia aumentato negli anni[20]. Le proiezioni sollevano preoccupazioni: nell'ipotesi di un non-adattamento (ossia, laddove si continui ad applicare l'attuale protezione contro lo straripamento dei fiumi, con un tempo di ritorno - attualmente - fino a 100 anni), i danni nell'UE dovuti all'effetto combinato dei cambiamenti climatici e socioeconomici dovrebbero aumentare da 6,9 miliardi di euro/anno a 20,4 miliardi di euro/anno entro il 2020, a 45,9 miliardi di euro/anno entro il 2050 e a 97,9 miliardi di euro/anno entro il 2080[21]. È quindi logico che 27 dei 28 Stati membri abbiano incluso le alluvioni quale rischio principale nelle loro valutazioni dei rischi nazionali[22].

La creazione di piani di gestione del rischio di alluvione, uno strumento di gestione utilizzato per ridurre le potenziali conseguenze negative delle alluvioni, ha rappresentato la terza fase dell'approccio ciclico alla gestione del rischio di alluvioni introdotto dalla direttiva in materia.

---

[19] Il posizionamento di attività economiche nelle pianure alluvionali o in prossimità delle coste, la riduzione delle superfici di ritenzione idrica, gli interventi sui corsi d'acqua o nelle loro vicinanze e i cambiamenti climatici provocati dall'uomo sono tutti fattori che contribuiscono ad aumentare la probabilità e gli effetti negativi degli eventi alluvionali.

[20] Zbigniew W. Kundzewicz, Iwona Pińskwar e G. Robert Brakenridge (2012): *Large floods in Europe*, 1985–2009, Hydrological Sciences Journal.

[21] Rojas et al. (2013) Climate change and river floods in the EU: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation, Global Environmental Change 23, 1737-1751, disponibile all'indirizzo: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#

[22] Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face [SWD (2017)176 final] https://publications.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/285d038f-b543-11e7-837e-01aa75ed71a1

Nelle fasi precedenti gli Stati membri avevano condotto[23] valutazioni preliminari del rischio di alluvioni (nel 2011) e preparato le mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni (nel 2013).

In termini di completezza, quasi tutti gli Stati membri hanno trasmesso le conclusioni delle valutazioni preliminari del rischio di alluvioni e le mappe del rischio di alluvione nei rispettivi piani di gestione del rischio di alluvioni. Tutti gli Stati membri hanno fissato obiettivi per la gestione dei rischi di alluvione e in 20 dei 26 Stati membri valutati gli obiettivi sono definiti a livello nazionale oppure gli obiettivi nazionali sono adattati alle circostanze regionali/locali. Alcuni Stati membri hanno fissato pochi obiettivi generali, altri hanno presentato un numero maggiore di obiettivi più dettagliati. Tutti gli Stati membri hanno incluso misure volte al conseguimento degli obiettivi. Tuttavia, non tutti gli obiettivi sono elaborati a sufficienza per consentire un monitoraggio dell'attuazione e non tutte le misure sono chiaramente collegate agli obiettivi; se considerate assieme, queste lacune possono risultare problematiche per il secondo ciclo (2016-2021), quando gli Stati membri dovranno valutare i progressi compiuti.

Il numero di misure varia notevolmente da uno Stato membro all'altro: da poche misure individuali a migliaia di gruppi di misure. Circa il 50 % delle misure sono relative alla prevenzione e alla preparazione, circa il 40 % alla protezione dai danni delle alluvioni e il restante 10 % riguarda il recupero. A livello di iniziative non strutturali[24], tutti i piani di gestione del rischio di alluvioni fanno riferimento alla pianificazione del territorio. Tutti i 26 Stati membri oggetto di valutazione hanno incluso soluzioni basate sulla natura in alcuni o in tutti i piani di gestione del rischio di alluvioni, sia come progetti che come studi preparatori. Sebbene la direttiva sulle alluvioni non faccia riferimento a coperture assicurative contro i rischi di alluvione, in più della metà dei piani di gestione del rischio di alluvione valutati sono riportate alcune misure correlate, tra cui la sensibilizzazione.

Tutti gli Stati membri hanno comunicato l'ordine di priorità assegnato alle misure o fornito un calendario per la loro attuazione. A titolo di esempio, circa il 10 % delle misure segnalate erano di priorità fondamentale, il 60 % di priorità elevata o molto elevata, il 20 % di priorità moderata e il resto di bassa priorità. 19 Stati membri, sui 26 valutati, hanno effettuato un'analisi dei costi e dei benefici delle misure. In quasi tutti è stato sviluppato un approccio nazionale[25]. Meno Stati membri (11) hanno utilizzato un'analisi dei costi e dei benefici in tutte le unità di gestione[26] valutate. Dei 26 Stati membri 21 fanno esplicito riferimento al coordinamento con gli obiettivi ambientali di cui all'articolo 4 della direttiva quadro sulle acque in tutte le unità di gestione o per lo meno in alcune di esse.

Circa la metà degli Stati membri oggetto di valutazione ha fornito stime dei costi delle misure disponibili contro le alluvioni, anche se, in molti casi, non riguardano tutti i piani di gestione del rischio di alluvioni o le misure. In 23 dei 26 Stati membri, la maggior parte dei piani di gestione del rischio di alluvioni ha individuato fonti di finanziamento, ma in molti casi si

[23] Nell'UE vi sono quasi 8 000 aree a potenziale rischio significativo di alluvioni.

[24] Misure che non riguardano strutture di ingegneria civile.

[25] Nel novembre 2017 la Commissione europea ha proposto di rafforzare il meccanismo di protezione civile dell'UE, incoraggiando una risposta collettiva europea più forte, grazie allo sviluppo di una capacità di riserva (nota come "rescEU") a complemento delle capacità nazionali, e rafforzando la prevenzione delle catastrofi e la preparazione degli Stati partecipanti al meccanismo (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6766_en.htm).

[26] Nella maggior parte degli Stati membri le unità di gestione coincidono con i distretti idrografici previsti dalla direttiva quadro sulle acque. Gli Stati membri hanno designato in totale 196 unità di gestione per l'attuazione della direttiva sulle alluvioni.

tratta di eventuali meccanismi di finanziamento in senso lato, ad esempio i Fondi strutturali e di investimento europei.

Sono stati utilizzati diversi canali di consultazione per raggiungere il pubblico e i portatori di interessi e, nel complesso, è stata coinvolto nella preparazione dei primi piani di gestione del rischio di alluvioni un'ampio spettro di portatori di interessi. Tuttavia, non è sempre chiaro comprendere come i contributi abbiano influenzato i piani di gestione del rischio di alluvioni adottati a diversi livelli amministrativi e con vari atti.

Per il secondo ciclo di piani di gestione del rischio di alluvione, gli Stati membri, dovranno

- collegare chiaramente l'attuazione delle misure al raggiungimento degli obiettivi per poter valutare i progressi realizzati a partire dal secondo ciclo;

- individuare fonti di finanziamento specifiche per assicurare l'attuazione delle misure.

5.2 Impatto dei cambiamenti climatici

È sempre più evidente che i cambiamenti climatici avranno un impatto notevole sulla frequenza e la gravità delle alluvioni in gran parte dell'Europa[27]. Oltre la metà degli Stati membri ha tenuto conto dei cambiamenti climatici durante le fasi della valutazione preliminare del rischio di alluvioni e dell'elaborazione delle mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni. In base a quanto emerso dalla valutazione dei piani di gestione del rischio di alluvioni e dalle relazioni degli Stati membri, 24 dei 26 Stati membri hanno preso in considerazione almeno alcuni aspetti degli impatti dei cambiamenti climatici e dieci Stati membri hanno fornito prove di averli considerati. 14 Stati membri hanno esaminato nei rispettivi piani di gestione del rischio di alluvioni le possibili condizioni climatiche future, prevedendo diversi quadri temporali (circa la metà degli Stati membri hanno preso in considerazione un orizzonte al 2050 e più o meno l'altra metà al 2100). Meno della metà fa riferimento alle strategie nazionali di adattamento elaborate dagli Stati membri nell'ambito della strategia di adattamento ai cambiamenti climatici dell'UE. Per circa un quarto degli Stati membri, in tutti i piani di gestione del rischio di alluvioni valutati si fa riferimento alle strategie nazionali di questo tipo; nel caso di pochi altri Stati membri alcuni dei piani valutati, ma non tutti, contenevano tale riferimento.

Per il secondo ciclo di piani di gestione del rischio di alluvione, gli Stati membri, dovranno

- a norma dell'articolo 14 della direttiva sulle alluvioni, tenere conto del probabile impatto dei cambiamenti climatici sul verificarsi delle alluvioni e adottare le misure necessarie, utilizzando come opportuno gli strumenti di modellizzazione dell'UE, ad esempio quelli messi a disposizione dal servizio relativo ai cambiamenti climatici di Copernicus[28];

- prendere in considerazione strategie nazionali per i cambiamenti climatici e coordinarne le misure.

[27] Le proiezioni contenute nella relazione del Gruppo intergovernativo di esperti sui cambiamenti climatici dell'ottobre 2018 stimano che le alluvioni sarebbero minori in caso di un riscaldamento globale di 1,5 °C invece che di 2 °C, sebbene i cambiamenti previsti creino rischi differenziati a livello regionale (http://www.ipcc.ch/report/sr15/).

[28] https://climate.copernicus.eu/

5.3 Cooperazione transfrontaliera nell'ambito della direttiva sulle alluvioni

A norma della direttiva sulle alluvioni, gli Stati membri sono tenuti a cooperare nei bacini idrografici transfrontalieri e ad adoperarsi per coordinarsi con i paesi terzi. Nei casi in cui sono state istituite strutture di coordinamento, lo sviluppo di un piano internazionale di gestione del rischio di alluvioni ha portato invariabilmente a obiettivi comuni per la gestione del rischio di alluvioni e, in quasi tutti i casi, alla definizione di una serie di misure coordinate. Per alcuni dei bacini in cui è stata istituita una commissione fluviale, come nel caso dei fiumi Danubio, Reno, Elba e Oder, si sono tenute ampie consultazioni; la presa in considerazione dei cambiamenti climatici a livello di bacino è più sviluppata nei casi in cui una commissione fluviale è stata incaricata del coordinamento.

Per il secondo ciclo, gli Stati membri in cui sono presenti bacini idrografici transfrontalieri dovranno

- sviluppare ulteriormente gli approcci comuni, tenendo conto, a livello di bacino, degli effetti a monte e a valle delle misure di riduzione del rischio di alluvioni non in prossimità dei confini nazionali, ed estendere la pratica delle consultazioni pubbliche internazionali.

6. CONCLUSIONI

Nel complesso, le conoscenze e le relazioni relative alla direttiva quadro in materia di acque sono migliorate significativamente rispetto al ciclo precedente. È aumentato il numero di Stati membri che hanno presentato le relazioni entro i termini previsti e le informazioni contenutevi erano più complete, pertinenti e affidabili.

La conformità agli obiettivi della direttiva quadro in materia di acque è in progressivo aumento. Sebbene in diversi Stati membri si siano prese buone misure politiche e siano stati realizzati investimenti finanziari, in molti bacini idrografici occorrerà attendere ancora per ottenere miglioramenti nella qualità dell'acqua. In effetti, mentre la stragrande maggioranza dei corpi idrici sotterranei ha raggiunto un buono stato, nel caso dei corpi idrici superficiali meno della metà è in buono stato, nonostante le tendenze registrate per diversi singoli elementi e sostanze qualitative sottostanti siano più positive.

Molto resta da fare per realizzare completamente gli obiettivi della direttiva quadro sulle acque e delle direttive correlate, innanzitutto da parte degli Stati membri. Gli Stati membri potranno trarre beneficio da un maggiore coinvolgimento di tutti gli attori pertinenti del mercato e della società civile, al fine di assicurare una migliore applicazione del principio "chi inquina paga". I fondi dell'UE continueranno a sostenere le iniziative dirette all'attuazione, anche con il finanziamento di ricerca e innovazione, nonché le iniziative[29] tese alla realizzazione del mercato unico digitale dei servizi idrici[30]. Il cammino verso il pieno conseguimento degli obiettivi della direttiva quadro sulle acque entro il 2027, termine a partire dal quale le possibilità di esenzione sono limitate, sembra per il momento molto complesso. Le relazioni hanno infatti dimostrato che, nonostante il fatto che verranno prese altre misure sino al 2021, ne occorreranno molte di più successivamente.

[29] I progetti pertinenti incentrati sullo sviluppo di soluzioni, quali i sistemi di supporto delle decisioni per la misurazione di qualità e quantità delle risorse idriche, dell'interoperabilità tra i sistemi di informazione relativi alle risorse idriche a livello dell'UE e nazionale e dell'efficacia nella gestione delle risorse idriche, sono presentati nel Cluster ICT4Water: https://www.ict4water.eu/

[30] Come illustrato nel piano di azione per un mercato unico digitale dei servizi idrici. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ict4wateractionplan2018.pdf

Per la direttiva sulle alluvioni sono state prese misure estremamente importanti. Pur trattandosi del primo ciclo di piani di gestione del rischio di alluvioni, risulta chiaramente che gli Stati membri hanno sposato sostanzialmente la nozione di gestione del rischio di alluvioni, nonostante le differenze nel livello pratico di elaborazione. Realizzare l'obiettivo principale della direttiva sulle alluvioni, ossia ridurre le potenziali conseguenze avverse causate da alluvioni di grande portata, richiederà sforzi costanti da parte degli Stati membri nei cicli successivi.

La Commissione seguirà come opportuno le azioni intraprese dagli Stati membri per dare seguito alle raccomandazioni contenute nella presente relazione e nei documenti che l'accompagnano, al fine di assicurare una migliore attuazione dei requisiti previsti dalle direttive in materia di acque e di alluvioni. Sarà altresì rafforzato il rispetto degli obblighi giuridici relativi alle principali pressioni sull'ambiente acquatico, quali quelli fissati delle direttive sui nitrati e sul trattamento delle acque reflue urbane.

Oltre a continuare il lavoro con gli Stati membri, la Commissione si impegnerà con i cittadini e tutti i pertinenti portatori di interessi per promuovere la conformità, anche attraverso il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE. Ove possibile, la presentazione delle relazioni sarà snellita o semplificata. Si porrà attenzione sulle nuove sostanze inquinanti, come ad esempio le microplastiche e i farmaci.

La presente relazione andrà a integrare il controllo dell'adeguatezza della legislazione dell'UE in materia di acque attualmente in corso e la valutazione della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane. Contribuisce altresì a valutare i progressi realizzati verso il raggiungimento degli obiettivi del 7° programma di azione dell'UE in materia di ambiente e dell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

I cambiamenti climatici hanno un'incidenza sempre maggiore sulle risorse idriche europee. La conformità alla legislazione dell'UE in materia di acque sta già contribuendo alla gestione degli effetti dei cambiamenti climatici, consentendo di prevedere più casi di siccità e alluvioni. Le politiche dell'UE in materia di acque hanno un notevole potenziale di mitigazione dei cambiamenti climatici, a condizione che siano prese sin da ora misure efficaci.