COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 15.12.2021
COM(2021) 970 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

relativa all'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2006/60/CE), della direttiva sugli standard di qualità ambientale (2008/105/CE modificata dalla direttiva 2013/39/UE) e della direttiva sulle alluvioni (2007/60/CE)

Attuazione dei programmi di misure previsti
Nuove sostanze prioritarie
Valutazioni preliminari sul rischio di alluvioni e aree a potenziale rischio significativo di alluvioni

{SWD(2021) 970 final} - {SWD(2021) 971 final}

1. Introduzione

Con l'adozione del Green Deal europeo[1] l'UE ha preso misure fondamentali per affrontare le crisi simultanee e interconnesse causate dai cambiamenti climatici, i rischi per la salute, la perdita di biodiversità e l'inquinamento in tutti i comparti ambientali. La gestione sostenibile della qualità e della quantità delle risorse idriche svolge un ruolo cruciale nella risposta a tali crisi, basandosi sul quadro legislativo vigente e sull'attuazione ambiziosa del Green Deal europeo e delle iniziative che ne sono conseguite. I finanziamenti attualmente disponibili per attuare i piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri rappresentano un sostegno aggiuntivo, in grado di aiutarli a far fronte alle pressioni esistenti relative alla qualità e alla quantità di acque dolci, stimolando nel contempo la transizione verso un'economia europea pulita, circolare e senza emissioni di carbonio, nel rispetto del principio del "non nuocere".

Nel 2021 l'Europa ha assistito ancora una volta all'impatto di eventi estremi legati all'acqua, aggravati dagli effetti dei cambiamenti climatici: gravi alluvioni nei bacini idrografici del Reno e della Mosa e ondate di caldo e incendi boschivi senza precedenti hanno causato la tragica perdita di vite umane e molti miliardi di euro di danni. Sebbene siano legati solo in parte alle politiche per una corretta gestione delle risorse idriche, tali eventi mettono in luce l'importanza di una migliore gestione delle acque dolci, perseguita ormai da tempo in modo costante, anche al di là dei confini nazionali.

La direttiva quadro sulle acque[2] fornisce il quadro principale e gli obiettivi complessivi per quanto riguarda la politica europea in materia di acque e il raggiungimento di un buono stato delle acque superficiali e sotterranee. La direttiva sugli standard di qualità ambientale[3] e la direttiva sulle acque sotterranee[4] integrano la direttiva quadro sulle acque per quanto riguarda gli standard relativi rispettivamente alle acque superficiali e a quelle sotterranee. Il controllo dell'adeguatezza del 2019 sulla legislazione dell'UE in materia di acque[5], incentrato su queste tre direttive e sulla direttiva sulle alluvioni[6], ha concluso che il quadro legislativo vigente è in linea di massima idoneo allo scopo, con alcuni margini di miglioramento. Ha inoltre stabilito che per raggiungere gli obiettivi della direttiva quadro sulle acque e della direttiva sulle alluvioni saranno necessari finanziamenti sufficienti, un'attuazione più rapida e una migliore integrazione di tali obiettivi nella legislazione settoriale. Alcune carenze della legislazione e misure possibili in materia di sostanze chimiche saranno esaminate nella valutazione di

[1] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it
[2] Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1.
[3] Direttiva 2008/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, GU L 348 del 24.12.2008, pag. 84, modificata dalla direttiva 2013/39/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 agosto 2013, GU L 226 del 24.8.2013, pag. 1.
[4] Direttiva 2006/118/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento (GU L 372 del 27.12.2006, pag. 19).
[5] https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/index_it.htm.
[6] Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, GU L 288 del 6.11.2007, pag. 27.

impatto in corso relativa agli elenchi di sostanze presenti nelle acque superficiali e sotterranee[7].

La presente relazione mira a fornire ulteriori informazioni e rappresenterà un altro strumento di verifica dei progressi compiuti nell'attuazione complessiva della legislazione, un punto di partenza verso la valutazione della prossima generazione (2022-2027) di piani di gestione dei bacini idrografici e piani di gestione del rischio di alluvioni.

Comprende la valutazione, da parte della Commissione, delle recenti relazioni obbligatorie degli Stati membri in materia di acque riguardanti:

- i progressi compiuti nell'attuazione dei programmi di misure ai sensi della direttiva quadro sulle acque, secondo ciclo (2016-2021);
- il monitoraggio delle sostanze prioritarie nelle acque superficiali aggiunte all'elenco ai sensi della direttiva sugli standard di qualità ambientale nel 2013;
- il riesame e l'aggiornamento delle valutazioni preliminari del rischio di alluvioni dal primo ciclo della direttiva sulle alluvioni (2016-2021).

2. Relazioni

Nel 2019 la Commissione ha valutato il secondo ciclo di piani di gestione dei bacini idrografici nell'ambito della direttiva quadro sulle acque (che dovevano essere presentati entro dicembre 2015)[8]. Le relazioni provvisorie sull'attuazione dei programmi di misure dovevano essere presentate entro dicembre 2018. Ai sensi dell'articolo 18 della direttiva quadro sulle acque, la Commissione deve informare il Parlamento e il Consiglio sui progressi compiuti nell'attuazione dei programmi di misure entro tre anni dalla sua relazione di valutazione dei piani di gestione dei bacini idrografici. Tutti gli Stati membri hanno riferito in merito all'attuazione provvisoria dei rispettivi programmi di misure.

Per quanto riguarda la direttiva sugli standard di qualità ambientale, la presente relazione valuta i progressi compiuti nell'attuazione dei requisiti relativi alle 12 nuove sostanze aggiunte all'elenco delle sostanze prioritarie nelle acque superficiali, stabiliti nel 2013. In particolare, la direttiva 2008/105/CE, modificata dalla direttiva 2013/39/UE, articolo 3, paragrafo 1 bis, punto ii), prevede che gli Stati membri elaborino e presentino alla Commissione un programma di monitoraggio supplementare e un programma preliminare di misure relative alle nuove sostanze aggiunte all'elenco. Tutti gli Stati membri hanno presentato una relazione sulle nuove sostanze prioritarie.

Infine, per quanto riguarda il secondo ciclo di relazioni della direttiva sulle alluvioni, ai sensi dell'articolo 14 gli Stati membri erano tenuti a riesaminare e aggiornare entro il 22 dicembre 2018 le rispettive valutazioni preliminari del rischio di alluvioni relative al primo ciclo. Entro il 22 marzo 2019 era prevista la presentazione di una relazione alla Commissione. Quasi tutti

[7] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12662-Gestione-integrata-delle-risorse-idriche-elenchi-riveduti-degli-inquinanti-delle-acque-superficiali-e-sotterranee_it
[8] https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm.

gli Stati membri hanno presentato una relazione sugli aggiornamenti delle prime valutazioni preliminari sul rischio di alluvioni[9].

3. Secondo programma di misure – valutazione provvisoria

L'articolo 11 della direttiva quadro sulle acque prevede che gli Stati membri elaborino programmi di misure per ciascun distretto idrografico e che ne specifichino il contenuto, che consiste in misure di base (articolo 11, paragrafo 3) e misure supplementari (articolo 11, paragrafo 4), nonché in altre misure (articolo 11, paragrafo 5) se necessario.

Agli Stati membri è stato chiesto di presentare relazioni sui progressi compiuti nell'attuazione dei rispettivi "tipi chiave di misure" (Key Types of Measures, KTM). I tipi chiave di misure sono misure frequenti prese per ridurre le pressioni, come la rimozione degli ostacoli dai fiumi, l'aggiornamento dei programmi di trattamento delle acque reflue, l'eliminazione graduale delle sostanze prioritarie ecc.[10].

Tale valutazione dei programmi di misure riflette la situazione presentata nella banca dati del sistema di informazione sulle acque per l'Europa (WISE). Ove possibile è stata effettuata un'analisi separata delle misure di base ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva quadro sulle acque e delle misure supplementari e aggiuntive ai sensi dell'articolo 11, paragrafi 4 e 5, della direttiva quadro sulle acque.

Spesso non è possibile confrontare direttamente i dati contenuti nei piani di gestione dei bacini idrografici e nei programmi di misure del 2018 a causa di problemi metodologici come la modifica delle misure, l'uso di anni di riferimento diversi e le variazioni dei limiti dei corpi idrici. Tuttavia le informazioni fornite per il 2016 e il 2018 e le previsioni per il 2021 forniscono comunque dati quantitativi sui progressi compiuti nell'attuazione dei programmi di misure. Il presente documento e il documento di lavoro associato rispecchiano il più possibile tali dati.

Situazione complessiva

A metà del ciclo 2016-2021 l'attuazione delle misure era in corso in tutti gli Stati membri, in alcuni casi con ritardi. Rispetto ai programmi di misure del 2015 tutti gli Stati membri hanno indicato i tipi chiave di misure e alcuni[11] hanno completato le rispettive relazioni, tenendo conto dei relativi distretti idrografici. La maggior parte degli Stati membri ha compiuto progressi nell'individuare le lacune da colmare per raggiungere un buono stato per ciascuna pressione significativa e il livello di attuazione delle misure necessario per raggiungere tale buono stato. Per quanto riguarda i 18 Stati membri che hanno presentato dati in grado di consentire un'analisi e un raffronto più approfonditi è possibile notare che tre di essi[12] hanno raggiunto tra il 70 % e il 100 % degli obiettivi relativi ai distretti idrografici, mentre in altri

[9] Diversi Stati membri non hanno presentato la loro relazione entro il termine stabilito. La Commissione ha avviato procedure di infrazione per l'invio tardivo delle relazioni. Ad oggi solo due procedure d'infrazione sono ancora in corso.
[10] L'elenco dei tipi chiave di misure è riportato nel documento WFD Reporting Guidance 2022, pag. 387.
[11] Danimarca, Grecia, Croazia e Slovenia.
[12] Estonia, Lettonia, Malta.

quattro[13] il 30-80 % degli indicatori suggerisce un avvicinamento all'obiettivo per colmare le lacune. In un altro Stato membro[14] gli obiettivi sono stati raggiunti in 16 distretti idrografici su 25. Si tratta di un miglioramento incoraggiante che permetterà una migliore individuazione delle misure e determinazione della priorità assegnata a tali misure.

Negli Stati membri che hanno individuato altre pressioni oltre a quelle significative sono state istituite misure per affrontare tali pressioni, sono state in generale identificate le lacune da colmare per il raggiungimento del buono stato e sono stati elaborati indicatori per individuare il livello di attuazione necessario per raggiungere il buono stato.

[13] Austria, Repubblica ceca, Francia e Portogallo.
[14] Spagna.

Stato membro	Distretto idrografico	Tutte le misure completate	Tutte le misure previste completate	Alcune misure completate	Alcune misure previste completate	Nessuna misura completata
AT	3			3		
BE	8	1		5	1	1
BG	4			1	3	
CY	1			1		
CZ	3			3		
DE	10			10		
DK	4				4	
EE	3			3		
EL	14			14		
ES	25			25		
FI	8		8			
FR	14			7	7	
HR	2			2		
HU	1		1			
IE	3			3		
IT	8		1	3	4	
LT	4				4	
LU	2			2		
LV	4				4	
MT	1			1		
NL	4			4		
PL	10				10	
PT	10			9	1	
RO	1			1		
SE	5				5	
SI	2			2		
SK	2			2		

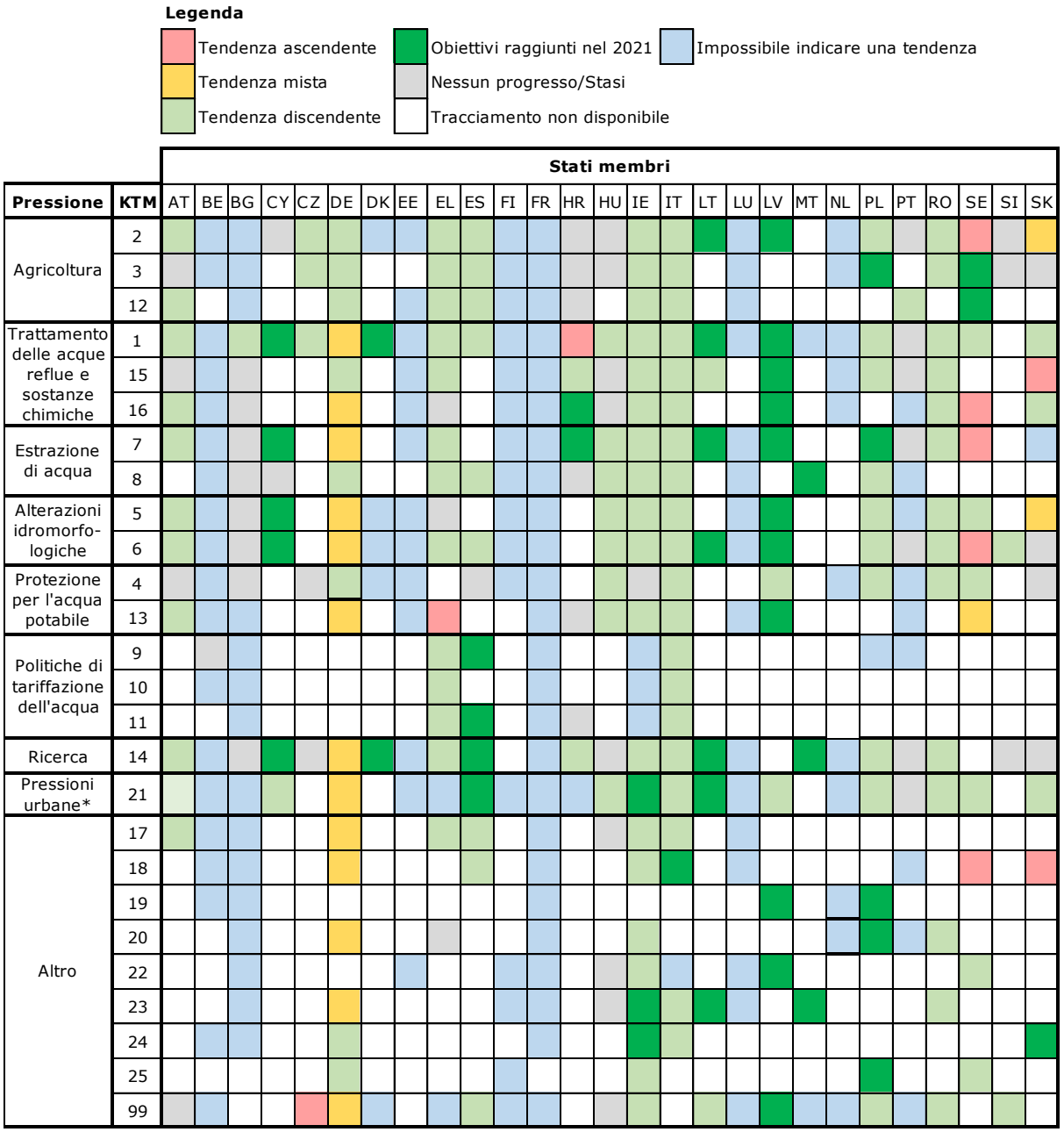
Tabella 1: stato e progressi relativi ai distretti idrografici dal secondo ciclo di piani per la gestione dei distretti idrografici.

Gli Stati membri hanno segnalato anche gli ostacoli incontrati nell'attuazione dei rispettivi programmi di misure. Come risulta dalla tabella 2, i principali ostacoli sono la mancanza di finanziamenti, i ritardi e i problemi di governance.

		Ostacoli							
Stato membro	Distretto idrografico	Governance	Ritardi	Mancanza di fondi	Mancanza di meccanismi	Mancanza di misure	Inefficienza dal punto di vista dei costi	Eventi estremi	Altro
AT	3								
BE	8		3	3	2				2
BG	4		4		1	1			
CY	1								
CZ	3	3	3	3	3		3	3	
DE	10		10	4	10	9	7	4	10
DK	4		4						4
EE	3		3	3	3				
EL	14		14						
ES	25	25	25	25	25				
FI	8			8	8				
FR	14	14	14	14	14				14
HR	2		2	2	2				
HU	1	1	1	1	1	1		1	1
IE	3	3		3			3		3
IT	8	5	5	8	7	1	2	6	
LT	4								
LU	2							1	2
LV	4			4				4	
MT	1		1						
NL	4		4	4			4		4
PL	10	3	3	3	3	4	4	2	5
PT	10		8	9			8	8	
RO	1		1	1	1		1		1
SE	5				5				
SI	2			2					
SK	2		2	2			2		2

Tabella 2: ostacoli all'attuazione dei programmi di misure per i distretti idrografici

La tabella 3 riassume le tendenze previste relative al conseguimento degli obiettivi per le diverse pressioni e i tipi chiave di misure pertinenti, basate sulle previsioni degli Stati membri a metà della seconda fase del ciclo (2018-2021). Una tendenza ascendente indica l'allontanamento dagli obiettivi degli atti legislativi, mentre una tendenza discendente indica che le lacune da colmare per il raggiungimento dell'obiettivo si stanno riducendo.



**Inquinamento derivante da zone urbane, trasporti e infrastrutture*

Tabella 3: progressi previsti sui tipi chiave di misure relativi al 2018-2021

3.1 Lotta all'inquinamento

Con il Green Deal europeo la lotta contro l'inquinamento ha assunto un ruolo di primo piano. La strategia tesa verso un inquinamento zero si è tradotta in un piano d'azione globale per l'inquinamento zero[15] e nella strategia in materia di sostanze chimiche sostenibili[16]. La strategia "dal produttore al consumatore"[17] (incentrata, tra le altre cose, sulla riduzione delle perdite di nutrienti e dei pesticidi e sull'aumento dell'agricoltura biologica) e la strategia farmaceutica[18] (che tra le altre cose mira a ridurre la presenza di antibiotici nell'ambiente) contribuiranno ad accelerare la riduzione dell'inquinamento delle acque.

Inquinamento provocato dall'agricoltura

L'agricoltura è considerata uno dei principali fattori che impediscono di raggiungere un buono stato dei corpi idrici dell'UE. Può causare un inquinamento diffuso nelle acque superficiali e sotterranee tramite i nitrati e i pesticidi[19]. Oltre all'inquinamento diffuso, anche l'estrazione di acqua per usi agricoli rappresenta una notevole pressione che impedisce di raggiungere un buono stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei.

Gli Stati membri stanno lavorando soprattutto a misure volte a ridurre l'inquinamento da nutrienti derivante dall'agricoltura (KTM 2), ridurre l'inquinamento da pesticidi derivante dall'agricoltura (KTM 3) e istituire servizi di consulenza nel settore agricolo (KTM 12). Dalle relazioni emerge inoltre che tutti gli Stati membri prevedono norme generali relative agli scarichi provenienti dall'attività agricola.

Dieci Stati membri attuano tali norme su tutto il loro territorio, altri applicano norme diverse nei vari distretti idrografici o, in due casi, solo in zone vulnerabili ai nitrati. Stando a quanto riferito dagli Stati membri, la situazione è piuttosto positiva per quanto riguarda il tipo chiave di misure 2, con una riduzione delle lacune negli indicatori; ciò significa che le misure sono efficaci nel migliorare lo stato e nel colmare le lacune per il raggiungimento del buono stato. Tuttavia tali risultati non sono seguiti da alcuna tendenza ravvisabile, il che suggerisce che le pressioni non sono efficaci nel migliorare lo stato delle acque e che in tali casi occorrono maggiori sforzi. Per quanto riguarda i tipi chiave di misure 3 e 12 il quadro non è omogeneo, poiché molti Stati membri non presentano relazioni in merito o non tengono traccia di tali tipi chiave di misure. Nei casi in cui avviene un tracciamento è indicata una diminuzione della maggior parte delle lacune negli indicatori, ma senza che un numero significativo di Stati membri riferisca tendenze ravvisabili. Ciò significa che le pressioni nel quadro di tali tipi chiave di misure non sono efficaci nel migliorare lo stato delle acque e che in tali casi occorrono maggiori sforzi.

[15] https://ec.europa.eu/environment/strategy/zero-pollution-action-plan_en.
[16] https://ec.europa.eu/environment/strategy/chemicals-strategy_en.
[17] EUR-Lex - 52020DC0381 - IT - EUR-Lex (europa.eu).
[18] https://ec.europa.eu/health/human-use/strategy_it.
[19] EEA 2018 water assessment — Agenzia europea dell'ambiente (europa.eu).

Le misure adottate dagli Stati membri nel quadro dei rispettivi programmi di misure comprendono misure derivanti dalla direttiva Nitrati[20] (l'ultima relazione sull'attuazione di tale direttiva[21] raccomanda di potenziare le misure nelle aree inquinate), e misure che si inseriscono nei piani strategici della nuova politica agricola comune (PAC), che devono essere presentati alla Commissione al più tardi il 1º gennaio 2022. Una recente relazione della Corte dei conti europea ha analizzato in che misura la PAC e la politica dell'UE in materia di acque promuovano l'uso sostenibile delle risorse idriche nel settore agricolo[22]. La Commissione ritiene che la PAC contribuisca all'obiettivo attraverso vari strumenti e misure. La nuova PAC rappresenta un'importante opportunità per aumentare il livello di ambizione e finanziare ulteriori misure che favoriscano la gestione sostenibile delle risorse idriche nel settore agricolo tramite i nuovi regimi ecologici di cui al pilastro I e il programma di sviluppo rurale di cui al pilastro II. La nuova PAC è incentrata su nove obiettivi specifici definiti all'articolo 6 della proposta della Commissione[23], di cui tre a beneficio dell'ambiente[24]. Nell'elaborazione dei propri piani gli Stati membri devono contribuire al conseguimento di tali obiettivi specifici. Sono inoltre tenuti a contribuire agli obiettivi del Green Deal, compreso l'obiettivo della strategia "dal produttore al consumatore" relativo alla riduzione del 50 % delle perdite di nutrienti e alla riduzione del 50 % dell'uso complessivo dei pesticidi chimici e dei rischi ad essi correlati; tal obiettivi sono presentati insieme ad altri nelle raccomandazioni sulla PAC[25] inviate agli Stati membri.

Inquinamento derivante dalle attività domestiche e industriali

Dalle relazioni emerge una tendenza positiva, in particolare per quanto riguarda le misure relative alla costruzione o agli ammodernamenti di impianti di trattamento delle acque reflue (KTM 1)[26], all'abbandono graduale delle sostanze prioritarie o delle sostanze pericolose prioritarie (KTM 15) e agli ammodernamenti o miglioramenti degli impianti di trattamento

---

[20] Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dell'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1.

[21] EUR-Lex - 52021DC1000 - IT - EUR-Lex (europa.eu).

[22] Relazione speciale n. 20/2021: Utilizzo idrico sostenibile in agricoltura: i fondi della PAC promuovono più verosimilmente un maggiore utilizzo dell'acqua, anziché una maggiore efficienza, settembre 2021. https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=59355.
La Commissione ritiene che la PAC abbia contribuito a conseguire gli obiettivi della direttiva quadro sulle acque attraverso vari meccanismi, in particolare tramite la condizionalità, un pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente e l'inverdimento, pagamenti ai beneficiari per compensare i costi e il mancato guadagno derivanti dall'attuazione della direttiva quadro sulle acque, e gli investimenti e il sostegno allo sviluppo rurale.

[23] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), COM(2018) 392 final.

[24] **Obiettivo specifico 4** – Contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, anche attraverso la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e il miglioramento del sequestro del carbonio, nonché promuovere l'energia sostenibile; **obiettivo specifico 5** – Favorire lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali come l'acqua, il suolo e l'aria, anche attraverso la riduzione della dipendenza chimica; **obiettivo specifico 6** – Contribuire ad arrestare e invertire la perdita di biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi.

[25] Piani strategici della PAC |Commissione europea (europa.eu).

[26] Dalle relazioni di 18 Stati membri risulta che essi stanno compiendo buoni progressi nel colmare le loro lacune.

delle acque reflue industriali (KTM 16). Quasi tutti gli Stati membri dispongono di un sistema di autorizzazioni o di concessione di permessi per il controllo degli scarichi di acque reflue da fonti puntuali, che si applica sia alle acque sotterranee che a quelle superficiali. Ciononostante almeno la metà degli Stati membri consente ancora scarichi di piccola entità, anche se in alcuni casi è necessario registrarli. Quasi tutti gli Stati membri hanno adottato misure per eliminare l'inquinamento che raggiunge le acque superficiali.

La revisione programmata della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane[27] (proposta della Commissione nel 2022) dovrebbe ridurre ulteriormente le sostanze inquinanti nelle acque superficiali e sotterranee europee, da un lato aumentando il volume di acque reflue a cui si applica la direttiva e dall'altro facendo in modo che una maggiore quantità di acque reflue sia trattata con tecnologie avanzate. Il nuovo approccio basato sui rischi della direttiva riveduta sull'acqua potabile[28] favorirà le interazioni tra i gestori dell'acqua e gli operatori responsabili dell'attuazione della direttiva quadro sulle acque.

Analogamente, la revisione programmata della direttiva sulle emissioni industriali[29] (proposta della Commissione nel 2022) dovrebbe migliorare il rispetto degli standard di qualità delle acque per quanto riguarda sia gli scarichi diretti che quelli indiretti ed evidenziare la necessità di un sistema di gestione ambientale per affrontare la questione del riutilizzo delle risorse idriche e dell'uso efficiente delle risorse.

Nuove sostanze prioritarie

È stata effettuata una valutazione separata dello stato attuale per quanto riguarda il monitoraggio e le misurazioni delle nuove sostanze presentate nella direttiva sugli standard di qualità ambientale del 2013. Ai sensi della direttiva sugli standard di qualità ambientale del 2013 tutti gli Stati membri dovrebbero monitorare 12 sostanze aggiuntive[30].

La maggior parte degli Stati membri monitora già le 12 sostanze aggiunte nel 2013. Quattro Stati membri[31] hanno presentato relazioni in merito allo stato chimico di tutte le sostanze monitorate e hanno definito tipi chiave di misure per tutte le sostanze che non rispettano gli standard di qualità ambientale. Altri 11 Stati membri hanno presentato relazioni sulla maggior parte delle sostanze monitorate e definito tipi chiave di misure per tutte le sostanze che non rispettano gli standard di qualità ambientale. Per quanto riguarda gli altri Stati membri le informazioni erano incomplete, con distretti idrografici e/o sostanze mancanti. In alcuni casi le sostanze sono state monitorate in una matrice diversa da quella descritta nella direttiva sugli standard di qualità ambientale. Spesso non sono state fornite informazioni sulla derivazione di tali sostanze in questa matrice.

---

[27] Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, GU L 135 del 30.5.1991, pag. 40.
[28] Direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, GU L 435 del 23.12.2020, pag. 1.
[29] Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), GU L 334 del 17.12.2010, pag. 17.
[30] Sostanze aggiunte nel 2013: dicofol, acido perfluorottano solfonico e derivati, chinossifen, diossine e composti diossina-simili, aclonifen, bifenox, cibutrina, cipermetrina, diclorvos, esabromociclododecano, eptacloro ed eptacloro epossido, terbutrina.
[31] Croazia, Estonia, Slovacchia e Svezia.

Nel 2022 la Commissione proporrà una revisione dell'elenco di sostanze presenti nelle acque superficiali e sotterranee. Ciò potrebbe comportare l'aggiunta di altri pesticidi, sostanze farmaceutiche e sostanze chimiche industriali all'elenco di sostanze le cui emissioni in acqua devono essere ridotte o eliminate.

3.2 Migliorare l'efficienza idrica

Nell'ambito del Green Deal l'efficienza idrica è ormai una parte importante dell'agenda politica dell'UE. Il piano d'azione per l'economia circolare[32] ha evidenziato il ruolo futuro del regolamento sulle prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua[33], che favorirà il ricorso a fonti d'acqua alternative per l'irrigazione nell'ambito della gestione integrata delle risorse idriche. Il piano d'azione ha anche annunciato che la Commissione favorirà l'efficienza idrica nei cicli industriali (per esempio con una revisione della direttiva sulle emissioni industriali). La strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici del 2021[34] promuove la tutela dell'accesso alle acque dolci e una maggiore efficienza dell'uso delle risorse idriche in tutti i settori, e ha annunciato che la Commissione contribuirà a ridurre il consumo di acqua aumentando gli obblighi di risparmio idrico dei prodotti. La transizione verso tecnologie e pratiche di risparmio idrico deve essere sostenuta da strumenti economici pertinenti.

Attraverso la direttiva riveduta sull'acqua potabile (articolo 4, paragrafo 3), gli Stati membri dovranno adottare misure per affrontare la questione degli elevati tassi di perdite, attualmente molto concreta. Le iniziative dell'ondata di ristrutturazioni e del Bauhaus europeo[35] si occupano di efficienza idrica nel settore dell'edilizia. Inoltre la strategia sulla biodiversità per il 2030[36] prevede che le autorità degli Stati membri riesaminino i permessi di estrazione e arginamento delle acque per ristabilire i flussi ecologici. L'obiettivo è raggiungere un buono stato o un buon potenziale di tutte le acque superficiali e un buono stato di tutte le acque sotterranee, al più tardi entro il 2027.

L'*efficienza idrica* era e continua ad essere di massima priorità per gli Stati membri. Oltre la metà di essi ha adottato misure nel ciclo precedente (2010-2015) e continuerà a farlo in futuro. Altri dieci hanno adottato misure nel ciclo precedente ma non hanno presentato ulteriori piani per l'adozione di misure in futuro.

La maggior parte degli Stati membri ha indicato l'estrazione e la deviazione dei flussi come principali pressioni. Le misure più pertinenti associate alla riduzione delle pressioni e degli effetti derivanti dalle estrazioni sono il miglioramento del regime di flusso e/o la costituzione di flussi ecologici minimi (KTM 7 indicato nella sezione sull'idromorfologia) e misure relative all'efficienza idrica, misure tecniche per l'irrigazione, l'industria, l'energia e le famiglie (KTM 8). Quasi la metà degli Stati membri ha dichiarato di aver adottato tali misure quantitative. Inoltre, in previsione del nuovo regolamento sulle prescrizioni minime per il

---

[32] https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_en.
[33] Regolamento (UE) 2020/741 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2020, recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua, GU L 177 del 5.6.2020, pag. 32.
[34] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082&from=IT.
[35] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1603122220757&uri=CELEX:52020DC0662; https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_it.
[36] https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_it.

riutilizzo dell'acqua, 11 Stati membri hanno incluso il riutilizzo dell'acqua nei programmi di misure come modo per gestire le risorse idriche.

Si possono osservare progressi significativi per quanto riguarda le misure di base che affrontano la questione dell'*estrazione di acque*. Le relazioni degli Stati membri in merito all'estrazione mostrano che quasi tutti dispongono di un sistema di permessi o un registro per controllare le estrazioni di acque sotterranee e superficiali (cfr. grafico 1). Analogamente, la maggior parte degli Stati membri dispone di un sistema di concessioni, autorizzazioni e/o rilascio di permessi per controllare l'arginamento delle acque e/o di un registro degli arginamenti. Circa la metà ha tuttavia riferito che le estrazioni di piccola entità sono esenti da controlli.



Grafico 1: permessi o registro per il controllo delle estrazioni di acque

Per quanto riguarda l'autorizzazione per il ravvenamento o l'accrescimento artificiale dei corpi idrici sotterranei (v. grafico 2), la maggior parte degli Stati membri ha adottato misure,

attuandole nel ciclo precedente, o ha previsto di adottarle nel ciclo attuale. Ciò consentirà loro di affrontare meglio le questioni della scarsità idrica e dell'inquinamento delle acque.

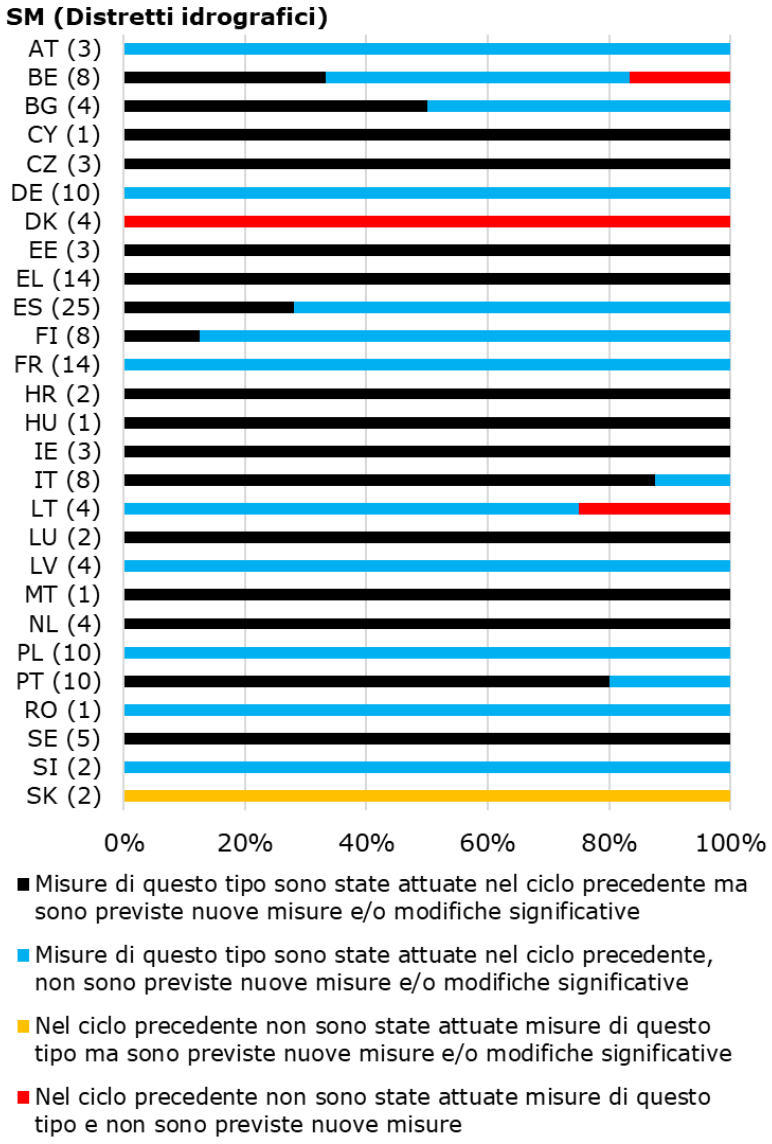


Grafico 2: autorizzazione per il ravvenamento o l'accrescimento artificiale dei corpi idrici sotterranei

3.3 Adattamento ai cambiamenti climatici

Considerato il sempre maggiore impatto dei cambiamenti climatici, le pressioni sulla disponibilità di una quantità sufficiente di acqua dolce dovrebbero aumentare[37]; sono pertanto

[37] https://www.eea.europa.eu/highlights/water-stress-is-a-major.

necessarie misure adeguate per garantire il conseguimento degli obiettivi della direttiva quadro sulle acque. Secondo le relazioni sull'adattamento ai cambiamenti climatici (KTM 24), solo sei Stati membri hanno dichiarato di aver intrapreso azioni per le acque superficiali e quattro hanno dichiarato di aver preso provvedimenti relativi alle acque sotterranee. La maggior parte degli Stati membri ha dichiarato che le principali pressioni erano l'inquinamento diffuso, l'estrazione o la deviazione delle acque, l'alterazione fisica e la presenza di dighe, barriere e chiuse. Le fonti puntuali sono un altro tipo di pressioni importanti.

3.4 Affrontare le pressioni idromorfologiche

Le alterazioni idromorfologiche continuano ad essere il principale tipo di pressione a cui sono sottoposti i corpi idrici. Grazie al Green Deal, e in particolare alla strategia sulla biodiversità per il 2030 e alla strategia per una mobilità sostenibile e intelligente[38], si sono create nuove opportunità per affrontare le pressioni idromorfologiche come le dighe, le briglie, l'alterazione dei livelli delle acque sotterranee ecc. L'obiettivo auspicato dalla strategia sulla biodiversità di recuperare 25 000 km di fiumi a scorrimento libero in Europa sottolinea l'importanza della riconnessione laterale e longitudinale dei fiumi per una piena reintegrazione degli ecosistemi.

La direttiva quadro sulle acque (articolo 11, paragrafo 3, lettera i)) prevede che gli Stati membri garantiscano *controlli sulle condizioni idromorfologiche* dei corpi idrici, che possono consistere in un obbligo di autorizzazione preventiva o di registrazione. Le informazioni riferite e presentate di seguito indicano quali Stati membri dispongono di sistemi di concessione di permessi per controllare le modifiche fisiche ai corpi idrici.

[38] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12438-Sustainable-and-Smart-Mobility-Strategy_it.

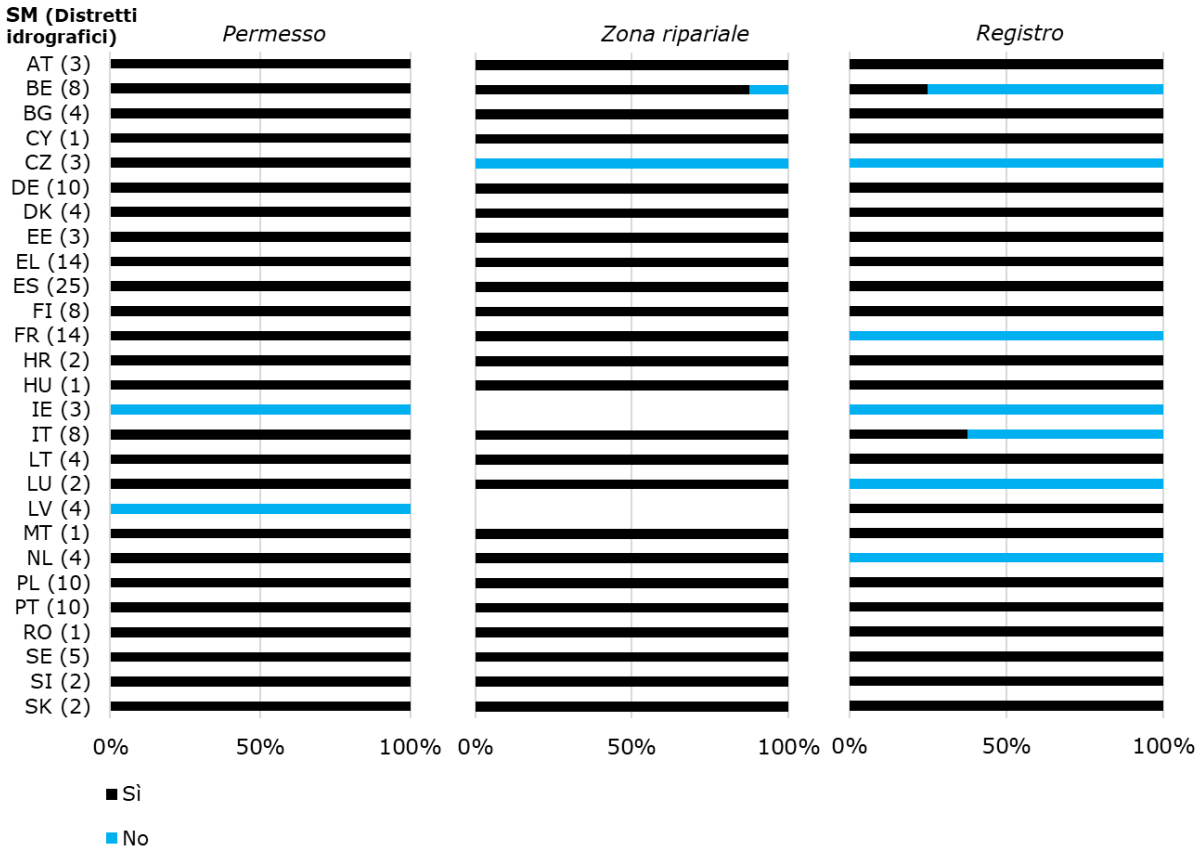


Grafico 3: permessi per controllare le modifiche fisiche ai corpi idrici.

Quasi tutti gli Stati membri dispongono di sistemi di concessione di permessi per controllare le modifiche fisiche ai corpi idrici. Tra questi, quasi tutti riguardano zone ripariali. La maggior parte degli Stati membri dispone di un registro delle modifiche fisiche.

Le misure più pertinenti in questo contesto sono il miglioramento della continuità longitudinale (KTM 5), altri miglioramenti idromorfologici oltre alla continuità longitudinale (KTM 6), miglioramenti del regime di flusso e dei flussi ecologici (KTM 7) e misure di ritenzione naturale delle acque (KTM 23).

20 Stati membri hanno comunicato di aver adottato misure per migliorare la continuità longitudinale (KTM 5) delle acque superficiali. La maggior parte di essi ha dichiarato che le dighe, le barriere e le chiuse costituiscono la principale pressione associata a tali misure.

Sette Stati membri[39] prevedono progressi nel conseguire la continuità longitudinale in base a misure la cui attuazione era prevista tra il 2018 e il 2021. Inoltre 2 Stati membri[40] prevedevano di conseguire tali obiettivi entro tale data.

[39] Austria, Ungheria, Irlanda, Italia, Polonia, Romania e Svezia.
[40] Cipro e Lettonia.

La maggior parte degli Stati membri ha dichiarato di aver adottato misure per migliorare l'idromorfologia oltre alla continuità longitudinale (KTM 6) per quanto riguarda le acque superficiali, e quattro Stati membri hanno dichiarato lo stesso per quanto riguarda le acque sotterranee. Nella maggior parte dei casi tali misure mirano ad affrontare le pressioni legate alle alterazioni fisiche del canale, del letto, della zona ripariale e/o della riva.

Gli Stati membri sono tenuti prima di tutto a individuare obiettivi in termini di flusso ecologico (un prerequisito per raggiungere un buono stato nei fiumi) dei loro corpi idrici e poi ad attuare tutte le misure necessarie a conseguire tali obiettivi (raggruppate nel KTM 7), tra cui ridurre le estrazioni o liberare una quantità sufficiente di acqua per le acque a valle durante il funzionamento delle dighe.

Nel secondo ciclo di piani di gestione dei bacini idrografici solo un numero molto limitato di Stati membri ha riferito di aver costituito e ristabilito flussi ecologici per tutti i corpi idrici pertinenti. La maggior parte degli Stati membri ha dichiarato che intendeva adoperarsi per colmare queste lacune nel ciclo attuale.

Le informazioni presentate in seguito nelle relazioni sui programmi di misure nel 2018 mostrano che sette Stati membri hanno individuato obiettivi relativi ai flussi ecologici per tutti i corpi idrici o per alcuni di essi. Si tratta di una situazione simile a quella riferita nel 2016, il che indica che non vi sono stati progressi tangibili. Gli altri Stati membri si stanno adoperando in tal senso, ma gli indicatori presentati non consentono di valutare i progressi nel dettaglio.

In termini di misure attuate per raggiungere un flusso ecologico, 20 Stati membri hanno dichiarato di aver adottato il tipo chiave di misure 7 per le acque superficiali, mentre solo cinque hanno dichiarato di averlo adottato per le acque sotterranee.

4. Seconde valutazioni preliminari del rischio di alluvioni

Ormai nell'UE esiste un quadro ben definito per la gestione del rischio di alluvioni, come attestato da una valutazione della Commissione pubblicata nel 2019[41].

Anche per quanto riguarda il secondo ciclo di attuazione (2016-2021), come primo passo nel quadro della direttiva sulle alluvioni sono state preparate valutazioni preliminari del rischio di alluvioni e individuate le aree a potenziale rischio significativo di alluvioni entro la fine del 2018. Le valutazioni preliminari sono basate principalmente sulle informazioni disponibili in merito alle alluvioni passate e sulle previsioni di possibili alluvioni future.

La Commissione ha esaminato il secondo ciclo di valutazioni preliminari del rischio di alluvioni effettuate dagli Stati membri[42]. Rispetto al ciclo precedente la metà degli Stati membri ha migliorato la raccolta dei dati e/o i metodi per effettuare le valutazioni preliminari

[41] A conferma di ciò, la Commissione europea ha effettuato una valutazione della direttiva sulle alluvioni e pubblicato i risultati nel 2019, https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/index_en.htm.
[42] Per quanto riguarda il primo ciclo (2010-2015), cfr. https://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm.

del rischio di alluvioni. In 12 Stati membri i criteri per individuare alluvioni future significative sono stati aggiornati in base alle metodologie attuali. Benché si parli sempre più delle alluvioni nelle aree urbane e dell'innalzamento del livello del mare, le alluvioni indicate con maggiore frequenza come fonte di gravi inondazioni sono ancora quelle fluviali (due terzi del totale). I dati dimostrano o suggeriscono che la grande maggioranza degli Stati membri prende in considerazione le conseguenze delle alluvioni future sulla salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e l'attività economica. L'attenzione all'ambiente e al patrimonio culturale risulta aumentata rispetto al primo ciclo, poiché la percentuale di aree a rischio potenzialmente significativo di alluvioni in cui l'ambiente e il patrimonio culturale non erano considerati pertinenti è diminuita di circa dieci punti percentuali. La situazione relativa alla registrazione degli effetti delle alluvioni è più chiara rispetto al primo ciclo: quasi due terzi degli Stati membri forniscono solide prove dell'uso di una metodologia chiara per la valutazione delle alluvioni passate. Tuttavia nel 60 % dei bacini idrografici dell'UE non vi sono dati relativi ai costi dei danni causati dalle alluvioni. Vi è perciò un margine di miglioramento, poiché raccogliere tali dati facilita il calcolo dei costi e dei benefici e la determinazione della priorità assegnata alle misure. La maggior parte degli Stati membri prende in considerazione gli sviluppi a lungo termine (dal punto di vista socioeconomico, delle infrastrutture e dell'uso del suolo), seppur con un grado di rigore differente. Vi sono anche dati che dimostrano che tutti gli Stati membri hanno tenuto conto dei cambiamenti climatici nelle rispettive valutazioni preliminari; si tratta di un miglioramento rispetto al primo ciclo, quando sei Stati non avevano preso in considerazione i cambiamenti climatici e per altri cinque la situazione non era chiara.

5. Costi e finanziamenti

La tabella 2 della sezione 3 mostra che i due principali fattori che secondo gli Stati membri ostacolano l'attuazione tempestiva sono la mancanza di fondi e i ritardi nel corso dell'attuazione dei progetti.

Benché le relazioni degli Stati membri sui costi e i finanziamenti dei programmi di misure risultino nel complesso disomogenee, uno studio realizzato da una società di consulenza stima[43] che le misure presentate nel secondo ciclo di piani di gestione dei bacini idrografici richiedano investimenti di almeno 142 miliardi di EUR. In questo caso i costi totali sono sottovalutati, poiché vi sono notevoli lacune in termini di dati e poiché la cifra stimata esclude i costi operativi e quelli di manutenzione delle infrastrutture. Per quanto riguarda i piani di gestione del rischio di alluvioni la stessa fonte stima che sia necessario un totale di 14 miliardi di EUR, e anche in questo caso si tratta molto probabilmente di una stima al ribasso. Gli Stati membri stanno utilizzando varie fonti di finanziamento, in particolare le tariffe per i servizi idrici e igienico-sanitari, i fondi dell'UE e i finanziamenti pubblici nazionali, e in misura minore le tasse sull'estrazione e sull'inquinamento. Nel complesso ricorrono in misura minore a investimenti privati (contributi) e alle forme di finanziamento più innovative come i sistemi di pagamento per i servizi degli ecosistemi.

[43] Woods &ACTeon (2021) "Economic data related to the implementation of the WFD and the FD and the financing of measures", relazione di prossima pubblicazione per conto della DG Ambiente.

Per quanto riguarda la capacità finanziaria del settore idrico, lo studio summenzionato ha evidenziato che circa la metà degli Stati membri ha un tasso di recupero dei costi finanziari superiore al 90 %. Secondo l'OCSE[44] in tutta l'UE gli utenti pagano circa il 70 % dei costi finanziari legati alla fornitura di servizi idrici (sotto forma di tariffe sull'acqua), mentre il settore pubblico finanzia il 30 % restante. Dalle due relazioni emerge che vi sono grandi differenze sia tra gli Stati membri che tra i macrosettori domestico, agricolo e industriale.

Inoltre il recupero dei costi ambientali e di quelli delle risorse risulta meno efficace. Una recente relazione della Corte dei conti europea[45] evidenzia le sfide legate ai costi dell'inquinamento. In particolare mostra quanto sia difficile recuperare l'aumento dei costi dei servizi idrici causato dall'inquinamento derivante da fonti diffuse. Un'applicazione più diffusa ed efficiente del principio "chi inquina paga" incentiverebbe maggiormente chi inquina a ridurre ed evitare l'inquinamento anche attraverso propri investimenti per l'ambiente. A giudicare dall'ampio numero di corpi idrici che non godono di un buono stato quantitativo[46], non sembra che sia considerata appieno la possibilità che i prezzi dell'acqua riflettano meglio l'effettiva scarsità delle risorse idriche; occorrono anche investimenti sostenuti nell'uso efficiente delle risorse idriche. Tali sforzi per ottenere incentivi ed efficienza contribuiscono a stabilire la quantità di investimenti di capitale necessari per una gestione sostenibile ed efficiente di risorse idriche sempre più scarse.

6. Conclusioni

La maggior parte degli Stati membri ha compiuto progressi nell'identificare le lacune da colmare per raggiungere un buono stato relative a ciascuna pressione significativa e il livello di attuazione delle misure necessario a raggiungere un buono stato dei corpi idrici. Si tratta di un miglioramento incoraggiante che permetterà una migliore individuazione delle misure e determinazione della priorità assegnata a tali misure. È stato possibile individuare progressi significativi nell'attuazione delle misure, in particolare in relazione alla lotta all'inquinamento nonché all'estrazione di acqua e all'efficienza idrica. È positivo notare che gli Stati membri stanno agendo per colmare le lacune. Ciononostante è evidente che vi è ancor molta strada da fare per conseguire appieno gli obiettivi della direttiva quadro sulle acque. In tale contesto vengono presentati diversi ostacoli che impediscono agli Stati membri di attuare tempestivamente le rispettive misure, principalmente la mancanza di finanziamenti adeguati.

Tenuto conto degli effetti attuali e futuri dei cambiamenti climatici, la sfida della gestione della quantità di risorse idriche diventa sempre più urgente in tutta Europa, e influisce sul conseguimento degli obiettivi della normativa in materia di acque. La direttiva sulle alluvioni fornisce all'UE un quadro giuridico idoneo allo scopo. Tuttavia per ridurre il rischio di alluvioni dove e quando ce n'è più bisogno serve un'attuazione scrupolosa e costante, che richiede una grande attenzione per un lungo periodo di tempo e una cooperazione transfrontaliera. Gli eventi drammatici verificatisi in Europa nell'estate del 2021 mostrano che c'è ancora molto da fare per ridurre in modo efficace il rischio di alluvioni.

---

[44] OCSE, "Financing Water Supply, Sanitation and Food Protection", 2020.

[45] Corte dei conti europea, relazione speciale n. 12/2021: "Il principio 'chi inquina paga' non è uniformemente applicato nelle diverse politiche e misure dell'UE", luglio 2021.

[46] 5ª relazione concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque e della direttiva sulle alluvioni, COM(2019) 95 final.

Affrontare il problema della scarsità delle risorse idriche è una questione altrettanto urgente. I modelli insostenibili di utilizzo delle risorse idriche in Europa sono aggravati dai cambiamenti climatici, che provocano una maggiore evaporazione e periodi più lunghi di siccità estrema che si aggiungono alla scarsità d'acqua già riscontrata in zone sempre più ampie d'Europa. Un'agenda variegata per la resilienza idrica deve essere parte della risposta nel contesto delle sfide mondiali relative a clima, salute, biodiversità e inquinamento.

Con il Green Deal europeo tale agenda per la resilienza idrica ha iniziato ad emergere, con particolare attenzione all'efficienza idrica in diverse revisioni legislative e strategie orizzontali come il piano d'azione per l'economia circolare e la strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici. Sulla questione si registrano progressi anche a livello settoriale, ad esempio nell'agricoltura, nel settore dell'energia e in quello dei trasporti; è essenziale che tali progressi siano ulteriormente rafforzati.

La tariffazione dell'acqua è uno strumento valido per migliorare l'efficienza idrica e contribuire a una gestione più efficace e sostenibile della domanda idrica: richiede una progettazione scrupolosa che renda giustizia alle condizioni locali e alle questioni sociali (ad esempio l'accesso delle famiglie vulnerabili ad acqua potabile di qualità e a prezzi accessibili, promosso dalla direttiva riveduta sull'acqua potabile); funziona al meglio se allineata a misure strategiche di riduzione dell'inquinamento e di sostegno all'innovazione e a investimenti nell'efficienza idrica.

Gli investimenti nel settore idrico sono soluzioni doppiamente vantaggiose, in quanto apportano benefici alle risorse idriche e alla biodiversità o alla natura in senso lato, e allo stesso tempo stimolano la ripresa e la creazione di nuovi posti di lavoro. Le risorse messe a disposizione degli Stati membri tramite INVEST EU e il quadro finanziario pluriennale dovrebbero pertanto essere sfruttate appieno. Con il sostegno del regolamento sulla tassonomia[47] per gli investimenti sostenibili, tali risorse possono fungere da catalizzatori per una trasformazione sistemica e contribuire a mobilitare finanziamenti da fonti nazionali e private. Orizzonte Europa fornisce ulteriori opportunità per investire nella ricerca e nell'innovazione nel settore idrico dell'UE e collegare meglio l'attuazione alle esigenze della società e dei cittadini[48].

L'Europa è arrivata a un punto di svolta nella gestione delle acque, e i prossimi piani di gestione dei bacini idrografici e del rischio di alluvioni devono essere presentati nella primavera del 2022. Non manca molto al 2027, anno in cui si esaurirà la maggior parte delle possibilità di esenzione dagli obblighi imposti dalla direttiva quadro sulle acque, e i corpi idrici dovranno essere in buono stato.

Poiché la maggior parte dei corpi idrici dell'UE non è in buono stato serve urgentemente un'accelerazione delle azioni da parte degli Stati membri. Al momento di adottare le misure

---

[47] Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili, GU L 198 del 22.6.2020, pag. 13.

[48] Compresa una nuova generazione di partenariati più ambiziosi e orientati al conseguimento di obiettivi (partenariato europeo per la sicurezza delle acque per il pianeta (Water4All), partenariato europeo per un'economia blu climaticamente neutra, sostenibile e produttiva) e missioni di ricerca e innovazione ("Oceani e acque", "Adattamento ai cambiamenti climatici" e "Salute del suolo").

necessarie, gli Stati membri e i portatori di interessi dovrebbero cogliere l'opportunità unica offerta dal Green Deal europeo per garantire un futuro all'insegna della resilienza idrica.