

Relazione speciale

**L'integrazione  
nella PAC degli obiettivi  
della politica UE  
in materia di acque:  
un successo parziale**



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Lussemburgo  
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili  
su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014

ISBN 978-92-872-0035-8  
doi:10.2865/1608

© Unione europea, 2014  
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

*Printed in Luxembourg*

**Relazione speciale**

**L'integrazione  
nella PAC degli obiettivi  
della politica UE  
in materia di acque:  
un successo parziale**

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,  
secondo comma, TFUE)

## Paragrafi

### **Glossario e abbreviazioni**

#### I - XI **Sintesi**

#### 1 - 14 **Introduzione**

1 - 6 **I collegamenti tra la politica UE in materia di acque e la politica agricola comune (PAC)**

7 - 11 **Strumenti della PAC che hanno le potenzialità per favorire l'integrazione nella PAC degli obiettivi della politica in materia di acque**

12 - 14 **Fondi della PAC con un potenziale impatto sulle risorse idriche**

#### 15 - 20 **L'audit**

15 - 17 **Estensione e approccio dell'audit**

18 - 20 **Audit precedenti**

#### 21 - 79 **Osservazioni**

21 - 32 **Le debolezze nell'attuazione della politica UE in materia di acque ne hanno ostacolato l'integrazione nella PAC**

33 - 48 **L'impatto della condizionalità sulle questioni idriche è stato sinora limitato**

34 - 39 **Il meccanismo della condizionalità ha un impatto ma non è pienamente sfruttato**

40 - 48 **Debolezze nell'applicazione della condizionalità**

49 - 61 **Le potenzialità dei finanziamenti per lo sviluppo rurale non sono sfruttate pienamente per affrontare i problemi delle risorse idriche**

52 - 55 **I piani di spesa per lo sviluppo rurale degli Stati membri non tengono sempre conto degli obiettivi della politica UE in materia di acque e del fabbisogno di acque degli Stati membri**

56 - 61 **I finanziamenti per lo sviluppo rurale sono stati sottoutilizzati per affrontare i problemi delle risorse idriche**

62 - 65 **Il principio «chi inquina paga» non è stato integrato nella PAC**

66 - 79 **I sistemi di monitoraggio e valutazione non forniscono un quadro completo della situazione**

## 80 - 87 **Conclusioni e raccomandazioni**

**Allegato I — Quesiti di audit e criteri utilizzati per l'audit**

**Allegato II — Risultati dell'indagine: principali cambiamenti riferiti dagli enti di consulenza per il settore agricolo a seguito dell'introduzione della condizionalità**

**Allegato III — Esempi di questioni relative alle risorse idriche non soggette alla condizionalità**

**Allegato IV — Fondi aggiuntivi «verifica dello stato di salute» e «ripresa economica» assegnati e utilizzati dagli Stati membri per la gestione delle risorse idriche**

## **Risposte della Commissione**

**Bacino idrografico:** il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta.

**CGO:** criteri di gestione obbligatori. 18 atti giuridici UE in materia di ambiente, sicurezza alimentare, salute delle piante e degli animali e benessere degli animali.

**Condizionalità:** meccanismo che subordina i pagamenti diretti agli agricoltori e un certo numero di pagamenti nell'ambito dello sviluppo rurale al rispetto di una serie di impegni relativi all'ambiente, alla sicurezza alimentare, alla salute degli animali e delle piante, al benessere degli animali e al mantenimento dei terreni agricoli in buone condizioni agronomiche ed ambientali. Gli obblighi di condizionalità si applicano a 18 criteri di gestione obbligatori e a 15 norme BCAA. Il mancato rispetto di tali norme e obblighi può portare a una riduzione dei pagamenti PAC per l'agricoltore.

**Direttori responsabili delle risorse idriche:** direttori responsabili della politica in materia di acque dei vari Stati membri e degli altri paesi partecipanti.

**Distretto idrografico:** area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che è definito nella DQA come la principale unità per la gestione dei bacini idrografici.

**DQA:** La direttiva quadro sulle acque — 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) — è un atto normativo generale adottato nel 2000 al fine di rendere più coerente il mosaico di politiche e norme esistente in materia. Il suo approccio in materia di gestione delle risorse idriche si basa sui bacini idrografici quale unità naturale e ambientale e non sui confini amministrativi o giuridici. Fa riferimento a diverse direttive correlate, quali quelle sulle acque di balneazione, sulle acque potabili, sul trattamento delle acque reflue urbane, sui nitrati, sui fanghi di depurazione, ecc. La DQA considera l'attuazione di queste altre direttive come un requisito minimo. Le misure per attuarle devono essere integrate nella pianificazione della gestione dei bacini idrografici. Occorre notare che tramite la DQA non sono messi a disposizione fondi dedicati per l'attuazione della politica UE in materia di acque.

**Eutrofizzazione:** il processo in base al quale i corpi idrici ricevono un carico eccessivo di nutrienti, in particolare fosfati e nitrati. Questi favoriscono in genere la crescita eccessiva di alghe, riducendo l'ossigeno disponibile nell'acqua e provocando così la morte di altri organismi, come i pesci.

**FEASR:** Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Nella presente relazione, viene anche indicato come «sviluppo rurale».

## Misura:

1) *misura per lo sviluppo rurale:* un insieme di operazioni che possono essere finanziate dal FEASR. Ogni misura definisce norme specifiche da rispettare;

2) *misura ai sensi della DQA (piani di gestione dei bacini idrografici e programmi di misure):* un insieme di operazioni, comprendenti le iniziative giuridiche, di controllo e amministrative, contenute nel PGBI e che contribuiscono all'attuazione della DQA. Nel presente contesto, una misura agricola è un insieme di azioni o iniziative cui si può ricorrere per attenuare l'effetto delle pressioni causate dalle attività agricole sulle acque.

**Norme BCAA:** l'obbligo di mantenere il terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali fa riferimento a una serie di norme volte a salvaguardare i suoli, mantenere la sostanza organica e la struttura dei suoli, evitare il deterioramento degli habitat e gestire le risorse idriche.

**PAC:** politica agricola comune.

**Pagamenti diretti:** pagamenti corrisposti direttamente agli agricoltori nell'ambito di uno dei regimi di sostegno al reddito, quali, ad esempio, il regime di pagamento unico e il regime di pagamento unico per superficie.

**PGBI:** piano di gestione dei bacini idrografici.

**Prodotti fitosanitari:** utilizzati per proteggere le piante o i raccolti dall'influenza dannosa di infestanti, malattie o insetti.

**PSR:** programma di sviluppo rurale.

**«Verifica dello stato di salute»:** nel 2009, le varie componenti della PAC sono state esaminate e adattate al fine di orientare tale politica verso uno sviluppo equilibrato e rispettoso dell'ambiente. Questo aggiustamento è noto come «verifica dello stato di salute» (della PAC).

## I

La protezione della qualità delle risorse idriche europee è una priorità importante per l'UE, sin da quando ha iniziato ad adottare strumenti giuridici specifici nel campo della tutela delle risorse idriche alla fine degli anni settanta. La direttiva quadro sulle acque (DQA) è stata adottata nel 2000 per definire un quadro giuridico per la protezione e il recupero dei corpi idrici in Europa e assicurare un uso sostenibile a lungo termine delle risorse idriche. I piani di gestione dei bacini idrografici (PGBI) e i relativi programmi di misure sono gli strumenti principali utilizzati dagli Stati membri per dare attuazione alla politica UE in materia di acque. Gli Stati membri possono attuare tale politica utilizzando in parte i fondi di altre politiche settoriali.

## II

L'agricoltura esercita notevoli pressioni sull'ambiente. In Europa, l'agricoltura rappresenta circa il 33 % del consumo totale di acqua ed è la principale fonte di inquinamento idrico da sostanze eutrofizzanti.

## III

La politica agricola comune (PAC) rappresenta poco meno del 40 % del bilancio dell'UE. Tramite la PAC, l'UE vuole influire sulle pratiche agricole che hanno un impatto sulle risorse idriche. Attualmente, due sono gli strumenti utilizzati per integrare nella PAC gli obiettivi della politica UE in materia di acque: la condizionalità, un meccanismo che subordina alcuni pagamenti della PAC al rispetto di specifici requisiti ambientali, e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR, indicato anche come «sviluppo rurale» nella presente relazione), che fornisce incentivi finanziari per azioni che vanno al di là degli obblighi previsti dalla normativa.

## IV

La Commissione europea e il Consiglio hanno sottolineato a più riprese la necessità di una migliore integrazione tra la politica in materia di acque e le altre politiche, come ad esempio l'agricoltura. Gli obiettivi della politica UE in materia di acque richiedono azioni in differenti settori e, di conseguenza, l'intervento di una serie di autorità che possono perseguire interessi diversi e potenzialmente confliggenti. In questo contesto, l'audit della Corte si è proposto di dare risposta al seguente quesito: gli obiettivi della politica UE in materia di acque sono stati integrati efficacemente nella PAC? La Corte ha voluto rispondere a tale quesito esaminando in che misura l'attuazione della politica UE in materia di acque abbia fatto sì che gli obiettivi di tale politica fossero ripresi nella PAC, e analizzando la condizionalità e lo sviluppo rurale.

## V

L'audit ha esaminato se gli obiettivi di politica UE in materia di acque siano stati integrati con successo nella PAC, rilevando però che, sinora, ciò è avvenuto solo in maniera parziale a causa di uno squilibrio tra gli obiettivi ambiziosi della politica e gli strumenti utilizzati per produrre un cambiamento. L'audit ha evidenziato debolezze nei due strumenti attualmente usati dalla Commissione per integrare le questioni relative alle risorse idriche nella PAC (ossia, la condizionalità e lo sviluppo rurale) e ha individuato ritardi e debolezze nell'attuazione della DQA.

## VI

La Corte conclude che la condizionalità e i finanziamenti per lo sviluppo rurale hanno sinora avuto un impatto positivo nel sostenere gli obiettivi della politica relativi al miglioramento della quantità e qualità delle risorse idriche, ma che tali strumenti sono limitati in rapporto alle ambizioni fissate per la PAC e agli ancor più ambiziosi obiettivi stabiliti dai regolamenti PAC per il periodo 2014-2020.

### VII

La Corte ritiene inoltre che i ritardi nell'attuazione della DQA abbiano, di fatto, ostacolato l'integrazione degli obiettivi di politica UE in materia di acque nella PAC.

### VIII

La Corte ha anche rilevato che né i sistemi di monitoraggio e valutazione direttamente correlati alla PAC, né quelli che forniscono dati più generali, hanno fornito le informazioni necessarie per consentire di decidere in piena cognizione di causa sulle pressioni esercitate dalle attività agricole sulle risorse idriche, pur notando alcune iniziative utili.

### IX

La Corte raccomanda alla Commissione di proporre le necessarie modifiche degli attuali strumenti (condizionalità e sviluppo rurale) o, se necessario, nuovi strumenti che consentano di raggiungere gli obiettivi più ambiziosi riguardo all'integrazione degli obiettivi di politica in materia di acque nella PAC. Gli Stati membri dovrebbero ovviare alle debolezze evidenziate in rapporto alla condizionalità e migliorare l'uso dei finanziamenti per lo sviluppo rurale, per meglio rispondere agli obiettivi di politica in materia di acque.

### X

La Corte raccomanda inoltre alla Commissione e agli Stati membri di intervenire sui ritardi nell'attuazione della DQA e di migliorare la qualità dei PGBI descrivendo le singole misure e rendendole sufficientemente chiare e concrete a livello operativo.

### XI

Riguardo al monitoraggio e alla valutazione, la Commissione dovrebbe fare in modo da disporre di informazioni che consentano almeno di misurare l'evoluzione delle pressioni esercitate dalle pratiche agricole sulle risorse idriche, mentre gli Stati membri dovrebbero, dal canto loro, fornire dati sulle risorse idriche in maniera più tempestiva, affidabile e coerente.

## I collegamenti tra la politica UE in materia di acque e la politica agricola comune (PAC)

### 01

La protezione delle risorse idriche (in termini sia qualitativi che quantitativi) è un tema prioritario nella maggior parte dei programmi pubblici, non solo nell'UE ma anche su scala mondiale e a livello nazionale, regionale e locale. Il principale obiettivo generale della politica UE in materia di acque è di garantire a tutti i cittadini europei la disponibilità di acqua di buona qualità e in quantità sufficiente, e il buono stato di tutti i corpi idrici in tutta Europa<sup>1</sup>. I principali strumenti giuridici utilizzati dall'UE per conseguire tale obiettivo relativo alle risorse idriche sono le direttive, adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Una direttiva è un atto legislativo dell'Unione europea che richiede agli Stati membri di ottenere un risultato specifico (obbligo di risultato), ma senza imporre loro come procedere.

### 02

La direttiva sui nitrati, adottata nel 1991, si proponeva di ridurre l'inquinamento idrico causato da nitrati provenienti da fonti agricole<sup>2</sup>. Ad essa ha fatto seguito, nel 2000, la direttiva quadro sulle acque (DQA) che ha un approccio più globale. La DQA impone agli Stati membri «di raggiungere un buono stato delle acque superficiali e sotterranee» entro il 2015<sup>3</sup>. Gli Stati membri devono redigere dei piani di gestione dei bacini idrografici (PGBI) e i relativi programmi di misure, che sono gli strumenti principali utilizzati per attuare la direttiva, e di conseguenza per dare attuazione alla politica UE in materia di acque. Gli Stati membri possono attuare tale politica utilizzando in parte i fondi di altre politiche settoriali. Ad esempio, le misure PGBI possono, in alcuni casi, essere finanziate tramite la PAC.

### 03

In base alla relazione sullo stato delle acque<sup>4</sup> dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) è poco probabile che, nonostante i miglioramenti registrati nei passati decenni, le risorse idriche in Europa raggiungeranno gli obiettivi in termini qualitativi e quantitativi fissati dalla DQA per il 2015.

### 04

L'agricoltura rappresenta l'attività principale in termini di utilizzazione del suolo in Europa (circa il 50 % della superficie complessiva). Essa ha plasmato il paesaggio in Europa e ha fortemente accresciuto l'utilizzo di apporti esterni (fertilizzanti, pesticidi e acqua) nel corso degli ultimi 50 anni. Il settore costituisce pertanto un'importante fonte di pressioni sull'ambiente<sup>5</sup>. L'agricoltura europea rappresenta circa il 33 % del consumo totale di acqua ed è la principale fonte di inquinamento idrico da sostanze eutrofizzanti<sup>6</sup>. Quale principale consumatore di acqua, l'agricoltura svolge pertanto un ruolo fondamentale nella gestione sostenibile delle risorse idriche in termini quantitativi e qualitativi.

- 1 [http://ec.europa.eu/environment/water/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm) e articolo 4 DQA.
- 2 Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1). La direttiva sui nitrati impone agli Stati membri di monitorare le acque superficiali e sotterranee e di designare le zone vulnerabili ai nitrati. Gli Stati membri devono definire un codice di buona pratica agricola da applicare su tutto il territorio su base volontaria. Devono inoltre adottare programmi di azione obbligatori nelle zone vulnerabili ai nitrati.
- 3 Articolo 4 DQA.
- 4 Relazione AEA n. 9/2012: *European waters — Current status and future challenges*.
- 5 *A Green CAP? Reform options from an environmental angle*. EEA Green CAP project, relazione intermedia prima fase, 23 giugno 2011.
- 6 Relazione AEA n. 1/2012: *Towards efficient use of water resources in Europe*.

## Introduzione

### 05

Il Consiglio dell'Unione europea ha sottolineato in diverse occasioni<sup>7</sup> la necessità di proteggere le risorse idriche nell'ambito della PAC:

- Nel 2007, ha sottolineato che «l'integrazione delle preoccupazioni in merito all'uso sostenibile delle risorse idriche in altre politiche settoriali (per es. agricoltura)» è un requisito per conseguire gli obiettivi della politica in materia di acque e ha ribadito «la necessità di prestare particolare attenzione alla prosecuzione dello sviluppo delle attuali politiche nel settore dell'agricoltura e, se necessario, all'adattamento di tali politiche al fine di contribuire alla gestione sostenibile delle risorse idriche».
- Nel 2009, il Consiglio ha identificato la gestione delle risorse idriche come una nuova sfida cruciale per l'agricoltura, affermando che «occorre prestare maggiore attenzione alla gestione delle risorse idriche nonché alla qualità delle acque nell'ambito dei pertinenti strumenti della PAC».
- Nel 2010, il Consiglio ha riconosciuto la necessità di «promuovere un utilizzo idrico più efficiente e sostenibile nell'agricoltura».

### 06

La necessità di una maggiore integrazione delle questioni relative alla gestione delle risorse idriche nelle altre politiche settoriali, come ad esempio l'agricoltura, è stata chiaramente espressa dalla Commissione europea, dall'AEA, dal Consiglio dell'Unione europea e dai direttori responsabili delle risorse idriche<sup>8</sup>. L'integrazione nella PAC degli obiettivi della politica in materia di acque è una finalità importante, soprattutto alla luce dell'articolo 11 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che recita: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere

integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

- 7 Conclusioni del Consiglio sul tema «Carenza idrica e siccità» del 30 ottobre 2007. Conclusioni del Consiglio sul tema «Carenza idrica, siccità e adattamento ai cambiamenti climatici» dell'11 giugno 2010. Considerando 1 e 4 del regolamento (CE) n. 74/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 30 del 31.1.2009, pag. 100), facente seguito alla «verifica dello stato di salute».
- 8
  - COM(2012) 673 del 14 novembre 2012, «Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee»: «è necessario migliorarlo sotto il profilo dell'attuazione e dell'integrazione degli obiettivi politici in materia di acque in altre politiche settoriali, come la politica agricola comune (PAC)».
    - Considerando 16 della DQA: «È necessario integrare maggiormente la protezione e la gestione sostenibile delle acque in altre politiche comunitarie come la politica energetica, dei trasporti, la politica agricola, la politica della pesca, la politica regionale e in materia di turismo».
    - Considerando 6 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1): «Le attività del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e le operazioni da esso finanziate devono essere coerenti e compatibili con le altre politiche della Comunità e conformi all'insieme del diritto comunitario».
    - Relazione AEA n. 9/2012: si richiede uno sforzo molto maggiore per integrare le preoccupazioni in materia di gestione delle risorse idriche nelle varie politiche settoriali, quali ad esempio l'agricoltura e i trasporti.
    - Dichiarazione dei direttori responsabili delle risorse idriche sulla DQA e l'agricoltura del 30 novembre 2006: l'importanza delle risorse idriche in termini sociali, economici e ambientali deve essere riconosciuta e integrata in tutte le politiche settoriali.

**Strumenti della PAC che hanno le potenzialità per favorire l'integrazione nella PAC degli obiettivi della politica in materia di acque**

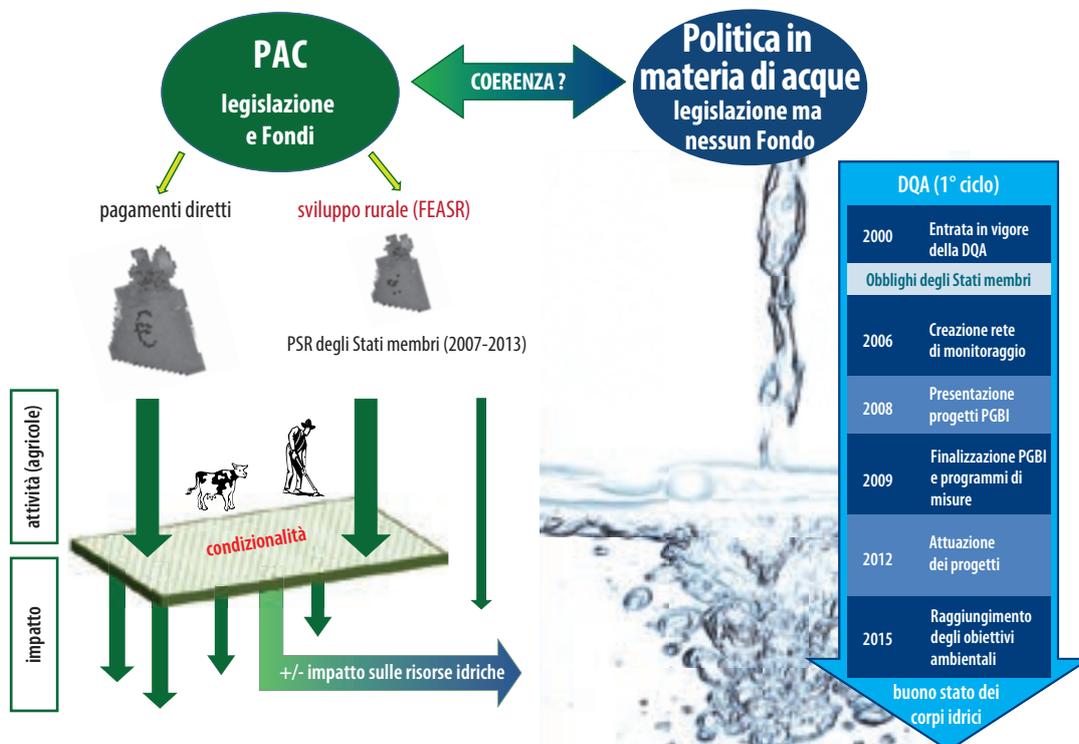
conformità delle attività agricole alla normativa ambientale, come ad esempio la direttiva sui nitrati, e offrendo incentivi per i beni e servizi pubblici rispettosi dell'ambiente.

**07**

Attualmente vengono utilizzati due strumenti della PAC per integrare gli obiettivi della politica UE in materia di acque nella PAC stessa: la condizionalità e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (cfr. **figura 1**). Questi strumenti hanno le potenzialità per contribuire a promuovere un'agricoltura sostenibile incoraggiando le buone pratiche agricole, promuovendo la

Figura 1

**Collegamento tra la PAC e la politica UE in materia di acque**



Nota: La figura mostra, da un lato, come i fondi della PAC possono essere spesi mediante i pagamenti diretti e i fondi per lo sviluppo rurale. Per gli agricoltori che ricevono pagamenti diretti e/o determinati fondi per lo sviluppo rurale, la condizionalità subordina tali pagamenti al rispetto di certi impegni in materia di ambiente. Le attività finanziate dalla PAC possono incidere in maniera positiva o negativa sulle risorse idriche. Sull'altro lato, la figura indica le tappe fondamentali definite dalla DQA, il principale strumento attuativo della politica UE in materia di acque.

## 08

La condizionalità è un meccanismo che subordina i pagamenti diretti agli agricoltori (e un certo numero di pagamenti nell'ambito dello sviluppo rurale)<sup>9</sup> al rispetto di una serie di impegni relativi all'ambiente, alla sicurezza alimentare, alla salute degli animali e delle piante, al benessere degli animali e al mantenimento dei terreni agricoli in buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA)<sup>10</sup>. Gli obblighi di condizionalità sono definiti in 18 criteri di gestione obbligatori (CGO) e 15 norme BCAA. Il mancato rispetto di tali norme e obblighi può portare a una riduzione dei pagamenti PAC per l'agricoltore.

## 09

Sei obblighi di condizionalità incidono direttamente sulla qualità e quantità delle risorse idriche. Essi sono elencati nella **tabella 1**. Diversi altri obblighi di condizionalità hanno un impatto diretto sulla protezione delle risorse idriche (ad esempio il CGO in materia di conservazione degli uccelli selvatici e degli habitat naturali e le norme BCAA volte a garantire una copertura minima del suolo o relative o la protezione degli elementi caratteristici del paesaggio).

- 9 La condizionalità si applica a sette misure di sviluppo rurale che rappresentano il 40 % circa della spesa programmata del FEASR per il periodo 2007-2013.
- 10 La condizionalità è stata introdotta nel 2003 dal regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001 (GU L 270 del 21.10.2003, pag. 1). Dal 2005, tutti gli agricoltori che ricevono pagamenti diretti sono soggetti al rispetto di norme obbligatorie in materia di condizionalità. Per il periodo di programmazione 2007-2013, la condizionalità si applica anche ad una serie di pagamenti del FEASR (per le misure 211, 212, 213, 214, 221, 224 e 225), e dal 2008 anche a determinati pagamenti a favore dei produttori di vino.

Tabella 1

### Quadro riepilogativo degli obblighi di condizionalità relativi alle risorse idriche

Norma	Oggetto
CGO 2	Protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento <sup>1</sup>
CGO 3	Utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura <sup>2</sup>
CGO 4	Protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole <sup>3</sup>
CGO 9	Immissione in commercio dei prodotti fitosanitari <sup>4</sup>
BCAA procedure di autorizzazione per l'irrigazione	Rispetto delle procedure di autorizzazione quando l'utilizzo delle acque a fini di irrigazione è soggetto ad autorizzazione
BCAA fasce tampone	Introduzione di fasce tampone lungo i corsi d'acqua

<sup>1</sup> Articoli 4 e 5 della direttiva 80/68/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1979, concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose (GU L 20 del 26.1.1980, pag. 43).

<sup>2</sup> Articolo 3 della direttiva 86/278/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1986, concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura (GU L 181 del 4.7.1986, pag. 6).

<sup>3</sup> Articoli 4 e 5 della direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1).

<sup>4</sup> Articolo 3 della direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (GU L 230 del 19.8.1991, pag. 1).

## 10

Finanziando lo sviluppo rurale, l'UE contribuisce agli investimenti degli Stati membri volti a migliorare la competitività del settore agricolo e forestale, a proteggere l'ambiente e le zone di campagna, a migliorare la qualità della vita e la diversificazione dell'economia rurale e a promuovere un approccio locale allo sviluppo rurale. L'UE sostiene i programmi di sviluppo rurale (PSR) degli Stati membri. Nei principali documenti sullo sviluppo rurale, quali ad esempio gli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale<sup>11</sup> e il regolamento (CE) n. 1698/2005<sup>12</sup>, la protezione e la gestione sostenibile delle risorse idriche sono considerate una delle questioni fondamentali in materia di ambiente.

## 11

Mediante le misure di sviluppo rurale, gli agricoltori possono impegnarsi su base volontaria ad attuare azioni che vanno al di là degli obblighi previsti dalla normativa, ricevendo come contropartita incentivi o compensazioni finanziarie (cfr. **riquadro 1**).

## Fondi della PAC con un potenziale impatto sulle risorse idriche

## 12

La spesa UE per attività agricole nell'ambito della PAC è consistente (58,1 miliardi di euro per il 2012, ossia poco meno del 40 % del bilancio dell'UE). Le attività agricole e di altro tipo finanziate dalla PAC possono potenzialmente incidere in maniera positiva o negativa sulle risorse idriche (cfr. **figura 1**).

## 13

In alcuni casi, i fondi della PAC mirano esplicitamente a produrre effetti positivi sulle risorse idriche; ad esempio, il finanziamento di misure di sviluppo rurale che menzionano specificamente la protezione delle risorse idriche. Una valutazione dettagliata dei PSR dal punto di vista della gestione delle risorse idriche mostra che gli Stati membri hanno destinato il 51 % delle dotazioni finanziarie dei rispettivi PSR<sup>13</sup> a misure che, in maniera più o meno diretta, si riferiscono alle risorse idriche (75 miliardi di euro per il periodo 2007-2013)<sup>14</sup>. Inoltre, il 27 % dei fondi aggiuntivi decisi dopo la «verifica dello stato di salute» (approvati nel 2009 e che forniscono altri 4,8 miliardi di euro) è stato assegnato al settore prioritario «gestione delle risorse idriche» (1,3 miliardi di euro)<sup>15</sup>.

## 14

I regolamenti PAC per il periodo 2014-2020 accordano maggiore rilevanza alla qualità delle acque intesa come obiettivo della PAC. Le disposizioni giuridiche per rendere più ecologici i pagamenti diretti della PAC includono alcune delle quali hanno potenzialmente un effetto benefico sulla qualità delle acque. Una dichiarazione del Consiglio e del Parlamento europeo prevede anche che taluni obblighi previsti dalla DQA siano integrati negli obblighi di condizionalità. L'uso più efficiente delle risorse idriche in agricoltura costituisce un elemento esplicito («settore di interesse») di una delle priorità per lo sviluppo rurale definite per la PAC riformata. Inoltre, dal 2014, tramite il sistema di consulenza aziendale del settore agricolo, gli Stati membri forniranno consulenza ai beneficiari in relazione agli obblighi previsti dalla DQA.

- 11 Sezioni 2.5 e 3.2 della decisione 2006/144/CE del Consiglio, del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) (GU L 55 del 25.2.2006, pag. 20).
- 12 Considerando 31 del regolamento (CE) n. 1698/2005.
- 13 Spesa pubblica totale, che include pertanto i finanziamenti nazionali.
- 14 *Summary report on an in-depth assessment of RDPs 2007-2013 as regards water management*, Ecologic Institute and VITO, aprile 2009 ([http://www.ecologic.eu/download/projekte/1900-1949/1937/final\\_report.pdf](http://www.ecologic.eu/download/projekte/1900-1949/1937/final_report.pdf)).
- 15 In base ai comunicati stampa COM IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 e IP/10/102.

## Esempi di misure di sviluppo rurale

Sostegno agli agricoltori che si impegnano, per un periodo minimo di cinque anni, ad adottare tecniche agricole rispettose dell'ambiente che vanno al di là delle buone pratiche agricole (**misure agroambientali**), come ad esempio la gestione estensiva dei pascoli (pascolo estensivo, nessun impiego di fertilizzanti o di fanghi di depurazione, rigide limitazioni all'uso di pesticidi ecc.).



Fonte: Corte dei conti europea.



Sostegno agli investimenti «**non produttivi**», quali la creazione e il ripristino delle zone umide. Le zone umide mantengono la qualità dell'acqua eliminando nitrati, fosfati e pesticidi dagli scoli agricoli.

Fonte: Corte dei conti europea.

Sostegno agli **investimenti nelle aziende agricole**, come ad esempio le apparecchiature d'irrigazione a goccia. L'irrigazione a goccia, a differenza dell'irrigazione per aspersione, può contribuire a ridurre il volume delle acque captate a fini irrigui.



Fonte: Corte dei conti europea.

Sostegno alle **infrastrutture** relative allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura, come ad esempio la sostituzione dei canali d'irrigazione vecchi e danneggiati.



Fonte: Corte dei conti europea.



Fonte: Corte dei conti europea.

Sostegno agli **investimenti «non produttivi»**, quali il rifacimento delle sponde dei fossati. Le sponde dei fossati meno ripide e coperte da vegetazione servono a creare una fascia tampone priva di effluenti e pesticidi, che svolge un ruolo positivo nel prevenire i rischi di inondazione.

## Estensione e approccio dell'audit

### 15

L'audit ha inteso esaminare il collegamento tra la PAC e la politica UE in materia di acque. Il quesito generale cui l'audit doveva rispondere era il seguente:

#### **Gli obiettivi della politica UE in materia di acque sono stati integrati efficacemente nella PAC?**

### 16

L'audit ha esaminato se gli obiettivi della politica UE in materia di acque trovino riscontro effettivo ed efficace nella PAC, a livello sia strategico sia di attuazione (cfr. **allegato I**). Tale esame si è basato sull'analisi dei due strumenti utilizzati per integrare gli obiettivi della politica UE in materia di acque nella PAC: la condizionalità e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (cfr. paragrafi 7-11). Per tutti gli aspetti relativi alla condizionalità, l'audit ha riguardato il periodo a partire dal 2005, quando il meccanismo è stato introdotto (oppure a partire dal 2009 o dal 2012 per gli Stati membri che hanno aderito all'UE rispettivamente nel 2004 e nel 2007). Per tutti gli aspetti connessi allo sviluppo rurale, l'audit ha riguardato il periodo di programmazione 2007-2013. L'audit ha preso in considerazione sei obblighi di condizionalità che incidono direttamente sulla qualità e sulla quantità delle risorse idriche (cfr. **tabella 1**).

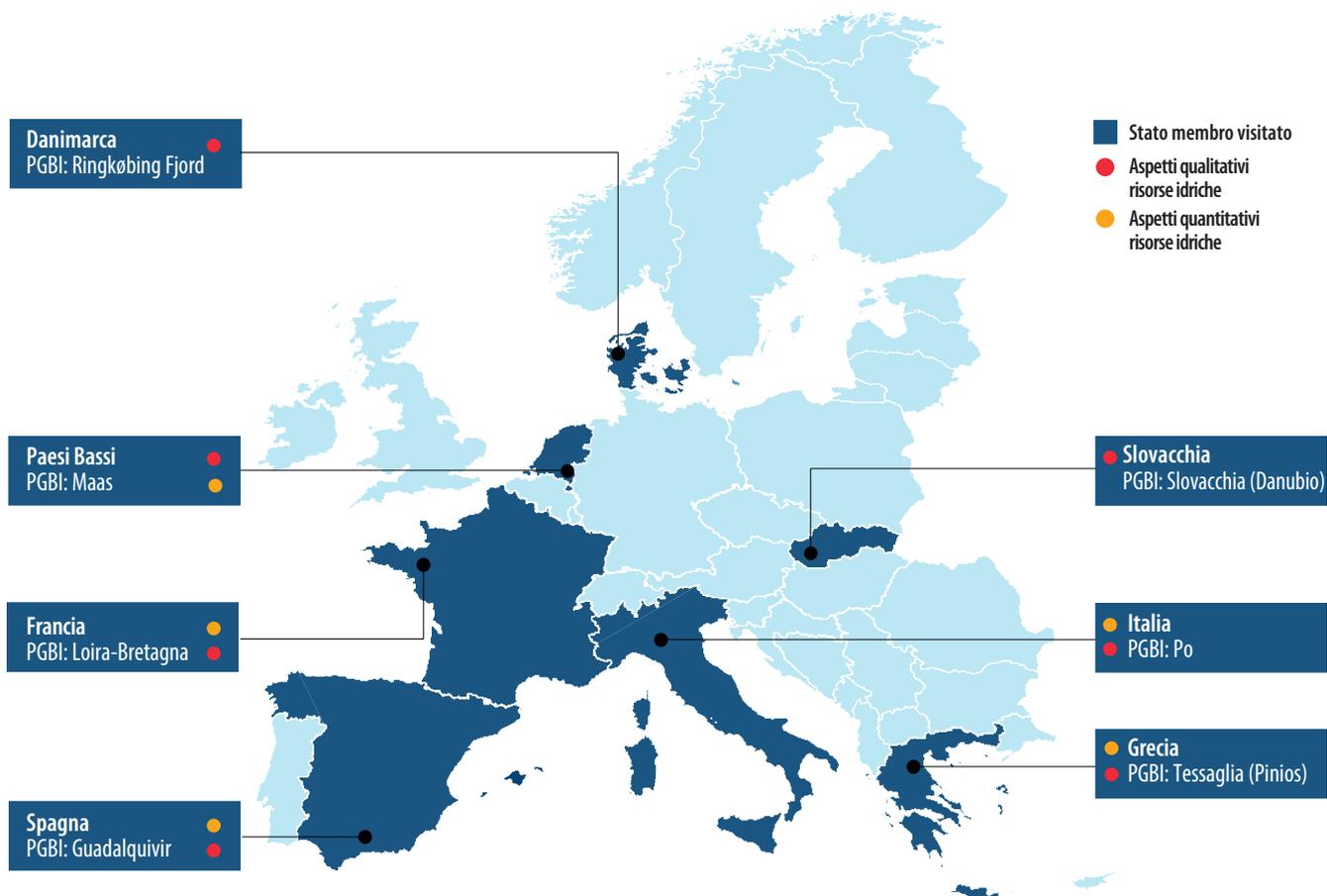
### 17

L'audit è stato effettuato tra ottobre 2012 e luglio 2013. Gli elementi probatori di audit sono stati raccolti attraverso:

- esami documentali e interviste con i servizi della Commissione e dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA);
- visite di audit in sette Stati membri: Danimarca, Grecia, Spagna (Andalusia), Francia, Italia (Lombardia), Paesi Bassi e Slovacchia. Questi Stati membri hanno gravi problemi di qualità delle risorse idriche (ad esempio, elevate concentrazioni di nutrienti, quali i nitrati) e/o la loro quantità (ad esempio, forte stress idrico o alta intensità irrigua). Per ciascuno Stato membro visitato è stato scelto un distretto idrografico al fine di concentrare l'audit su un'area con uno specifico piano di gestione (PGBI) (cfr. **figura 2**);
- un'indagine on-line indirizzata a 140 enti di consulenza per il settore agricolo negli stessi sette Stati membri, e riunioni di consultazione con organizzazioni agricole centrali a livello UE.

Figura 2

Selezione degli Stati membri per le visite di audit



## Audit precedenti

### 18

Nel corso degli ultimi 20 anni, la Corte ha pubblicato relazioni che si sono occupate, direttamente o indirettamente, della politica in materia di acque, che contenevano anche qualche riferimento alla PAC, ma senza concentrarsi esclusivamente sui collegamenti tra la politica UE in materia di acque e la PAC.

### 19

Nella relazione speciale n. 8/2008 sulla condizionalità, la Corte sollevava il complesso problema della coesistenza di requisiti obbligatori (condizionalità) ed incentivi economici (pagamenti agroambientali) in riferimento, ad esempio, alle fasce tampone, e criticava l'ambito di applicazione limitato della condizionalità in materia di risorse idriche. La relazione individuava anche debolezze nella definizione dei requisiti e degli obblighi da parte degli Stati membri. La relazione speciale n. 7/2011 sugli aiuti agroambientali concludeva che gli obiettivi del regime erano troppo vaghi, che vi erano problemi nel definire gli importi degli aiuti e che gli aiuti erano poco mirati. La relazione speciale n. 5/2011 sul regime di pagamento unico rilevava l'assenza di un collegamento diretto tra gli aiuti RPU e i costi sostenuti dagli imprenditori agricoli per rispettare i loro obblighi e l'impossibilità di stabilire un collegamento diretto tra gli aiuti RPU e le esternalità pubbliche positive generate dalle attività agricole; osservava inoltre che le riduzioni dei pagamenti per il mancato rispetto degli obblighi in materia di condizionalità non erano abbastanza dissuasive.

### 20

Nel contesto della dichiarazione di affidabilità annuale (DAS), la Corte controlla il rispetto degli obblighi di condizionalità e delle norme specifiche che disciplinano i pagamenti per lo sviluppo rurale, che viene verificato per un campione di operazioni. Nella presente relazione, si è tenuto conto delle osservazioni risultanti da questi audit.

## Le debolezze nell'attuazione della politica UE in materia di acque ne hanno ostacolato l'integrazione nella PAC

### 21

La DQA è un elemento fondamentale della politica UE in materia di acque in quanto, con le sue direttive derivate<sup>16</sup>, prende in considerazione le principali pressioni sulle acque interne, tra cui le sostanze inquinanti, l'idromorfologia nonché i problemi quantitativi. Un importante elemento dell'integrazione nella PAC degli obiettivi di politica in materia di acque è che gli Stati membri dovrebbero redigere i loro PGBI e i programmi associati di misure al momento opportuno (cfr. **figura 1**) e che questi documenti di programmazione dovrebbero definire chiaramente quali azioni intraprendere per affrontare le pressioni significative e per permettere di raggiungere gli obiettivi della DQA. Tuttavia, sinora, l'attuazione della stessa DQA è stata inficiata da gravi ritardi. La Corte ha rilevato che la qualità dei documenti di programmazione stilati dagli Stati membri in riferimento alla politica UE in materia di acque è scadente e che la Commissione, da un punto di vista giuridico, ha un'influenza limitata sulla qualità di tali documenti di programmazione.

## Ritardo nell'attuazione della direttiva quadro sulle acque

### 22

La DQA impone agli Stati membri di redigere dei piani di gestione dei bacini idrografici (PGBI) al fine di specificare, tra gli altri dettagli e per ciascun distretto idrografico interessato, le pressioni importanti, gli obiettivi e le misure concrete da adottare<sup>17</sup> in materia di risorse idriche, nonché i dettagli circa il finanziamento delle misure. Quando è previsto il finanziamento PAC, ciò dovrebbe essere indicato chiaramente.

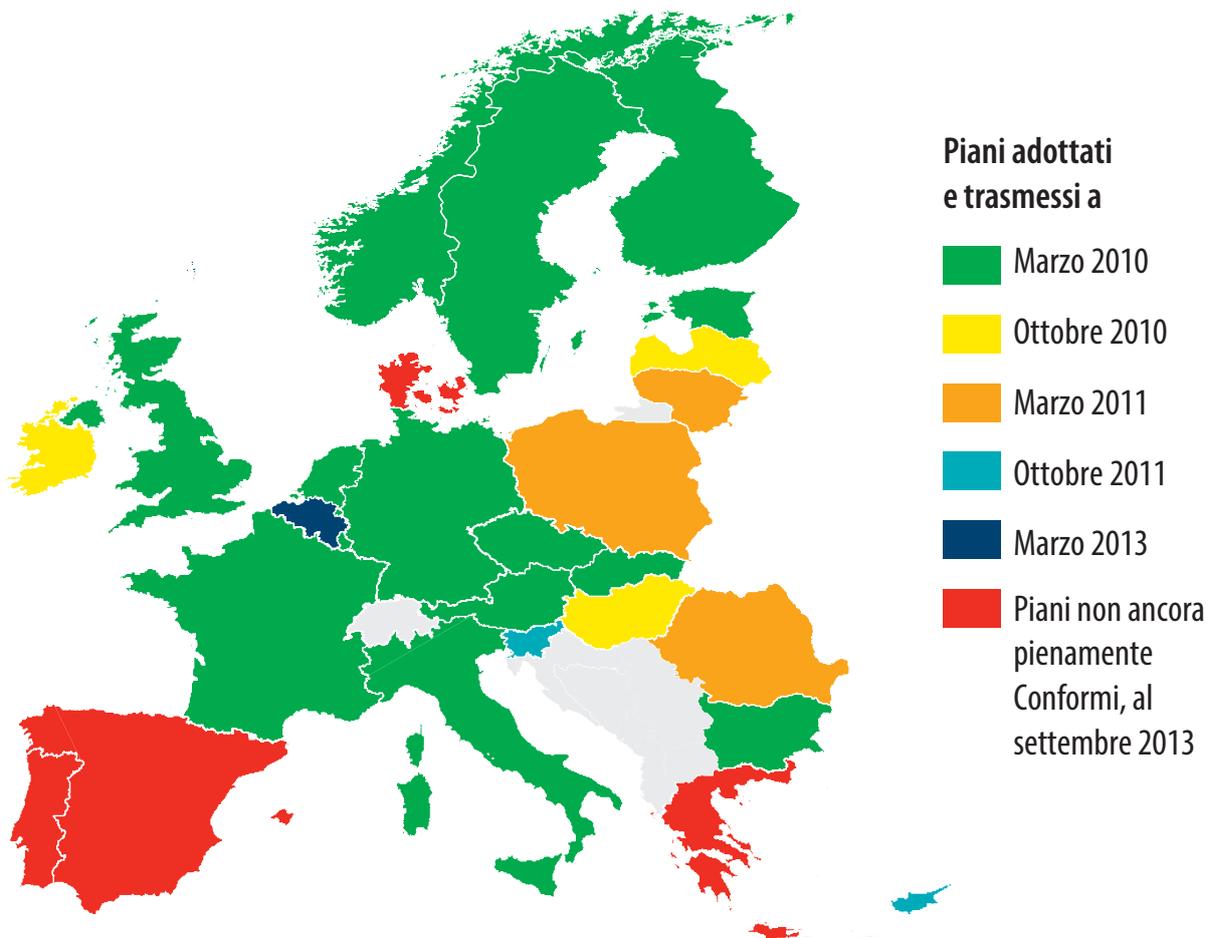
### 23

I PGBI dovevano essere pubblicati entro il 22 dicembre 2009 e inviati alla Commissione entro il 22 marzo 2010<sup>18</sup>. Tuttavia, meno della metà degli Stati membri è riuscita a rispettare il calendario fissato<sup>19</sup>. Nel settembre 2013, quattro paesi (Danimarca, Grecia, Portogallo e Spagna) non avevano ancora adottato alcuni dei PGBI di cui erano responsabili. La **figura 3** fornisce un quadro riepilogativo delle date di adozione dei PGBI.

- 16 Direttiva 76/160/CEE sulle acque di balneazione; direttiva 79/409/CEE sugli uccelli selvatici; direttiva 80/778/CEE sulle acque destinate al consumo umano, modificata dalla direttiva 98/83/CE; direttiva 96/82/CE sugli incidenti rilevanti (Seveso); direttiva 85/337/CEE sulla valutazione dell'impatto ambientale; direttiva 86/278/CEE sulla protezione dell'ambiente nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione; direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane; direttiva 91/414/CEE sui prodotti fitosanitari; direttiva 91/676/CEE sui nitrati; direttiva 92/43/CEE sugli habitat; direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento.
- 17 L'elenco completo degli elementi che debbono obbligatoriamente essere compresi nei PGBI è fornito nell'allegato VII della DQA.
- 18 Articoli 13, paragrafo 6, e 15, paragrafo 1 della DQA.
- 19 La Commissione ha segnalato che, a novembre 2012, 25 Stati membri più la Norvegia avevano adottato e trasmesso 121 PGBI per le rispettive parti nazionali dei distretti idrografici su un totale di 174. Cfr. Documento interno di lavoro della Commissione SWD(2012) 379 final 1/30, Brussels, 14.11.2012: *European Overview (1/2) accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) — River Basin Management Plans*. La Norvegia ha adottato 11 PGBI pilota. La Norvegia sta attuando la direttiva quadro sulle acque nell'ambito dell'accordo sullo Spazio economico europeo sulla base di un calendario specifico definito nell'accordo.

Figura 3

Quadro riepilogativo delle date di adozione dei PGBI (situazione al settembre 2013)



Nota: Danimarca: tutti i PGBI adottati nel dicembre 2011 sono stati ritirati e i nuovi piani fanno oggetto di consultazione; Grecia: 8 PGBI adottati (su 14); Spagna: 10 PGBI adottati (su 25); Portogallo: 8 PGBI adottati (su 9).

**24**

In base alla DQA, ogni PGBI dovrebbe contenere un programma di misure per affrontare le varie pressioni identificate localmente a livello di distretto idrografico, comprese le misure relative all'agricoltura (cfr. **riquadro 2**). Le misure avrebbero dovuto essere operative entro il 22 dicembre 2012<sup>20</sup>. Nel

corso delle visite negli Stati membri, le equipe di audit della Corte hanno analizzato questi aspetti, prestando particolare attenzione alle misure relative all'agricoltura, e hanno osservato che esse, per la maggior parte, non erano ancora operative (cfr. **riquadro 3**).

20 Articolo 11, paragrafo 7 della DQA.

**Riquadro 2****Tipi di misure incluse nei PGBI**

L'allegato VI della DQA elenca gli elementi da inserire nei programmi di misure, alcuni dei quali hanno un collegamento diretto con l'agricoltura, come ad esempio:

- misure di gestione della domanda, tra le quali la promozione di una produzione agricola adeguata alla situazione, ad esempio raccolti a basso fabbisogno idrico nelle zone colpite da siccità;
- misure volte a controllare le emissioni, come l'iniezione di liquami nel terreno invece dell'applicazione superficiale;
- misure tese a favorire l'efficienza e il riutilizzo, tra le quali le tecniche di irrigazione a basso consumo idrico o il riutilizzo per l'irrigazione delle acque reflue trattate.

**Riquadro 3****Ritardi nell'attuazione delle misure agricole nei PGBI**

In Italia (PGBI del Po), su cinque misure agricole da attuare nel breve termine, solo tre sono operative in tutte le regioni. Una quarta misura è attuata solo in una parte del distretto idrografico, mentre la quinta viene applicata solo in alcune aree a causa di un conflitto con la normativa locale.

In Francia (PGBI della Loira-Bretagna), le misure sono troppo generiche per essere operative in quanto devono essere ulteriormente sviluppate da piani locali di gestione delle acque (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, SAGE). A settembre del 2013, meno della metà dei distretti idrografici era coperta da un SAGE.

In Grecia (PGBI della Tessaglia), cinque delle sei misure esaminate nel corso della visita di audit della Corte non erano operative al 22 dicembre 2012.

25

In assenza di un PGBI che definisca gli obiettivi a livello di distretto idrografico, gli Stati membri sono privi di un importante punto di riferimento rispetto al quale parametrare gli obiettivi relativi alle risorse idriche dei propri PSR. Ciò impedisce che i fondi per lo sviluppo rurale vengano spesi tenendo debitamente conto dei criteri della politica UE in materia di acque.

**La qualità dei programmi di misure è scadente**

26

La Commissione, tramite uno dei suoi gruppi di esperti, ha fornito orientamenti riguardo alle misure agricole programmate nei PGBI, che devono essere chiare, trasparenti e operative a livello d'impresa agricola<sup>21</sup>.

27

La Corte ha utilizzato i criteri definiti nel documento di orientamento della Commissione per svolgere un'analisi dettagliata di sei misure agricole per ciascuno dei sette PGBI selezionati per l'audit (cfr. **tabella 2**). I risultati di questo lavoro indicano che la maggior parte delle misure esaminate non è concepita adeguatamente in termini di portata, obiettivi, tempi, sistemi di monitoraggio e/o comunicazione dei risultati.

28

La Commissione ha anche tratto conclusioni dal proprio esercizio di monitoraggio della DQA per quel che riguarda la qualità dei programmi di misure. A seguito dell'esame dei PGBI trasmessi entro la metà del 2012, la Commissione ha concluso che ciò che generalmente manca in molti dei PGBI, sono le informazioni su come verranno attuate queste misure in termini di calendario, finanziamenti e monitoraggio<sup>22</sup>.

21 «Documento di orientamento per le amministrazioni per favorire la chiarezza e la trasparenza delle misure agricole previste dalla direttiva quadro sulle acque a livello delle aziende». Questo documento è stato elaborato nell'ambito di un programma di collaborazione con i partner della Strategia comune di attuazione (CIS) per la DQA, ed è stato approvato dai direttori responsabili delle risorse idriche nel maggio 2011.

22 Documento di lavoro della Commissione: *European Overview (2/2) accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) — River Basin Management Plans*.

Tabella 2

**Analisi dettagliata di sei misure agricole incluse nei programmi di misure di sette PGBI<sup>1</sup>**

	DK	EL	ES	FR	IT	NL	SK
Le misure indicano il livello di output necessario per raggiungere il target.	Yellow	Yellow	Red	Red	Red	Green	Red
Le misure sono identificate come «di base» (ossia, obbligatorie) o «supplementari».	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Le misure sono definite a livello di sottobacino o regionale/locale. In caso contrario, sono forniti argomenti convincenti per adottare le misure per tutto il bacino idrografico.	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Red
Il programma di misure fissa obiettivi chiari per queste misure.	Green	Yellow	Red	Red	Red	Yellow	Red
Il programma di misure fissa un sistema chiaro per monitorarne i progressi.	Green	Red	Red	Red	Red	Yellow	Red

- Tutte le sei misure esaminate rispettavano il criterio
- Alcune delle misure esaminate rispettavano il criterio
- Nessuna delle misure esaminate rispettava il criterio

1 La valutazione dei PGBI danesi è stata effettuata sulla base dei PGBI adottati nel dicembre 2011. Questi PGBI sono stati però ritirati e i nuovi piani fanno oggetto di consultazione.

### In pratica, la Commissione ha un'influenza limitata sulla qualità dei documenti di programmazione della DQA

#### 29

I PGBI dovrebbero garantire che l'obiettivo di un buono stato dei corpi idrici sia conseguito entro il 2015. Sebbene la Commissione, quale custode del trattato<sup>23</sup>, sia tenuta a vigilare affinché ciò avvenga, essa non è tuttavia responsabile dell'approvazione dei PGBI. Se la Commissione valuta insufficiente la qualità dei PGB, deve limitarsi a intraprendere un'azione legale.

#### 30

A tale proposito, la Corte di giustizia dell'Unione europea si è espressa più volte sulla base della DQA. Tuttavia, tali sentenze riguardavano aspetti della DQA che possono essere considerati semplici (come ad esempio la mancata comunicazione delle misure di recepimento, la rendicontazione tardiva, l'adozione tardiva dei programmi di monitoraggio e dei PGBI), e non i casi più complessi relativi all'interpretazione di nozioni chiave quali i servizi idrici o l'applicazione delle esenzioni a norma dell'articolo 4 della DQA<sup>24</sup>. I procedimenti giudiziari durano spesso molti anni e le sentenze sono pronunciate molto tempo dopo il termine previsto per adempiere agli obblighi previsti. Sebbene la Commissione abbia organizzato gruppi di lavoro e seminari con rappresentanti degli Stati membri al fine di migliorare la qualità dei PGBI, essa può influire sul grado di ambizione dimostrato dagli Stati membri solo in misura limitata.

#### 31

L'audit ha evidenziato che il grado di ambizione dimostrato dai programmi di misure degli Stati membri è variabile. L'articolo 4 della DQA stabilisce l'obiettivo di raggiungere un buono stato delle acque in tutti gli Stati membri entro il 2015. Lo stesso articolo ammette esenzioni, ove giustificate dagli Stati membri. I vari Stati membri valutano le circostanze utilizzate per giustificare un'esenzione in modi molto diversi. La Commissione ha riconosciuto nella sua valutazione dei PGBI<sup>22</sup> che:

- vi è generalmente una mancanza di giustificazioni appropriate e trasparenti dei criteri applicati per il ricorso alle esenzioni previste all'articolo 4, paragrafi 4-7;
- l'interpretazione delle differenti ragioni addotte per l'applicazione di esenzioni varia in maniera significativa da uno Stato membro all'altro;
- l'uso estensivo delle esenzioni può riflettere il fatto che, in molti piani, gli obiettivi ambientali non sono sufficientemente ambiziosi.

23 Ai sensi dell'articolo 258 del trattato di Lisbona, la Commissione «vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del trattato stesso».

24 Cfr. documento di lavoro della Commissione SWD(2012) 379 final 1/30, Brussels, 14.11.2012: *European Overview (1/2) accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) — River Basin Management Plans*.

32

In maniera analoga, nell'attuazione della direttiva sui nitrati, che è parte integrante della DQA in quanto affronta un problema riconosciuto e persistente di inquinamento dei corpi idrici (cfr. riquadro 4), gli Stati membri presentano i programmi d'azione in materia di nitrati con gradi diversi di ambizione. Questi programmi non devono essere approvati dalla Commissione.

Di conseguenza, vi sono ad esempio differenze significative tra i criteri utilizzati dagli Stati membri per definire le zone vulnerabili o le azioni da intraprendere. Nei casi esaminati in riferimento ai programmi di azione in materia di nitrati, la durata delle azioni legali mostra la limitata capacità che ha la Commissione di influire sulla qualità dei programmi degli Stati membri (cfr. riquadro 5).

Riquadro 4

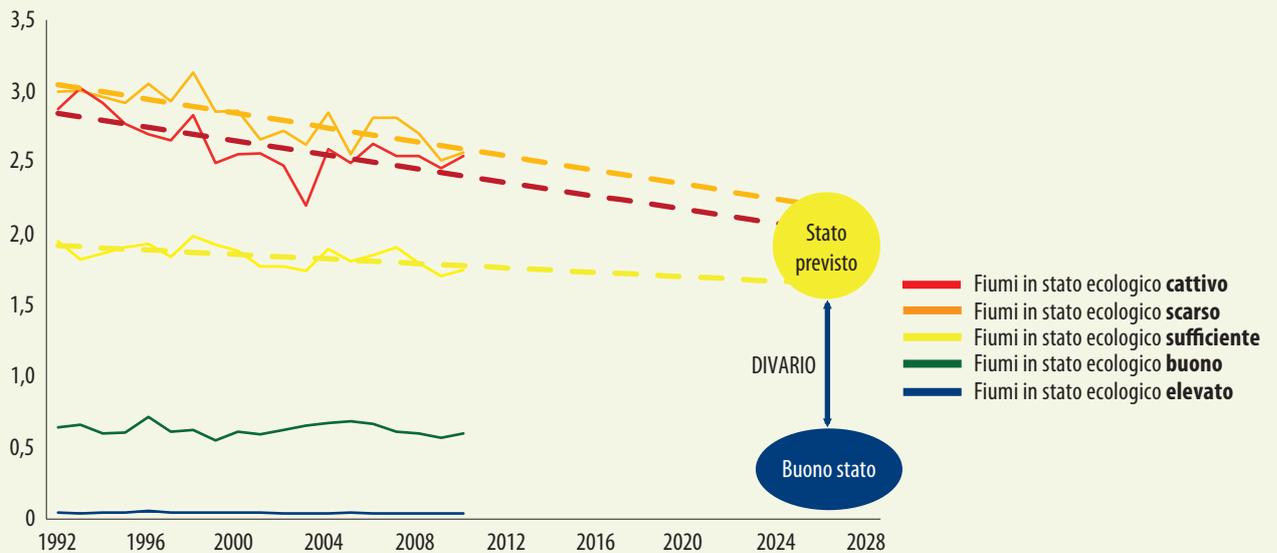
Rilevanza dell'inquinamento da nitrati

Recenti relazioni dell'AEA indicano che l'andamento attuale dei livelli di nitrati non consentirà di raggiungere un buono stato nemmeno entro il 2027 (cfr. figura 4). La relazione AEA n. 8/2012 riconosce che l'evoluzione positiva delle concentrazioni di nitrati è in parte dovuta alle misure volte a ridurre gli apporti agricoli di nitrati a livello europeo e degli Stati membri, ma che sono necessarie ulteriori misure per ridurre l'inquinamento diffuso se si vuole che la maggioranza dei corpi idrici abbia, nel 2027, livelli di nitrati equivalenti ad uno stato ecologico elevato o buono.

Figura 4

L'andamento della concentrazione dei nitrati indica che nel 2027 vi sarà ancora un divario tra buono stato e stato previsto

Concentrazione mediana totale nitrati nei fiumi (mg N/l)



I fiumi in stato cattivo o scarso rappresentano il 29 % del totale  
 I fiumi in stato sufficiente rappresentano il 48 % del totale

Fonte: Desunta dalla relazione AEA n. 9/2012.

### A venti anni dall'entrata in vigore, vi sono ancora problemi di attuazione della direttiva sui nitrati in alcuni Stati membri

La direttiva sui nitrati è entrata in vigore nel 1991. Tuttavia, nel 2013, erano ancora aperti casi di infrazione relativi alla sua corretta e completa applicazione nonché all'adeguatezza dei programmi d'azione in materia di nitrati nei confronti di otto Stati membri (Bulgaria, Germania, Estonia, Grecia, Francia, Lettonia, Polonia e Slovacchia).

Ad esempio, il 13 giugno 2013 la Corte di giustizia dell'Unione europea (causa C-193/12) ha stabilito che la Francia aveva omesso di designare varie zone come zone vulnerabili ai nitrati. In alcune di queste, le concentrazioni di nitrati nelle acque sotterranee erano superiori ai 50 mg/l (che è la concentrazione massima ammissibile nell'acqua potabile) mentre, in altre, le acque superficiali rischiavano l'eutrofizzazione se non fossero stati attuati dei piani d'azione.

### L'impatto della condizionalità sulle questioni idriche è stato sinora limitato

#### 33

I risultati dell'indagine della Corte (cfr. paragrafo 17)<sup>25</sup> dimostrano che la condizionalità ha accresciuto la consapevolezza tra gli agricoltori e ha determinato alcune modifiche delle pratiche agricole per quel che riguarda le risorse idriche. Tuttavia, l'impatto della condizionalità è stato sinora limitato, sia perché diversi aspetti importanti relativi alle risorse idriche non siano oggetto di condizionalità, sia perché le sanzioni applicate nell'ambito della condizionalità non sono calcolate in base al costo del danno arrecato e possono quindi rappresentare solo una frazione di tale costo. Inoltre, le debolezze rilevate nell'applicazione della condizionalità negli Stati membri ne riducono ulteriormente l'incidenza potenziale. Questi problemi sono discussi in maniera più approfondita qui di seguito.

### Il meccanismo della condizionalità ha un impatto ma non è pienamente sfruttato

#### I risultati dell'indagine della Corte evidenziano un'accresciuta consapevolezza tra gli agricoltori e alcune modifiche delle pratiche agricole per quel che riguarda le risorse idriche

#### 34

In mancanza di studi a livello dell'UE sull'impatto della condizionalità e dello sviluppo rurale sulla consapevolezza degli agricoltori e sulle pratiche agricole in rapporto alle risorse idriche, la Corte ha effettuato un'indagine presso 140 enti di consulenza per il settore agricolo in sette Stati membri. L'indagine mostra che, negli Stati membri/regioni inclusi nel campione, l'introduzione della condizionalità ha accresciuto la consapevolezza degli agricoltori (cfr. **figura 5**) e ha indotto dei cambiamenti delle pratiche agricole in rapporto alle risorse idriche, in particolare per quel che riguarda i nitrati e i pesticidi (cfr. **allegato II** per maggiori dettagli).

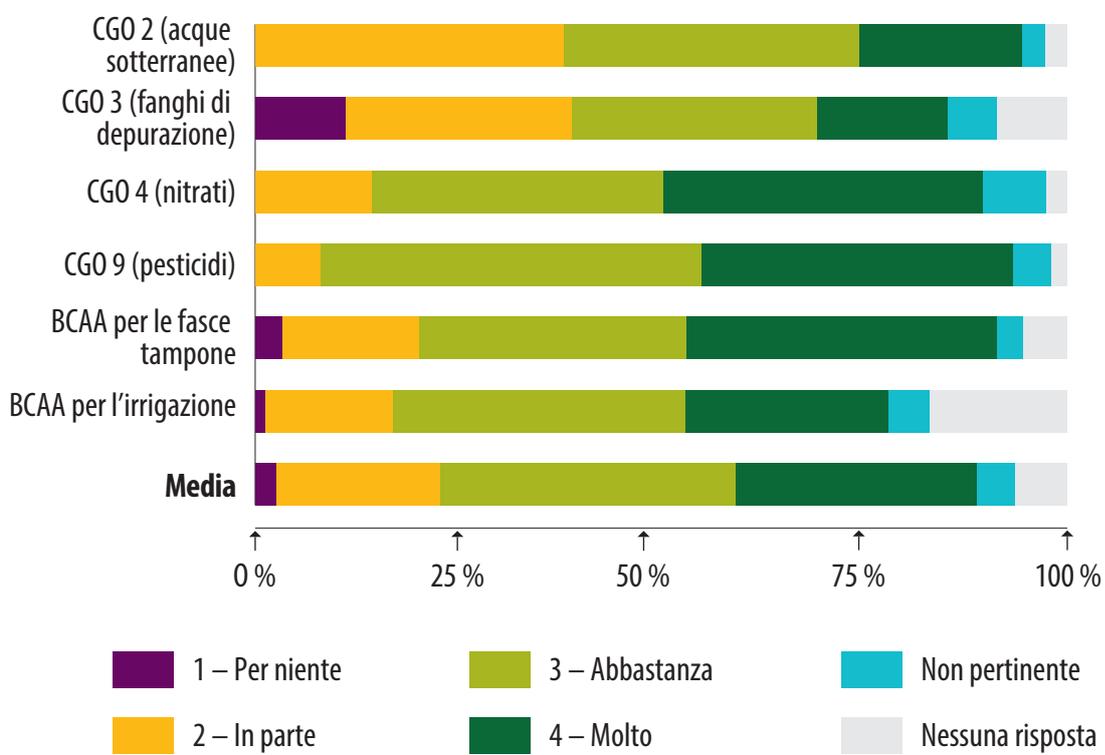
<sup>25</sup> I risultati dettagliati dell'indagine possono essere consultati sul sito Internet della Corte ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

Figura 5

**Maggiore consapevolezza degli agricoltori a seguito dell'introduzione della condizionalità**

Su una scala da 1 (per niente) a 4 (molto), quanto ritenete che l'introduzione della condizionalità abbia accresciuto la consapevolezza degli agricoltori circa l'impatto dell'agricoltura sulle risorse idriche?

Percentuale di rispondenti



**L'impatto degli obblighi di condizionalità è limitato in quanto una serie di aspetti importanti relativi alle risorse idriche non ricade nell'ambito della condizionalità**

### 35

Attualmente, l'obbligo per gli agricoltori di limitare l'uso di fosfati sul terreno o l'applicazione di pesticidi<sup>26</sup> nelle immediate vicinanze di corpi idrici non rientra nell'ambito della condizionalità<sup>27</sup>, anche quando è riconosciuta la necessità di affrontare tali problemi. I fosfati sono contenuti nei fertilizzanti e utilizzati nell'alimentazione degli animali e possono causare problemi per la qualità delle acque, ad esempio l'eutrofizzazione. Per quanto riguarda i pesticidi, anche se tali sostanze proteggono le colture dai danni arrecati da infestanti, malattie e insetti, possono nuocere alle persone, agli animali selvatici e all'ambiente. Solo una piccola parte dei pesticidi utilizzati raggiunge i parassiti contro cui è diretta, mentre la maggior parte dei pesticidi stessi ha un impatto sull'ambiente, come ad esempio sui corpi idrici. Alcuni Stati membri hanno tuttavia preso l'iniziativa di affrontare questi problemi, anche quando non sono obbligati a farlo (ad esempio, prevedendo restrizioni all'uso di pesticidi nelle BCAA relative alle fasce tampone (cfr. *allegato III* per maggiori dettagli).

26 I pesticidi possono essere utilizzati per proteggere le piante o i raccolti dai danni provocati da infestanti, malattie o insetti. In tal senso sono anche definiti come prodotti fitosanitari.

27 Alcuni Stati membri, come ad esempio i Paesi Bassi, hanno incluso prescrizioni in materia di fosforo nei loro programmi d'azione per i nitrati, ma l'inosservanza di tali prescrizioni non è sanzionata nell'ambito della condizionalità. Per quanto riguarda i pesticidi, solo per certi pesticidi molto pericolosi gli Stati membri, quando ne autorizzano l'impiego, possono imporre la creazione di fasce tampone lungo i corsi d'acqua sulle quali è proibita la nebulizzazione.

**36**

L'uso sostenibile di pesticidi, in particolare il rispetto dei principi della difesa integrata, avrebbe dovuto originariamente essere incluso tra i criteri di condizionalità a partire dal 2014. Tuttavia, in base al regolamento (UE) n. 1306/2013<sup>28</sup>, il calendario previsto per tale inclusione appare, al momento, incerto (cfr. **riquadro 6**).

**37**

Il previsto inserimento nell'ambito della condizionalità di determinati requisiti derivanti dalla DQA e dalla direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi avrebbe dovuto affrontare i problemi sollevati al paragrafo 35.

Le discussioni sulla proposta della Commissione per la riforma della PAC dopo il 2014 hanno dato luogo alla seguente dichiarazione: «Il Consiglio e il Parlamento europeo invitano la Commissione a monitorare il recepimento e l'attuazione da parte degli Stati membri della [...] DQA e della direttiva sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi e, [...] una volta attuate in tutti gli Stati membri tali direttive e definiti gli obblighi direttamente applicabili agli agricoltori, a presentare una proposta legislativa che modifica il presente regolamento al fine di inserire le pertinenti parti di dette direttive nel sistema di condizionalità»<sup>32</sup>. Quindi, il momento in cui verrà effettuato tale inserimento dipenderà dai progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione delle direttive. Ciò significa che l'attuazione di una decisione di grande importanza in tale ambito potrebbe essere molto lenta.

- 28 Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549).
- 29 Dichiarazione comune del Parlamento europeo e del Consiglio sulla condizionalità allegata al regolamento (UE) n. 1306/2013.

**Riquadro 6****Uso sostenibile dei pesticidi: due passi avanti, un passo indietro**

Nel 2009, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un regolamento relativo alla commercializzazione dei prodotti fitosanitari<sup>30</sup>. Una delle finalità del regolamento era di includere l'uso sostenibile dei pesticidi (e in particolare la difesa integrata) nella condizionalità (attraverso il CGO 9) a decorrere dal 2014.

Tuttavia, nella proposta di regolamento sul finanziamento della PAC per il periodo 2014-2020<sup>31</sup>, (che è risultata nel regolamento (UE) n. 1306/2013), la Commissione ha esplicitamente escluso dall'ambito della condizionalità l'uso sostenibile dei pesticidi e la difesa integrata, omettendo la frase che vi faceva specifico riferimento<sup>32</sup>.

Di conseguenza, sebbene l'uso sostenibile dei pesticidi dovesse essere incluso nella condizionalità dal 2014, l'attuale regolamento rende ora incerto tale termine.

30 Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE (GU L 309 del 24.11.2009, pag. 1).

31 COM(2011) 628 final/2.

32 Regolamento (CE) n. 1107/2009, Articolo 55, terza frase: «Comporta altresì il rispetto delle disposizioni della direttiva 2009/128/CE e, in particolare, dei principi generali in materia di difesa integrata, di cui all'articolo 14 e all'allegato III di detta direttiva, che si applicano al più tardi dal 1° gennaio 2014».

**La BCAA sulle procedure di autorizzazione per l'irrigazione ha un impatto limitato in quanto la Commissione non richiede agli Stati membri di definire obblighi specifici**

**38**

A differenza dei CGO, le norme BCAA sono utilizzate per promuovere buone pratiche agronomiche per le quali non esiste (ancora) una normativa ambientale a livello dell'UE, introducendo nuovi obblighi per gli agricoltori. Tuttavia, la Commissione non ha proposto di definire la norma BCAA per le procedure di autorizzazione per l'irrigazione<sup>33</sup> in modo tale che promuovesse le buone pratiche agronomiche. La norma BCAA sull'irrigazione fa riferimento alla normativa vigente a livello nazionale o regionale, ma non introduce nuovi obblighi. In particolare, non introduce l'obbligo di definire gli elementi delle procedure di autorizzazione — come ad esempio i permessi per l'estrazione dell'acqua, i contatori per il consumo idrico e la rendicontazione sull'uso delle risorse idriche — laddove questi non esistano di già.

**39**

Pertanto, in un paese con procedure di autorizzazione molto deboli o inesistenti, questa norma BCAA non avrà alcun impatto (cfr. riquadro 7) e ciò può essere particolarmente grave per le zone affette da carenze idriche (cfr. riquadro 8).

33 «Rispetto delle procedure di autorizzazione quando l'utilizzo delle acque a fini di irrigazione è soggetto ad autorizzazione».

**Riquadro 7**

**Un esempio di procedure di autorizzazione deboli**

In Grecia, una decisione ministeriale del giugno 2011 imponeva agli agricoltori (anche a quelli che già disponevano di una licenza valida) di richiedere una licenza per l'estrazione delle acque entro il 16 dicembre 2011. Tuttavia, il termine per richiedere la licenza è stato ripetutamente prorogato al 16 giugno 2012, al 17 dicembre 2012, al 15 maggio 2013 e, più recentemente, al 15 gennaio 2014. Nel bacino idrografico del Pinios (Tessaglia), il numero totale dei pozzi supera le 30 000 unità e potrebbe arrivare a toccare le 33 000 unità, di cui la maggior parte sono privo di licenza<sup>34</sup>.

La Corte ha riscontrato inoltre debolezze nei controlli svolti su tali licenze (cfr. riquadro 9).

34 PGBI Tessaglia, Studio effettuato da *Joint Venture for Thessaly, Epirus and Western Sterea Ellada's River Basin Management Plans*.

Riquadro 8

### L'agricoltura irrigua si sta espandendo in zone affette da carenze idriche

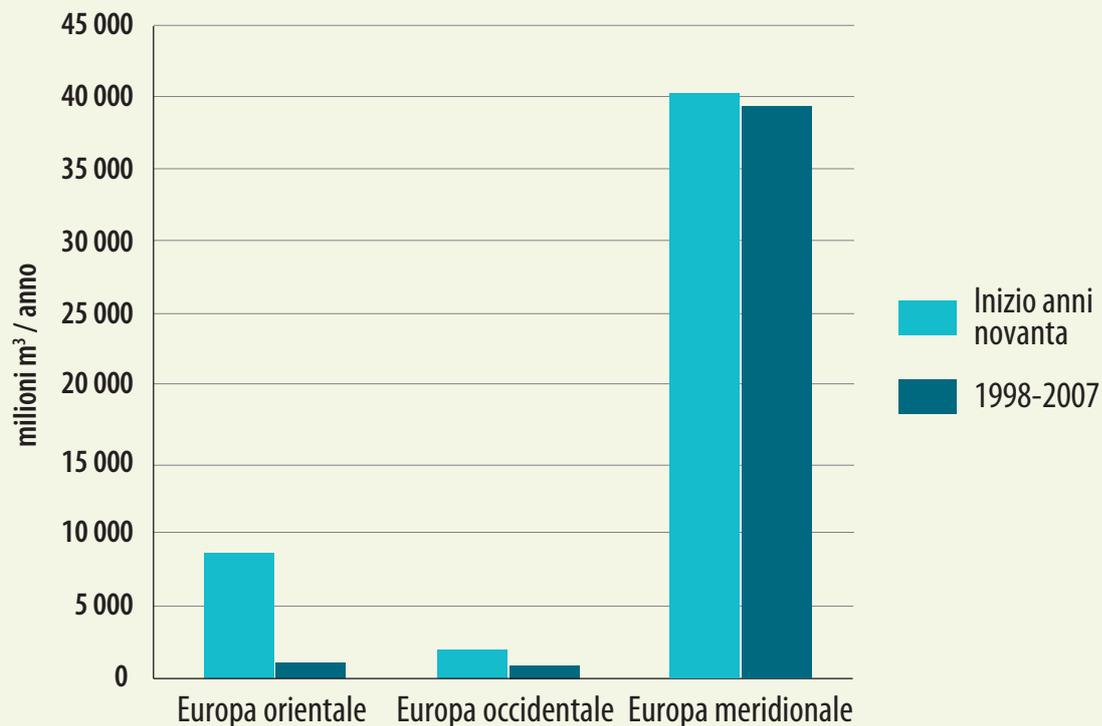
L'eccessiva estrazione di acqua per l'irrigazione è un problema riconosciuto, specialmente nell'Europa meridionale, dove l'agricoltura irrigua è cresciuta negli ultimi decenni<sup>35</sup>. Sebbene l'estrazione di acqua a fini irrigui sia diminuita lievemente tra l'inizio degli anni novanta e il decennio 1998-2007 (cfr. **figura 6**), e nonostante una maggiore efficienza dell'irrigazione a seguito di un ricorso più diffuso all'irrigazione a goccia, le risorse idriche restano sotto forte pressione a causa della diminuzione dei livelli di falda nei sistemi acquiferi, delle infiltrazioni di acqua salata e del prosciugamento delle zone umide<sup>36</sup>.

35 Relazione AEA n. 2/2009. *Water resources across Europe — Confronting water scarcity and drought*.

36 *Water resources: quantity and flows — SOER 2010 thematic assessment*, Relazione AEA sullo stato dell'ambiente nel 2010, Agenzia europea dell'ambiente (<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/water-resources-quantity-and-flows>), consultato il 5 ottobre 2012.

Figura 6

### Estrazione di acqua a fini irrigui



*Nota:* Europa orientale: Bulgaria (1990; 2007), Repubblica ceca (1990; 2007), Ungheria (1992; 2006), Lettonia (1991; 2007), Polonia (1990; 2007), Romania (1990; 2006), Slovacchia (1990; 2007), Slovenia (1990; 2007), Europa occidentale: Austria (1990; 2002), Belgio (1994; 2007), Danimarca (1990; 2004), Inghilterra e Galles (1990; 2006), Finlandia (1994; 2005), Germania (1995; 2002), Paesi Bassi (1995; 2006), Norvegia (1995; 2006), Svezia (1990; 2007), Europa meridionale: Francia (1991; 2006), Grecia (1990; 2007), Portogallo (1990; 1998), Spagna (1991; 2006).

*Fonte:* <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/water-abstraction-for-irrigation-million-m3-year-in-the-early-1990s-and-1997>

### Debolezze nell'applicazione della condizionalità

#### **Vi sono debolezze a livello di aziende agricole nell'applicazione degli obblighi di condizionalità relativi alle risorse idriche degli Stati membri**

#### **40**

Nel corso degli audit ai fini della DAS nei vari Stati membri dell'UE, la Corte rileva frequentemente il mancato rispetto degli obblighi di condizionalità relativi alle risorse idriche a livello delle aziende agricole. Nella maggior parte dei casi si tratta di violazioni da parte dei beneficiari del CGO 4 (protezione delle acque nelle zone vulnerabili ai nitrati): installazioni di stoccaggio inadeguate o insufficiente capacità di stoccaggio per gli effluenti, registrazioni incomplete o erronee dei fertilizzanti, mancanza di analisi dell'azoto, produzione di nitrati superiore ai 170 kg/ha, stoccaggio degli effluenti sul terreno nel periodo vietato, ecc. Altre osservazioni si riferiscono al CGO 2 (protezione delle acque sotterranee), al CGO 9 (prodotti fitosanitari) e alle BCAA relative alle fasce tampone.

### Il sistema dei controlli relativi alla condizionalità presenta debolezze a livello degli Stati membri

#### **41**

Gli Stati membri sono responsabili dell'applicazione della condizionalità. Per i CGO, ciò riguarda l'introduzione degli elementi pertinenti della normativa specifica nell'ambito della condizionalità. Per le BCAA, ciò riguarda la trasposizione nella legislazione nazionale o regionale delle norme pertinenti e la definizione degli adempimenti pratici richiesti agli agricoltori. Gli Stati membri sono anche tenuti a informare gli agricoltori circa tali obblighi e a creare un sistema di gestione e di controllo che consenta di sottoporre a verifica in loco un campione di beneficiari e di sanzionarli in caso di inadempienza.

#### **42**

Un limite intrinseco del sistema dei controlli relativi alla condizionalità è che alcuni requisiti sono, per loro stessa natura, molto difficili da verificare. Ad esempio, uno di questi si riferisce ai tempi e ai metodi per l'uso di pesticidi. In questo caso, la difficoltà risiede nel fatto che i controlli relativi alla condizionalità sono solitamente notificati in anticipo, e pertanto è molto improbabile che un ispettore possa trovare un agricoltore che nebulizza un prodotto proibito o lo utilizzi in maniera illegale. Altri requisiti possono essere verificati solo in un determinato periodo dell'anno o in assenza di determinate condizioni meteorologiche (ad esempio, vento forte, ghiaccio), che possono non necessariamente coincidere con il momento della visita in loco.

**43**

Negli Stati membri visitati, sono state rilevate carenze a livello delle autorità di gestione per quel che riguarda il sistema dei controlli di condizionalità relativi alle risorse idriche:

- istruzioni operative dettagliate esistono solo per un numero limitato di verifiche, e alcune sono talmente generali che non è possibile garantire che gli ispettori sappiano esattamente cosa e come verificare, e che i diversi ispettori effettuino le verifiche nello stesso modo;
- le verifiche obbligatorie sono state introdotte in una fase già avanzata o sono ancora mancanti;
- i controlli in loco vengono svolti prevalentemente nella stagione autunnale. Ciò non solo viola determinate disposizioni normative<sup>37</sup>, ma impedisce anche di verificare visivamente in loco alcuni requisiti relativi alle risorse idriche (come ad esempio il divieto di spargimento di letame sulle fasce tampone coltivate);
- i controlli relativi alle BCAA in materia di irrigazione non erano completi (cfr. **riquadro 9**).

**La Commissione non garantisce che le norme BCAA siano adeguate a livello di Stato membro**

**44**

La finalità delle norme BCAA definite nell'ambito del meccanismo della condizionalità è quella di far rispettare le buone pratiche di base<sup>38</sup>. Gli Stati membri devono fissare requisiti minimi che tengano conto delle condizioni agronomiche, ambientali e climatiche locali.

**45**

Attualmente, la Commissione riceve solo informazioni limitate, mediante una banca dati online, circa l'applicazione delle norme BCAA negli Stati membri. Tali informazioni consistono in riferimenti alla legislazione applicabile nazionale e in sintesi presentate da ciascuno Stato membro. Le notifiche sono effettuate al livello geografico che gli stessi Stati membri ritengono adeguato. Ad esempio, nel caso degli Stati membri visitati nel corso dell'audit, non vengono fornite (come in Italia e Spagna) informazioni sull'applicazione delle norme BCAA a livello regionale.

37 Articolo 53, paragrafo 1 del Regolamento (CE) n. 1122/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità, la modulazione e il sistema integrato di gestione e di controllo nell'ambito dei regimi di sostegno diretto agli agricoltori di cui al medesimo regolamento e modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità nell'ambito del regime di sostegno per il settore vitivinicolo (GU L 316 del 2.12.2009, pag. 65) e articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU L 25 del 28.1.2011, pag. 8).

38 Parlamento europeo. *Sustainable management of natural resources with a focus on water and agriculture*. Studio — Relazione finale, maggio 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN\\_ET\(2013\)488826\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET(2013)488826_EN.pdf)

**Riquadro 9**

**Non è stato verificato il volume effettivo di acqua estratta rispetto a quello autorizzato**

L'audit ha rilevato debolezze nella verifica dei requisiti BCAA in materia di irrigazione. La norma è formulata nel modo seguente: «Rispetto delle procedure di autorizzazione quando l'utilizzo delle acque a fini di irrigazione è soggetto ad autorizzazione». L'audit ha rilevato diversi esempi in cui, sebbene le procedure dello Stato membro richiedessero permessi specificanti il volume massimo di acqua estratta a fini irrigui, le quantità effettivamente captate non erano verificate rispetto al massimale indicato nell'autorizzazione. Tali carenze riducono considerevolmente l'efficacia dei controlli.

In base alle liste di controllo in materia di condizionalità usate dagli ispettori in Grecia e Spagna, attualmente non viene verificato se il volume effettivo delle acque estratte è quello autorizzato. In Slovacchia, la Corte ha riscontrato che il volume delle acque estratte non viene neanche misurato. I controlli possono pertanto verificare solo se è stato accordato un permesso, ma non sono in grado di dire se il beneficiario estrae l'acqua entro i limiti indicati nel permesso.

46

La Commissione valuta l'applicazione delle norme BCAA da un punto di vista giuridico mediante un esame documentale basato sulle informazioni notificate dagli Stati membri, integrate da audit in loco. La Commissione non valuta se gli obblighi fissati dagli Stati membri in relazione alle due norme BCAA relative alle risorse idriche siano adeguati dal punto di vista ambientale ai fini della protezione delle risorse idriche. In pratica, i requisiti previsti dalle BCAA variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Ad esempio, nell'ambito della norma BCAA relativa alle fasce tampone<sup>39</sup> (cfr. **figura 7**), l'ampiezza minima delle fasce varia da 25 cm a 10 metri (cfr. **tabella 3**).

47

In alcuni Stati membri/regioni, le fasce tampone possono essere coltivate, mentre in altri possono essere seminate a tappeto erboso o lasciate a macchia. Alcuni Stati membri applicano eccezioni per un numero significativo di corpi idrici che possono essere situati su terreno agricolo (cfr. **riquadro 10**).

48

I requisiti variano inoltre enormemente da uno Stato membro all'altro — anche in quelli in cui si registrano particolari pressioni sulle risorse idriche — nel caso della norma BCAA in materia di irrigazione. Tale norma fa riferimento alla normativa vigente negli Stati membri, ma non introduce nuovi obblighi. In alcuni Stati membri/regioni, l'obbligo di avere un permesso per l'estrazione delle acque dipende dal volume d'acqua estratto, dalla posizione geografica e dal tipo di acqua captata (acque di superficie o sotterranee). Alcuni Stati membri vietano l'irrigazione localmente durante i periodi di siccità. In altri paesi, gli agricoltori devono comunicare annualmente il volume d'acqua utilizzato per l'irrigazione. L'audit ha rilevato casi in cui l'obbligo di autorizzazione per l'irrigazione non incentiva gli agricoltori a usare meno acqua. Ad esempio, in alcuni paesi, gli agricoltori devono pagare in funzione della superficie delle aziende e non della quantità di acqua effettivamente usata.

39 Le fasce tampone nell'ambito delle BCAA devono rispettare almeno i requisiti relativi alle condizioni per applicare il fertilizzante al terreno adiacente ai corsi d'acqua definiti nella direttiva sui nitrati.

Figura 7

Fascia tampone



## Tabella 3

## Considerevoli differenze in materia di requisiti BCAA per le fasce tampone

Paese	Ampiezza della fascia tampone	Obblighi e vincoli
Danimarca	minimo 2 m	divieto di coltivazione, trattamento del suolo o impianto
Grecia	tra 1 m e 6 m a seconda della pendenza del terreno e del tipo di divieto	nessuna coltivazione (1 m) o divieto di fertilizzanti azotati (2 o 6 m)
Spagna (Andalusia)	da 2 m a 10 m	macchia obbligatoria divieto di fertilizzanti o pesticidi
Francia	5 m	obbligo di copertura erbosa, arbusti, cespugli o alberi divieto di fertilizzanti minerali o organici e di pesticidi
Italia (Lombardia)	tra 5 m e 3 m a seconda dello stato del corpo idrico	obbligo di copertura erbosa divieto di lavorazione del terreno, di fertilizzanti inorganici, letame e liquami
Paesi Bassi	tra 25 cm e 9 m a seconda della coltura e di certe specifiche tecniche	nessun tipo di fertilizzanti
Slovacchia	10 m	divieto di fertilizzanti chimici o organici

## Riquadro 10

## Corpi idrici esonerati dalle norme BCAA sulle fasce tampone

Gli Stati membri hanno esonerato certe categorie di corpi idrici dall'applicare le norme BCAA sulle fasce tampone. In Italia (Lombardia), i corsi d'acqua inferiori ai 5 km o facenti parte di un bacino idrografico che misura meno di 10 km<sup>2</sup> non richiedono fasce tampone. La Spagna (Andalusia) esonera gli stagni, i canali di irrigazione e i fossi, senza tuttavia definire in maniera adeguata tali corpi idrici e giustifica tale esclusione con argomentazioni non legate all'ambiente. Ciò ingenera il rischio che un numero eccessivo di corsi d'acqua siano esonerati dagli obblighi relativi alle fasce tampone, riducendo così al minimo l'impatto delle BCAA sulla qualità delle acque.

### **Le potenzialità dei finanziamenti per lo sviluppo rurale non sono sfruttate pienamente per affrontare i problemi delle risorse idriche**

#### **49**

I fondi per lo sviluppo rurale ammontano a quasi 100 miliardi di euro per il periodo 2007-2013. Il regolamento (CE) n. 1698/2005 in materia di sviluppo rurale identifica la protezione delle risorse idriche come uno dei problemi chiave da affrontare<sup>40</sup>. Il regolamento sottolinea anche che «le attività del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e le operazioni da esso finanziate devono essere coerenti e compatibili con le altre politiche della Comunità»<sup>41</sup>, come ad esempio la politica in materia di acque. Lo sviluppo rurale possiede pertanto notevoli potenzialità, rendendo disponibili finanziamenti e stabilendo chiari obiettivi relativi alle risorse idriche, per contribuire a integrare nella PAC gli obiettivi della politica in materia di acque.

#### **50**

Gli Stati membri mobilitano i fondi per lo sviluppo rurale mediante i propri PSR (cfr. paragrafi 10-11), che contengono un insieme di misure che le popolazioni obiettivo (ad esempio, gli agricoltori) si impegnano volontariamente ad adottare. I beneficiari delle misure di sviluppo rurale si impegnano a rispettare le condizioni specifiche fissate dal rispettivo Stato membro.

#### **51**

Attualmente, le potenzialità dello sviluppo rurale non sono pienamente sfruttate. L'attuazione dei PSR, così come avviene ora, ha un impatto limitato sulle risorse idriche in quanto le pressioni a cui sono soggette tali risorse non sono identificate in maniera esaustiva, i PSR e i PGRI non sono ancora allineati e non si riescono sempre ad evitare gli effetti secondari negativi. Inoltre, consistenti finanziamenti specificatamente destinati alle risorse non sono stati spesi.

40 Il considerando (31) del regolamento (CE) n. 1698/2005 recita: «Il sostegno a particolari metodi di gestione del territorio dovrebbe contribuire allo sviluppo sostenibile, incoraggiando in particolare gli imprenditori agricoli e i detentori di aree forestali ad impiegare metodi di utilizzazione del suolo compatibili con le esigenze di salvaguardia dell'ambiente naturale e del paesaggio e di protezione delle risorse naturali. Esso dovrebbe inoltre concorrere all'attuazione del sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente e delle conclusioni della presidenza sulla strategia per lo sviluppo sostenibile. Tra i punti chiave da prendere in considerazione si annoverano la biodiversità, la gestione dei siti Natura 2000, la protezione dell'acqua e del suolo [...]».

41 Considerando (6) del regolamento (CE) n. 1698/2005.

## I piani di spesa per lo sviluppo rurale degli Stati membri non tengono sempre conto degli obiettivi della politica UE in materia di acque e del fabbisogno di acque degli Stati membri

### I PSR degli Stati membri talvolta non identificano in maniera esaustiva i problemi relativi alle acque e non sono ancora allineati con i PGBI

#### 52

Per ciascuno degli Stati membri/regioni visitati nel corso dell'audit, la Corte ha esaminato se la valutazione ambientale<sup>42</sup> effettuata nel contesto della valutazione ex ante del PSR e le analisi ambientali svolte nel contesto dei PGBI fossero complete e coerenti.

Pur riconoscendo che l'area geografica oggetto delle due valutazioni, come pure le date<sup>43</sup>, la natura e le finalità, possono essere differenti, la Corte ritiene che la valutazione dei problemi relativi alle risorse idriche debba essere coerente in entrambe le analisi. La Corte ha rilevato invece che l'identificazione dei problemi riguardanti le acque nelle analisi ambientali dei PSR è a volte incompleta, e che non è sempre coerente con le informazioni disponibili nel contesto dei PGBI. L'audit ha evidenziato casi in cui i problemi riguardanti le acque non sono stati identificati nei PSR e che pertanto non sono stati oggetto di alcuna misura per lo sviluppo rurale (cfr.  **riquadro 11**).

#### 53

La scarsa qualità dei programmi di misure nei PGBI (cfr. paragrafi 27 e 28) ne ostacola attualmente l'allineamento con i PSR. Quando vi è l'allineamento, esso assume la forma di misure di sviluppo rurale integrate in un PGBI.

42 [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note\\_c\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_c_en.pdf) (pag. 14).

43 Mentre le valutazioni ambientali per i PSR erano state redatte nel 2006, le analisi ambientali effettuate nel contesto dei PGBI (comprendenti «un'analisi delle caratteristiche del distretto, e [un esame] degli impatti esercitati dalle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee, [nonché] un'analisi economica sull'utilizzo idrico», cfr. articolo 5 della DQA) dovevano essere completate entro e non oltre il 22 dicembre 2004.

#### Riquadro 11

### I problemi riguardanti le acque non sono stati identificati in maniera esaustiva

- In Danimarca, il problema dell'estrazione di acqua non è trattato dalla valutazione ambientale per il PSR sebbene secondo il PGBI, interessi la parte occidentale del paese. Nessuna delle misure contenute nel PSR danese affronta il problema dell'estrazione di acqua.
- In Spagna (Andalusia), il programma di misure nel PGBI del Guadalquivir comprende misure volte a completare il registro delle acque (Registro de aguas) e a combattere le estrazioni illegali. Tuttavia, la relazione sulla sostenibilità ambientale per il PSR e l'analisi ambientale svolta per il PGBI del Guadalquivir sottovalutano il problema dell'estrazione illegale delle acque sotterranee. All'infuori delle misure di sviluppo rurale soggette alla condizionalità (cfr. paragrafo 8), il PSR non contiene alcuno strumento per incoraggiare i beneficiari a rispettare le procedure di autorizzazione per l'utilizzo delle acque.
- In Slovacchia, il PSR non contiene alcuna misura volta ad ovviare i problemi relativi alla quantità dell'acqua o a trattare i problemi dell'inquinamento da pesticidi, della perdita di zone umide o della eccessiva estrazione locale di acque sotterranee, che sono tutti identificati nel PGBI ma che non vengono menzionati nella valutazione ambientale per il PSR.
- In Grecia, il PGBI Tessaglia menziona problemi connessi alle modifiche delle caratteristiche idromorfologiche e i pozzi non autorizzati, che non vengono tuttavia sollevati nella valutazione ambientale per il PSR. Il PSR greco non contiene misure volte ad affrontare le pressioni idromorfologiche.

### L'attuazione dei PSR ha talvolta effetti secondari negativi sulle risorse idriche

#### 54

Le politiche agricole e ambientali possono avere finalità confliggenti. I fondi per lo sviluppo rurale dovrebbero però essere utilizzati in maniera sostenibile nella gestione delle risorse idriche, e i PSR dovrebbero pertanto contenere clausole di salvaguardia onde evitare effetti secondari negativi (cfr. **riquadro 12**). Prima di approvare un PSR, la Commissione effettua dei controlli per identificare i potenziali effetti negativi delle misure di sviluppo rurale. Nonostante ciò, alcune misure di sviluppo rurale, debitamente approvate, sono concepite in modo tale da non impedire effetti secondari sostanzialmente negativi sulle risorse idriche. Certi PSR sono stati approvati anche se non contenevano clausole di salvaguardia adeguate (cfr. **riquadro 12**).

#### 55

In alcuni casi, anche se il PSR prevede clausole di salvaguardia per effetti secondari negativi sulle acque, in pratica l'attuazione delle misure permette che si producano tali effetti secondari (cfr. **riquadro 13**).

#### Riquadro 12

### Esempi di PSR con e senza clausole di salvaguardia

Il PSR per l'Italia (Lombardia) esaminato nel corso dell'audit prevede clausole di salvaguardia in riferimento alla misura concernente gli investimenti per la modernizzazione delle aziende agricole. Il PSR autorizza la costruzione di nuove serre per l'orticoltura solo in presenza di risparmi in campo energetico e idrico. Gli investimenti per espandere le reti di irrigazione esistenti o per accrescere le superfici irrigue sono considerati non ammissibili.

Al contrario, la stessa misura, così come concepita nel PSR per la Spagna (Andalusia), lascia spazio per effetti secondari sostanzialmente negativi, quali l'estensione delle superfici irrigue o l'approvazione di progetti che comportano un aumento del consumo idrico complessivo.

#### Riquadro 13

### Esempi di effetti secondari negativi dovuti a debolezze nell'attuazione di una misura di sviluppo rurale

Un audit DAS svolto dalla Corte in Spagna ha rilevato che un progetto nell'ambito della misura 125 (infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura) era stato approvato anche se i diritti sulle acque concessi al beneficiario non erano sufficienti a rendere il progetto economicamente sostenibile e il beneficiario consumava una quantità di acqua notevolmente superiore a quella cui aveva diritto, violando in tal modo due criteri di ammissibilità per i progetti di questo tipo. Ciò indica che i controlli effettuati al fine di approvare la domanda concernente il progetto non erano efficaci, e che non sussistevano requisiti fondamentali che avrebbero dovuto in linea di principio prevenire gli effetti secondari negativi (come, ad esempio, il mancato incremento della quantità di acqua utilizzata) non erano garantiti.

### **I finanziamenti per lo sviluppo rurale sono stati sottoutilizzati per affrontare i problemi delle risorse idriche**

#### **Il tasso di attuazione delle misure concernenti le risorse idriche non è sempre conforme a quanto previsto**

### **56**

Tra le misure di sviluppo rurale che possono avere effetti diretti sulla protezione delle acque rientrano quelle che richiedono agli agricoltori di modificare le pratiche agronomiche riducendo l'uso di pesticidi o di fertilizzanti oppure di adattare le colture alla situazione idrologica locale. Il modo in cui queste misure sono effettivamente utilizzate rappresenta un fattore importante per valutare se le potenzialità del FEASR riferito alla protezione delle risorse idriche sono state sfruttate appieno. La Corte ha esaminato tale aspetto analizzando in primo luogo le misure attivate dagli Stati membri nei loro PSR e, in secondo luogo, come gli Stati membri si sono avvalsi delle possibilità offerte dall'articolo 38 del regolamento (CE) n. 1698/2005 per quel che riguarda i costi relativi all'attuazione della DQA.

### **57**

La Corte ha esaminato il tasso di attuazione delle misure attive di sviluppo rurale identificate dagli stessi Stati membri come aventi un effetto diretto sulla protezione delle acque. Sebbene tale analisi presenti certi limiti<sup>44</sup>, i risultati mostrano che, in circa la metà dei casi, i tassi di attuazione sono conformi alla programmazione.

44 Poiché le misure includono spesso sottomisure che non riguardano le acque, non tutti i progetti finanziati nel loro ambito si riferiscono di fatto alla protezione delle risorse idriche.

58

Tuttavia, gli Stati membri non sono riusciti a trarre vantaggio dalle possibilità offerte dall'articolo 38 del regolamento (CE) n. 1698/2005 che prevede specificamente che la misura 213<sup>45</sup> possa essere utilizzata per «compensare i costi e la perdita di reddito derivanti dagli svantaggi, nelle zone interessate, connessi all'attuazione della [DQA]» (cfr. **tabella 4**).

59

Al momento delle visite di audit, nessuno degli Stati membri, ad eccezione della Danimarca<sup>46</sup>, aveva attivato la misura 213 in relazione alla DQA come previsto dall'articolo 38. Secondo la Commissione<sup>22</sup>, solo il 4 % dei PGBI che le sono stati trasmessi indica la volontà di fare ricorso all'articolo 38 per compensare gli agricoltori per i costi connessi all'attuazione della DQA. Il limitato ricorso alla misura 213 è stato causato, tra le altre cose, dai ritardi nella finalizzazione dei PGBI da parte degli Stati membri. Un altro fattore sfavorevole per quanto riguarda l'uso della misura 213 è che, per i pagamenti legati alla DQA, le modalità di esecuzione sono state pubblicate solo nel febbraio 2010<sup>47</sup>, ossia tre anni e due mesi dopo l'inizio del periodo di programmazione per lo sviluppo rurale<sup>48</sup> e oltre un anno dopo che i PGBI dovevano essere completati ai sensi dell'articolo 13 della DQA.

45 Misura 213: Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE (DQA).

46 La Danimarca ha attivato la misura 213 per compensare i costi relativi alla realizzazione di fasce tampone di 10 m di larghezza, ma a causa della sospensione dei PGBI danesi nel dicembre 2012, l'attuazione della misura è sospesa.

47 Regolamento (UE) n. 108/2010 della Commissione, dell'8 febbraio 2010, che modifica il regolamento (CE) n. 1974/2006 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 36 del 9.2.2010, pag. 4).

48 FEASR 2007-2013.

Tabella 4

**Tassi di attuazione delle misure di sviluppo rurale<sup>1</sup> identificate dagli Stati membri come aventi un effetto diretto sulla protezione delle acque (in %)**

Paese \ Misura	115	121	125	213	214	216	226	321
Danimarca					84,1	24,2		
Francia (continentale)		69,7	39,8		85,8	16,9		
Grecia		17,0	35,7		71,7			21,5
Italia (Lombardia)		75,8	42,4		69,0	51,9		
Slovacchia		85,8			88,2		91,8	
Paesi Bassi		51,0	30,4		95,7	9,7		
Spagna (Andalusia)	9,4	70,0	27,6		73,1			

- Tassi di attuazione conformi alla programmazione (> 60 %)
- Misura 213 non attivata in nessuno degli Stati membri visitati nel corso dell'audit
- Misura non identificata dallo Stato membro visitato come avente un effetto sulla protezione delle risorse idriche

1 Misura 115: Avviamento di servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale; misura 121: Ammodernamento delle aziende agricole; misura 125: Infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura; misura 214: Pagamenti agroambientali; misura 216: Investimenti non produttivi; misura 226: Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi; e misura 321: Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale.

**Strumenti finanziari espressamente concepiti per far fronte ai problemi delle risorse idriche sono stati assai poco utilizzati**

**60**

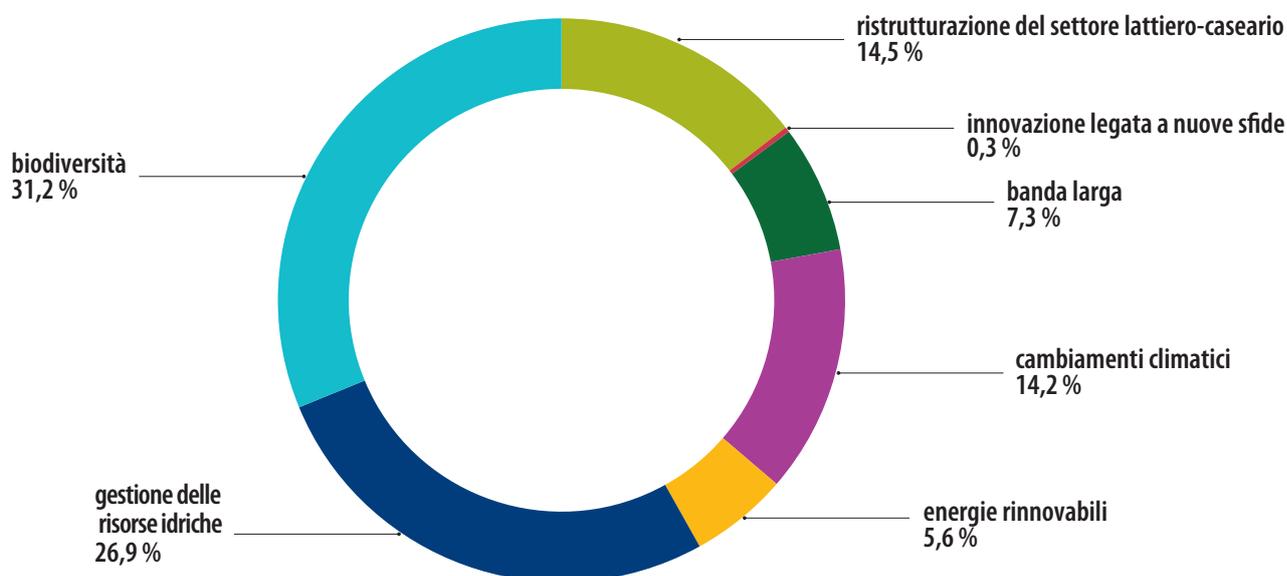
La decisione 2009/61/CE<sup>49</sup> del Consiglio indicava la necessità di rafforzare la risposta ad alcune «nuove sfide di rilievo» identificate nel 2003<sup>50</sup>, di cui una era la «gestione delle risorse idriche». In linea con la decisione, la «valutazione dello stato di salute» ha reso disponibili fondi aggiuntivi per rispondere a tali nuove sfide. L'importo complessivo delle risorse aggiuntive era pari a 3,8 miliardi di euro. Allo stesso tempo, in risposta alla crisi economica del 2008, la Commissione ha redatto il Piano europeo di ripresa economica<sup>51</sup> (European Economic Recovery Plan, EERP). L'EERP ha previsto di spendere un ulteriore miliardo di euro per la banda larga nelle zone rurali e per ognuna delle nuove sfide.

**61**

Nel 2010, nel contesto delle prime modifiche dei PSR a seguito della «valutazione dello stato di salute», gli Stati membri hanno assegnato il 26,9 % dei fondi aggiuntivi della PAC (1,3 miliardi di euro) alla «nuova sfida» della gestione delle risorse idriche<sup>52</sup> (cfr. **figura 8**). Il tasso di esecuzione medio di tali fondi era, alla fine del 2012, pari al 17,5 % per l'UE 27, anche se tale percentuale variava ampiamente da uno Stato membro all'altro<sup>53</sup> (cfr. **allegato IV** per maggiori dettagli). Sebbene la «verifica dello Stato di salute» fornisse l'opportunità di integrare ulteriormente le questioni della gestione delle risorse idriche nei PSR, in pratica la maggior parte degli Stati membri hanno utilizzato in misura estremamente ridotta i fondi aggiuntivi.

- 49 Decisione 2009/61/CE del Consiglio, del 19 gennaio 2009, recante modifica della decisione 2006/144/CE relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) (GU L 30 del 31.1.2009, pag. 112).
- 50 Considerando (3) della decisione 2009/61/CE: «Nella valutazione dell'attuazione della riforma della politica agricola comune del 2003 sono state ravvisate alcune nuove sfide di rilievo per l'agricoltura europea, segnatamente i cambiamenti climatici, le energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche, la biodiversità e la ristrutturazione del settore lattiero-caseario».
- 51 COM(2008) 800 def. del 26 novembre 2008.
- 52 La Corte riconosce che parte dei fondi contabilizzati nell'ambito della «nuova sfida» della biodiversità può produrre effetti positivi sulle risorse idriche.
- 53 La Commissione non ha convalidato i dati relativi a questi tassi di esecuzione. I dati presentati dalla Corte si basano tuttavia su informazioni fornite dalla Commissione.

**Figura 8** Ripartizione pianificata dei fondi «verifica dello stato di salute» e «ripresa economica» tra le «nuove sfide» (situazione 2010)



Fonte: Commissione europea.

## Il principio «chi inquina paga» non è stato integrato nella PAC

### 62

Il principio «chi inquina paga» esige che chi inquina debba sostenere le spese connesse alla prevenzione, al controllo e alla bonifica dell'inquinamento<sup>54</sup>. Attualmente, tale principio costituisce un obbligo giuridico sancito nel trattato dell'UE<sup>55</sup> e nella direttiva sulla responsabilità ambientale<sup>56</sup>, ed è richiamato esplicitamente nell'articolo 9 della DQA.

### 63

Le pratiche agricole comportano benefici e oneri per l'ambiente. Tra gli effetti negativi dell'agricoltura sull'ambiente rientra spesso l'immissione nell'ambiente di sostanze chimiche indesiderate (sostanze inquinanti). La natura diffusa dell'inquinamento causato dall'agricoltura e la difficoltà di identificare i responsabili ostacolano l'applicazione delle leggi a tutela dell'ambiente e l'attribuzione della responsabilità per i danni<sup>54</sup>. Tuttavia, il principio «chi inquina paga» dovrebbe essere applicato quando le attività agricole provocano un danno ambientale che colpisce la proprietà privata e pubblica<sup>54</sup>. I meccanismi per applicare il principio «chi inquina paga» possono esistere (come, ad esempio, le ammende imposte a livello di Stato membro), ma essi non influiscono sui pagamenti che ricevono i beneficiari della PAC.

### 64

Le sanzioni attualmente applicate agli agricoltori per il mancato rispetto degli obblighi di condizionalità (ad esempio, il superamento di un livello di inquinamento accettabile in base alla normativa) non sono calcolate in base al costo del danno arrecato e possono quindi rappresentare solo una frazione di tale costo. In molti casi, esse non sono proporzionali alla gravità della violazione degli obblighi di condizionalità da parte dell'agricoltore, come la Corte aveva già constatato nella relazione speciale n. 8/2008. A tale riguardo, la Corte attira di nuovo l'attenzione sulle debolezze menzionate nei paragrafi 40-43 relativi all'applicazione della condizionalità. Pertanto, al momento, così come è attualmente applicata, la condizionalità può fornire una risposta utile, ma solo parziale, al principio «chi inquina paga».

### 65

Un numero significativo di pagamenti nell'ambito dello sviluppo rurale non è vincolato dalla condizionalità<sup>9</sup>. Di conseguenza, un agricoltore che inquina continuerà a ricevere tali pagamenti senza alcuna riduzione. Attualmente, non vi è alcun meccanismo che tenga proporzionalmente conto dei costi legati alla prevenzione o alla bonifica dell'inquinamento causato da un agricoltore e che riduca di conseguenza i pagamenti a titolo dello sviluppo rurale.

54 Margaret Rosso Grossman, *Agriculture and the Polluter Pays Principle*, vol. 11.3 *Electronic Journal of Comparative Law*, dicembre 2007, <http://www.ejcl.org/113/article113-15.pdf>

55 Articolo 191, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

56 Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 143 del 30.4.2004, pag. 56), modificata dalla direttiva 2006/21/CE (GU L 102 dell'11.4.2006, pag. 15) e dalla direttiva 2009/31/CE (GU L 140 del 5.6.2009, pag. 114).

### **I sistemi di monitoraggio e valutazione non forniscono un quadro completo della situazione**

#### **66**

È passato un certo numero di anni da quando è stata rafforzata la politica UE in materia di acque e sono stati posti in essere gli strumenti della PAC aventi il potenziale per affrontare le questioni relative alle acque:

- i) la condizionalità è stata introdotta nel 2003 ed è divenuta obbligatoria per tutti gli agricoltori che ricevono pagamenti diretti a partire dal 2005;
- ii) lo sviluppo rurale è stato incluso nella PAC nel 2000; e
- iii) la direttiva quadro sulle acque è entrata in vigore nel 2000, con l'obbligo per gli Stati membri di avere programmi di monitoraggio operativi entro la fine del 2006.

#### **67**

Nella loro forma attuale, i sistemi di monitoraggio non forniscono una visione globale delle pressioni dell'agricoltura sulle risorse idriche. Le informazioni in proposito sono parziali, frammentarie e a volte giungono in ritardo. Le ragioni di ciò sono da ricercare nel fatto che

- i) i sistemi di monitoraggio e valutazione sono di utilità limitata per quel che riguarda le informazioni sulle risorse idriche;
- ii) le procedure per il monitoraggio della politica in materia di acque sono state definite in ritardo e sono incomplete; e
- iii) nessun altro dei sistemi di informazione esistenti è in grado di fornire i dati necessari per stabilire un collegamento tra la qualità e quantità delle risorse idriche e le pratiche agricole.

### **I sistemi di monitoraggio e valutazione della PAC sono di scarsa utilità per misurare i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi stabiliti nei regolamenti PAC**

#### **68**

La normativa UE<sup>57</sup> impone agli Stati membri di trasmettere alla Commissione una relazione annuale contenente «le risultanze dei controlli relativi alla condizionalità». Tali risultanze si riferiscono al numero dei controlli effettuati e delle violazioni dei vari obblighi di condizionalità. Non sono invece comprese, né sono mai state avanzate richieste in tal senso, informazioni sull'impatto della condizionalità sulle risorse idriche in termini quantitativi e qualitativi.

#### **69**

La Commissione procede al monitoraggio e alla valutazione di tutte le azioni di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013 tramite il quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV). Il QCMV usa indicatori per misurare i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi in materia di sviluppo rurale, e si avvale di valutazioni redatte da valutatori indipendenti.

57 Articolo 84, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1122/2009.

## 70

Per quel che riguarda le risorse idriche, il QCMV definisce cinque indicatori di base<sup>58</sup>, un indicatore di risultato («superficie soggetta a una gestione efficace del territorio, che ha contribuito con successo a migliorare la qualità dell'acqua») e un indicatore d'impatto («miglioramento della qualità delle acque»). L'audit ha rilevato che l'indicatore di risultato non è sufficientemente preciso, in quanto non specifica cosa debba intendersi per «gestione efficace del territorio», l'indicatore d'impatto sulla qualità delle acque si riferisce solo ai nitrati e ai fosfati, e non vi è nessun indicatore riferito alla quantità delle acque. Inoltre, le comunicazioni degli Stati membri su tutti gli indicatori del QCMV è spesso obsoleta o incompleta. In molti casi, gli Stati membri non hanno definito gli obiettivi da conseguire.

## 71

Un documento di orientamento del QCMV<sup>59</sup> fissa cinque criteri valutativi relativi alle acque. Alcuni buoni esempi sono stati trovati nelle valutazioni intermedie in cui i valutatori sono stati in grado di quantificare l'impatto di determinate (sotto)misure sulla qualità delle acque utilizzando modelli, indagini presso i beneficiari e ricerche quantitative (cfr. riquadro 14). Tuttavia, non si tratta di un approccio generalizzato e ci sono chiari deficit riguardo alla quantificazione sistematica dei risultati e dell'impatto, alla completezza dei dati nonché alla loro affidabilità e coerenza. Diverse valutazioni intermedie attirano l'attenzione sulla mancanza di obiettivi specifici nei PSR, che rende difficile valutare i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi relativi alle acque.

58 Qualità delle acque (bilancio lordo dei nutrienti), qualità delle acque (inquinamento da nitrati e pesticidi), qualità delle acque (% del territorio classificato come zona vulnerabile ai nitrati), uso delle acque (% della superficie agricola utilizzata irrigata), foreste protettive (principalmente suolo e acqua).

59 Manuale del Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione. Documento di orientamento, DG Agricoltura e sviluppo rurale, settembre 2006.

## Riquadro 14

## Un buon esempio di quantificazione dell'impatto in una valutazione intermedia

Italia (Lombardia) — Per la misura 214 (pagamenti agroambientali), il valutatore ha usato modelli per calcolare, a livello di parcella, l'eccesso di azoto e il rapporto esposizione/tossicità (ETR) misurato nelle acque sotterranee a seguito dell'uso di pesticidi. A livello regionale, la riduzione complessiva dell'eccesso di azoto grazie alla misura 214 è stata di 2,6 kg/ha, e vi è stata una riduzione del 3,9 % del rapporto esposizione/tossicità. L'effetto è stato più pronunciato nelle aree in cui l'adozione della misura aveva avuto maggiore successo.

### Le disposizioni sul monitoraggio nell'ambito della politica in materia di acque sono incomplete

## 72

L'articolo 8 della DQA impone agli Stati membri di elaborare «programmi di monitoraggio dello stato delle acque al fine di definire una visione coerente e globale dello stato delle acque all'interno di ciascun distretto idrografico».

I programmi di monitoraggio avrebbero dovuto essere operativi entro il 2006 e comprendere un programma di monitoraggio di sorveglianza (riguardante l'intero bacino) e un programma di monitoraggio operativo (monitoraggio più frequente e denso volto a identificare gli aspetti problematici). Gli Stati membri possono anche scegliere di definire programmi di monitoraggio d'indagine (ad esempio, per sostanze specifiche).

## 73

A seguito di una valutazione dei programmi di monitoraggio degli Stati membri del 2012, l'AEA osservava che vi erano esempi di relazioni di ottima qualità, ma anche casi di relazioni che presentavano lacune o contraddizioni<sup>60</sup>. In un'altra relazione, la Commissione afferma: «Le informazioni trasmesse alla Commissione evidenziano chiare lacune nell'attività di monitoraggio. [...] In alcuni Stati membri, lo stato ecologico e chimico non è noto in oltre il 50 % dei corpi idrici»<sup>61</sup>. In alcuni Stati membri, le reti di monitoraggio sono state create tardi e/o presentano carenze metodologiche.

L'audit ha rilevato che, in alcuni Stati membri, il monitoraggio si focalizza sulla raccolta di informazioni sullo stato dei corpi idrici, senza troppo occuparsi di monitorare le pressioni sulle risorse idriche (cfr. **riquadro 15**). A livello locale, sono stati prodotti alcuni studi scientifici o sono state create reti sperimentali che pongono in relazione le pratiche agricole e la qualità delle acque (cfr. **riquadro 16**).

60 Relazione AEA n. 8/2012 — *European waters — Assessment of status and pressures*.

61 COM(2012) 670 final. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE). Piani di gestione dei bacini idrografici.

## Riquadro 15

## Un esempio di debolezze in una rete di monitoraggio

Francia — La scheda di valutazione del PGBI non contiene indicatori specifici per il monitoraggio delle sole pressioni agricole. Uno degli indicatori forniti si riferisce all'impatto cumulativo delle famiglie, delle attività industriali e di quelle agricole sullo stato delle risorse idriche. Lo stesso vale per un indicatore relativo al superamento degli obiettivi quantitativi nei punti nodali.

Sempre in Francia, un indicatore sul volume delle acque estratte dai corpi idrici sotterranei e superficiali da parte di differenti settori di attività, quantifica le acque usate a fini irrigui, ma tale indicatore i) non ha un obiettivo quantificato e ii) non permette di confrontare i volumi estratti con quelli ritenuti sostenibili in momenti di scarsità idrica.

## Riquadro 16

## Esempi positivi di reti di monitoraggio

I Paesi Bassi hanno due reti specifiche di monitoraggio che pongono in relazione l'agricoltura e le risorse idriche. La prima rete valuta le concentrazioni di alcune sostanze presso le aziende agricole e stabilisce un collegamento con una banca dati contenente informazioni sul tipo di gestione, letame e sostanze utilizzate ecc. L'altra rete usa i punti di controllo esistenti nelle zone agricole per valutare l'influenza dell'agricoltura sulla qualità delle risorse idriche (contenuto di fosfati e azoto).

La Danimarca ha un programma di monitoraggio per documentare gli effetti dei piani nazionali per l'ambiente acquatico e di altri programmi per il settore agricolo sulla lisciviazione degli elementi nutritivi nell'ambiente acquatico. Sono monitorati sei bacini idrografici rappresentativi facendo ricorso a misure dirette, interviste con gli agricoltori in merito alle pratiche agricole da essi adottate e modellizzazione delle relazioni tra l'agricoltura e la dispersione di nutrienti nell'ambiente.

### 74

Il monitoraggio nell'ambito della DQA ha pertanto accresciuto le conoscenze sullo stato delle acque in Europa e sulle pressioni cui sono soggette, ma è ancora incompleto e i risultati devono essere interpretati con cautela a causa di dati lacunosi e carenze metodologiche. Nella maggior parte dei casi, gli Stati membri non effettuano alcun monitoraggio delle singole misure contenute nei programmi dei PGBI (cfr. **tabella 2**).

### 75

Per quel che riguarda il monitoraggio del contenuto di nitrati delle acque di superficie e sotterranee, la direttiva sui nitrati<sup>62</sup> impone agli Stati membri di elaborare e applicare «opportuni programmi di controllo al fine di valutare l'efficacia dei programmi d'azione». Ogni quattro anni essi devono produrre una relazione sulle concentrazioni di nitrati nelle acque superficiali e sotterranee, l'eutrofizzazione delle acque di superficie, l'impatto dei programmi di azione sulla qualità delle acque e sulle pratiche agricole, le revisioni delle zone vulnerabili ai nitrati, i programmi d'azione ed evoluzione prevista della qualità delle acque<sup>63</sup>. Queste relazioni degli Stati membri sono utilizzate come base per una relazione di sintesi della Commissione europea sull'attuazione della direttiva. Vi sono tuttavia stati ritardi nella rendicontazione degli Stati membri nel contesto della direttiva sui nitrati. La relazione di sintesi dell'UE per il periodo 2008-2011 è stata pubblicata non prima del 4 ottobre 2013<sup>64</sup>.

### 76

Le relazioni dei singoli Stati membri per il 2008-2011 mostrano differenze qualitative e di approccio. Nella relazione di sintesi, la Commissione osservava grandi differenze per quel che riguarda il formato e la qualità del contenuto delle relazioni da uno Stato membro all'altro e che ciò ha reso problematico definire una sintesi coerente a livello aggregato dell'UE. Inoltre, in una serie di casi, i dati digitali forniti dagli Stati membri assieme alle relazioni scritte presentavano incoerenze e difficoltà d'interpretazione che hanno richiesto chiarimenti da parte degli Stati membri. Non solo i dati non sono sempre disponibili per tutti gli Stati membri, ma in alcuni casi non è possibile alcun confronto tra tali dati.

62 Articolo 5, paragrafo 6 della direttiva 91/676/CEE sui nitrati.

63 <http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/>

64 Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2013) 405 final che correda la relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 91/676/CEE del Consiglio relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole sulla base delle relazioni presentate dagli Stati membri per il periodo 2008-2011.

## WISE, il portale di accesso europeo all'informazione sulle acque, deve essere ulteriormente migliorato

### 77

Il sistema di informazione sulle acque per l'Europa (Water Information System for Europe, WISE) è stato creato nel 2003 quale strumento di rendicontazione per gli Stati membri e portale online per accedere alle informazioni sulle risorse idriche a livello dell'UE. WISE è alimentato da vari flussi di dati provenienti sia da quelli raccolti obbligatoriamente dalla DG Ambiente della Commissione nel quadro delle direttive quadro sulle acque, trattamento delle acque reflue urbane, acque di balneazione e acqua potabile, sia da quelli raccolti volontariamente su base annuale dall'AEA<sup>65</sup>. WISE non contiene i dati dichiarati dagli Stati membri nell'ambito della direttiva sui nitrati<sup>66</sup> o quelli raccolti dalla DG Agricoltura tramite il QCMV. Dal 2003 al 2011, i dati raccolti ed elaborati dal WISE si sono concentrati sulla qualità piuttosto che sulla quantità delle acque o sul rischio di carenza idrica<sup>4</sup>.

### 78

Nonostante WISE abbia le potenzialità per fornire informazioni esaustive sulle risorse idriche in Europa, attualmente incontra delle difficoltà. Non tutti i flussi di dati sono pienamente integrati. A causa di problemi di riservatezza dei dati e di differenze di scala, di frequenza dei dati (ad esempio, medie annuali o medie quadriennali) e di trattamento dei dati da parte degli Stati membri (alcuni paesi forniscono dati aggregati), non è sempre possibile rielaborare i dati disponibili per poterli sfruttare appieno.

## Gli sforzi della Commissione per sviluppare indicatori in grado di stabilire un nesso tra qualità e quantità delle risorse idriche e le pratiche agricole non hanno avuto finora successo

### 79

Dal 2002, la Commissione lavora allo sviluppo di un insieme di indicatori agroambientali (IAA) per seguire l'integrazione dei problemi ambientali nella PAC a livello dell'UE, degli Stati membri e regionale<sup>67</sup>. In pratica, la disponibilità dei dati rappresenta un problema per la maggior parte di tali indicatori (cfr. **tabella 5**). Nessuno degli IAA stabilisce un collegamento con le singole pratiche agricole.

65 Gli indicatori AEA relativi all'agricoltura e alle risorse idriche sono i seguenti: bilancio lordo dei nutrienti; uso delle fonti di acqua dolce; sostanze che consumano ossigeno nei fiumi; nutrienti nelle acque dolci; nutrienti nelle acque di transizione, costiere e marine; clorofilla nelle acque di transizione, costiere e marine; pesticidi nelle acque sotterranee (Relazione AEA, *Environmental Indicator Report 2012*).

66 Per quel che riguarda i nitrati, l'AEA e la DG Ambiente hanno lavorato negli ultimi anni per razionalizzare i dati provenienti dalle relazioni sullo stato dell'ambiente e quelli raccolti nell'ambito della direttiva sui nitrati e della DQA. L'obiettivo è quello di ridurre l'onere della rendicontazione per gli Stati membri e di migliorare al contempo la comparabilità e la coerenza dei dati provenienti da fonti diverse. Tale lavoro è attualmente sospeso.

67 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agri\\_environmental\\_indicators/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agri_environmental_indicators/introduction)

**Riepilogo degli IAA che identificano le principali pressioni di ordine qualitativo e quantitativo esercitate sulle risorse idriche**

Titolo dell'indicatore IAA	Principale indicatore/ sottoindicatore	Organismo responsabile	Problemi riscontrati
Bilancio lordo dell'azoto	Eccedenza potenziale di azoto sulla superficie agricola (kg/ha/anno)	Eurostat	I metodi per il calcolo del bilancio lordo di azoto non sono uniformi nei vari paesi, i dati non sono confrontabili tra paesi.
Rischio di inquinamento da fosforo	Eccedenza potenziale di fosforo sulla superficie agricola (kg/ha/anno)  Vulnerabilità alla lisciviazione/ deflusso di fosforo	Eurostat  DG Ambiente	I metodi per il calcolo del bilancio lordo di fosforo non sono coerenti da un paese all'altro, i dati non sono comparabili tra paesi.  Non ancora pronto, a causa della limitata disponibilità di dati e di difficoltà metodologiche.
Qualità delle acque: inquinamento da nitrati	Fiumi e acque sotterranee con concentrazioni di nitrati superiori a 50 mg NO <sub>3</sub> /l  Una concentrazione di nitrati superiore a 25 mg NO <sub>3</sub> /l costituisce una soglia di avvertimento	Eurostat	I dati disponibili non sono sufficientemente dettagliati per stabilire se l'andamento è differente per le zone che beneficiano delle misure PAC rispetto a quelle che non ne beneficiano. Nessuna differenziazione basata sulla regione, suolo, tipo ecc., anche se ciò sarebbe utile al fine di determinare le cause di tali andamenti.
Qualità delle acque: inquinamento da pesticidi		AEA	Le informazioni disponibili sono limitate. Mancanza di dati attendibili sui pesticidi nelle acque sotterranee.
Irrigazione	Percentuale della superficie irrigua rispetto alla superficie agricola utilizzata (SAU) (e suo andamento)	Eurostat	Mancano le informazioni sulla misurazione del consumo di acqua al fine di misurare l'efficienza. Non vengono fornite informazioni a livello di bacino idrografico. Nessun collegamento con l'uso delle acque (estrazione di acqua e stato delle acque nella zona).
Estrazione di acqua	Estrazione annua di acqua per fonte e per settore  Uso dell'acqua per categoria di fornitore e utente	AEA/Eurostat	I dati sono disponibili solo per una quota compresa tra la metà e i due terzi degli Stati membri.
Rischio pesticidi	Indice di rischio di danni dovuti alla tossicità e all'esposizione ai pesticidi	DG SANCO/Eurostat	Non sono disponibili dati per questo indicatore. I dati sulle vendite di pesticidi dovevano essere disponibili dal 2013 e i dati sull'uso di pesticidi nel 2015.

Nota: Alcuni altri IAA sono indirettamente collegati alle risorse idriche. Tra questi rientrano il consumo di fertilizzanti minerali in agricoltura, il consumo di pesticidi, i metodi colturali e di allevamento del bestiame, la copertura del suolo, la gestione dei liquami, la specializzazione delle aziende agricole e la loro intensivizzazione/estensivizzazione.

# Conclusioni e raccomandazioni

## 80

La Commissione e gli Stati membri hanno fissato obiettivi ambiziosi per il miglioramento della gestione delle risorse idriche nell'UE a medio e a lungo termine. L'agricoltura, che è uno dei principali utilizzatori e inquinatori delle acque, svolge un ruolo fondamentale in tale contesto, come riconosciuto nella stesura della direttiva quadro sulle acque e nel più recente accordo politico sul futuro della politica agricola comune (PAC).

## 81

Al fine di conseguire tali obiettivi ambiziosi, la PAC deve essere attuata in modo tale da incoraggiare l'uso più efficace ed efficiente delle acque in agricoltura e da scoraggiare gli sprechi, l'inquinamento, ecc. La maggior parte dei finanziamenti dell'UE e dei pagamenti alle aziende agricole è stata subordinata al rispetto di determinate buone pratiche relative alle risorse idriche (quale parte del cosiddetto regime della condizionalità). Sono anche stati messi a disposizione ingenti finanziamenti, tramite le misure per lo sviluppo rurale, destinati a progetti relativi alle risorse idriche.

## 82

L'audit ha esaminato se gli obiettivi della politica UE in materia di acque siano stati integrati efficacemente nella PAC. La Corte conclude che la Commissione e gli Stati membri sono riusciti solo in parte a operare tale integrazione. Ciò è dovuto a uno squilibrio tra gli obiettivi ambiziosi della politica e gli strumenti utilizzati per produrre un cambiamento. Gli strumenti attualmente utilizzati dalla PAC per affrontare le questioni in materia di risorse idriche non hanno sinora consentito sufficienti progressi nel conseguire gli obiettivi politici fissati ambiziosi per le acque. L'audit ha evidenziato debolezze nella concezione e nell'attuazione della condizionalità e nell'uso dei finanziamenti per lo sviluppo rurale, e ha individuato ritardi e debolezze nell'attuazione della DQA.

## 83

Per quel che riguarda la condizionalità, l'audit ha evidenziato che alcuni aspetti importanti relativi alle risorse idriche non sono stati ancora inclusi tra gli obblighi di condizionalità (paragrafi 35-37) e che la Commissione non ha fatto sì che le norme BCAA (buone condizioni agronomiche e ambientali) relative alle acque siano adeguate a livello di Stato membro o formulate in maniera tale da promuovere le buone pratiche agronomiche (paragrafi 38 e 44-48). Inoltre la condizionalità, così come è attualmente applicata, può fornire una risposta utile, ma solo parziale, al principio «chi inquina paga» e le sanzioni in materia di condizionalità non sono calcolate in base al costo del danno arrecato e possono pertanto rappresentare solo una frazione di tale costo (paragrafi 62-65).

## 84

Nel contesto della riforma della PAC, per il nuovo periodo (2014-2020) sono stati stabiliti obiettivi ancor più ambiziosi per l'integrazione nella PAC degli obiettivi della politica in materia di acque. Per questo nuovo periodo, la Commissione vuole ampliare l'ambito della condizionalità. Alla luce delle precedenti osservazioni della Corte sul funzionamento della condizionalità, la Corte formula la seguente raccomandazione:

### Raccomandazione 1

A livello di politica, la Commissione dovrebbe proporre al legislatore UE le modifiche necessarie a attuali strumenti (condizionalità e sviluppo rurale) o, se necessario, nuovi strumenti capaci di far fronte agli obiettivi più ambiziosi rispetto all'integrazione nella PAC degli obiettivi della politica in materia di acque.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 85

A livello degli Stati membri, la Corte conclude che, dato che la condizionalità e lo sviluppo rurale rappresentano i principali strumenti per l'integrazione nella PAC delle questioni inerenti all'acqua, vi sono debolezze nell'applicazione della condizionalità (paragrafi 40-43) e che le potenzialità dei programmi di sviluppo rurale degli Stati membri per affrontare tali questioni non sono ancora state sfruttate appieno (paragrafi 49-61). La Corte raccomanda pertanto quanto segue:

#### Raccomandazione 2

Gli Stati membri dovrebbero:

- ovviare alle debolezze individuate dall'audit nei controlli in materia di condizionalità;
- imporre sanzioni appropriate in caso di infrazioni;
- porre maggiore enfasi sull'individuazione dei problemi relativi alle risorse idriche nei PSR e verificarne la coerenza con i PGFI;
- definire e attuare rigorosamente procedure di salvaguardia per evitare effetti secondari negativi sulle risorse idriche dovuti ad attività finanziate dallo sviluppo rurale;
- considerare più attivamente e promuovere in modo adeguato l'uso dei fondi destinati alle questioni relative alle risorse idriche, in modo che sia coerente con la sana gestione finanziaria.

### 86

Data la rilevanza della DQA nel contesto della politica UE in materia di acque, e poiché vi è una riconosciuta necessità di integrare le questioni della gestione delle risorse idriche in altre politiche settoriali, quali l'agricoltura, la Corte conclude che i ritardi e le debolezze che inficiano l'attuazione della DQA hanno ostacolato l'integrazione nella PAC degli obiettivi della politica in materia di acque (paragrafi 21-32 e 72-76). Riconoscendo che la politica UE in materia di acque è attuata in pratica tramite i fondi provenienti da altre politiche (come nel caso della PAC) e ricercando la coerenza tra la politica in materia di acque e quella agricola dell'UE, la Corte raccomanda quanto segue:

#### Raccomandazione 3

La Commissione dovrebbe proporre meccanismi appropriati che possano efficacemente influire, in positivo, sulla qualità dei documenti di programmazione degli Stati membri relativi alla DQA ed evitare di discostarsi dal calendario stabilito dalla direttiva. A tal fine, sarebbe opportuno fissare condizioni minime per l'attuazione della DQA prima di impegnare i fondi per lo sviluppo rurale.

Gli Stati membri dovrebbero urgentemente accelerare il processo di attuazione della DQA e, per il prossimo ciclo di gestione (2015), migliorare la qualità dei PGFI descrivendo le singole misure (ad esempio, in termini di ambito di applicazione, tempistica, obiettivi da conseguire e costi) e renderli sufficientemente chiari e concreti a livello operativo.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 87

La Corte conclude anche che vi è scarsa conoscenza, a livello europeo e negli Stati membri, delle pressioni esercitate dalle attività agricole sulle risorse idriche e della loro evoluzione nel tempo (paragrafi 66-79). La Corte ha riscontrato le seguenti debolezze a livello della Commissione e degli Stati membri:

- i sistemi di monitoraggio e valutazione della PAC sono di scarsa utilità nel misurare i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi in materia di risorse idriche stabiliti nei regolamenti PAC;
- il sistema di informazione sulle acque per l'Europa (WISE) è incompleto;
- gli sforzi della Commissione per sviluppare indicatori in grado di porre in relazione la qualità e quantità delle risorse idriche e le pratiche agricole non hanno avuto finora successo.

La Corte raccomanda pertanto quanto segue:

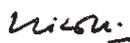
#### Raccomandazione 4

La Commissione dovrebbe rafforzare le proprie conoscenze sui collegamenti esistenti tra la qualità/quantità delle acque e le pratiche agricole, migliorando gli attuali sistemi di monitoraggio e facendo in modo che essi siano almeno in grado di misurare l'evoluzione delle pressioni delle pratiche agricole sulle risorse idriche; ciò contribuirebbe a identificare meglio le aree in cui sono maggiormente necessari i finanziamenti della PAC.

Dato che la qualità delle informazioni sulle risorse idriche per l'UE nel suo insieme dipende dalla qualità delle informazioni fornite dagli Stati membri e che la disponibilità di tali informazioni è un prerequisito per prendere decisioni documentate su tale politica, gli Stati membri sono incoraggiati a migliorare la tempestività, l'affidabilità e la coerenza dei dati forniti alla Commissione e all'AEA.

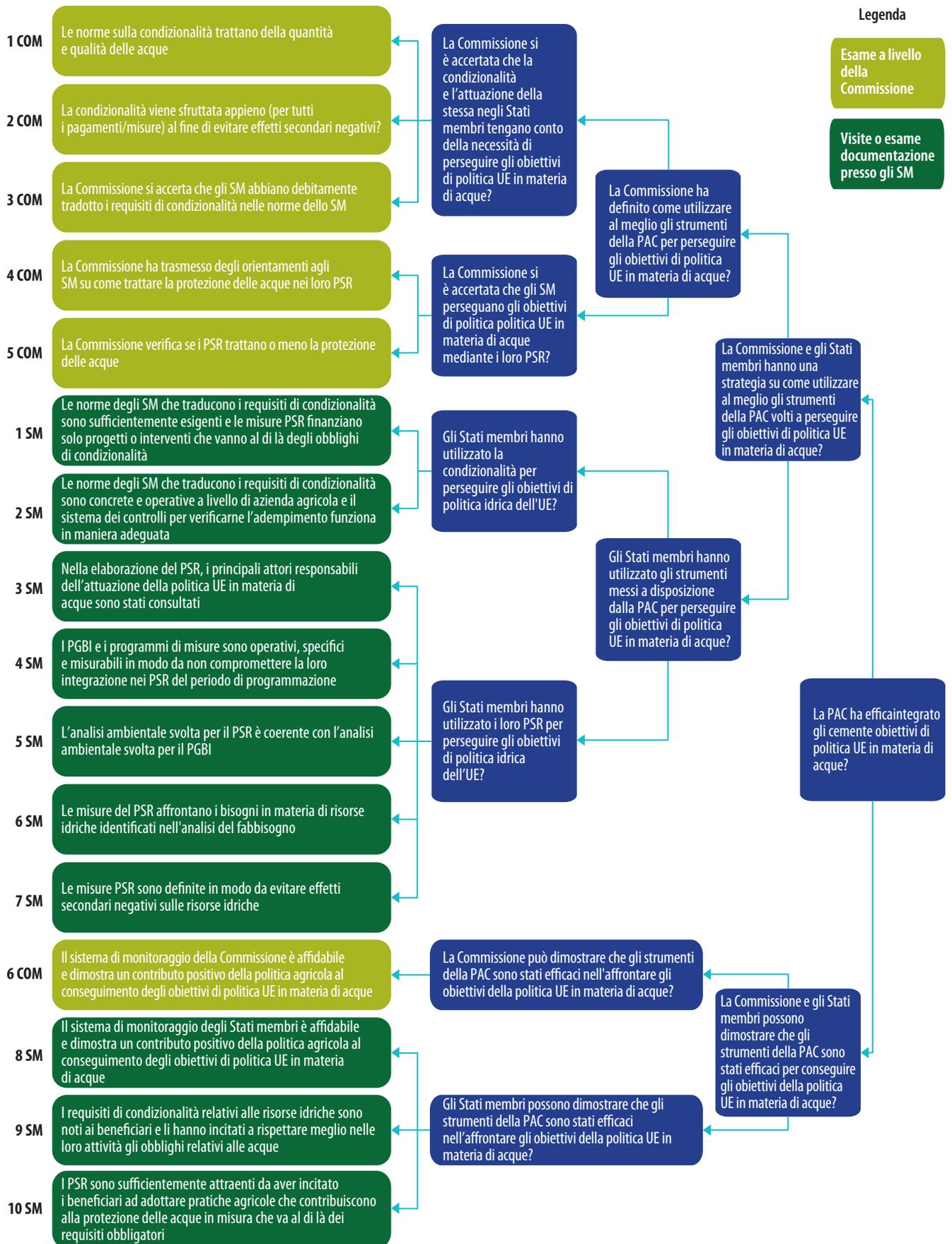
La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Rasa BUDBERGYTĖ, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 26 marzo 2014.

*Per la Corte dei conti*



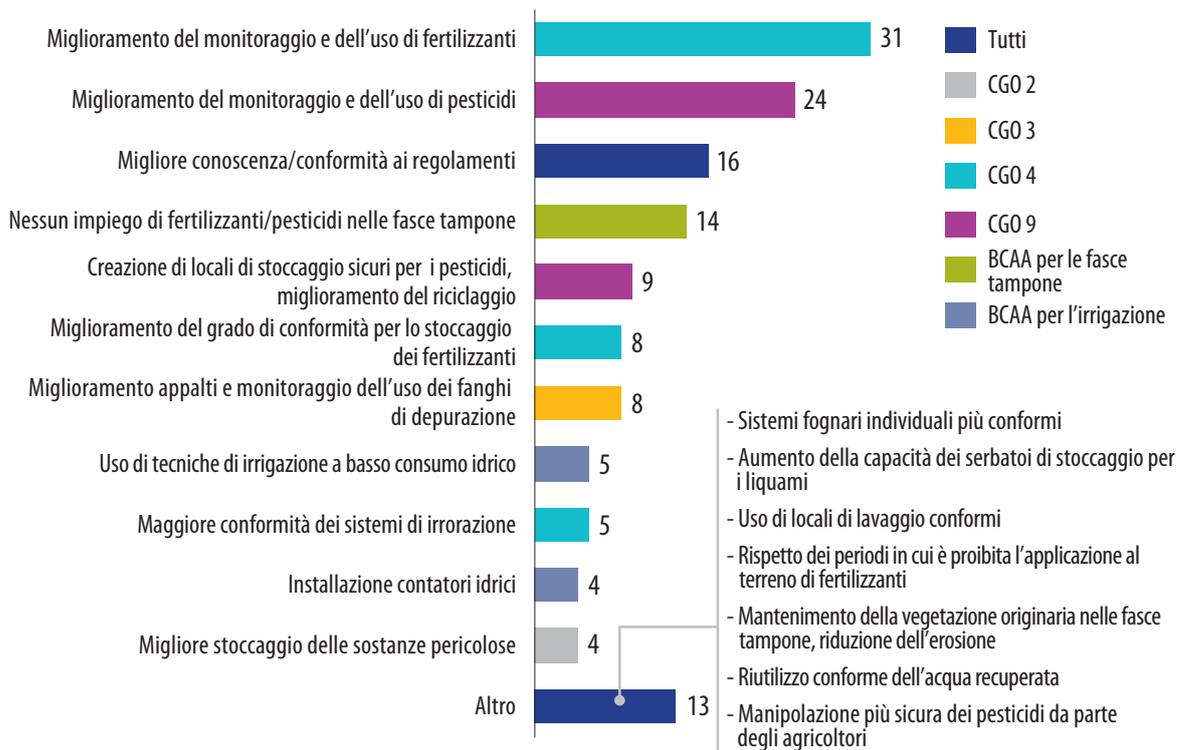
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Presidente

## Quesiti di audit e criteri utilizzati per l'audit



### Risultati dell'indagine: principali cambiamenti riferiti dagli enti di consulenza per il settore agricolo a seguito dell'introduzione della condizionalità

Citare esempi di eventuali cambiamenti delle pratiche agricole rilevati a seguito dell'introduzione della condizionalità  
 Numero di citazioni



Esempi di questioni relative alle risorse idriche non soggette alla condizionalità

	Uso del fosforo in agricoltura	Applicazione di pesticidi nelle immediate vicinanze di corpi idrici
Uso in agricoltura	Il fosforo arriva sulla superficie agricola tramite i fertilizzanti minerali e organici (ad esempio, miscele NPK o letame/purino animale) e viene anche usato nell'alimentazione del bestiame.	I pesticidi proteggono i raccolti dai danni provocati da infestanti, malattie o insetti.
Impatto sull'acqua	Il fosforo può migrare nelle acque di superficie e causare problemi per la qualità delle acque, come ad esempio l'eutrofizzazione .	L'irrorazione aerea di pesticidi può potenzialmente avere notevoli effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente, in particolare in conseguenza di una deriva di nebulizzazione <sup>1</sup> .  È stato calcolato che solo uno 0,1 % dei pesticidi applicati raggiunge i parassiti contro cui è diretto, mentre la maggior parte dei pesticidi stessi (99,9 %) ha un impatto sull'ambiente <sup>2</sup> (ad esempio, sui corpi idrici).
Stato corrente	Il contributo dell'agricoltura al carico di fosforo nelle acque di superficie è stimato dall'AEA in una forchetta che varia tra il 20 % e oltre il 50 % <sup>3</sup> .  Recenti relazioni della Commissione indicano che il buono stato per il fosforo potrebbe non essere raggiunto nel 2015, ma soltanto nel 2027 (ossia dodici anni dopo il termine indicato nella DQA).	Secondo l'AEA, le informazioni disponibili in Europa sono complessivamente limitate e mancano dati affidabili sulla presenza di pesticidi nelle acque sotterranee.  Nella relazione n. 9/2012, l'AEA afferma che i pesticidi sono la causa ampiamente diffusa dello stato chimico «scarso» dei fiumi.
Come viene affrontato attualmente il problema?	Indirettamente, gli adempimenti relativi ai nitrati (CGO 4) potrebbero incidere sui livelli del fosforo. Gli agricoltori nelle zone vulnerabili ai nitrati devono rispettare i limiti per l'azoto, e ciò implica il monitoraggio del livello e della tempistica relativa all'impiego di purino e letame. Facendo ciò si limita, per inciso, l'applicazione di fosforo.  Alcuni Stati membri, come i Paesi Bassi, hanno colto l'opportunità per affrontare in maniera esplicita l'inquinamento diffuso da fosforo nei loro programmi d'azione per i nitrati, definendo norme per gli agricoltori per quanto riguarda l'applicazione di fosfati.	Alcuni Stati membri, come la Francia e la Spagna (Andalusia), hanno incluso nelle BCAA per le fasce tampone delle restrizioni all'uso di pesticidi, vietando l'uso di tali sostanze entro una certa distanza dai corpi idrici.  Negli altri cinque Stati membri/regioni visitati nel corso dell'audit, le restrizioni per le fasce tampone riguardano i fertilizzanti ma non i pesticidi (cfr. <b>tabella 3</b> ).

1 Direttiva 2009/128/CE.  
 2 Horrigan, L., Lawrence, R.S., & Walker, P., *How sustainable agriculture can address the environmental and human health harms of industrial agriculture*, in *Environmental Health Perspectives*, 2002, Vol. 110, n. 5. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1240832/pdf/ehp0110-000445.pdf>  
 3 *Addressing phosphorus-related problems in farm practice, Final report to the European Commission. Soil Service of Belgium*, novembre 2005. <http://ec.europa.eu/environment/natres/pdf/phosphorus/AgriPhosphorusReport%20final.pdf>

### Fondi aggiuntivi «verifica dello stato di salute» e «ripresa economica» assegnati e utilizzati dagli Stati membri per la gestione delle risorse idriche

Stato membro <sup>1</sup>	Finanziamenti FEASR (in milioni di euro)		Tasso di esecuzione (%)
	Fondi «verifica dello stato di salute» e «ripresa economica» assegnati <sup>2</sup> alla «nuova sfida» della gestione delle risorse idriche (dati relativi al 2010)	Spesa <sup>3</sup> (a fine 2012)	
Belgio	21,6	20,1	92,9
Bulgaria	19,0	8,7	45,9
Repubblica ceca	7,0	2,4	34,4
Danimarca	61,0	7,6	12,5
Germania	166,0	78,0	47,0
Irlanda	26,0	0,4	1,6
Grecia	70,0	0,0	0,0
Spagna	188,6	47,2	25,0
Francia	460,5	3,4	0,7
Italia	88,5	20,4	23,0
Paesi Bassi	21,0	1,1	5,2
Polonia	34,0	0,0	0,0
Romania	22,0	0,0	0,0
Slovenia	1,0	0,2	17,7
Finlandia	31,0	2,3	7,3
Svezia	-	35,4	-
Regno Unito	104,0	5,7	5,4
<b>UE-27</b>	<b>1 332,0</b>	<b>232,9</b>	<b>17,5</b>

1 Non sono inseriti in questo elenco gli Stati membri che non hanno assegnato fondi «verifica dello stato di salute» o «ripresa economica» alla gestione delle risorse idriche.

2 In base ai comunicati stampa COM IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 e IP/10/102.

3 Dati forniti dalla Commissione, desunti dal monitoraggio cumulativo per l'UE27 per gli anni 2010, 2011 e 2012.

## Sintesi

### Risposta congiunta ai paragrafi V e VI

La Commissione desidera sottolineare come la condizionalità abbia aumentato la consapevolezza degli agricoltori e migliorato le loro pratiche in materia di acqua. La Commissione continua tuttavia a rilevare alcune carenze nell'attuazione della condizionalità da parte degli Stati membri.

Una parte importante della normativa dell'UE in materia di acque, concernente in particolare nitrati e pesticidi, è già inclusa nel campo di applicazione della condizionalità. Gli altri aspetti devono essere affrontati dagli Stati membri nell'adempimento degli obblighi imposti dalla direttiva quadro sulle acque (DQA). I programmi di misure devono riguardare tutti i requisiti obbligatori di cui all'articolo 11, paragrafo 3 e le relative misure verranno introdotte a tempo debito nel campo di applicazione della condizionalità quando l'obbligo a livello di azienda agricola sarà sufficientemente chiaro. Nel frattempo sono state stabilite le norme per le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) in materia di acqua allo scopo di coprire determinati requisiti di base già esistenti nel diritto nazionale e creare così un legame con i pagamenti della PAC.

Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, la Commissione ritiene che nel periodo 2014-2020 i miglioramenti avverranno come risultato di fattori quali:

- la presenza di esplicite «aree di interesse» relative all'acqua (sottopriorità) nel nuovo regolamento sullo sviluppo rurale stesso, con indicatori pertinenti ai quali gli Stati membri dovranno conformare gli obiettivi fissati nei loro programmi di sviluppo rurale (PSR);
- l'obbligo, nel contesto del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, di impiegare almeno il 30 % del contributo totale del FEASR destinato a ciascun programma di sviluppo rurale per finanziare misure volte alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici nonché a questioni ambientali mediante determinate misure;

- una maggiore familiarità degli Stati membri con il quadro analitico della politica di sviluppo rurale e il processo di elaborazione dei piani di gestione dei bacini idrografici (nel contesto della direttiva quadro sulle acque);
- condizioni particolari contemplate nel nuovo regolamento sullo sviluppo rurale riguardanti il sostegno agli investimenti per l'irrigazione.

### VII

La Commissione riconosce che vi sono stati ritardi nell'attuazione delle misure agricole previste dalla direttiva quadro sulle acque e si è impegnata a lavorare con gli Stati membri per risolvere questo problema. Ove ciò non sia possibile mediante consenso, ricorrerà alla procedura di infrazione.

### IX

Nel quadro della riforma della PAC, la Commissione ha proposto, ricevendo l'accordo dei colegislatori in una dichiarazione comune<sup>1</sup>, che la direttiva quadro sulle acque e la direttiva sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi formino parte del sistema di condizionalità una volta attuate in tutti gli Stati membri tali direttive e definiti gli obblighi direttamente applicabili agli agricoltori.

In attesa di ciò, i colegislatori hanno inoltre convenuto che queste due direttive formino parte del campo di applicazione obbligatorio del sistema di consulenza aziendale, in modo che tutti gli agricoltori interessati possano accedere a suddetta consulenza. I principali elementi della politica idrica dell'UE saranno quindi inclusi nella PAC a tempo debito.

Per quanto riguarda la politica di sviluppo rurale, gli strumenti e i meccanismi necessari per il periodo 2014-2020 sono garantiti tramite il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale (regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio) e la legislazione attinente.

<sup>1</sup> Dichiarazione comune del Parlamento europeo e del Consiglio sulla condizionalità acclusa al regolamento (UE) n. 1306/2013.

Nel contesto del regolamento sullo sviluppo rurale (ossia nello stesso atto legislativo di base), una «migliore gestione delle risorse idriche» e «rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura» sono elementi espliciti delle «priorità» in base ai quali gli Stati membri/le regioni devono programmare le spese nei loro PSR.

Per realizzare tali priorità è disponibile una serie di misure, quali sostegno alla formazione, ricorso alla consulenza, investimenti, pratiche di gestione pluriennale del territorio e sviluppo sperimentale (anche nel contesto del partenariato europeo per l'innovazione «Produttività e sostenibilità dell'agricoltura»).

La Commissione si è dotata di un programma di lavoro volto a comunicare tali opportunità agli Stati membri in varie sedi, in particolare nel contesto del gruppo di lavoro per l'agricoltura istituito nel quadro della strategia comune di attuazione della direttiva quadro sulle acque. Infine, è opportuno ricordare che la politica di sviluppo rurale deve affrontare una serie di priorità e che le risorse finanziarie sono limitate.

### X

La Commissione ha valutato tutti i piani di gestione dei bacini idrografici (PGBI) che le sono stati presentati e intende tenere riunioni con tutti gli Stati membri prima dell'autunno 2014 per discutere le problematiche riguardanti l'attuazione del primo ciclo di piani e concordare con essi un programma d'azione volto ad affrontare le lacune più gravi. La carenza di misure agricole efficaci è stata discussa con tutti gli Stati membri, cui è stato dato il tempo necessario per conformarsi volontariamente al riguardo, prima che la Commissione persegua ulteriori azioni.

La Commissione intende inoltre continuare a lavorare con gli Stati membri nell'ambito del gruppo di lavoro per l'agricoltura istituito nel quadro della strategia comune di attuazione della direttiva quadro sulle acque, che individua e segnala agli Stati membri esempi di buone pratiche.

### XI

Per quanto riguarda il sistema di nuova introduzione per il monitoraggio e la valutazione della PAC, mettere in relazione, da un lato, qualità e quantità di acqua e, dall'altro, pratiche agricole risulta molto complesso data la varietà delle pratiche agricole e delle condizioni agronomiche che caratterizzano il territorio dell'Unione, le pressioni esercitate da fonti non agricole aventi anch'esse un impatto significativo sulla qualità e sulla disponibilità dell'acqua e la difficoltà di stabilire nessi causali. Pertanto, i costi e gli oneri amministrativi relativi ai sistemi di monitoraggio e valutazione devono essere attentamente valutati rispetto ai vantaggi derivanti dal miglioramento della gestione e dell'elaborazione delle politiche.

L'esperienza acquisita con il quadro comune di monitoraggio e valutazione (QCMV) 2007-2013 ha dimostrato quanto sia difficile fissare obiettivi precisi per indicatori di impatto come la qualità delle acque, a causa del concorso dei numerosi fattori esterni. Gli Stati membri hanno ricevuto documenti di orientamento volti ad aiutarli a misurare gli indicatori d'impatto previsti nelle valutazioni ex post.

Per quanto riguarda gli indicatori di risultato, si riconosce che vi sono state alcune difficoltà nella corretta registrazione dei dati per l'indicatore di risultato «superficie soggetta a una gestione efficace del territorio».

La direttiva quadro sulle acque impone agli Stati membri di individuare le pressioni più significative e indicarle sia nei piani di gestione dei bacini idrografici sia nel sistema d'informazione sulle acque per l'Europa (Water Information System for Europe, WISE). Visto che il livello di segnalazione delle informazioni non si è rivelato utile ai fini dell'analisi, sono state discusse le modifiche da apportare agli obblighi in materia mediante la strategia comune di attuazione della direttiva quadro sulle acque, per consentire un migliore monitoraggio delle pressioni e del grado di efficacia delle misure in corso di realizzazione.

Cfr. risposta al paragrafo VIII.

## L'audit

### 19

Per quanto riguarda la relazione speciale n. 7/2011, la Commissione riconosce la possibilità di apportare miglioramenti in certi ambiti, ma sottolinea anche i punti di forza delle misure agroambientali attuate nel periodo 2007-2013.

## Osservazioni

### 21

La direttiva definisce gli elementi obbligatori da inserire nel piano di gestione dei bacini idrografici. La Commissione ha condotto un controllo della qualità di tali piani, i cui risultati sono stati pubblicati nelle relazioni degli Stati membri; si sono poi tenute riunioni bilaterali per discutere i miglioramenti da apportare ai futuri piani di gestione dei bacini idrografici.

Mediante la strategia comune di attuazione della direttiva quadro sulle acque, sono stati stilati 23 documenti di orientamento per aiutare gli Stati membri a elaborare piani di gestione dei bacini idrografici di buona qualità.

### 23

Il rispetto di questi documenti di orientamento costituisce una priorità per la Commissione e gli Stati membri.

### 24

La Commissione è consapevole dell'esiguo numero di misure agricole già operative a livello di azienda agricola e intende utilizzare le prove della Corte insieme a quelle in proprio possesso (ossia le relazioni sui programmi di misure) per risolvere la questione bilateralmente con gli Stati membri e potenziare gli interventi in tale settore nel secondo ciclo dei piani di gestione dei bacini idrografici.

### 25

Gli Stati membri sviluppano i piani di gestione dei bacini idrografici a livello di distretto idrografico e successivamente impostano gli obiettivi a livello di corpo idrico. La Commissione intende risolvere il possibile mancato raggiungimento di tali obiettivi con

raccomandazioni e, se necessario, avviando procedimenti di infrazione nei confronti degli Stati membri.

Tuttavia, anche in assenza di una chiara definizione di tali obiettivi, il compito di redigere i programmi di sviluppo rurale nel rispetto dei criteri alla base della politica idrica dell'UE non è del tutto impossibile e deve sempre essere svolto analizzando nel dettaglio i punti di forza e di debolezza, le opportunità e i rischi (analisi SWOT), nonché i «bisogni», come occorre fare per ogni PSR. È però evidente che tale compito sarà reso molto più difficile dall'assenza di un piano di gestione dei bacini idrografici e di obiettivi adeguati.

### 33

La Commissione condivide la conclusione della Corte secondo cui la condizionalità ha aumentato la consapevolezza tra gli agricoltori e determinato alcune modifiche nelle pratiche agricole per quel che riguarda le risorse idriche.

La Commissione desidera inoltre sottolineare che una parte importante della normativa dell'UE in materia di protezione delle acque unionali dall'inquinamento da fonti agricole, come ad esempio la direttiva sui nitrati o il regolamento sui pesticidi, è integrata nel sistema della condizionalità fin dall'inizio.

La Commissione condivide la conclusione della Corte secondo cui le debolezze risiedono nell'applicazione della condizionalità negli Stati membri, ma desidera anche far presente che le carenze individuate vengono trattate mediante la procedura di liquidazione dei conti, che rappresenta un incentivo efficace per indurre gli Stati membri a migliorare l'attuazione della condizionalità.

### 35

La Commissione ritiene che in alcuni Stati membri, l'inquinamento da fosforo e pesticidi sia coperto dai criteri di gestione obbligatori (CGO) in relazione alla legislazione dell'UE attualmente in vigore. In alcuni Stati, i programmi d'azione nel quadro della direttiva sui nitrati includono di fatto anche i requisiti in materia di fosforo e tale direttiva fa parte del sistema della condizionalità. Anche le disposizioni della normativa sui pesticidi in merito all'autorizzazione dei prodotti fitosanitari appartengono al campo di applicazione della condizionalità.

Alcuni Stati membri hanno inoltre integrato suddetta legislazione con alcune norme BCAA.

### 37

I tempi di attuazione della direttiva quadro sulle acque e della direttiva sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi, anche a livello di azienda agricola, sono fissati nei testi stessi. Qualora non rispettino tale tempistica, gli Stati membri potrebbero andare incontro a procedimenti di infrazione.

### 38

La norma BCAA sull'uso dell'acqua per l'irrigazione si basa sulla legislazione nazionale in vigore e mira a mettere in relazione le norme nazionali e i pagamenti della PAC. L'estrazione dell'acqua previa autorizzazione è un requisito ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), della direttiva quadro sulle acque, che differisce dall'uso dell'acqua e pertanto non è stato incluso nelle BCAA sull'uso dell'acqua. Qualora la legge nazionale in materia di uso delle risorse idriche non sia esplicita su aspetti quali contatori e rendicontazione essi non figureranno neanche nelle BCAA. La legislazione nazionale deve, in linea di principio, tener conto delle esigenze nazionali, regionali o locali riguardanti l'uso delle risorse idriche. Esse differiscono di molto da un luogo all'altro, quindi sarebbe inutile fissare gli stessi requisiti in tutto il territorio dell'Unione.

La Commissione osserva tuttavia che, nel periodo di programmazione 2014-2020, il sostegno del FEASR per gli investimenti nell'irrigazione verrà garantito solo se al momento dell'investimento esistono già contatori per il consumo idrico oppure se la loro installazione è prevista nel quadro dell'investimento. Dovranno inoltre essere soddisfatte diverse altre condizioni, molte delle quali connesse allo stato dei corpi idrici interessati da progetti di irrigazione.

### 39

Lo strumento UE pertinente per migliorare in maniera pianificata e coerente la gestione delle risorse idriche nell'Unione è la direttiva quadro sulle acque, la cui introduzione nella condizionalità verrà proposta a tempo debito quando saranno stati identificati gli obblighi direttamente applicabili agli agricoltori.

Gli Stati membri avrebbero dovuto inserire nei propri piani di gestione dei bacini idrografici misure atte a monitorare le politiche di estrazione e tariffazione dei servizi idrici che assicurino una coerenza tra lo stato quantitativo e lo stato definito «buono», come prescritto dalla direttiva quadro sulle acque. Qualora tali controlli siano assenti o ritenuti insufficienti ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati dalla direttiva quadro, la Commissione tratterà la questione con gli Stati membri.

### 42

La difficoltà di controllare determinati requisiti non è specifica della condizionalità, ma scaturisce dall'obbligazione stessa. Se è vero che la campagna di controllo annuale della condizionalità non può essere adattata a tutti i tipi di requisiti, è anche vero che elementi emersi in altre occasioni possono essere utilizzati ai fini del suddetto controllo.

### 43

Qualora durante gli audit della Commissione vengano rilevate delle carenze, fino quando non vi si ponga rimedio possono essere applicate delle rettifiche finanziarie.

### 46

La diversità delle fasce tampone è legata alle specifiche disposizioni della direttiva sui nitrati. Le fasce devono tener conto delle condizioni ambientali nelle regioni interessate dello Stato membro di cui trattasi (articolo 5, paragrafo 3, lettera b)). Ciò significa che le fasce tampone possono variare a condizione che la loro progettazione, così come le altre misure incluse nel programma d'azione, siano sufficienti a ridurre l'inquinamento delle acque provocato dai nitrati (articolo 5, paragrafo 5).

La Commissione non ha alcun ruolo formale nell'adozione dei programmi d'azione in materia di nitrati che definiscono le misure, ivi comprese le fasce tampone. Tuttavia i procedimenti di infrazione avviati mostrano chiaramente come la Commissione metta in discussione l'adeguatezza delle misure rispetto agli obiettivi da raggiungere in materia di qualità delle acque.

### 48

La Commissione è consapevole delle irregolarità nel controllo dell'estrazione dell'acqua nel settore agricolo e sta affrontando la questione bilateralmente con gli Stati membri, conformemente alla valutazione dei piani di gestione dei bacini idrografici, per garantire l'applicazione di una legislazione efficace.

Cfr. risposta al punto 39.

### 49

Il considerando 6 non fa particolare menzione della politica idrica dell'UE, ma ovviamente la frase «altre politiche della Comunità» si riferisce anche a essa.

### 51

La Commissione concorda sulla necessità di approfondire l'analisi delle pressioni relative all'acqua, raggiungere un buon livello di coerenza tra i programmi di sviluppo rurale e i piani di gestione dei bacini idrografici, evitare gli effetti secondari negativi del sostegno al settore idrico e utilizzare in maniera efficiente i finanziamenti programmati o, se necessario, ridistribuirli in maniera opportuna (fornendo un'adeguata giustificazione).

Alcuni risultati ottenuti nei suddetti settori potrebbero essere migliorati per il periodo 2014-2020. La Commissione ritiene che i miglioramenti avverranno come conseguenza di fattori quali:

- la presenza di esplicite «aree di interesse» relative all'acqua (sottopriorità) nel nuovo regolamento sullo sviluppo rurale stesso, con indicatori pertinenti ai quali gli Stati membri dovranno conformare gli obiettivi fissati nei loro PSR;
- l'obbligo, nel contesto del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, di impiegare almeno il 30 % del contributo totale del FEASR destinato a ciascun programma di sviluppo rurale per finanziare misure volte alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici nonché a questioni ambientali mediante determinate misure;
- una maggiore familiarità degli Stati membri con il quadro analitico della politica di sviluppo rurale e il processo di elaborazione dei piani di gestione dei bacini idrografici (nel contesto della direttiva quadro sulle acque);

- l'inserimento di particolari condizioni nel nuovo regolamento sullo sviluppo rurale riguardanti il sostegno agli investimenti per l'irrigazione.

### Riquadro 11

- Nonostante la Danimarca abbia incentrato la valutazione ambientale strategica sulla qualità delle acque, la misura 121 (investimenti nelle aziende agricole) prevede anche un sostegno specifico alla riduzione dell'utilizzo di acqua nel settore dell'orticoltura ed è quindi destinata proprio all'estrazione dell'acqua.

L'estrazione dell'acqua può anche essere trattata mediante misure di base volte ad affrontare l'efficienza nell'uso delle risorse idriche, in linea con il principio «chi inquina paga». Suddette misure non dovranno essere finanziate tramite il PSR.

- Il programma di sviluppo rurale prevede azioni di formazione nell'ambito della misura 111 volte ad aumentare le conoscenze degli agricoltori sulla legislazione ambientale. Anche la misura 115 prevede il sostegno ad attività di consulenza destinate a promuovere un uso più sostenibile delle risorse idriche.
- In Slovacchia sono stati adottati i piani di gestione dei bacini idrografici e prodotte le relative relazioni entro il mese di marzo 2010, ben dopo la valutazione ambientale del programma di sviluppo rurale (lo stesso PSR slovacco è stato approvato il 4 dicembre 2007). Per questo motivo le misure individuate nel piano di gestione dei bacini idrografici non sono state trattate nell'analisi ambientale del PSR. In futuro sarà possibile una maggiore coerenza, in quanto i primi piani di gestione dei bacini idrografici sono stati ormai notificati.
- In Grecia i piani di gestione dei bacini idrografici sono stati adottati molto tempo dopo l'approvazione del PSR. L'impatto ambientale ed economico negativo dei pozzi è stato comunque identificato nella valutazione ambientale del PSR. Come risultato, la misura 125 cofinanzia progetti che riguardano la raccolta e lo sfruttamento delle acque di dilavamento superficiali, l'ammodernamento e il miglioramento delle condizioni di irrigazione, drenaggio, accesso così come delle infrastrutture che contribuiscono a monitorare e registrare l'impatto della pressione idromorfologica sulle falde acquifere.

### 53

La Commissione concorda sulla necessità che per molti Stati membri il secondo ciclo di piani di gestione dei bacini idrografici preveda programmi di misure per il settore agricolo meglio definiti e si sta impegnando attivamente con gli Stati membri a tal fine.

### 54

Il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2014-2020 contiene particolari clausole di salvaguardia applicabili al sostegno degli investimenti per l'irrigazione, collegando quest'ultima all'installazione di contatori del consumo idrico, alla presentazione di un piano di gestione dei bacini idrografici contenente misure rilevanti per il settore agricolo e allo stato dei corpi idrici.

Vari atti legislativi, in particolare la direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale, richiedono inoltre che alcuni investimenti siano preceduti da una valutazione ambientale (questo punto viene richiamato dall'articolo 45, paragrafo 1, del regolamento sullo sviluppo rurale).

Infine, l'attuazione delle norme BCAA, i requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, nonché la tariffazione dei servizi idrici rappresentano condizionalità *ex ante* per ottenere i finanziamenti del FEASR (cfr. allegato V del regolamento sullo sviluppo rurale).

### Riquadro 12

In generale, un'estensione della superficie irrigata e/o un aumento del consumo complessivo di acqua potrebbero avere «effetti secondari negativi» solo se l'acqua disponibile non fosse sufficiente a supportare agevolmente suddetti cambiamenti garantendo al contempo la conservazione o il raggiungimento di un buono stato delle acque.

Mentre a titolo della misura 125, i PSR in Spagna escludono gli investimenti che comportano l'estensione della superficie irrigua o un aumento del consumo globale di acqua, il rischio di aumentare la superficie irrigua tramite investimenti nel quadro della misura 121 è mitigato. Questo perché le infrastrutture idriche e le condutture che portano acqua all'azienda ma sono situate al di fuori di essa non sono ammesse a titolo della misura 125 se comportano un aumento della superficie irrigua.

### 58

L'articolo 38 è stato attuato nel 2010, subito dopo il termine per la presentazione del piano di gestione dei bacini idrografici. Le nuove condizioni sono divenute obbligatorie per gli agricoltori entro la fine del 2012, poco prima del termine dei programmi di sviluppo rurale previsto per il 2013. Pertanto, suddetta misura è stata applicata solo da pochi Stati membri.

Si deve inoltre tener presente che le indennità possono contribuire a favorire l'attuazione. Tuttavia, visto che riguarda la compensazione dei costi, l'articolo 38 non aggiunge alcun requisito ambientale e pertanto gli Stati membri possono anche mirare a un'ambiziosa attuazione senza utilizzare le possibilità previste all'articolo 38.

### 59

Nonostante le ragioni addotte dalla Corte per lo scarso ricorso alla misura 213 forniscano una valida spiegazione, è necessario approfondire altri due punti.

In primo luogo, in generale, alcune misure di sviluppo rurale vengono utilizzate più estensivamente rispetto ad altre.

In secondo luogo, la misura 213 risulta piuttosto insolita in quanto offre una compensazione per gli svantaggi derivanti dai requisiti obbligatori in particolari settori. Gran parte delle misure funziona secondo criteri diversi (ossia in base a pagamenti per gli investimenti realizzati o per le pratiche intraprese volontariamente). Questa caratteristica distintiva della misura 213 può rendere alcuni Stati membri diffidenti circa la sua attuazione prima di averla vista attuata con successo da altri Stati.

In ogni caso la Commissione prevede un maggiore utilizzo della misura riguardante i pagamenti previsti dalla direttiva quadro sulle acque nel periodo 2014-2020, visto che i piani di gestione dei bacini idrografici sono ormai operativi.

**64**

Cfr. risposta al punto 83.

**65**

Le misure di sviluppo rurale non soggette alla condizionalità citate dalla Corte sono principalmente misure di investimento.

La legislazione sullo sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 contiene disposizioni che contribuiscono a garantire il sostegno solo agli investimenti sostenibili dal punto di vista ambientale. A questo proposito, le disposizioni relative agli investimenti per l'irrigazione sono particolarmente dettagliate.

L'onere amministrativo relativo all'inclusione delle misure di investimento nella condizionalità sarebbe considerevole, in quanto esse vengono gestite su base pluriennale. L'impatto sarebbe inoltre molto limitato, poiché alla maggior parte degli agricoltori che beneficiano di un sostegno agli investimenti nell'ambito della politica di sviluppo rurale viene già applicata la condizionalità attraverso i «regimi di pagamento diretti» (primo pilastro) e misure di sviluppo rurale connesse alla superficie.

**67**

Per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020, nel regolamento (UE) n. 1306/2013 è stato introdotto un nuovo sistema per il monitoraggio e la valutazione della PAC nel suo complesso rispetto ai suoi obiettivi. Questo sistema contiene altresì informazioni sulla quantità e la qualità dell'acqua utilizzata. Collegare la qualità e la quantità dell'acqua con le pratiche agricole risulta tuttavia molto complicato data la varietà delle pratiche agricole e delle condizioni agronomiche nel territorio dell'Unione, le pressioni esercitate da fonti non agricole aventi anch'esse un impatto significativo sulla qualità e sulla quantità dell'acqua e la difficoltà di stabilire nessi causali. Pertanto, i costi e gli oneri amministrativi relativi ai sistemi di monitoraggio e valutazione devono essere attentamente valutati rispetto ai vantaggi derivanti dal miglioramento della gestione e dell'elaborazione delle politiche.

Per i programmi pluriennali come i programmi di sviluppo rurale, è possibile valutare adeguatamente risultati quali l'impatto sulla qualità delle acque solo a programmazione ben avanzata e successivamente. Tali effetti possono essere misurati solo dopo che sia trascorso un tempo sufficiente dall'applicazione.

**68**

I controlli non possono fornire informazioni circa gli effetti prodotti da una politica. L'analisi d'impatto richiede un'accurata valutazione che consenta di distinguere gli effetti di una politica come la condizionalità da altri fattori.

**69**

Nel contesto del QCMV vengono definiti diversi indicatori che contribuiscono a misurare i progressi compiuti verso gli obiettivi. Questi rappresentano una fonte di informazioni utilizzata dai valutatori durante il loro lavoro.

**70**

Dal 2014 il nuovo quadro di monitoraggio e valutazione contiene anche informazioni sulla quantità di acqua. Nel complesso, si rammenta che la raccolta di informazioni comporta difficoltà pratiche e costi finanziari ed è quindi stato fissato un limite per le informazioni che possono essere raccolte e per la frequenza della raccolta.

L'esperienza acquisita con il QCMV 2007-2013 ha dimostrato quanto sia difficile fissare obiettivi precisi per indicatori di impatto come la qualità delle acque a causa del concorso dei numerosi fattori esterni. Gli Stati membri hanno ricevuto documenti di orientamento volti ad aiutarli a misurare gli indicatori d'impatto previsti nelle valutazioni ex post.

Per quanto riguarda gli indicatori di risultato, si riconosce che vi sono state alcune difficoltà nella corretta registrazione dei dati per l'indicatore di risultato «superficie soggetta a una gestione efficace del territorio».

### 71

Nel complesso, le valutazioni intermedie sono state effettuate troppo presto nei programmi per riuscire a generare dati affidabili su impatti e risultati: nella maggior parte dei casi, infatti, i programmi erano troppo recenti per poter produrre risultati/impatti concreti.

Per questo motivo, nel nuovo periodo di programmazione sono state abolite le valutazioni intermedie.

Per i programmi pluriennali come i programmi di sviluppo rurale, è possibile valutare adeguatamente determinati risultati, quali l'impatto sulla qualità delle acque, solo a programmazione ben avanzata e successivamente. Tali effetti possono essere misurati solo dopo che sia trascorso un tempo sufficiente dall'attuazione dei programmi, contrariamente a quanto è accaduto per la valutazione intermedia (2010) della maggior parte degli interventi.

### 74

Il gruppo di lavoro per l'agricoltura istituito nel quadro della strategia comune di attuazione della direttiva quadro sulle acque mira a modificare la procedura di segnalazione in modo da creare un legame più chiaro tra pressioni, misure e risposta. La Commissione intende inoltre adottare le misure necessarie per garantire l'applicazione dei requisiti di monitoraggio previsti dalla direttiva quadro sulle acque.

### 78

La Commissione, in cooperazione con l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), sta lavorando con gli Stati membri per migliorare il sistema di informazione sulle acque per l'Europa (WISE).

### 79

Gli indicatori agroambientali sono in continuo miglioramento e alcuni di essi, come gli indicatori IAA 15 (bilancio lordo dei nutrienti), IAA 12 (coltura intensiva/estensiva), IAA 11 (pratiche di gestione agricola) e IAA 7 (irrigazione), prevedono anche pratiche agricole. Per il futuro si riconosce la necessità di sviluppare migliori sinergie tra il QCMV, il sistema integrato di gestione e di controllo dei dati e l'indagine sulla struttura delle aziende agricole, in linea con l'articolo 17 della direttiva Inspire sulla condivisione dei set di dati territoriali.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 82

Cfr. risposta al paragrafo V.

### 83

Una parte importante della normativa dell'UE in materia di acque è già inclusa nel campo di applicazione della condizionalità. Inoltre, le questioni relative all'acqua vengono trattate nell'ambito della direttiva quadro sulle acque, di cui si proporrà a tempo debito l'inserimento nel campo di applicazione della condizionalità, una volta attuata in tutti gli Stati membri tale direttiva e definiti gli obblighi direttamente applicabili agli agricoltori. Nel frattempo sono state stabilite le norme per le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) in materia di acqua allo scopo di coprire determinati requisiti di base già esistenti nel diritto nazionale e creare così un legame con i pagamenti della PAC.

La condizionalità contribuisce agli obiettivi del principio «chi inquina paga» ma non è stata concepita per compensare il costo dei danni ambientali. Il principio alla base del calcolo delle riduzioni dei pagamenti subordinati alla condizionalità si basa infatti su una percentuale di tutti i relativi pagamenti ricevuti dall'agricoltore a titolo della PAC. È proprio questa percentuale, e non gli importi assoluti, che rispecchia la gravità della violazione delle norme UE da parte dell'agricoltore, secondo il principio di proporzionalità.

### Raccomandazione 1

La Commissione ritiene che questa raccomandazione sia stata in parte attuata e lo sarà pienamente se saranno soddisfatte determinate condizioni.

La Commissione ha proposto per la PAC post-2014 che la direttiva quadro sulle acque e la direttiva sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi formino parte del sistema di condizionalità, una volta attuate in tutti gli Stati membri tali direttive e definiti gli obblighi direttamente applicabili agli agricoltori. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno convenuto su questo approccio formulando una dichiarazione comune in occasione dell'adozione della riforma della PAC.

Nel 2012 i direttori responsabili delle risorse idriche europee<sup>2</sup> hanno preso atto delle raccomandazioni del gruppo di coordinamento strategico e della Commissione. Essi hanno riconosciuto che occorre considerare l'inclusione nella condizionalità dell'elenco delle misure di base proposte qualora durante le discussioni sulla PAC il Parlamento europeo e il Consiglio giungano alla decisione di includere le disposizioni della direttiva quadro sulle acque nel meccanismo della condizionalità.

In attesa di ciò, i colegislatori hanno inoltre convenuto che queste due direttive rientrino nel campo di applicazione obbligatorio del sistema di consulenza aziendale, in modo che tutti gli agricoltori interessati possano accedere a suddetta consulenza. I principali elementi della politica idrica dell'UE potranno quindi essere inclusi nella PAC a tempo debito.

Per quanto riguarda la politica di sviluppo rurale, gli strumenti e i meccanismi necessari per il periodo 2014-2020 sono garantiti tramite il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale (regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio) e la legislazione attinente.

Nel contesto del regolamento sullo sviluppo rurale (ossia nello stesso atto legislativo di base), una «migliore gestione delle risorse idriche» e «rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura» sono elementi espliciti delle «priorità» in base ai quali gli Stati membri/le regioni devono programmare le spese nei loro PSR.

Per realizzare tali priorità è disponibile una serie di misure, quali sostegno alla formazione, ricorso alla consulenza, investimenti, pratiche di gestione pluriennale del territorio e sviluppo sperimentale (anche nel contesto del partenariato europeo per l'innovazione «Produttività e sostenibilità dell'agricoltura»).

Infine, è opportuno ricordare che la politica di sviluppo rurale deve affrontare una serie di priorità e che le risorse finanziarie sono limitate.

### Raccomandazione 2

Questa raccomandazione è indirizzata agli Stati membri.

### 86

La politica idrica dell'UE è attuata soltanto in parte con il sostegno di «fondi» (nel rispetto del principio «chi inquina paga»). Gli obblighi giuridici che non beneficiano di finanziamenti svolgono un ruolo molto importante nell'insieme delle misure necessarie a rispondere all'impatto dell'agricoltura sulle acque.

### Raccomandazione 3

#### Risposta al primo paragrafo della raccomandazione 3:

La Commissione ritiene che la presente raccomandazione sia stata parzialmente attuata.

Sulla base del Piano per le risorse idriche adottato nel 2012, la Commissione intende continuare l'apprezzato processo della strategia comune di attuazione della direttiva quadro sulle acque, da cui sono già scaturiti 23 documenti di orientamento che descrivono nel dettaglio le modalità di attuazione della direttiva quadro. Il mandato dei gruppi di lavoro sulla strategia comune di attuazione è fortemente incentrato sul miglioramento della qualità dei piani di gestione dei bacini idrografici e sul miglioramento dello stato delle acque unionali, contribuendo all'esecuzione delle proposte elencate nel Piano per le risorse idriche.

La Commissione sta lavorando bilateralmente con gli Stati membri per colmare alcune significative lacune presenti nelle misure necessarie all'attuazione della direttiva quadro sulle acque, al fine di risolvere i problemi in tempo per il secondo ciclo di piani di gestione dei bacini idrografici previsto per il 2015. In alcuni casi saranno eventualmente avviati procedimenti di infrazione.

Nel 2016 gli Stati membri presenteranno alla Commissione i loro piani di gestione aggiornati dei bacini idrografici. Quest'ultima li valuterà e, anche su tale base, effettuerà una revisione della direttiva quadro sulle acque, suggerirà le necessarie modifiche da apportarvi entro il 2019 e/o proporrà altre iniziative.

Per quanto concerne il PSR, una delle misure fondamentali (articolo 9, politica di tariffazione dell'acqua) è una condizionalità ex ante e come tale gli Stati membri dovranno garantire l'applicazione di suddetto requisito per avere la possibilità di ricorrere ai fondi destinati al PSR in taluni casi.

<sup>2</sup> <https://circabc.europa.eu/w/browse/25d8b24a-c247-4275-9a56-9676a75a90f6>

### **Risposta al secondo paragrafo della raccomandazione 3:**

questa parte della raccomandazione è indirizzata agli Stati membri.

### **87 Secondo trattino**

la Commissione, in cooperazione con l'Agenzia europea dell'ambiente, sta lavorando con gli Stati membri per migliorare il sistema di informazione sulle acque per l'Europa (WISE).

### **87 Terzo trattino**

l'applicazione corretta ed efficace degli indicatori agroambientali dipende dai dati e dalle informazioni forniti dagli Stati membri. Senza queste informazioni, tali indicatori non possono funzionare correttamente. Il problema della carenza di informazioni interessa particolarmente gli indicatori relativi all'acqua.

### **Raccomandazione 4**

#### **Risposta al primo paragrafo della raccomandazione 4:**

La Commissione ritiene che la presente raccomandazione sia attualmente in fase di attuazione.

Per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020, nel regolamento (UE) n. 1306/2013 è stato introdotto un nuovo sistema per il monitoraggio e la valutazione della PAC nel suo complesso rispetto ai suoi obiettivi. Questo sistema contiene altresì informazioni sulla quantità e sulla qualità dell'acqua utilizzata. Collegare la qualità e la quantità dell'acqua con le pratiche agricole risulta tuttavia molto complicato, data la varietà delle pratiche agricole e delle condizioni agronomiche nel territorio dell'Unione. Pertanto, i costi e gli oneri amministrativi relativi ai sistemi di monitoraggio e valutazione devono essere attentamente valutati rispetto ai vantaggi derivanti dal miglioramento della gestione e dell'elaborazione delle politiche.

Per i programmi pluriennali come i programmi di sviluppo rurale, è possibile valutare adeguatamente risultati quali l'impatto sulla qualità delle acque solo a programmazione ben avanzata e successivamente. Tali effetti possono essere misurati solo dopo che sia trascorso un tempo sufficiente dall'applicazione.

L'esperienza acquisita con il QCMV 2007-2013 ha dimostrato quanto sia difficile fissare obiettivi precisi

per indicatori di impatto come la qualità delle acque a causa del concorso dei numerosi fattori esterni. Gli Stati membri hanno ricevuto documenti di orientamento volti ad aiutarli a misurare gli indicatori d'impatto previsti nelle valutazioni ex post.

Per quanto riguarda gli indicatori di risultato, si riconosce che vi sono state alcune difficoltà nella corretta registrazione dei dati per l'indicatore di risultato «superficie soggetta a una gestione efficace del territorio».

La direttiva quadro sulle acque impone agli Stati membri di individuare le pressioni più significative e indicarle nei piani di gestione dei bacini idrografici, così come nel sistema d'informazione sulle acque per l'Europa. La Commissione riconosce che il livello di segnalazione delle informazioni non si è rivelato utile ai fini dell'analisi. Quindi, attraverso la strategia comune di attuazione prevista dalla direttiva quadro sulle acque, sono state discusse le modifiche da apportare agli obblighi di segnalazione che consentiranno un migliore monitoraggio delle pressioni e del grado di efficacia delle misure in corso di attuazione.

#### **Risposta al secondo paragrafo della raccomandazione 4:**

Questa parte della raccomandazione è indirizzata agli Stati membri.



## COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

### **Pubblicazioni gratuite:**

- una sola copia:  
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:  
presso le rappresentanze dell'Unione europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_it.htm](http://ec.europa.eu/represent_it.htm)),  
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_it.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm)),  
contattando uno dei centri Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](http://europa.eu/europedirect/index_it.htm)), chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (\*).

(\*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

### **Pubblicazioni a pagamento:**

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abbonamenti:**

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_it.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm)).

La protezione della qualità delle risorse idriche europee è una priorità per l'UE sin dalla fine degli anni settanta. L'agricoltura, uno dei principali utilizzatori e responsabili dell'inquinamento di tali risorse, svolge un ruolo fondamentale nella gestione sostenibile delle stesse.

L'UE ha sottolineato più volte che le sue diverse politiche devono essere coerenti e riconosce pertanto la necessità che la politica agricola comune sostenga le politiche ambientali dell'Unione, anche per quanto concerne l'acqua. L'audit della Corte ha esaminato se gli obiettivi della politica UE in materia di acque siano stati integrati con successo nella PAC, rilevando però che, sinora, ciò è avvenuto solo in maniera parziale.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

