



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 22 novembre 2012
(OR. en)**

16547/12

**ENV 876
AGRI 778
ENER 482
IND 200
PROCIV 190**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 14 novembre 2012

Destinatario: Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.: COM(2012) 672 final

Oggetto: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni
Relazione sul riesame della politica europea in materia di carenza idrica e di siccità

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2012) 672 final.

All.: COM(2012) 672 final



Bruxelles, 14.11.2012
COM(2012) 672 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Relazione sul riesame della politica europea in materia di carenza idrica e di siccità

{SWD(2012) 380 final}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Relazione sul riesame della politica europea in materia di carenza idrica e di siccità

1. INTRODUZIONE

Nell'ultimo decennio sono aumentate le preoccupazioni dovute agli eventi di siccità e di carenza idrica nell'UE, in particolare per quanto riguarda gli squilibri di lungo termine nella domanda e nella disponibilità di acqua in Europa.

Nel 2003, in seguito a una delle siccità di maggior entità, che ha colpito oltre 100 milioni di persone, un terzo del territorio dell'UE, con un costo di almeno 8,7 miliardi di euro, il Consiglio dei ministri dell'UE ha chiesto alla Commissione europea di interessarsi a questo tipo di problematica nell'UE.

La Commissione ha risposto a questo invito per mezzo della comunicazione intitolata "Affrontare il problema della carenza idrica e della siccità nell'Unione europea"¹, che ha delineato una gerarchia dell'acqua, nella quale la gestione della domanda idrica occupa il primo posto, seguita dalle opzioni alternative di approvvigionamento solo una volta esaurito il potenziale di efficienza idrica. A tal fine la comunicazione ha identificato sette opzioni strategiche principali, illustrate individualmente alle sezioni da 3.1.1 a 3.1.7 in appresso.

La Commissione ha valutato i progressi compiuti nell'attuazione di tali strategie attraverso le relazioni annuali di follow-up del 2008, 2009 e 2010. La presente relazione corrisponde alla richiesta formulata nel 2007 dal Consiglio di valutare entro il 2012 se la strategia in questione abbia raggiunto gli obiettivi di ridurre la carenza idrica e la vulnerabilità ai periodi di siccità. La relazione intende inoltre esaminare se le azioni adottate per realizzare la direttiva quadro in materia di acque² abbiano contribuito ad affrontare il problemi di carenza idrica e di siccità. Tale valutazione si basa su diversi studi³ svolti dalla Commissione europea e sulla valutazione dei piani di gestione dei bacini idrografici degli Stati membri (PGBI). Si tratta di uno dei pilastri a sostegno dello sviluppo del piano della Commissione per la salvaguardia delle risorse idriche europee. Ulteriori informazioni sono reperibili nell'allegato documento di lavoro dei servizi della Commissione.

2. CARENZA IDRICA E SICCIÀ IN EUROPA

Nel 2011 e 2012 vaste regioni meridionali, occidentali e persino settentrionali sono state colpite da siccità. La siccità del 2011 è considerata la peggiore dell'ultimo secolo, con precipitazioni ridotte fino al 40% rispetto alla norma. In entrambi gli anni la disponibilità delle risorse idriche risultava fortemente ridotta durante la primavera e in vaste regioni dell'UE si erano adottate misure di razionamento idrico. Negli ultimi trent'anni gli episodi di siccità si sono notevolmente moltiplicati per numero ed effetti. Fra il 1976 e il 2006 il numero

¹ COM(2007) 414 definitivo.

² Direttiva 2000/60/CE, GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1.

³ http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/building_blocks.htm

di zone e persone colpite da siccità è aumentato di quasi il 20%, mentre il costo totale della siccità ha raggiunto 100 miliardi di euro.

Nel 2007 almeno l'11% della popolazione dell'UE e il 17% del suo territorio hanno vissuto l'esperienza della carenza idrica e il fenomeno mostra segni di peggioramento, considerato che una parte importante dei bacini idrografici può essere ritenuta a forte stress idrico tutto l'anno. Nei mesi estivi la carenza idrica è maggiormente pronunciata nell'Europa meridionale ma si sta rivelando un fenomeno frequente anche nei bacini settentrionali, compresi quelli britannici e tedeschi.

Le tendenze appaiono stabili. Una localizzazione modellizzata dei bacini colpiti da carenza idrica in estate e durante l'anno per il 2030 mostra che il numero dei bacini idrografici in sofferenza dovrebbe aumentare fino al 50%⁴.

Sia la siccità, sia la carenza idrica possono causare perdite economiche nei settori chiave che fanno uso di acqua, con impatti ambientali sulla biodiversità, la qualità dell'acqua, il deterioramento e la perdita di zone umide, congiuntamente a erosione, degrado del suolo e desertificazione. Alcuni effetti sono di breve termine e le condizioni si ripristinano rapidamente, mentre altri possono diventare permanenti.

3. STRATEGIA PER LA LOTTA ALLA CARENZA IDRICA E ALLA SICCIÀ IN EUROPA

Gli strumenti identificati nella comunicazione del 2007 e la direttiva quadro in materia di acque rappresentano entrambi elementi di rilievo per invertire le tendenze relative alla carenza idrica e alla vulnerabilità ai periodi di siccità nell'UE. Le sezioni in appresso mostrano la misura in cui si sono finora prodotti tali fenomeni e identificano le carenze nella vigente politica in materia.

3.1. Attuazione delle opzioni strategiche del 2007

3.1.1. Attribuire un giusto prezzo all'acqua

L'attuazione di quanto prescritto dalla direttiva quadro sulle acque in merito al recupero dei costi e incentivi di prezzo è stata limitata. I PGBI forniscono informazioni sulle tariffe vigenti dei servizi idrici, dove la relativa definizione spesso non è in linea con l'interpretazione della Commissione in quanto ne limita l'ambito d'applicazione alla fornitura di acqua potabile e di trattamento delle acque reflue, fatta eccezione per l'autoestrazione, la protezione dalle inondazioni, l'energia idroelettrica, la navigazione, ecc⁵. Anche dove si usi una definizione più ampia dei servizi idrici, il recupero dei relativi costi finanziari non costituisce ancora la norma in tutti gli Stati membri, mentre spesso non sono presi in considerazione i costi ambientali o delle risorse.

Se le tariffe del settore sono fissate a un livello inferiore al recupero dei costi, il grado di sostituzione dei beni nei sistemi per l'acqua potabile può non essere sufficiente per ridurre le

⁴ Modellizzazione effettuata nell'ambito del progetto Clim.Wat.Adapt.

⁵ La Commissione ha avviato procedure d'infrazione nei confronti di otto Stati membri. La valutazione in corso dei PGBI degli Stati membri mostra che solo in sei dei ventitré Stati membri valutati si è comunicata un'ampia definizione dei servizi idrici.

dispersioni a livelli accettabili e i fondi disponibili per il trattamento possono non essere sufficienti per conseguire gli obiettivi ambientali⁶.

Nell'agricoltura, il settore dal maggior consumo, di acqua nell'UE, i costi di esercizio per l'approvvigionamento idrico in dieci Stati membri sono recuperati solo in parte, mentre i costi di capitale sono spesso sovvenzionati. Anche nelle zone a stress idrico una parte importante delle estrazioni di acqua destinata all'agricoltura nell'UE non ha un prezzo, mentre non esiste alcun meccanismo finanziario che consenta di recuperare i costi ambientali e delle risorse delle singole estrazioni o di erogare incentivi per un uso più efficiente dell'acqua. La misurazione è una preconditione per una distribuzione e una formazione del prezzo dell'acqua efficienti⁷.

3.1.2. *Maggiore efficienza nella distribuzione dell'acqua e nel relativo finanziamento*

In linea di principio, in tutti gli Stati membri esistono procedure di autorizzazione per l'estrazione o l'uso di acqua, ma differiscono tra loro in modo importante e le estrazioni illecite restano una questione irrisolta in diverse regioni d'Europa. La prassi di razionare l'acqua in tempi di carenza idrica o di siccità fa parte delle strategie di distribuzione dell'acqua in molti Stati membri.

In alcuni Stati membri il razionamento è determinato a seconda di una gerarchia di utenti dell'acqua, dove l'ambiente è talvolta incluso come settore distinto. Talvolta le norme che disciplinano l'estrazione sono più rigorose nelle zone soggette a carenza idrica ricorrente.

Si fa sempre maggior ricorso agli schemi di flusso ecologico⁸ in quanto elementi di distribuzione dell'acqua per razionare l'uso dell'acqua, definire i limiti superiori del cambiamento dei corpi idrici, mantenere un certo stato biologico e aiutare a correggere impatti di azioni precedenti.

In Europa, la Spagna è l'unico paese dove dal 1999 è possibile lo scambio di diritti per l'uso dell'acqua e dal 2005 sono emersi mercati dell'acqua con una diversità di meccanismi di scambio formali e informali. Durante il periodo di siccità 2005-2008 in Spagna gli scambi sui mercati dell'acqua hanno migliorato le condizioni dei bacini maggiormente colpiti da carenza idrica.

Si sono registrati progressi nell'integrare gli aspetti quantitativi della questione nella politica agricola comune (PAC) e le disposizioni contenute nella proposta della Commissione affinché la PAC includa le prescrizioni della direttiva sulle acque per progetti d'irrigazione e per stabilire condizioni relative all'uso dei fondi per lo sviluppo rurale sono essenziali per far proseguire tale tendenza. La proposta della Commissione per il periodo 2014-2020 ha determinato che un approvvigionamento idrico e una gestione della domanda idrica efficienti costituiscono gli elementi fondamentali degli investimenti nell'ambito del FESR e del fondo di coesione per quanto riguarda la gestione dell'acqua. Nel contempo una comunicazione⁹ ha ricordato agli Stati membri l'esigenza di aumentare il sostegno all'efficienza idrica nell'uso

⁶ “Resource and economic efficiency of water distribution networks”, relazione finale di ERM alla Commissione europea, 2012.

⁷ “The role of water pricing and water allocation in agriculture”, relazione finale di Arcadis *et al.* alla Commissione europea, 2012.

⁸ I regimi di flusso necessari per mantenere processi essenziali per avere ecosistemi fluviali più sani nonché un buono stato ecologico dei corpi idrici.

⁹ COM(2011) 17 definitivo.

dei fondi di coesione. Il ricorso ai fondi BEI per affrontare le questioni di carenza idrica e di siccità è ancora limitato.

Adeguare l'uso del suolo per ridurre la vulnerabilità delle risorse idriche non è prassi diffusa fra gli Stati membri, mentre si promuovono invece azioni e misure tecniche di sostegno molto frammentate anziché pianificare l'uso integrato di acqua e suolo.

L'efficienza sotto il profilo dei costi e l'analisi costi-benefici è stata di rado fruita dagli Stati membri per conferire priorità agli investimenti nell'ambito del processo PGBI, tale processo non si è pertanto tradotto univocamente in un meccanismo di coordinamento per destinare le risorse finanziarie alle questioni prioritarie⁶.

3.1.3. Migliorare la gestione del rischio di siccità

Lo sviluppo di piani di gestione della siccità ha mostrato progressi, ma la relativa attuazione e integrazione con i PGBI e gli altri documenti di pianificazione resta limitata. Alcune misure contenute nei PGBI mirano a ridurre l'estrazione di acqua da parte di diversi settori e possono contribuire a ridurre la vulnerabilità alla siccità, ma restano tuttavia principalmente incentrate sulla carenza idrica.

Un prototipo dell'osservatorio europeo sulla siccità è stato ulteriormente sviluppato e sono stati stabiliti accordi di interoperabilità con le principali banche dati a livello europeo, regionale e locale. Esistono ora indicatori di siccità a livello dell'UE su base preliminare per quanto riguarda precipitazioni, suolo, umidità, risposta vegetale nonché un indicatore combinato di siccità specifico per la siccità che colpisce l'agricoltura. Sono necessari ulteriori sviluppi per sottoporre a prova e migliorare l'insieme degli indicatori per aggiungere ulteriori dati relativi al livello dei bacini nazionali e idrografici, sottoporre a prova e attuare previsioni di siccità di medio e lungo termine, oltre che effettuare analisi di pericolosità e dei rischi.

Si sono registrati progressi limitati nell'uso dei fondi europei di solidarietà nel settore della siccità. Il meccanismo di finanziamento è stato attivato solo una volta, in occasione della siccità del 2008 a Cipro. Le norme di applicazione sono ora in corso di revisione.

3.1.4. Considerare la creazione di ulteriori infrastrutture per l'approvvigionamento idrico

In alcuni Stati membri sono state sviluppate infrastrutture idriche supplementari prima di sfruttare pienamente il potenziale delle misure di risparmio idrico, nonostante la gerarchia delle acque. Gli stati membri non hanno preso sistematicamente in considerazione gli eventuali impatti ambientali dei piani relativi alle nuove infrastrutture idriche.

In circa il 30% dei PGBI esaminati, lo sviluppo o l'adeguamento dei serbatoi e di altre infrastrutture è inteso ad aumentare la disponibilità delle risorse idriche e a ridurre gli impatti socioeconomici della carenza di acqua.

Il 25% dei PGBI comprende lo sviluppo o l'adeguamento dei regimi di trasferimento dell'acqua ma a diversi gradi di rilevanza, nel 50% dei casi si prevede il riutilizzo delle acque reflue e il 30% dei PGBI contempla la raccolta dell'acqua piovana.

Lo sviluppo o l'aggiornamento degli impianti di dissalazione è presente solo in pochi PGBI ma riveste un'importanza fondamentale per i bacini idrografici dell'Europa meridionale. I piani non tengono in sufficiente considerazione gli impatti ambientali negativi di tale azione.

3.1.5. Promuovere le tecnologie e le pratiche che consentono un uso efficiente dell'acqua

Anche se si sono conseguiti risparmi notevoli nelle colture irrigue, è possibile ottenere ulteriori risparmi di rilievo migliorando i programmi di irrigazione e modernizzando le tecnologie d'irrigazione. Permane tuttavia incertezza riguardo alle modalità con cui il risparmio idrico sui singoli campi si traduca effettivamente in un risparmio complessivo per l'azienda agricola e il bacino idrografico. In alcuni casi la modernizzazione ha condotto a un'intensificazione o a un'estensione delle colture piuttosto che a una riduzione dell'uso dell'acqua¹⁰. Sussistono ancora margini di miglioramenti nell'edilizia, per esempio relativamente alla progettazione ecocompatibile dei rubinetti e delle docce.

Nell'UE si osserva un'ampia diversità per quanto riguarda l'efficienza dei sistemi di approvvigionamento dell'acqua potabile. In alcuni casi i sistemi di distribuzione dell'acqua a bassa efficienza (tasso di dispersione elevato) può rappresentare il massimo livello di efficienza economica, il che significa che eventuali investimenti supplementari volti a ridurre le dispersioni si tradurrebbero in maggiori costi per il pubblico senza però comportare benefici per il pubblico né per l'ambiente⁶.

La valutazione dei PGBI mostra che questi spesso non sono stati coordinati adeguatamente con altri programmi fisici e socioeconomici, per esempio sull'uso dei suoli. Tale carenza di coordinamento, congiuntamente all'assenza di piani di sostegno finanziario, ostacolano gravemente l'attuazione dei PGBI in generale e delle misure afferenti alle questioni di carenza idrica a siccità (comprese le misure in materia di efficienza idrica) in particolare.

3.1.6. Favorire lo sviluppo di una cultura del risparmio idrico in Europa

Gli Stati membri stanno mettendo in opera un'ampia gamma di attività di sensibilizzazione per promuovere il risparmio idrico ma non sono sempre presenti altri strumenti, quali i prezzi incentivanti, il finanziamento dei meccanismi di risparmio idrico, la progettazione ecocompatibile delle apparecchiature che fanno uso di acqua, ecc.

Nell'ambito del consumo sostenibile stanno emergendo due tendenze principali relative alla certificazione e ai sistemi di etichettatura dei prodotti alimentari e agricoli: sistemi incentrati sulla comunicazione di informazioni relative all'impronta idrica di un prodotto e sistemi incentrati sulla promozione di un buon mantenimento delle acque. L'etichettatura sulla base dell'impronta idrica al momento non è raccomandata poiché la maggior parte dei consumatori non possiede conoscenze sufficienti in materia per interpretare le informazioni, considerate le questioni inerenti la trasparenza e l'affidabilità in merito nonché la sua inefficacia nell'affrontare gli impatti dell'acqua consumata¹¹.

Lo European Water Partnership (Partenariato europeo per l'acqua) ha sviluppato il sistema European Water Stewardship (EWS) nell'intento di promuovere prassi efficienti presso i principali utilizzatori d'acqua. I criteri di certificazione sono strettamente collegati ai principali requisiti della direttiva sulle acque e tale strumento può quindi risultare utile per ottimizzare la gestione idrica a livello di bacino idrografico.

¹⁰ "Water saving potential in agriculture in Europe", relazione finale del Bio Intelligence Service alla Commissione europea, 2012.

¹¹ "Water footprinting and product labelling", relazione finale di RPA alla Commissione europea, 2011.

3.1.7. *Migliorare le conoscenze e la raccolta di dati*

La copertura a livello unionale e le serie di dati di lungo periodo relative ai quantitativi d'acqua non sono ancora disponibili, pertanto la prima fase dell'identificazione dei bacini idrografici a rischio di carenza idrica resta un ostacolo da superare. Necessitano ancora di miglioramento dati organizzati relativi a stato e pressioni, impatti ed efficacia delle risposte per affrontare le questioni di carenza idrica e di siccità.

Nell'ambito della strategia comune per l'attuazione della direttiva sulle acque si sono compiuti progressi nell'applicazione di indicatori comuni in materia di carenza idrica e siccità. Sono stati finora adottati tre indici:

- L'indice SPI (Standardized Precipitation Index) per la siccità meteorologica
- L'indice fAPAR (fraction of Absorbed Photosynthetically Active Solar Radiation) per l'impatto della siccità sulla vegetazione
- L'indice WEI+ (Water Exploitation Index Plus) per la pressione sulle risorse idriche dovuta alle estrazioni d'acqua.

Questi indici possono essere calcolati sulla base di informazioni, siano esse già disponibili o in fase di sviluppo, per esempio gli equilibri fisici dell'acqua in corso di sviluppo da parte dell'AEA.

La ricerca sulla carenza idrica e l'efficienza nell'uso dell'acqua è ripartita fra il 6° e il 7° Programma quadro di ricerca, ma sono necessari maggiori sforzi per sviluppare sinergie con le attività di ricerca condotte dagli Stati membri, fra l'altro sui risparmi idrici e l'efficienza nonché per garantire un coordinamento adeguato con le esigenze strategiche. Progetti di recente varo mirano ad attuare gradualmente tali sinergie.

3.2. Integrazione delle misure relative alla carenza idrica e alla siccità nei PGBI

Le modalità di copertura delle questioni di carenza idrica e di siccità da parte dei PGBI sono state esaminate per tutti i paesi che hanno presentato tali piani, escludendo quindi Portogallo, Grecia e parti di Spagna e Belgio¹².

Si tratta di questioni considerate importanti nei PGBI in tutta l'UE. La carenza idrica è un fenomeno comune a tutta l'area mediterranea e anche ad alcune zone dell'Europa centrale, orientale e settentrionale. Il 41% dei PGBI non considera la carenza idrica una fonte di preoccupazione. La siccità è un fenomeno noto in un'ampia gamma di distretti idrografici in tutta Europa ma il 40% dei PGBI non la considera un elemento di rilievo.

L'analisi degli aspetti quantitativi dell'acqua non dispone di un'adeguata base in molti PGBI: i dati quantitativi sono insufficienti e la carenza idrica spesso non è distinta chiaramente dalla siccità e viceversa. Gli scenari di domanda idrica sono presenti solo nel 35% dei casi, mentre quelli relativi alla disponibilità delle risorse idriche rappresentano meno del 25% dei PGBI. L'80% dei piani non valuta l'incertezza dei dati e il 90% non specifica le fonti dei fondi destinati ad attuare le misure pertinenti.

Le misure volte a garantire la realizzazione degli obiettivi afferenti alla carenza idrica e alla siccità per mezzo del rafforzamento della capacità di adattamento degli ecosistemi sono

¹² La relazione è pertanto suscettibile di sottovalutare la sfida posta dalla carenza idrica e dalla siccità in Europa.

inserite nel 45% dei PGBI. I PGBI attribuiscono una priorità elevata al razionamento nei confronti dei nuovi sviluppi idrovori solo a pochi bacini soggetti a carenza idrica.

L'incidenza di altre politiche settoriali sulla riduzione della carenza idrica e l'attenuazione degli effetti della siccità non è coperta in modo sufficiente: per solo il 12% dei PGBI si identificano le pressioni sulle risorse idriche esercitate dai diversi settori.

Per quanto riguarda i bacini internazionali, esiste un divario ancora maggiore nelle questioni relative ai quantitativi d'acqua per ridurre i rischi di conflitti e contribuire a realizzare gli obiettivi relativi alla carenza idrica e alla siccità. Solo il 5% dei PGBI internazionali esaminati comprende misure coordinate di lotta contro la carenza idrica e la siccità elaborate per l'intero distretto idrografico.

3.3. Lacune nell'attuale politica di lotta contro la carenza idrica e la siccità

La valutazione che precede evidenzia una varietà di lacune strategiche interconnesse per quanto riguarda la lotta alla carenza idrica e alla siccità in Europa. Tra queste si annoverano:

- **Lacune concettuali:** la comprensione del nesso causale fra motori, pressioni, stati e impatti in grado di aiutare a identificare le misure più efficaci sotto il profilo dei costi nella lotta alla carenza idrica e alla siccità non è ancora sufficiente. La carenza idrica e la siccità spesso non sono distinte e gli indici intesi a illustrare i due fenomeni si sono rivelati finora insufficienti. I nuovi indici concordati devono essere calcolati per tutta l'UE su una scala geografica e temporale adeguata, il che richiede una serie di dati coerente per l'UE.
- **Lacune informative:** i PGBI comprendono solo dati limitati relativi alla domanda e alla disponibilità idriche attuali e future, nonché alle misure di lotta alla carenza idrica e alla siccità, alla disponibilità di finanziamento e al loro impatto previsto su tali fenomeni. L'assenza di informazioni affidabili ostacola la corretta valutazione dell'efficacia e dell'impatto socioeconomico delle misure.
- **Lacune strategiche, amministrative e attuative:** nel complesso, la maggior parte delle azioni e delle misure di sostegno proposte dagli Stati membri per affrontare la carenza idrica e la siccità mirano a pressioni, stati e impatti, attribuendo la priorità alle misure volte a incrementare l'approvvigionamento idrico. Le misure mirate ai principali motori all'origine dei due fenomeni o l'attuazione delle misure d'accompagnamento, quali la misurazione, la fissazione dei prezzi, le sovvenzioni e il razionamento del consumo idrico sono proposte solo da pochi PGBI. Le responsabilità e il finanziamento delle misure proposte non sono chiari. Un adeguato coordinamento con gli altri processi di pianificazione e la disponibilità delle risorse finanziarie non sono chiari. Non sono infine ben definiti i collegamenti fra carenza idrica e flussi ecologici.

4. AFFRONTARE MEGLIO LE QUESTIONI LEGATE ALLA DISPONIBILITÀ DELLE RISORSE IDRICHE NEL FUTURO

L'obiettivo principale in quest'ambito è ripristinare o mantenere l'equilibrio idrico in tutti i bacini idrografici europei, tenendo in debita considerazione le esigenze idriche degli ecosistemi acquatici.

Mentre le prescrizioni della direttiva quadro sulle acque non sono delineate in modo particolareggiato per quanto riguarda le acque superficiali¹³, è inverosimile raggiungere un buono stato ecologico in un corpo idrico dai flussi fortemente alterati, a causa per esempio di un'estrazione eccessiva. Ne consegue che un'adeguata gestione della disponibilità delle risorse idriche costituisce una prescrizione implicita della direttiva in questione. Nell'ambito del processo della strategia di adozione comune si è raggiunta una posizione comune relativa alla carenza idrica e alla siccità, che deve essere attentamente tenuta in considerazione nella stesura dei prossimi PGBI.

Il Partenariato europeo per l'innovazione relativo all'acqua¹⁴ può svolgere un ruolo di primo piano nell'agevolare lo sviluppo di soluzioni innovative per le questioni di distribuzione idrica, mentre il partenariato europeo per l'innovazione (PEI) su produttività e sostenibilità dell'agricoltura¹⁵ interessa la gestione delle acque a livello di azienda agricola, in modo da contribuire a un uso più efficiente dell'acqua in agricoltura. Esistono inoltre numerosi strumenti importanti per migliorare la gestione della distribuzione idrica nei futuri PGBI, in appresso sono illustrati i principali:

4.1. Definizione e attuazione dei flussi ecologici

L'istituzione e l'applicazione di flussi ecologici adeguati per tutti i corpi idrici in Europa sono essenziali per affrontare efficacemente le questioni di carenza idrica e di siccità nonché per conseguire un buono stato ecologico, come prescritto dalla direttiva sulle acque e realizzare inoltre importanti benefici collaterali in termini di risparmio energetico, attenuazione e adattamento ai cambiamenti climatici, natura e biodiversità. A tal fine è necessario adattare l'attuale distribuzione idrica per integrarvi le esigenze ecologiche degli ecosistemi dipendenti dall'acqua. Se gli schemi di distribuzione idrica rispecchiano i requisiti di flusso ecologico, è possibile prevenire o attenuare gli effetti della carenza idrica e della siccità.

4.2. Definizione e attuazione degli obiettivi di efficienza idrica

I PGBI devono comprendere dati quantitativi relativi alla domanda e alla disponibilità delle risorse idriche, compresa una migliore capacità previsionale della disponibilità e del consumo della risorsa. I dati devono inoltre essere più trasparenti, in modo da evidenziare incertezze, tempi e fonti. Nelle regioni soggette a siccità, le ipotesi dei PGBI devono tener conto delle incertezze e delle variazioni (per es. della disponibilità delle risorse idriche), senza interpretarle come eventi naturali inattesi.

Esiste ancora un ampio potenziale per adottare misure di efficienza idrica in tutti i principali settori che fanno uso dell'acqua: l'agricoltura, l'industria, le reti di distribuzione, l'edilizia e la produzione energetica. Il potenziale di risparmio idrico è tuttavia strettamente legato al contesto ed è meglio fissare gli obiettivi a livello locale con le parti interessate che hanno un'approfondita conoscenza dei diversi settori che utilizzano l'acqua e i componenti del ciclo idrogeologico, poiché esse sono in grado di garantire che gli obiettivi siano coerenti e che le misure di efficienza siano attuate con i minori costi.

¹³ I requisiti quantitativi sono chiari per quanto riguarda le acque sotterranee.

¹⁴ COM(2012) 216 definitivo.

¹⁵ COM(2012) 79 definitivo.

4.3. Promozione degli incentivi economici all'uso efficiente dell'acqua

Ai fini dell'attuazione dell'articolo 9 della direttiva sulle acque, è fondamentale affrontare la carenza idrica e la siccità. È necessario ampliare l'ambito d'applicazione degli attuali strumenti economici per garantire che offrano gli incentivi per un'estrazione e un uso sostenibile dell'acqua: dove non esistono tariffe, è necessario adottarle, è necessario promuovere tariffe basate sul consumo idrico, il ruolo dei canoni e delle tasse per l'estrazione deve essere ampliato in modo che i costi ambientali e delle risorse siano contabilizzati nelle decisioni degli utilizzatori dell'acqua.

Garantire che gli strumenti economici rispecchino meglio il valore economico dell'acqua servirà anche da incentivo per investimenti supplementari mirati al controllo delle dispersioni da parte dei fornitori di servizi idrici, contribuendo sia all'intero recupero dei costi, sia alla sostenibilità e all'efficienza di lungo termine dell'erogazione dei medesimi servizi. Infine, destinare entrate finanziarie a misure connesse alla carenza idrica e alla siccità sarà un ulteriore aiuto per conseguire gli obiettivi in materia.

L'istituzione di meccanismi di mercato/scambio dell'acqua con un limite definito per l'ambiente rappresenta un meccanismo in grado di offrire l'opportunità di pagamento per i servizi ecosistemici, realizzando così un equilibrio sostenibile per i bacini idrografici carenti. Fra i benefici collaterali figura la redistribuzione temporanea o permanente dei diritti per l'uso dell'acqua fra gli utenti economici in grado di generare benefici economici supplementari.

4.4. Orientare l'uso dei suoli per rispondere alla carenza idrica

Garantire che il nuovo sviluppo economico sia coerente con la disponibilità delle risorse idriche costituisce la base per la sostenibilità di lungo termine e richiede di conferire un'attenzione specifica per l'uso dei suoli. Questo ribadisce l'esigenza di una corretta integrazione tra i PGBI e gli altri processi di pianificazione economici e fisici.

A tal fine i PGBI devono essere adeguatamente coordinati con gli altri piani fisici e socioeconomici prima della loro adozione, identificando le risorse finanziarie necessarie alla loro adozione. In questo modo si garantirà che i costi e i benefici delle azioni siano correttamente tenuti in considerazione e che l'attuazione del principio dell'efficacia in termini di costi contenuto nella direttiva sulle acque sia applicato per realizzare gli obiettivi del PGBI al costo minimo.

4.5. Migliorare la gestione della siccità in Europa

Sviluppare ulteriormente l'osservatorio europeo sulla siccità affinché funga da sistema di allerta preventiva sarà la via maestra per aiutare gli Stati membri e gli operatori economici ad agire il più presto possibile e prepararsi alle prossime siccità. È necessario abbinare quest'azione a un adattamento efficace del fondo europeo di solidarietà in caso di emergenza siccità per affrontare il danno che non si sono potuti evitare.

Sono necessari ulteriori sforzi per sviluppare e attuare un insieme di azioni coerenti mirate a fronteggiare la siccità a livello dei bacini idrografici nell'ambito del processo di pianificazione previsto dalla direttiva sulle acque. Gli sviluppi dell'uso dei suoli devono essere coerenti con la disponibilità delle risorse idriche dei bacini idrografici, compresa la relativa variabilità. A tal proposito, in quanto misure di ritenzione, le infrastrutture verdi possono svolgere un ruolo estremamente positivo.

È inoltre possibile affidarsi alle opzioni alternative di approvvigionamento idrico a basso impatto ambientale, come il riutilizzo delle acque.

4.6. Promuovere la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici

Si prevede che i cambiamenti climatici siano destinati a peggiorare gli impatti degli stress idrici già esistenti, come i cambiamenti nelle precipitazioni, abbinati alle temperature in crescita, poiché tutti questi elementi causeranno mutamenti significativi nella qualità e nella disponibilità delle risorse idriche. Nelle risposte strategiche alla carenza idrica e alla siccità si deve inserire una combinazione di misure di adeguamento.

5. CONCLUSIONI

La finalità complessiva della strategia di lotta contro la carenza idrica e la siccità, intesa a invertire la tendenza, non è stata realizzata, anche se si sono registrati progressi nell'attuazione dei sette strumenti strategici identificati nella comunicazione della Commissione del 2007¹.

Tale strategia è stata in una certa misura ritenuta a sé stante da parte degli Stati membri ed è essenziale una maggior attenzione agli aspetti relativi alla disponibilità in fase di attuazione della direttiva sulle acque. Nei prossimi cicli di attuazione della direttiva in questione è necessario garantire tale aspetto, congiuntamente a un'ulteriore integrazione delle questioni di disponibilità delle risorse idriche nelle politiche settoriali.

La maggioranza delle misure applicate dagli Stati membri sono incentrate su pressioni, stati e impatti, mentre solo poche interessano i principali motori.

Le lacune strategiche identificate e le opzioni concrete per affrontarle sono presentate nella comunicazione della Commissione dal titolo "Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee" al fine di inserire le questioni relative alla disponibilità delle risorse idriche nel quadro di riferimento globale. Se del caso, è possibile inserire ulteriori misure strategiche nella strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici, prevista nella primavera 2013.