IT 2015

n. 23

Relazione speciale

La qualità delle acque nel bacino idrografico danubiano: sono stati compiuti progressi nell'attuazione della direttiva quadro in materia di acque, ma resta ancora strada da fare

CURIA RATIONUM

CORTE DEI CONTI EUROPEA

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

Tel. +352 4398-1

Email: 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, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3774-3	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/048635	QJ-AB-15-023-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-3728-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/354173	QJ-AB-15-023-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3745-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/801240	QJ-AB-15-023-IT-E

© Unione europea, 2016
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione della carta geografica a pag. 65, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare dei diritti d'autore.

Printed in Luxembourg

IT 2015

n. 23

Relazione speciale

La qualità delle acque nel bacino idrografico danubiano: sono stati compiuti progressi nell'attuazione della direttiva quadro in materia di acque, ma resta ancora strada da fare

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

Équipe di audit

02

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità espletati dalla Corte su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit affinché abbiano il massimo impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese in questione, dei futuri sviluppi nonché dell'interesse politico e pubblico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II — presieduta da Henri Grethen, Membro della Corte — specializzata nei settori di spesa riguardanti le politiche strutturali, i trasporti e l'energia. L'audit è stato diretto da George Pufan, Membro della Corte, coadiuvato da: Patrick Weldon, capo Gabinetto; Mircea Radulescu, attaché; Alain Vansilliette, capo unità; Marion Colonerus, capo équipe; Zuzana Gullova, Daniela Jinaru, Maria del Carmen Jimenez, Attila Horvay-Kovacs, Dana Moraru, Radka Papouskova e Ildiko Preiss, auditor.

Da sinistra a destra: A. Vansilliette, M. Radulescu, M. d. C. Jimenez, G. Pufan, Z. Gullova, P. Weldon, A. Horvay-Kovacs.

Indice

Paragrafi

Glossario

I-X Sintesi

1-15 Introduzione

16-21 Estensione e approccio dell'audit

22-165 Osservazioni

22-50 I piani di gestione dei bacini idrografici quale strumento per conseguire una buona qualità delle acque entro il 2015

26-27 Lo stato ecologico e chimico dei corpi idrici è migliorato in misura modesta

28-32 L'individuazione delle fonti di inquinamento a livello di corpo idrico è stata ostacolata dalla carenza di dati esaustivi

33-44 Le misure individuate nei piani di gestione dei bacini idrografici non sono sufficienti a fronteggiare in maniera adeguata le fonti di inquinamento

45-46 Per un numero significativo di corpi idrici sono state concesse esenzioni dall'obbligo di rispettare i termini ultimi del 2015 e del 2021

47-50 La Commissione segue da vicino l'evoluzione della situazione, ma i progressi dipendono dalla volontà di agire degli Stati membri

51-98 Le misure e gli strumenti attuati dagli Stati membri al fine di ridurre l'inquinamento da acque reflue

52-82 Inquinamento proveniente dagli agglomerati: progressi nel trattamento delle acque reflue, ma gli strumenti disponibili potrebbero essere usati più efficacemente

83-98 Inquinamento proveniente dagli stabilimenti industriali: difficoltà nello stabilire i limiti di emissione e carenza dei meccanismi volti a garantire il rispetto delle disposizioni

99-165 Le misure e gli strumenti attuati dagli Stati membri per affrontare l'inquinamento diffuso prodotto dall'attività agricola

101-122 Gli Stati membri non si avvalgono di tutte le possibilità offerte dalla direttiva sui nitrati

123-132 Carenze dei piani d'azione sui pesticidi

133-144 Il meccanismo della condizionalità ha un impatto, ma non è pienamente sfruttato

145-157 Le potenzialità delle misure di sviluppo rurale di affrontare i problemi della qualità delle risorse idriche non sono pienamente sfruttate

158-165 Il principio «chi inquina paga» viene applicato solo in misura limitata all'inquinamento diffuso in agricoltura

166 – 191 **Conclusioni e raccomandazioni**

Allegato I — Carta del distretto del bacino idrografico del Danubio

Allegato II — Inquinamento dei corpi idrici superficiali

Allegato III — Valori limite di emissione stabiliti dalla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane

Allegato IV — Tassa sull'inquinamento delle risorse idriche: importo per sostanza inquinante (in euro/t)

Allegato V — Valori limite di emissione specificati nelle disposizioni nazionali

Risposte della Commissione

Glossario

05

Abitante equivalente (a.e.): espressione quantitativa del carico inquinante delle acque reflue espresso come numero di abitanti «equivalenti» in grado di creare rifiuti di pari intensità. Un a.e. corrisponde al carico inquinante dei liquami prodotti da un singolo abitante e rappresenta il carico organico biodegradabile avente una richiesta biochimica di ossigeno a cinque giorni di 60 g di ossigeno al giorno.

Acque effluenti: nel quadro della presente relazione si intendono acque reflue sottoposte a trattamento e scaricate in corpi idrici.

Acque reflue: acque dalla qualità compromessa. Sono normalmente convogliate in una rete fognaria e trattate in un impianto adibito allo scopo. Le acque reflue trattate sono scaricate nelle acque recipienti tramite apposite tubazioni. Le acque reflue prodotte in aree prive di accesso alla rete fognaria pubblica confluiscono in sistemi individuali, quali le fosse settiche.

Agglomerato: area in cui la popolazione e/o le attività economiche sono sufficientemente concentrate da rendere possibile la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane verso un impianto di trattamento delle acque reflue urbane o verso un punto di scarico finale.

Area sensibile: un sistema idrico deve essere classificato dagli Stati membri come area sensibile se ricade in uno dei seguenti gruppi: i) corpo idrico o sezione di corpo idrico a rischio di eutrofizzazione; ii) corpo idrico destinato alla produzione di acqua potabile che potrebbe contenere un'eccessiva concentrazione di nitrato; iii) aree in cui è necessario un «trattamento più spinto» per ottemperare alle direttive del Consiglio. L'adeguata designazione delle aree sensibili è fondamentale, in quanto determina il tipo di trattamento a cui sottoporre le acque reflue per ridurre gli agenti eutrofizzanti.

Autorizzazione di scarico delle acque reflue: autorizzazione rilasciata al soggetto che effettua lo scarico di acque reflue in conformità con la normativa nazionale. In tali autorizzazioni sono riportate, fra l'altro, i valori limite di emissione da rispettare per una serie di parametri e inquinanti.

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.

Buone condizioni agronomiche ed ambientali (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.

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 per il periodo di programmazione 2007-2013 sono relativi a 18 criteri di gestione obbligatori (CGO) e a 15 norme relative alle buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA). Il mancato rispetto di tali norme e obblighi può portare a una riduzione dei pagamenti agli agricoltori nel quadro della politica agricola comune.

Condizionalità ex ante: nella fase di predisposizione dei programmi di sviluppo rurale e dei programmi operativi destinatari di cofinanziamenti dei fondi strutturali e d'investimento europei nel periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri devono verificare che siano soddisfatte le condizionalità ex ante prestabilite. Se non lo sono, essi devono elaborare piani d'azione che assicurino la conformità entro il 31 dicembre 2016.

Glossario

06

Controlli interni: nella presente relazione, i) i controlli effettuati con regolarità da un operatore nell'ambito delle attività quotidiane di un impianto di trattamento delle acque reflue urbane, tesi a monitorare la qualità delle acque di scarico e il contenuto dei fanghi, e ii) i controlli effettuati dagli stabilimenti industriali per monitorare la qualità delle acque reflue scaricate nella rete fognaria pubblica.

Corpo idrico: un «corpo idrico superficiale» è un elemento distinto e significativo di acque superficiali, quale un lago, un bacino artificiale, un torrente, fiume o canale, parte di un torrente, fiume o canale, acque di transizione o un tratto di acque costiere. Un «corpo idrico sotterraneo» è un volume distinto di acque sotterranee contenute da una o più falde acquifere.

Criteri di gestione obbligatori (CGO): norme sancite dal diritto UE in materia di ambiente, sicurezza alimentare, salute delle piante e degli animali e benessere degli animali.

Eutrofizzazione: l'arricchimento delle acque in nutrienti, in particolar modo composti dell'azoto e del fosforo, che provoca una proliferazione di alghe con conseguente riduzione dei livelli di ossigeno nell'acqua e scomparsa di piante acquatiche, pesci e altre forme di vita acquatica autoctoni.

Fondo di coesione: fondo inteso a promuovere la coesione economica e sociale nell'Unione europea finanziando progetti in materia di ambiente e trasporti negli Stati membri con un prodotto nazionale lordo pro capite inferiore al 90 % della media dell'UE.

Fonti diffuse di inquinamento: inquinamento provocato da diverse attività che non presenta un punto di scarico specifico (cfr. fonti puntuali di inquinamento). Ad esempio, l'attività agricola costituisce un'importante fonte di inquinamento diffuso.

Fonti puntuali di inquinamento: inquinamento provocato da diverse attività che presenta un punto di scarico specifico (come lo scarico di un impianto di trattamento delle acque reflue urbane o industriali).

Fondo europeo di sviluppo regionale: fondo inteso a rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione europea, eliminando le principali disparità regionali attraverso il sostegno finanziario alla creazione di infrastrutture e agli investimenti produttivi che creano occupazione, principalmente per le imprese.

Impianto di trattamento delle acque reflue urbane: infrastruttura in cui viene eseguita una serie di processi di trattamento tesi a ridurre il livello di inquinamento delle acque reflue di un agglomerato urbano fino a un livello accettabile prima che queste vengano scaricate in acque recipienti.

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.

Glossario

07

Periodo di programmazione: quadro pluriennale di pianificazione e attuazione della spesa a titolo dei fondi strutturali e del Fondo di coesione.

Principio «**chi inquina paga**»: principio sancito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articolo 191, paragrafo 2). Ad esempio, per quanto concerne le acque reflue, in forza di tale principio chi scarica acque reflue deve pagare per l'inquinamento causato (gli abitanti pagano cioè il servizio di depurazione sulla base delle tariffe relative alle acque reflue, oppure gli impianti di trattamento delle acque reflue corrispondono una tassa sull'inquinamento ecc.).

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

Programma di misure: parte del piano di gestione del bacino idrografico che prevede le misure necessarie affinché i corpi idrici conseguano un buono stato ecologico e chimico in considerazione delle caratteristiche del distretto idrografico in questione.

Programma operativo: un programma operativo stabilisce le priorità e gli obiettivi specifici per uno Stato membro nonché le modalità con cui i finanziamenti (cofinanziamenti UE nonché nazionali pubblici e privati) saranno utilizzati durante un determinato periodo (generalmente di sette esercizi) per sovvenzionare i progetti. Questi progetti devono contribuire a conseguire un dato insieme di obiettivi precisati a livello di asse prioritario del programma operativo. Tali programmi possono essere cofinanziati per ciascuno dei fondi del settore della coesione (ossia Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo di coesione e Fondo sociale europeo). I programmi operativi sono predisposti dagli Stati membri e devono essere approvati dalla Commissione perché possa aver luogo un pagamento a carico del bilancio dell'UE. Possono subire modifiche durante il periodo cui fanno riferimento solo previo accordo di entrambe le parti.

Rete fognaria: infrastruttura fisica, comprensiva di tubature, pompe, grigliature, canali ecc., utilizzata per convogliare i liquami dal punto di origine al luogo di trattamento o smaltimento finale.

Solidi sospesi totali (TSS): quantità di particelle minerali e organiche sospese nell'acqua che possono essere catturate da un filtro poroso.

Stato/potenziale ecologico delle acque di superficie: espressione della qualità della struttura e del funzionamento degli ecosistemi acquatici. Lo stato è valutato sulla base degli elementi qualitativi seguenti: elementi biologici (fauna e flora), idromorfologici, chimici e fisico-chimici, inquinanti specifici e altri elementi di carattere generale (tenore salino, condizioni dei nutrienti ecc.). A differenza dello stato, il potenziale è valutato per i corpi idrici la cui struttura fisica è stata profondamente modificata per varie finalità, quali la navigazione, la difesa dalle inondazioni, la produzione di energia idroelettrica e l'attività agricola. Questo perché, in molti casi, non è sostenibile né auspicabile sotto il profilo economico rinunciare a tali destinazioni d'uso ed eliminare le modifiche fisiche.

Glossario

«Trattamento più spinto»/trattamento terziario delle acque reflue: ai sensi della direttiva, è la fase biologica/chimica applicata, se necessario, per ridurre i livelli di concentrazione dei nutrienti (azoto e fosforo) nelle acque reflue trattate, prima che esse vengano scaricate in acque recipienti a rischio di eutrofizzazione.

Trattamento secondario delle acque reflue: fase biologica che prevede il trattamento delle acque reflue per eliminare gli inquinanti organici biodegradabili.

Valori limite di emissione: la concentrazione e/o il livello di un'emissione che non devono essere superati in uno o più periodi di tempo. Un'emissione è il rilascio diretto o indiretto di sostanze nell'acqua da parte di uno stabilimento.

Zona vulnerabile: terreni le cui acque defluiscono in acque soggette o potenzialmente soggette all'inquinamento dovuto ai nitrati di origine agricola, concorrendo all'inquinamento stesso. Per dette zone gli Stati membri devono stabilire programmi d'azione.

Sintesi

I

In Europa, le acque sono inquinate da sostanze organiche ed eutrofizzanti nonché da sostanze chimiche. L'inquinamento idrico proviene da varie fonti come le abitazioni private, gli stabilimenti industriali e l'attività agricola. La direttiva quadro in materia di acque del 2000 ha armonizzato la normativa dell'Unione europea (UE) precedentemente in vigore sulla politica in tale ambito e ha introdotto il piano di gestione del bacino idrografico quale principale strumento di attuazione. La scadenza per la presentazione dei primi piani era fissata al 2009, con aggiornamenti nel dicembre 2015.

II

Detti piani devono riportare informazioni sulla qualità delle acque dei vari corpi idrici, i motivi per cui non è stato possibile conseguire un buono stato ecologico e chimico e le misure correttive eventualmente necessarie. Queste sono classificate in «misure di base», «altre misure di base» e «misure integrative».

III

L'UE eroga ingenti finanziamenti per conseguire gli obiettivi della politica in materia di acque, in particolare a favore di investimenti nel settore delle acque reflue (nel periodo di programmazione 2007-2013, 6,35 miliardi di euro tramite il Fondo europeo di sviluppo regionale/Fondo di coesione a favore di nove Stati membri[1] del bacino idrografico danubiano) e per compensare gli agricoltori che assumono impegni agroambientali (sempre nel periodo di programmazione 2007-2013, 6,39 miliardi di euro a titolo del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, destinati ai medesimi Stati membri).

IV

L'audit della Corte ha riguardato quattro Stati membri nel bacino idrografico danubiano (Repubblica ceca, Ungheria, Romania e Slovacchia). La Corte si prefiggeva di rispondere al quesito seguente: l'attuazione della direttiva quadro in materia di acque da parte degli Stati membri ha indotto un miglioramento della qualità delle acque?

1 Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Croazia, Ungheria, Austria, Romania, Slovenia e Slovacchia.

V

La Corte conclude che l'attuazione delle misure ha determinato un miglioramento modesto della qualità delle acque. Per un numero considerevole di corpi idrici, gli Stati membri hanno concesso esenzioni relativamente al rispetto dei termini ultimi del 2015 e del 2021 per raggiungere uno stato soddisfacente. Ciò nonostante, i progressi compiuti riguardo a singoli aspetti valutati ai fini della qualità delle acque potrebbero non emergere, in ragione della metodologia di valutazione. La Corte raccomanda alla Commissione di emanare orientamenti per una comunicazione differenziata circa i progressi compiuti e agli Stati membri di fornire chiare e valide motivazioni per le esenzioni accordate.

VI

A causa delle carenze dei sistemi di monitoraggio, i dati sul tipo e sulle fonti di inquinamento che hanno determinato il mancato raggiungimento degli obiettivi fissati per un dato corpo idrico sono stati insufficienti. I piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 hanno fornito un valore aggiunto limitato, poiché nell'individuare le misure di contrasto all'inquinamento gli Stati membri hanno dato prova di scarsa ambizione. Le misure si sono incentrate sull'attuazione delle direttive UE in vigore (nell'ambito delle «misure di base»). A tale riguardo, si osservano ritardi (come nel caso della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane) oppure le possibilità offerte dalle direttive non sono sfruttate appieno (come nel caso della direttiva sui nitrati, che prevede i margini per un ulteriore miglioramento dei requisiti allo scopo di ridurre le emissioni di azoto).

VII

Le «altre misure di base» e le «misure integrative» non coprono in maniera adeguata tutte le problematiche dell'inquinamento. Mancano misure mirate per corpi idrici che presentano uno stato qualitativo insoddisfacente. Per quanto concerne le acque reflue, non sono indicati, in particolare, gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane o gli stabilimenti industriali per cui sono necessari limiti specifici di emissione. Nel settore agricolo, gli Stati membri dispongono dei margini per inasprire alcune norme di condizionalità. Inoltre, non si è ancora considerato di limitare l'uso di fosforo sui terreni. In aggiunta, le misure in questo settore sono per lo più a carattere facoltativo e non tutte inducono un miglioramento diretto della qualità delle acque.

VIII

La Corte raccomanda agli Stati membri di migliorare i propri sistemi di monitoraggio e l'analisi delle problematiche relative all'inquinamento idrico. Ciò dovrebbe consentire di calibrare meglio le misure per i corpi idrici con una qualità delle acque insoddisfacente e di tener conto delle problematiche di inquinamento finora fronteggiate in modo inadeguato. Una migliore calibrazione dovrebbe dar luogo altresì a provvedimenti più efficaci e a una riduzione dei costi di attuazione.

IX

I meccanismi volti a garantire l'applicazione sono efficaci solo in parte, a causa di una copertura modesta o di sanzioni dal limitato effetto deterrente. La Corte raccomanda alla Commissione di valutare come meglio fissare criteri vincolanti per le ispezioni condotte dagli Stati membri presso gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane e gli stabilimenti industriali. Raccomanda inoltre alla Commissione di valutare, in collaborazione con gli Stati membri, l'efficacia dei meccanismi vigenti volti a garantire l'applicazione nel settore agricolo.

X

Il principio «chi inquina paga» è applicato solo in parte nel caso dell'inquinamento diffuso provocato dall'attività agricola. Gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane e gli stabilimenti industriali corrispondono un'imposta sull'inquinamento idrico per le emissioni prodotte, ma soltanto per un numero limitato di inquinanti. L'ammontare dell'imposta (per quantitativo sversato espresso in mg/l) varia notevolmente da uno Stato membro all'altro e nessun piano di gestione del bacino idrografico fa riferimento a una valutazione dell'effetto deterrente esercitato. La Corte raccomanda alla Commissione di fornire orientamenti per il recupero dei costi dei danni ambientali riconducibili all'inquinamento diffuso. Raccomanda inoltre agli Stati membri di valutare gli effetti potenziali di un ricorso a strumenti economici (imposte ed oneri) per scoraggiare l'emissione di inquinanti.

La direttiva quadro in materia di acque e i piani di gestione dei bacini idrografici

01
Il principale scopo della politica dell'UE in materia di acque è provvedere affinché in tutto il territorio dell'Unione siano disponibili risorse idriche di buona qualità e in quantità sufficiente per il fabbisogno della popolazione e per l'ambiente.

02
Nel 2000, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva quadro in materia di acque[2], il cui obiettivo principale è conseguire una buona qualità delle acque[3] entro il 2015. La direttiva consente anche proroghe temporali (fino al 2021 e al 2027) nonché, a determinate condizioni, requisiti meno restrittivi in merito alla qualità delle acque.

03
La direttiva quadro in materia di acque è un atto giuridico di carattere generale che ha armonizzato la normativa dell'UE precedentemente in vigore sulla politica in tale ambito. L'approccio alla gestione delle risorse idriche ivi adottato si basa sul bacino idrografico considerato come unità ecologica e idrologica.

04
Lo strumento cruciale per l'attuazione della direttiva è il piano di gestione del bacino idrografico. Entro il dicembre 2009, ogni Stato membro doveva adottare tali piani, prevedendo un programma di misure per ciascun distretto idrografico compreso nel proprio territorio[4]. Entro il dicembre 2015 dovevano essere adottati aggiornamenti dei piani di gestione dei bacini idrografici. Nell'UE, vi sono in tutto 42 bacini idrografici internazionali (come quelli del Reno e del Danubio) e 172 piani nazionali di gestione dei bacini idrografici. Questi ultimi non sono soggetti all'approvazione della Commissione.

05
Gli interventi da includere nel programma di misure sono quelli necessari al conseguimento degli obiettivi della direttiva quadro in materia di acque per i singoli corpi idrici individuati. La direttiva quadro in materia di acque considera come requisito minimo l'attuazione di 11 direttive (per le direttive pertinenti ai fini della presente relazione, cfr. ***tabella 1***). Gli interventi finalizzati alla loro attuazione sono classificati come «misure di base» nel programma, unitamente ad altre misure obbligatorie previste dalla direttiva (cfr. paragrafo 33). Le comunicazioni nel contesto della direttiva quadro in materia di acque (aggiornamenti dei piani di gestione dei bacini idrografici e relazioni sui progressi compiuti) non hanno sostituito quelle imposte dalle singole direttive.

2 Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1).

3 Con riferimento ai corpi idrici superficiali, ai corpi idrici sotterranei e alle aree protette. La qualità delle acque è espressa in termini di stato ecologico e chimico dei corpi idrici.

4 Qualora gli Stati membri comprendano nel proprio territorio parti di diversi bacini idrografici (ad esempio, il territorio della Repubblica ceca ricade in parte nel bacino danubiano, in parte nel bacino dell'Oder e in parte nel bacino dell'Elba), andavano approntati piani per ogni singola parte (o distretto idrografico).

Tabella 1

Direttive UE la cui attuazione è considerata un requisito minimo

Base giuridica	Importanza per la qualità delle acque
Direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane[1]	Tutti gli agglomerati con ≥ 2 000 abitanti equivalenti (a.e.) devono essere provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane oppure di sistemi individuali o di altri sistemi adeguati che raggiungano lo stesso livello di protezione ambientale. Gli agglomerati con ≥ 2 000 a.e. devono rispettare i limiti di emissione relativi alla richiesta biochimica di ossigeno (BOD_5) e alla richiesta chimica di ossigeno (COD). Nelle aree sensibili, gli agglomerati con oltre 10 000 a.e. devono anche rispettare i limiti di emissione per l'azoto totale (N_{tot}) e/o il fosforo totale (P_{tot}), a meno che nel complesso dell'area sensibile non sia conseguito un tasso di riduzione minimo di N_{tot} e P_{tot}. Negli agglomerati con meno di 2 000 a.e. dotati di reti fognarie, si deve provvedere a un trattamento appropriato in caso di scarico in acque dolci ed estuari.
Direttiva sui nitrati[2]	Gli Stati membri devono monitorare le acque superficiali e sotterranee, nonché designare le zone vulnerabili ai nitrati. Per ridurre l'inquinamento idrico causato da queste sostanze, gli Stati membri devono adottare programmi di azione obbligatori nelle zone vulnerabili ai nitrati. Gli Stati membri devono inoltre definire un codice di buona pratica agricola da applicare su tutto il territorio su base volontaria.
Direttiva sulla prevenzione e sulla riduzione integrate dell'inquinamento, sostituita dalla direttiva sulle emissioni industriali[3]	I valori limite di emissione riportati nelle autorizzazioni degli stabilimenti industriali devono basarsi sull'applicazione delle migliori tecniche disponibili, che consistono nelle tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente.

1 Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (GU L 135 del 30.5.1991, pag. 40).

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).

3 Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 24 del 29.1.2008, pag. 8), sostituita dalla direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU L 334 del 17.12.2010, pag. 17).

06

Dal 2001, la Commissione ha emanato, in collaborazione con gli Stati membri, 34 documenti di orientamento in cui venivano affrontati vari aspetti dell'attuazione della direttiva.

07

Seppur non menzionati nella direttiva quadro in materia di acque, vi sono altri atti giuridici dell'UE che incidono sulla qualità delle acque (cfr. ***tabella 2***).

Tabella 2

Ulteriori direttive e regolamenti UE che incidono sulla qualità delle acque

Base giuridica	Importanza per la qualità delle acque
Regolamento sui detergenti[1]	I detergenti contengono un inquinante importante: il fosforo. Non è consentito immettere sul mercato i detergenti per bucato destinati ai consumatori e i detergenti per lavastoviglie automatiche destinati ai consumatori che superano un determinato quantitativo di fosforo, a decorrere rispettivamente dal 30 giugno 2013 e dal 1° luglio 2017.
Direttiva sui pesticidi[2]	Entro il 26 novembre 2012 gli Stati membri dovevano adottare e trasmettere alla Commissione piani di azione che includessero interventi volti a ridurre il rischio e l'impatto dell'uso di pesticidi sulla salute umana e sull'ambiente.

1 Regolamento (UE) n. 259/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, che modifica il regolamento (CE) n. 648/2004 per quanto riguarda l'uso dei fosfati e di altri composti del fosforo nei detergenti per bucato destinati ai consumatori e nei detergenti per lavastoviglie automatiche destinati ai consumatori (GU L 94 del 30.3.2012, pag. 16).

2 Direttiva 2009/12128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi (GU L 309 del 24.11.2009, pag. 71).

Cooperazione nel bacino idrografico del Danubio

08

Il bacino idrografico danubiano comprende il territorio di 19 paesi diversi, 11 dei quali sono Stati membri (cfr. cartina nell'***allegato I***). Con una superficie di 807 827 km^2, costituisce il distretto idrografico più esteso dell'UE.

09

La cooperazione nel bacino danubiano ha avuto inizio nel 1985 e nel 1998 è entrata in vigore la Convenzione sulla protezione del Danubio[5]. Una delle finalità perseguite era raggiungere «gli obiettivi previsti da una gestione sostenibile ed equa delle risorse idriche, compresi, per quanto possibile, la conservazione, il miglioramento e l'utilizzazione razionale delle acque di superficie e della falda freatica nel bacino idrografico in questione».

10

Nel 1998 è stata istituita la Commissione internazionale per la protezione del Danubio per dare attuazione alla Convenzione sulla protezione del Danubio. Dall'entrata in vigore della direttiva quadro in materia di acque, essa funge anche da piattaforma per l'attuazione di tutti gli aspetti transfrontalieri della direttiva stessa.

11

Nel 2011, il Consiglio ha adottato la strategia dell'UE per la regione danubiana, presentata dalla Commissione dietro sua richiesta. Fra le varie problematiche, tratta anche quella della qualità delle acque.

5 14 paesi (nove Stati membri e cinque altri paesi) hanno un bacino imbrifero superiore a 2 000 km^2. Questi paesi e l'Unione europea sono parti contraenti della Convenzione.

Principali tipologie e fonti di inquinamento nel bacino danubiano

12

Oltre ai piani nazionali di gestione dei bacini idrografici adottati dagli Stati membri, nel 2009 la Commissione internazionale per la protezione del Danubio ha pubblicato un piano di gestione del bacino idrografico per l'intero bacino danubiano[6]. Questo piano e l'aggiornamento della relazione di analisi sul bacino danubiano del 2013[7] hanno individuato varie tipologie di inquinamento di rilievo internazionale che incidono sulla qualità delle acque (cfr. ***tabella 3***).

6 *Danube river basin district management plan*, versione finale del 14.12.2009.

7 *2013 Update of the Danube Basin analysis report*, versione finale del 18.10.2014.

Tabella 3

Tipologie e fonti di inquinamento nel bacino idrografico del Danubio

Tipologie di inquinamento	Fonti di inquinamento
Inquinamento organico (sostanze organiche non tossiche)	Le principali fonti di inquinamento organico sono di tipo puntuale: acque reflue provenienti da agglomerati (abitazioni private) e da stabilimenti industriali e, in particolare, acque reflue raccolte ma non trattate e acque reflue sottoposte a un trattamento non adeguato.
Inquinamento da sostanze eutrofizzanti (azoto e fosforo)	La maggior parte delle emissioni di sostanze eutrofizzanti deriva da fonti diffuse (l'89 % delle emissioni totali di azoto e il 78 % delle emissioni totali di fosforo[2]), quali emissioni provenienti da coltivazioni agricole (dovute all'impiego di fertilizzanti o stallatico[3] e alla deposizione atmosferica), dall'erosione del terreno e dal dilavamento superficiale.
Inquinamento da sostanze pericolose[1]	Queste sostanze tossiche possono provenire da fonti sia puntuali (acque reflue urbane e industriali) sia diffuse (come il dilavamento superficiale, l'impiego di pesticidi in agricoltura, i siti contaminati e minerari).
Alterazioni idromorfologiche	Queste alterazioni comportano l'interruzione della continuità del fiume e dell'habitat, lo scollegamento di zone umide o pianure alluvionali adiacenti e variazioni nel volume e nelle condizioni di portata. Sono causate principalmente da centrali idroelettriche, opere per la navigazione e infrastrutture di difesa dalle inondazioni.

1 Nella direttiva quadro in materia di acque figura un elenco di cosiddette sostanze prioritarie e altri inquinanti (inizialmente 33, poi aumentate a 45, sostanze o gruppi di sostanze), alcune delle quali sono considerate sostanze pericolose prioritarie. Nelle sostanze pericolose rientrano ad esempio pesticidi, metalli e farmaci.

2 In base a una stima delle condizioni idrologiche medie di lungo periodo (2000-2008) del bacino danubiano.

3 Le sostanze inquinanti (come i fertilizzanti) penetrano nelle acque superficiali o sotterranee in seguito alle precipitazioni, alle infiltrazioni nel terreno e al dilavamento superficiale.

Fonte: 2013 Update of the Danube Basin Analysis Report.

Gli strumenti a disposizione per attuare la politica UE in materia di acque

13

L'UE sostiene la propria politica in materia di acque fornendo risorse finanziarie e ricorrendo a strumenti giuridici e di regolamentazione. Le principali fonti di finanziamento del bilancio UE sono:

— il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione: i finanziamenti stanziati nel periodo di programmazione 2007-2013 sono stati destinati prevalentemente a progetti infrastrutturali nell'ambito delle acque reflue. Altri settori di intervento in cui è possibile un impatto positivo sulla qualità idrica sono: prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento nonché riqualificazione dei siti industriali e contaminati;

— il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale: una serie di misure dei programmi di sviluppo rurale può esercitare un impatto diretto o indiretto sulla qualità delle acque. I pagamenti agroambientali sono un esempio di misura in grado di esercitare un impatto diretto. Sono riconosciuti ad agricoltori che, su base volontaria, assumono impegni agroambientali che vanno al di là della normativa obbligatoria.

14

La ***tabella 4*** riporta il contributo UE assegnato agli Stati membri il cui territorio ricade in parte o integralmente nel bacino idrografico danubiano.

15

Oltre alle direttive e ai regolamenti di cui alle ***tabelle 1 e 2***, il principale strumento giuridico utilizzato è il meccanismo della condizionalità. Esso subordina i pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e alcuni pagamenti nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale i) al rispetto di una serie di regole relative all'ambiente, alla sicurezza alimentare, alla salute degli animali e delle piante e al benessere degli animali (i cosiddetti criteri di gestione obbligatori o CGO) e ii) al mantenimento dei terreni agricoli in buone condizioni agronomiche e ambientali (le cosiddette norme BCAA)[8]. Il mancato rispetto di tali norme e obblighi può portare a una riduzione dell'importo dell'aiuto riconosciuto all'agricoltore.

8 Nel periodo di programmazione 2007-2013 esistevano 18 CGO e 15 norme BCAA.

Tabella 4

Contributo UE assegnato per il periodo di programmazione 2007-2013 (al 31.12.2014)[1]

Fonte di finanziamento	Area di intervento	Ammontare in miliardi di euro
Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo di coesione	Acque reflue	6,35
Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale	Pagamenti agro-ambientali	6,39[2]

1 Gli importi fanno riferimento ai nove Stati membri il cui territorio ricade per oltre 2 000 km² nel bacino danubiano.

2 Per la Germania, l'importo considerato riguarda le due regioni facenti parte del bacino danubiano (Baden-Württemberg e Baviera).

Fonti: per il Fondo europeo agricolo di sviluppo regionale/Fondo di coesione: banca dati della Commissione *Infoview*; per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale: relazioni di esecuzione finanziaria 2014.

Estensione e approccio dell'audit

16
Mediante il presente audit la Corte ha verificato se l'attuazione della direttiva quadro in materia di acque da parte degli Stati membri abbia indotto un miglioramento della qualità delle acque.

17
L'audit è stato incentrato sulla qualità delle acque di superficie in quattro Stati membri del bacino danubiano, che si estendono nella sua parte settentrionale, centrale e meridionale: Repubblica ceca, Ungheria, Romania e Slovacchia[9]. Verteva su tre aspetti principali: l'inquinamento causato dagli agglomerati, dagli stabilimenti industriali e dall'attività agricola.

18
La Corte ha inteso rispondere ai seguenti tre quesiti:

a) Le misure previste dai piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 erano adeguatamente mirate ed erano del tipo e della portata necessari ad assicurare il conseguimento di una buona qualità delle acque nel 2015?

b) Le misure e gli strumenti attuati dagli Stati membri sono adeguati a ridurre l'inquinamento da acque reflue?

c) Le misure e gli strumenti attuati dagli Stati membri sono adeguati a ridurre l'inquinamento diffuso dovuto all'attività agricola?

19
Le visite negli Stati membri si sono svolte tra marzo 2013 e gennaio 2014. I periodi a cui i vari elementi probatori raccolti fanno riferimento sono indicati nelle diverse sezioni della presente relazione. Gli esami documentali e le analisi hanno continuato a essere condotti dopo il gennaio 2014, in particolare per tener conto degli aggiornamenti dei piani di gestione dei bacini idrografici (pubblicati a fini di consultazione[10] a partire dal dicembre 2014) e dei nuovi programmi di sviluppo rurale (periodo di programmazione 2014-2020) approvati nel 2015.

20
I corpi idrici possono anche essere soggetti ad alterazioni idrologiche e/o morfologiche, nonché ad altre tipologie di inquinamento che non consentono loro di raggiungere uno stato di buona qualità delle acque. Queste non rientravano nell'estensione dell'audit.

21
La Corte ha già pubblicato altre relazioni speciali[11] in ambiti correlati.

9 Si trovano nel bacino idrografico del Danubio parte della Repubblica ceca, gran parte della Slovacchia e l'intero territorio di Romania e Ungheria. La superficie totale di questi Stati membri (espressa in km^2) rappresenta circa la metà (49,4 %) del bacino idrografico danubiano.

10 Gli Stati membri dovevano adottare la seconda versione dei piani di gestione dei bacini idrografici entro il dicembre 2015. Ai sensi della direttiva quadro in materia di acque, i progetti dei piani di gestione sono sottoposti a una procedura di consultazione con le parti interessate dall'attuazione della direttiva.

11 Relazione speciale n. 8/2008 «La condizionalità costituisce una politica efficace?», relazione speciale n. 7/2011 «Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?», relazione speciale n. 5/2011 «Il regime di pagamento unico (RPU): aspetti da considerare per migliorare la sana gestione finanziaria», relazione speciale n. 4/2014 «L'integrazione nella PAC degli obiettivi della politica UE in materia di acque: un successo parziale», relazione speciale n. 2/2015 «Il finanziamento dell'UE agli impianti di trattamento delle acque reflue urbane nel bacino idrografico danubiano: occorrono ulteriori sforzi per aiutare gli Stati membri a conseguire gli obiettivi della politica dell'UE in materia di acque reflue» (http://eca.europa.eu).

I piani di gestione dei bacini idrografici quale strumento per conseguire una buona qualità delle acque entro il 2015

22

Ai sensi della direttiva quadro in materia di acque, gli Stati membri devono valutare la qualità delle acque avvalendosi dei risultati delle rispettive reti nazionali di monitoraggio delle acque. La valutazione, eseguita a livello di corpo idrico[12] sulla base dei sistemi e dei metodi definiti dagli Stati membri a fronte delle regole fissate dalla direttiva quadro, si articola in due componenti:

— lo stato o il potenziale ecologico[13]: gli Stati membri devono effettuare la valutazione alla luce di vari fattori, detti «elementi qualitativi»: elementi biologici (come la flora acquatica e la fauna ittica), idromorfologici nonché chimici e fisico-chimici[14]. Questi ultimi comprendono l'inquinamento organico [misurato dai parametri della richiesta biochimica di ossigeno (BOD_5) e della richiesta chimica di ossigeno (COD)], le condizioni dei nutrienti e sostanze chimiche selezionate[15]. La classificazione avviene secondo cinque categorie: elevato, buono, sufficiente, scarso o cattivo;

— lo stato chimico: gli Stati membri devono valutare se sono stati rispettati gli standard di qualità ambientale[16] per le sostanze definite dalla normativa UE (ossia, per i piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 occorreva valutare 41 sostanze o gruppi di sostanze prioritarie). La classificazione dà luogo a un punteggio che corrisponde a «buono» o a «mancato conseguimento dello stato buono».

23

La classificazione complessiva dello stato ecologico corrisponde al singolo elemento qualitativo più basso osservato. Parimenti, lo stato chimico può essere giudicato «buono» solo quando sono rispettati gli standard per tutte le sostanze. Questa è nota come la regola «*one out, all out*» (fuori uno, fuori tutti). La sua applicazione può celare progressi per quanto concerne i singoli elementi qualitativi.

24

Un piano di gestione dei bacini idrografici deve riportare informazioni sulle fonti di inquinamento cui sono esposti i corpi idrici, sulla valutazione dello stato e sulle misure da realizzare per conseguire una buona qualità delle acque, nonché il costo complessivo delle stesse. I piani devono inoltre motivare il fatto che per un corpo idrico venga concessa un'esenzione dal rispetto dei termini ultimi fissati per il raggiungimento di una buona qualità delle acque (il primo dei quali è il 2015, cfr. paragrafo 2).

12 In conformità dell'allegato II della direttiva quadro in materia di acque, gli Stati membri dovevano individuare i corpi idrici superficiali e sotterranei.

13 Per i corpi idrici la cui struttura fisica è stata profondamente modificata per varie finalità, quali la navigazione, la difesa dalle inondazioni, la produzione di energia idroelettrica e l'attività agricola, non è sostenibile né auspicabile sotto il profilo economico rinunciare a tali destinazioni d'uso ed eliminare le modifiche fisiche. Pertanto, per i corpi fortemente modificati non è lo stato ma il potenziale che va valutato in conformità della direttiva.

14 Per le sostanze prioritarie di cui all'allegato X della direttiva quadro in materia di acque, gli standard di qualità ambientale sono stabiliti a livello dell'UE. Per altre sostanze, incombe agli Stati membri fissare gli standard.

15 Gli Stati membri dovevano selezionare gli inquinanti considerati di importanza specifica per il bacino idrografico in questione.

16 Questi corrispondono alla concentrazione di un particolare inquinante o gruppo di inquinanti nelle acque, nei sedimenti o nel biota, che non andrebbe superata per proteggere la salute umana e l'ambiente.

25
La Corte ha verificato se:

— la qualità delle acque superficiali sia migliorata sulla scorta delle misure attuate dagli Stati membri;

— nei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 siano state individuate le fonti di inquinamento per ogni corpo idrico;

— le misure definite nei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 abbiano fronteggiato adeguatamente le fonti di inquinamento individuate;

— gli Stati membri si siano prefissati il rispetto della scadenza del 2015 per la maggior parte dei propri corpi idrici;

— la Commissione avesse intrapreso azioni nei casi in cui riteneva inadeguati i piani di gestione dei bacini idrografici del 2009.

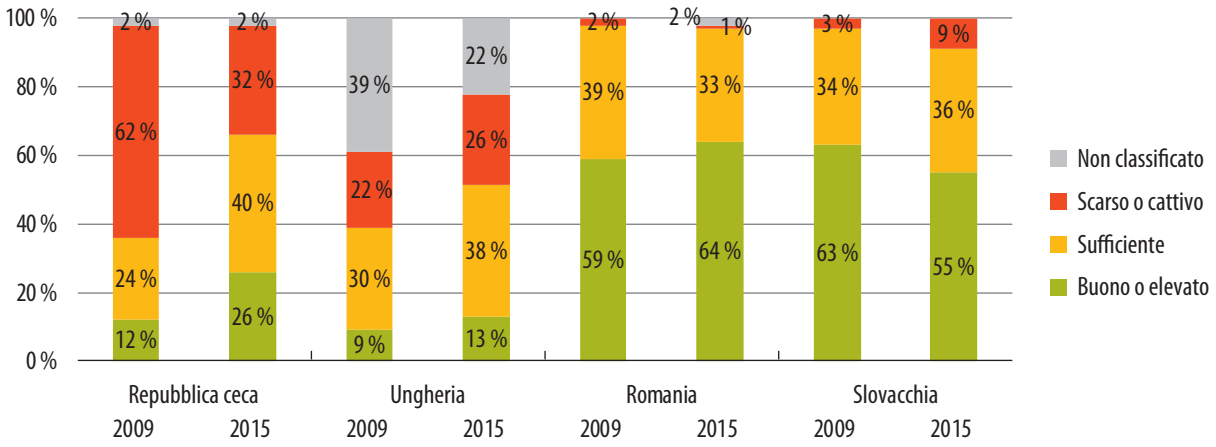
Lo stato ecologico e chimico dei corpi idrici è migliorato in misura modesta

26
Nelle ***figure 1 e 2*** sono riportate le variazioni tra i piani di gestione dei bacini idrografici del 2009[17] e i progetti di piani del 2015, per quanto riguarda lo stato ecologico e chimico dei corpi idrici superficiali nei quattro Stati membri visitati.

17 Per la Repubblica ceca, il cui territorio ricade solo in parte nel bacino danubiano, si fa riferimento al piano di gestione del bacino idrografico del Danubio (e ai piani per i sottobacini della Thaya e della Morava).

Figura 1

Stato/potenziale ecologico presentato nei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 e nei progetti di piani del 2015 (espresso in percentuale del numero complessivo di corpi idrici superficiali)

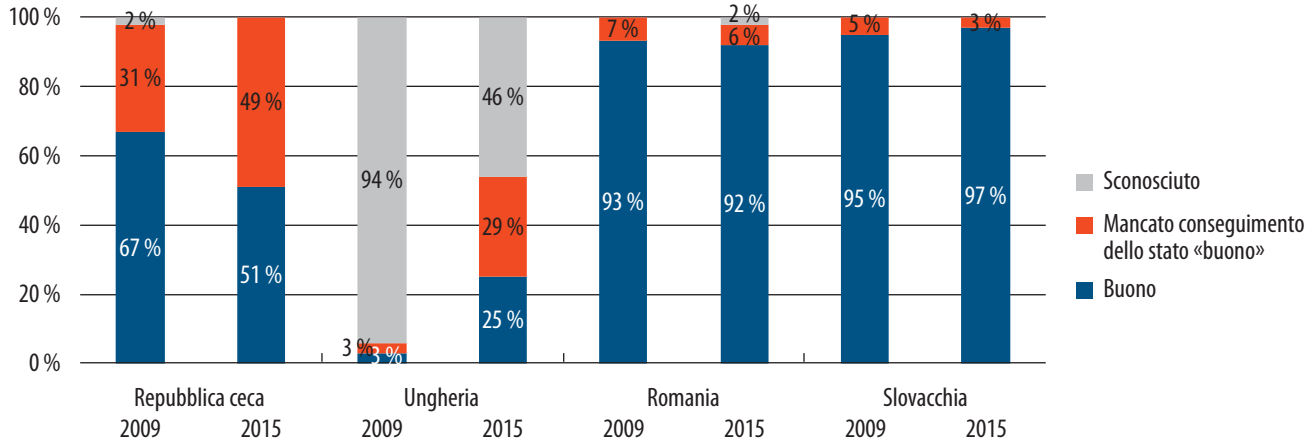


Fonte: Informazioni fornite dagli Stati membri attraverso il WISE[1] e nei progetti di piani di gestione dei bacini idrografici del 2015.

1 Il WISE (*Water Information System for Europe*, ossia il sistema di informazione sulle acque per l'Europa) fornisce un'ampia gamma di dati e informazioni in materia di acque, che vengono raccolti dalle istituzioni dell'UE.

Figura 2

Stato chimico presentato nei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 e nei progetti di piani del 2015 (espresso in percentuale del numero complessivo di corpi idrici superficiali)



Fonte: Informazioni fornite dagli Stati membri attraverso il WISE e nei progetti di piani di gestione dei bacini idrografici del 2015.

27

In base ai dati riportati nei piani di gestione dei bacini idrografici, le variazioni dello stato qualitativo delle acque non sarebbero significative e il termine ultimo del 2015 per il conseguimento di uno stato soddisfacente non è stato rispettato. I corpi idrici aventi uno stato/potenziale ecologico «buono» o «elevato» sono aumentati soltanto in una percentuale modesta; il maggior incremento è stato osservato nella Repubblica ceca, dove la situazione è peggiorata per quanto riguarda lo stato chimico. L'Ungheria è riuscita a ridurre in misura significativa il numero di corpi idrici con uno stato sconosciuto e ciò spiega l'aumento del numero di corpi idrici giudicati con uno stato chimico «buono» o con un «mancato conseguimento dello stato buono».

L'individuazione delle fonti di inquinamento a livello di corpo idrico è stata ostacolata dalla carenza di dati esaustivi

28

Data la carenza di dati di monitoraggio, gli Stati membri hanno in parte basato la propria valutazione dello stato su metodi indiretti, quali l'analisi e la stima dei rischi, con ripercussioni sul grado di affidamento che può farsi sulla classificazione operata. Sebbene Romania e Slovacchia abbiano un numero elevato di corpi idrici classificati «buoni» ed «elevati» nei piani del 2009 (cfr. ***figure 1 e 2***), per molti di questi l'affidamento che può farsi sulla classificazione era basso. Quanto più basso è il grado di affidabilità della classificazione dello stato, tanto più difficile è individuare gli interventi appropriati per correggere la situazione.

29

Inoltre, il numero di sostanze fisico-chimiche specifiche che sono state valutate ai fini dello stato ecologico (cfr. paragrafo 22) variava in misura significativa da uno Stato membro all'altro (da quattro in Ungheria a oltre 80 nella Repubblica ceca), talvolta per l'assenza di un'individuazione adeguata. Ciò può dar luogo a una classificazione eccessivamente ottimistica dei corpi idrici.

30

Nell'***allegato II*** figurano la percentuale di corpi idrici esposti a fonti di inquinamento puntuali e diffuse, nonché la percentuale di corpi idrici soggetti ad arricchimento organico, ad arricchimento in nutrienti e a contaminazione da parte di sostanze prioritarie o di altri inquinanti specifici.

31

Dall'analisi della Corte emergono carenze quanto alle informazioni presentate per corpo idrico nei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009[18]: questi non sempre indicano se l'inquinamento organico (BOD_5 e COD), i nutrienti (azoto e fosforo), le sostanze fisico-chimiche e prioritarie e i pesticidi pongano un problema per la qualità delle acque dei corpi idrici in questione.

32

Parimenti, i piani di gestione dei bacini idrografici presentano carenze e problemi per quanto concerne le informazioni disponibili per fonte di inquinamento:

— con riferimento alle fonti puntuali di inquinamento (come gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane e gli stabilimenti industriali), mancavano dati relativi, in particolare, allo scarico di sostanze fisico-chimiche e prioritarie. La maggior parte delle informazioni era disponibile per le emissioni organiche e di nutrienti provenienti dagli impianti di trattamento delle acque reflue urbane;

— con riferimento all'inquinamento diffuso, è difficile calcolare l'incidenza delle varie fonti (impiego di fertilizzanti, erosione, deposizione atmosferica ecc.) e, quindi, le stime sono state basate principalmente su modelli statistici;

— con riferimento ai siti contaminati e di smaltimento dei rifiuti, non erano disponibili informazioni quantificate sull'importanza della fonte.

Le misure individuate nei piani di gestione dei bacini idrografici non sono sufficienti a fronteggiare in maniera adeguata le fonti di inquinamento

33

Conformemente al documento di orientamento n. 21 del 2009 relativo alle relazioni nell'ambito della direttiva quadro in materia di acque, gli Stati membri erano tenuti a presentare le misure del rispettivo piano di gestione dei bacini idrografici secondo tre categorie: le «misure di base» (misure necessarie per attuare le direttive UE), le «altre misure di base» (misure aggiunte dalla direttiva quadro in materia di acque[19]) e le «misure integrative».

18 Non si esclude che a livello di Stato membro siano disponibili altre informazioni, che però non sono riportate nei piani di gestione dei bacini idrografici.

19 Queste prevedono i) per gli scarichi di fonti puntuali: l'obbligo di una disciplina o di un'autorizzazione preventive, oppure di registrazione in base a norme generali e vincolanti, ii) per le fonti diffuse: misure atte a impedire o controllare l'immissione di inquinanti, nonché iii) misure appropriate ai fini del recupero dei costi dei servizi idrici.

34
Nei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 dei quattro Stati mancavano in generale informazioni sui risultati attesi dall'attuazione delle «misure di base» e sulla conseguente necessità di ulteriori misure per conseguire uno stato soddisfacente.

L'inquinamento causato dagli agglomerati: le misure in aggiunta a quelle previste dalla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane hanno tralasciato alcuni aspetti importanti

35
La «misura di base» per fronteggiare l'inquinamento causato dagli agglomerati consiste nell'attuazione della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane (cfr. ***tabella 1***).

36
Quanto alle «altre misure di base» e alle «misure integrative», la Corte ha rilevato le seguenti carenze nei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 dei quattro Stati membri:

— per gli agglomerati con meno di 2 000 a.e., i piani di gestione dei bacini idrografici di Repubblica ceca, Ungheria e Slovacchia non indicavano quanti di detti agglomerati fossero rilevanti ai fini della qualità delle acque e quindi necessitassero di misure specifiche;

— la situazione della qualità delle acque dei corpi idrici potrebbe richiedere la fissazione di limiti di emissione che vanno oltre i requisiti stabiliti dalla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane (cfr. ***allegato III***). La revisione dell'adeguatezza dei valori limite per le emissioni definiti nelle disposizioni giuridiche nazionali è stata menzionata da Ungheria e Romania. La Repubblica ceca non ha previsto tale provvedimento, in quanto i limiti fissati per legge erano stati aggiornati nel 2007, ossia poco prima che il piano di gestione dei bacini idrografici fosse approvato. Nel caso dell'Ungheria, non è stata definita la portata del provvedimento. In quello della Romania, il piano indicava l'imposizione di limiti più rigidi per un numero circoscritto di agglomerati, ma non è chiaro se ciò sia sufficiente a coprire tutti i corpi idrici esposti a un importante inquinamento organico e da nutrienti;

— la questione della gestione delle acque meteoriche è stata affrontata solo in parte dagli Stati membri. Sia gli sfioramenti (che si verificano durante episodi di forti precipitazioni, quando la capacità di una rete fognaria e/o di un impianto di trattamento risulta insufficiente) sia il dilavamento urbano[20] possono comportare l'inquinamento delle acque. L'Ungheria ha previsto una misura specifica che consiste principalmente nell'istituzione di un piano nazionale di gestione delle acque meteoriche e la Romania ha individuato gli agglomerati che necessitano di sistemi di raccolta delle acque meteoriche. Nessun piano prevedeva misure specifiche per far fronte agli sfioramenti[21];

20 Poiché nelle aree urbane molte superfici sono impermeabili, l'acqua delle precipitazioni o della neve sciolta non può essere assorbita dal terreno e quindi scorre via trasportando con sé ogni genere di inquinante.

21 Nella relazione speciale n. 2/2015 (paragrafi 53-55), la Corte ha osservato che vi è una carenza generale di informazioni sulla quantità di sfioramenti e sui relativi parametri di inquinamento. Inoltre, in Repubblica ceca, Ungheria e Romania non sussistono obblighi giuridici per quanto riguarda il numero e il volume ammissibili di sfioramenti né per il tasso di diluizione. In Slovacchia detti obblighi esistono e determinano le dimensioni tassative delle vasche di stoccaggio. Tuttavia, né il volume né il tasso di diluizione degli sfioramenti devono essere monitorati.

— a partire dalla fine degli anni novanta, si è sempre di più preso atto del fatto che la presenza di microinquinanti costituisce un problema nel contesto della qualità delle acque. I microinquinanti vengono in genere rinvenuti nei prodotti farmaceutici, nei prodotti per l'igiene personale e negli additivi alimentari. Nonostante la sua crescente importanza, la questione dei microinquinanti non è stata affrontata dai quattro Stati membri nei rispettivi piani di gestione dei bacini idrografici del 2009. Le misure a disposizione per fronteggiare questo problema sono: i) prevenzione/riduzione dell'inquinamento nel luogo in cui è prodotto («alla fonte») e ii) trattamento delle acque inquinate (misure «a valle»).

L'inquinamento causato da stabilimenti industriali: mancano misure mirate

37

Una «misura di base» per fronteggiare l'inquinamento causato dagli stabilimenti industriali consiste nell'attuazione della direttiva sulle emissioni industriali (cfr. ***tabella 1***).

38

Quanto alle «altre misure di base» e alle «misure integrative», la Corte ha rilevato le seguenti carenze nei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 dei quattro Stati membri:

— per ridurre l'inquinamento da sostanze pericolose, occorrono misure apposite per tali sostanze che impediscono ai corpi idrici di conseguire un buono stato ecologico e chimico. Ciò nonostante, nessuno dei quattro Stati membri disponeva di misure dirette a sostanze specifiche;

— sebbene tutti e quattro gli Stati membri prevedessero misure riguardanti la riqualificazione di siti contaminati e/o di siti di smaltimento dei rifiuti, solo i piani di Repubblica ceca e Slovacchia individuavano i siti che si considerava mettessero a rischio la qualità delle acque. Nondimeno, la Corte ha riscontrato che i siti selezionati non sempre corrispondevano a quelli cui gli enti nazionali responsabili della strategia di decontaminazione avevano accordato la priorità a tal fine[22].

L'inquinamento causato dall'attività agricola: le misure in aggiunta alla direttiva sui nitrati hanno prevalentemente carattere volontario

39

La «misura di base» per fronteggiare l'inquinamento causato dall'attività agricola consiste nell'attuazione della direttiva sui nitrati (cfr. ***tabella 1***).

40

Quanto alle «altre misure di base» e alle «misure integrative», i piani di gestione dei bacini idrografici dei quattro Stati membri facevano principalmente riferimento alle misure previste nei programmi di sviluppo rurale, in base alle quali gli agricoltori possono intraprendere azioni che vanno al di là della normativa obbligatoria (come osservare regole di concimazione più rigide di quelle previste dalla direttiva sui nitrati). Queste misure, tuttavia, sono soltanto a carattere volontario e quindi potrebbero non interessare le zone in cui l'inquinamento idrico è maggiore (cfr. anche paragrafi 145-153)[23].

22 Nella relazione speciale n. 23/2012 «Le misure strutturali dell'UE hanno sostenuto con successo la riqualificazione dei siti industriali e militari dismessi?», la Corte ha indicato una serie di fattori che ostacolano la fissazione delle priorità per quanto riguarda la riqualificazione dei siti (come l'assenza di registri completi e adeguati dei siti contaminati) (cfr. paragrafi 37-44) (http://eca.europa.eu).

23 In questo contesto, l'OCSE, nel documento pubblicato nel 2012 con il titolo *Water Quality and Agriculture: Meeting the Policy Challenge*, sostiene che rispondere alle sfide di una gestione sostenibile della qualità delle acque in agricoltura richiede un livello elevato di impegno politico.

41
La Corte ha inoltre rilevato le seguenti carenze nei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 dei quattro Stati membri:

— sebbene il fosforo da inquinamento diffuso svolga un ruolo significativo nell'inquinamento da nutrienti dei corpi idrici, non vi era alcuna indicazione, in nessun programma, di misure direttamente mirate a limitare la quantità di fosforo utilizzata sui terreni (kg/ha)[24];

— nei programmi di misure di Repubblica ceca, Ungheria e Romania erano indicati interventi volti a ridurre l'erosione, fenomeno che concorre in misura significativa all'inquinamento da fosforo. Nondimeno, i provvedimenti ungheresi rimandano semplicemente all'applicazione della norma BCAA pertinente (cfr. ***riquadro 3***), mentre nei programmi di Repubblica ceca e Romania mancano precisazioni su come realizzare gli interventi;

— i programmi di misure di tutti e quattro gli Stati membri prevedevano interventi volti a ridurre l'impiego dei pesticidi. Tuttavia, le misure indicate erano vaghe oppure facevano riferimento a piani di azione contro i pesticidi che dovevano essere adottati e comunicati alla Commissione entro il 26 novembre 2012 ai sensi della direttiva sui pesticidi (cfr. ***tabella 2***).

Mancano informazioni importanti relative al finanziamento delle misure

42
La Corte ha rilevato che non è fornita una stima dei costi per tutte le misure introdotte dai piani di gestione dei bacini idrografici. Le informazioni sulle fonti e sulla disponibilità dei fondi erano solo parziali per i quattro Stati membri.

43
L'assenza di informazioni sui costi e sui risultati attesi dalle misure (cfr. paragrafo 34) impedisce l'individuazione delle misure economicamente più efficienti.

44
Sono rari i finanziamenti al di fuori dei programmi UE. Le principali fonti di finanziamento sono i programmi cofinanziati dall'UE attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale/Fondo di coesione nonché il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Le priorità e la dotazione finanziaria decise in questi programmi incidono quindi sui progressi nell'ambito della qualità delle acque. Tuttavia, non sempre c'è stato coordinamento fra gli enti incaricati di approvare priorità e progetti e gli enti incaricati di approvare il programma di misure dei piani di gestione dei bacini idrografici (cfr. anche paragrafo 38).

24 I fertilizzanti contengono come princìpi attivi, in particolare, una o più delle sostanze seguenti: azoto, fosfati e potassa.

Per un numero significativo di corpi idrici sono state concesse esenzioni dall'obbligo di rispettare i termini ultimi del 2015 e del 2021

45

Secondo i piani di gestione dei bacini idrografici del 2009, per un numero significativo di corpi idrici i quattro Stati membri hanno concesso esenzioni dall'obbligo di rispettare il termine ultimo del 2015 (cfr. ***tabella 5***), senza però fornire chiare motivazioni per le proroghe concesse.

46

Il numero di esenzioni contemplato dai progetti di piani di gestione dei bacini idrografici del 2015 rimane elevato, eccetto per la Romania e, in riferimento allo stato chimico, per la Slovacchia. Ciò significa che, relativamente ai corpi idrici per i quali sono state concesse esenzioni è prevedibile che una buona qualità delle acque venga raggiunta soltanto nel periodo 2021-2027.

Tabella 5

Corpi idrici superficiali esentati (in percentuale del numero complessivo di corpi idrici superficiali)

Stato membro	Piani di gestione dei bacini idrografici del 2009	Progetti di piani di gestione dei bacini idrografici del 2015	Piani di gestione dei bacini idrografici del 2009	Progetti di piani di gestione dei bacini idrografici del 2015
	Stato ecologico		Stato chimico	
Repubblica ceca	90 %	63 %	31 %	36 %
Ungheria	88 %	84 %	44 %[2]	75 %
Romania	36 %	14 %	6 %	2 %
Slovacchia	[1]	47 %	[1]	1 %

1 La Slovacchia ha fornito un dato (37 %) riguardante lo stato ecologico e lo stato chimico congiuntamente.

2 Percentuale calcolata rispetto al numero di corpi idrici di cui è noto lo stato.

Fonte: Informazioni fornite dagli Stati membri attraverso il WISE o nei progetti di piani di gestione dei bacini idrografici.

La Commissione segue da vicino l'evoluzione della situazione, ma i progressi dipendono dalla volontà di agire degli Stati membri

47

Alla Commissione non compete l'approvazione dei piani di gestione dei bacini idrografici adottati dagli Stati membri. Tuttavia, qualora uno Stato membro non ottemperi alla normativa dell'UE, la Commissione ha il potere di avviare una procedura di infrazione e, in ultima istanza, di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea. Nel 2008, la Commissione ha introdotto una procedura, denominata «EU Pilot», cui si ricorre in prima battuta per risolvere i problemi, in modo da evitare, se possibile, un procedimento formale di infrazione.

48

La Commissione ha esaminato i piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 di tutti gli Stati membri e ha presentato osservazioni e raccomandazioni specifiche per Stato membro in due relazioni[25] annesse a due comunicazioni della Commissione. La Commissione ha anche organizzato incontri bilaterali nel 2013 e nel 2014 con tutti e quattro gli Stati membri, in occasione dei quali ha esposto i suoi principali timori.

49

Nell'ambito dell'approvazione degli accordi di partenariato[26] e dei programmi operativi sull'ambiente per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha considerato l'adozione di un piano di gestione dei bacini idrografici come criterio per l'adempimento di una condizionalità ex ante[27]. In Repubblica ceca, Ungheria e Slovacchia questo criterio non è stato ritenuto soddisfatto. I programmi operativi prevedono azioni da intraprendere di conseguenza, ma per Ungheria e Slovacchia non riguardano tutte le debolezze individuate durante gli incontri bilaterali (cfr. paragrafo 48). La Commissione, per contro, considera le azioni specificate nei verbali di dette riunioni come azioni che gli Stati membri devono intraprendere. Detti verbali, però, non hanno la stessa forza contrattuale dei programmi operativi. Solo nel programma operativo della Repubblica ceca[28] è stato fatto un riferimento specifico alle richieste della Commissione avanzate in occasione della riunione bilaterale. Nel complesso, questo modo di procedere indebolisce gli effetti della condizionalità ex ante.

50

I progetti di piani di gestione dei bacini idrografici del 2015 presentano ancora una serie di carenze rilevate dalla Corte e dalla Commissione nei piani del 2009 in merito all'individuazione delle misure appropriate.

Le misure e gli strumenti attuati dagli Stati membri al fine di ridurre l'inquinamento da acque reflue

51

La Corte ha verificato se le misure e gli strumenti attuati nei quattro Stati membri siano appropriati per fronteggiare l'inquinamento dovuto alle acque reflue emesse dagli agglomerati e dagli stabilimenti industriali.

Inquinamento proveniente dagli agglomerati: progressi nel trattamento delle acque reflue, ma gli strumenti disponibili potrebbero essere usati più efficacemente

52

Un modo efficace per ridurre l'inquinamento prodotto dagli agglomerati nei quattro Stati membri è stato aumentare la percentuale di acque reflue sottoposte a un trattamento appropriato. Pertanto, la Corte ha esaminato se i quattro Stati membri:

— avessero compiuto progressi per quanto riguarda il quantitativo di acque reflue sottoposte ad un trattamento appropriato;

25 *Reports by Member State 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*, SWD(2012) 379 *final* del 14 novembre 2012, e *Report on the progress in implementation of the Water Framework Directive, Programmes of Measures, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on The Water Framework Directive and the Floods Directive: Actions towards the «good status» of EU water and to reduce flood risks*, SWD(2015) 50 *final* del 9 marzo 2015.

26 Un accordo di partenariato è un piano strategico negoziato tra la Commissione e le autorità nazionali, le cui priorità di investimento riguardano i Fondi strutturali e d'investimento europei.

27 Qualora le condizionalità ex ante definite dai regolamenti UE non vengano rispettate, devono essere elaborati piani d'azione che assicurino la conformità entro il 31.12.2016.

28 Il programma operativo è stato approvato nell'aprile 2015.

— disponessero di sistemi ispettivi atti a garantire il rispetto dei limiti di emissione stabiliti dalle autorizzazioni allo scarico di acque reflue;

— utilizzassero la tassa sull'inquinamento delle risorse idriche a carico degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane come strumento per scoraggiare l'emissione di sostanze inquinanti.

Sono stati compiuti progressi per quanto riguarda il quantitativo di acque reflue trattate

53

I quattro Stati membri devono raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane (cfr. ***tabella 1***) entro i termini[29] stabiliti nei trattati di adesione.

54

In base all'articolo 5 della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, gli Stati membri dovevano individuare aree sensibili, in particolare quelle soggette al rischio di eutrofizzazione. Repubblica ceca, Romania e Slovacchia hanno designato l'intero territorio come area sensibile. Dal punto di vista della qualità delle acque si tratta di un fatto positivo, in quanto tale designazione comporta l'attuazione, in queste aree, di un «trattamento più spinto»/trattamento terziario delle acque reflue per gli agglomerati di oltre 10 000 a.e., ossia la riduzione dei nutrienti responsabili dell'eutrofizzazione (cfr. ***allegato III***). Per l'Ungheria, si veda il paragrafo 64.

55

Per realizzare progressi, gli Stati membri hanno dovuto aumentare la percentuale della popolazione allacciata ad un impianto di trattamento e hanno dovuto migliorare la tecnologia utilizzata par il trattamento, garantire cioè il rispetto dei limiti delle emissioni per l'inquinamento organico (BOD^5 e COD) attraverso il trattamento secondario e per l'inquinamento da nutrienti (N_{tot} e P_{tot}) attraverso il «trattamento più spinto»/trattamento terziario. Inoltre, i limiti delle emissioni stabiliti da un impianto di trattamento dovrebbero riflettere la qualità delle acque nel corpo in cui vengono sversate le acque reflue.

Sono stati compiuti progressi in termini di allacciamento alla rete fognaria e agli impianti di trattamento, ma permangono carenze soprattutto in due Stati membri…

56

La ***figura 3*** mostra i progressi compiuti per quanto riguarda il tasso di allacciamento della popolazione totale sia alla rete fognaria pubblica che agli impianti di trattamento. In tutti i quattro Stati membri, i tassi di allacciamento sono aumentati tra il 2008 e il 2012. La Romania, che ha aderito all'UE tre anni dopo gli altri tre Stati membri, registrava complessivamente i tassi di allacciamento più bassi.

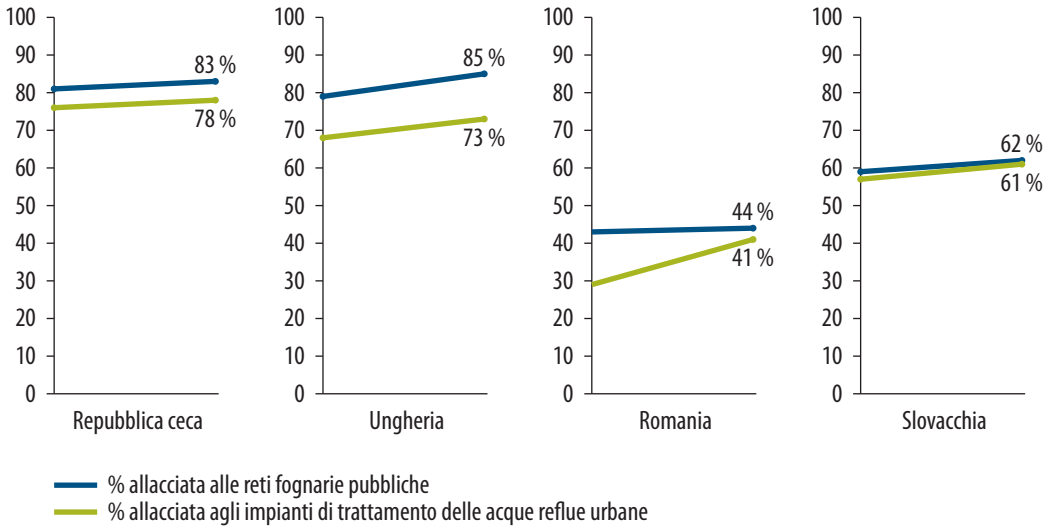
57

La differenza tra la percentuale di popolazione totale allacciata alla rete fognaria pubblica e la percentuale allacciata ad un impianto di trattamento delle acque reflue urbane illustra che non tutte le acque reflue prodotte dalla popolazione allacciata alla rete fognaria vengono trattate da un impianto di trattamento di acque reflue. Lo scarto maggiore si osserva in Ungheria, quello più ridotto in Slovacchia.

29 Date limite per l'attuazione della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane: Repubblica ceca 31.12.2010, Ungheria 31.12.2015, Romania 31.12.2018 e Slovacchia 31.12.2015.

Figura 3

Percentuale di popolazione totale allacciata alla rete fognaria pubblica e allacciata ad un impianto di trattamento delle acque reflue urbane: progressi compiuti tra il 2008 e il 2012



Fonte: Percentuale allacciata alla rete fognaria pubblica: relazione degli uffici di statistica di Repubblica Ceca, Ungheria, Slovacchia e Romania sull'attuazione della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane datata 30.6.2013 per i dati 2008 e dati dell'ufficio di statistica per il 2012. Percentuale allacciata a impianti di trattamento delle acque reflue urbane: uffici di statistica di Repubblica Ceca, Romania e Slovacchia e Eurostat (dati 2011) per l'Ungheria.

58

La popolazione complessiva che non è ancora allacciata ad una rete fognaria pubblica può essere così suddivisa:

— la popolazione abitante in agglomerati con 2 000 a.e. o più, ancora privi di reti fognarie. È il caso della Romania, dove il 39,8 % del carico[30] non veniva raccolto alla fine del 2012. Questo paese ha tempo fino al 2018 per adempiere agli obblighi che gli incombono ai sensi della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane;

— la popolazione abitante in agglomerati con 2 000 a.e. o più, dove il carico è raccolto mediante sistemi individuali (come le fosse settiche)[31]. Per i quattro Stati membri, il carico raccolto da sistemi individuali è stato: Repubblica ceca: 7 %, Ungheria: 14 %, Romania: 1 %, Slovacchia: 13 %;

— la popolazione abitante in agglomerati di meno di 2 000 a.e. prive di reti fognarie.

30 Il carico corrisponde al carico organico biodegradabile di un agglomerato espresso in a.e. Un a.e. corrisponde al carico inquinante dei liquami prodotti da un singolo abitante e rappresenta il carico organico biodegradabile avente una richiesta biochimica di ossigeno a cinque giorni di 60 g di ossigeno al giorno.

31 Cfr. relazione speciale n. 2/2015, paragrafi 21 e 22.

59

Per quanto riguarda i sistemi individuali, la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane prevede che essi debbano raggiungere un livello di protezione ambientale simile a quello previsto per le acque scaricate nelle reti fognarie. La Corte conclude che, sulla base delle informazioni fornite alla Commissione dagli Stati membri, non è possibile valutare se questi sistemi siano conformi alla direttiva. Neppure i piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 forniscono informazioni al riguardo. Nella seconda metà del 2014, la Commissione ha chiesto agli Stati membri spiegazioni su come avessero raggiunto la conformità con la direttiva.

60

Per quanto riguarda gli agglomerati con meno di 2 000 a.e., la direttiva richiede che, laddove esistano reti fognarie, occorre eseguire un trattamento appropriato in caso di scarico in acque dolci ed estuari. Tuttavia, nel 2009 i piani di gestione dei bacini idrografici della Repubblica ceca e dell'Ungheria non fornivano alcuna informazione sul numero di agglomerati dotati di reti fognarie, ma privi di impianti di trattamento delle acque reflue urbane. Oltre ai requisiti previsti dalla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, gli Stati membri, in linea con la direttiva quadro sulle acque, devono stabilire delle misure per quegli agglomerati in cui lo scarico di acque reflue ha un impatto negativo sulla qualità delle acque. Invece, le misure indicate nei piani di gestione dei bacini idrografici 2009 sono vaghe (cfr. paragrafo 36).

Foto 1 – Impianto di trattamento delle acque reflue in Ungheria.
Fonte: Corte dei conti europea.

… e in tre Stati membri sono stati compiuti significativi progressi nel trattamento secondario e terziario delle acque reflue, anche se tutti registrano ancora ritardi

61

I progressi relativi al trattamento secondario delle acque reflue urbane prodotte da agglomerati con 2 000 a.e. o più sono stati significativi nel periodo 2007/2008 fino al 2011/2012[32] (cfr. ***figura 4***). Alla fine del 2012, in tre dei quattro Stati membri oltre il 90 % delle acque reflue urbane prodotte dagli agglomerati rispettava le emissioni massime stabilite dalla direttiva per BOD_5 e COD.

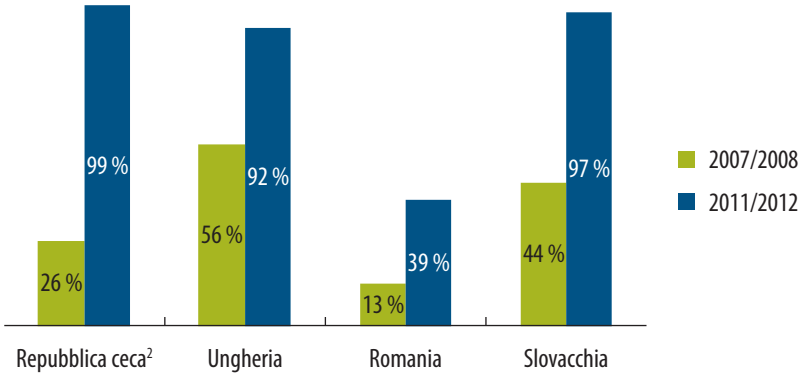
62

La percentuale più bassa di trattamento secondario registrata per la Romania (39 %) è riconducibile in parte all'adesione all'UE avvenuta tre anni dopo gli altri Stati membri. Nel 2012, questo paese aveva accumulato ritardo anche rispetto alla scadenza intermedia fissata dalla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane per il trattamento secondario (entro il 2010 doveva essere trattato in modo appropriato il 51 % del carico).

32 Dati forniti dagli Stati membri alla Commissione nel 2010 per il periodo 2007/2008 e a metà 2014 per il periodo 2011/2012.

Figura 4

Progressi nel periodo 2007/2008 - 2011/2012[1] per quanto riguarda il trattamento secondario delle acque reflue urbane per gli agglomerati con ≥ 2 000 a.e. (in % del carico totale di questi agglomerati, escludendo il carico diretto a sistemi individuali).



1 I dati per l'Ungheria riguardano il 2007 e il 2011, per la Romania il 2007 e il 2012, per la Repubblica ceca e la Slovacchia il 2008 e il 2012.

2 I dati per la Repubblica ceca riguardano l'intero territorio e non soltanto il bacino idrografico del Danubio.

Fonte: Analisi eseguita dalla Corte sui dati forniti alla Commissione dagli Stati membri.

63

I progressi relativi al trattamento terziario delle acque reflue urbane nel periodo 2007/2008 fino al 2011/2012 sono stati ugualmente significativi. La ***figura 5*** mostra la situazione del carico di tutti gli agglomerati con oltre 10 000 a.e. Indica la percentuale del carico totale (escludendo quello diretto a sistemi individuali) conforme ai limiti di emissione fissati dalla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane per N_{tot} e P_{tot}.

64

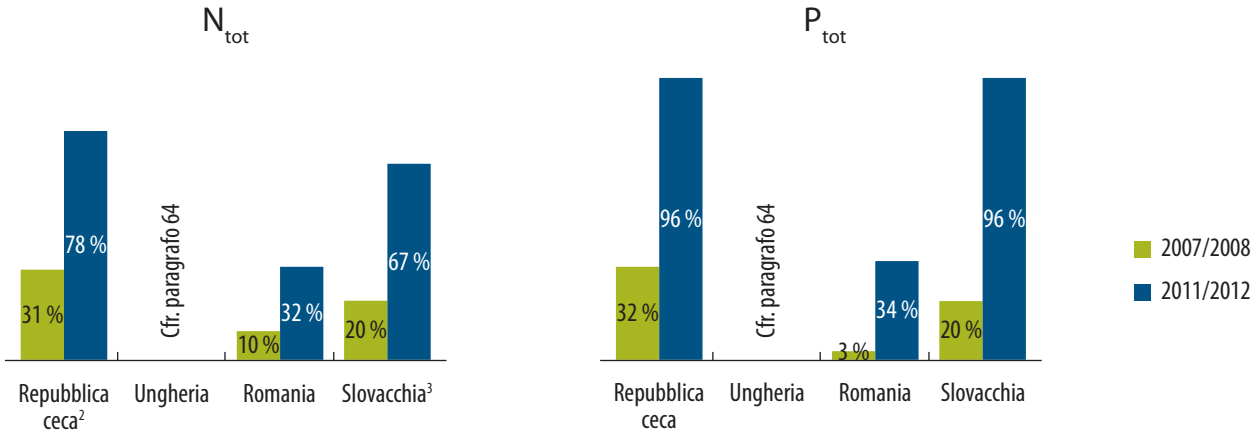
L'Ungheria non ha dichiarato l'intero territorio come area sensibile, ma applica l'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane. Il che significa che i singoli impianti di trattamento delle acque reflue non sono tenuti ad applicare i limiti per N_{tot} e P_{tot} fintanto che si può dimostrare che la percentuale minima di riduzione del carico complessivo in ingresso a tutti gli impianti (da 2 000 a.e. o più) è pari almeno al 75 % sia per N_{tot} che per P_{tot}. Anche se il tasso complessivo di trattamento dell'Ungheria era significativamente inferiore a quello della Repubblica ceca e della Slovacchia[33], alla fine del 2012 era vicino al requisito del 75 %[34].

33 In base ai dati del 2012 forniti dagli Stati membri alla Commissione, il carico prodotto dagli agglomerati con 2 000 a.e. o più che rispettavano i limiti della direttiva ha la seguente incidenza: i) per N_{tot}: Repubblica ceca: 83 %, Ungheria: 33 %, Slovacchia: 60 % e ii) per P_{tot}: Repubblica ceca: 77 %, Ungheria: 39 %, Slovacchia: 86 %.

34 In base alle informazioni fornite dalle autorità ungheresi alla Commissione, la percentuale di riduzione del carico in ingresso agli impianti di trattamento è stata del 73,1 % per N_{tot} e 74,4 % per P_{tot}.

Figura 5

Progressi nel periodo 2007/2008 - 2011/2012[1] per quanto riguarda il trattamento terziario delle acque reflue urbane per gli agglomerati di oltre 10 000 a.e. (in % del carico totale di questi agglomerati, escludendo il carico diretto a sistemi individuali).



1 Per le date di riferimento, cfr. nota 1 della ***figura 4***.

2 Per la Repubblica ceca, nel 2012 l'impianto di trattamento di Praga che tratta il 15 % del carico totale per agglomerati con 2 000 a.e. o più non era conforme ai requisiti della direttiva. Le acque reflue di Praga dovrebbero ricevere un trattamento adeguato nel 2018.

3 Per la Slovacchia non erano disponibili dati distinti per N_{tot} e P_{tot}. I dati usati corrispondono al carico conforme ai limiti di emissione per uno o entrambi i parametri.

Fonte: Analisi eseguita dalla Corte sui dati forniti alla Commissione dagli Stati membri.

65

Nonostante i progressi conseguiti soprattutto grazie alle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo di coesione[35], la Corte rileva che tutti i quattro Stati membri sono in ritardo rispetto alle scadenze intermedie e/o finali stabilite per l'attuazione della direttiva[36]. Rileva inoltre che la sostenibilità finanziaria[37] delle infrastrutture nuove o ripristinate non può essere garantita, determinando rischi a lungo termine per la qualità delle acque.

I valori limite di emissione sono superiori a quelli stabiliti dalla direttiva nel 25 % dei casi esaminati dalla Corte

66

La situazione della qualità delle acque di un corpo idrico può rendere necessario imporre agli impianti di trattamento delle acque reflue urbane limiti più rigidi di quelli previsti dalla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane. Nel campione di 28 impianti di trattamento delle acque reflue urbane esaminati dalla Corte, le autorizzazioni allo scarico di acque reflue per sette impianti (25 %) prevedevano limiti più rigidi di quelli imposti dalla legislazione nazionale[38]: tre casi sui quattro esaminati nella Repubblica ceca[39] (tutti relativi ai nutrienti) e quattro casi dei sette esaminati in Ungheria (di cui due per il nutriente P_{tot}).

67

In Ungheria, invece, tre dei sette impianti esaminati disponevano della capacità tecnica per abbattere i nutrienti (N_{tot} e P_{tot}) e migliorare quindi la qualità degli effluenti, ma non erano tenuti a utilizzarla ai sensi dell'autorizzazione allo scarico.

68

In base ai dati forniti dagli Stati membri alla Commissione, nel 2012 circa il 20 %[40] delle acque reflue trattate prodotte da agglomerati tra 2 000 e 10 000 a.e. rispettavano i limiti stabiliti dalla direttiva per N_{tot} e P_{tot}. Non si tratta di un requisito stabilito dalla direttiva, ma è positivo per la qualità delle acque.

69

Le disposizioni giuridiche nazionali nei quattro Stati membri non stabiliscono limiti di emissione per i microinquinanti. Per rimuovere tali sostanze sarebbe necessario un notevole miglioramento dei processi di trattamento attuali (cfr. paragrafo 36).

70

Al livello UE nel 2013[41] il Parlamento europeo e il Consiglio sono intervenuti modificando la direttiva quadro in materia di acque, richiedendo tra l'altro alla Commissione di elaborare, entro settembre 2015, un approccio strategico per contrastare l'inquinamento delle acque da parte di sostanze farmaceutiche e di proporre, entro settembre 2017, provvedimenti da intraprendere a livello dell'UE e /o degli Stati membri per attuare tale approccio. Nella stessa occasione è stata prevista l'introduzione di un elenco di sostanze su cui raccogliere dati per attuare un monitoraggio a livello dell'UE (elenco di controllo). Il primo elenco di 10 sostanze è stato stilato nel marzo 2015 e include sostanze farmaceutiche e pesticidi.

35 Al 31 dicembre 2014, il contributo UE assegnato alle acque reflue nel bilancio dei programmi operativi dei quattro Stati membri visitati ammontava a 5,07 miliardi di euro.

36 Cfr. relazione speciale n. 2/2015, paragrafi 24-26.

37 Cfr. relazione speciale n. 2/2015, paragrafi 89-105.

38 Per taluni parametri, la legislazione nazionale di tutti i quattro Stati membri impone limiti più rigidi di quelli previsti dalla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane.

39 Nel 2011, la legislazione ceca ha introdotto un insieme di valori limite per le emissioni risultanti dall'applicazione delle migliori tecniche disponibili. Si tratta dei limiti di cui le autorità che rilasciano le autorizzazioni devono tener conto quando vogliono imporre limiti più rigidi di quelli previsti dalla legislazione. In pratica, questi limiti rappresentano i valori massimi che le autorità possono imporre. La maggior parte dei valori limite di emissione per i quattro impianti di trattamento delle acque reflue esaminati che erano più rigidi di quelli previsti dalla direttiva e di quelli standard imposti dalla legislazione nazionale corrisponde a questi limiti massimi.

40 Nella Repubblica ceca, il carico ammesso dai limiti per il P_{tot} è ancora superiore: 97 %.

41 Direttiva 2013/39/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 agosto 2013, che modifica le direttive 2000/60/CE e 2008/105/CE per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque (GU L 226 del 24.8.2013, pag. 1).

L'effetto deterrente del sistema ispettivo è limitato

71
La fissazione di limiti appropriati per le emissioni produrrà un impatto sulla qualità delle acque soltanto se tali limiti saranno rispettati. Ne consegue la necessità di un sistema ispettivo[42] efficace che verifichi che gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane rispettino i limiti specificati nelle autorizzazioni allo scarico di acque reflue.

72
La conformità è verificata da due tipi di controlli:

— quelli svolti dagli operatori degli impianti di trattamento su campioni di acqua da loro prelevati (qui di seguito denominati «controlli interni»);

— quelli eseguiti da organismi di controllo pubblici[43].

73
Per quanto riguarda i controlli interni, la Corte conclude che, su un campione di 28 impianti di trattamento delle acque reflue esaminati, tutti eccetto uno rispettavano i requisiti previsti dalla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane in termini di numero di controlli. Inoltre, nel 2012, 25 dei 28 impianti (89 %) rispettavano i limiti specificati nelle rispettive autorizzazioni[44].

74
Per quanto riguarda di controlli svolti da organismi ispettivi pubblici, in nessuno dei quattro Stati membri ne è prescritta la frequenza[45], che viene quindi decisa discrezionalmente dall'autorità interessata tenendo conto dei propri vincoli di risorse. La frequenza effettiva variava da uno Stato membro all'altro (cfr. ***tabella 6***). Tra gli Stati membri che hanno presentato i dati alla Corte, la Slovacchia era il paese che svolgeva controlli più di frequente. Non sono stati ricevuti dati sulla frequenza applicata dall'Ungheria. In Slovacchia, gli organismi ispettivi raramente prelevano i loro campioni di effluenti, poiché si basano piuttosto sui controlli interni degli operatori svolti da laboratori riconosciuti.

75
Quando i limiti per le emissioni vengono superati e ciò viene osservato dagli organismi ispettivi pubblici[46], in tutti i quattro Stati membri vengono comminate ammende in base alle disposizioni normative nazionali.

76
In Ungheria e Romania, le ammende sono applicate in base all'inquinante per il quale il limite è stato superato. L'importo per kg di inquinamento oltre il limite varia a seconda dell'inquinante considerato[47]. In Romania, viene anche valutata la gravità dell'infrazione, in modo che l'organismo ispettivo possa emanare un avvertimento invece che comminare una ammenda. Le statistiche romene sui risultati delle ispezioni del 2012 mostrano che il numero degli avvertimenti è stato il quintuplo di quello delle ammende.

42 A livello dell'UE esiste la raccomandazione 2001/331/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 aprile 2001, che stabilisce i criteri minimi per le ispezioni ambientali negli Stati membri (GU L 118 del 27.4.2001, pag. 41). Tale raccomandazione fornisce orientamenti per l'organizzazione (creazione di piani di ispezioni) e lo svolgimento di controlli (visite in loco e relazioni).

43 Si tratta dei seguenti organismi: nella Repubblica ceca, l'ispettorato ambientale ceco (CZIP), in Ungheria, la Direzione generale nazionale per la gestione delle catastrofi del ministero dell'Interno (dall'aprile 2014), in Romania, l'Amministrazione nazionale delle acque rumene (ANAR), in Slovacchia, l'Ispettorato ambientale slovacco (SZIP). Anche altri organismi possono svolgere verifiche sugli impianti di trattamento delle acque reflue, come le autorità che rilasciano le autorizzazioni allo scarico. Questi controlli non sono inclusi nella valutazione della Corte.

44 Cfr. relazione speciale n. 2/2015, paragrafi 48 e 50.

45 Le conclusioni del Consiglio dell'11 giugno 2012 richiedevano un miglioramento delle ispezioni e un parere del Comitato delle regioni sottolineava il fatto che un quadro di riferimento europeo per le ispezioni nazionali può garantire parità di condizioni e coerenza nelle azioni legali. Sottolineava inoltre il valore di una funzione ispettiva ben definita della Commissione.

46 Le sanzioni previste dal codice penale (come le pene detentive) non sono esaminate nella presente relazione.

47 Ad esempio, in Ungheria, l'importo per kg di inquinamento (convertito dall'HUF al tasso di cambio del 31.12.2014, pari a 315,54) è di 1,11 euro per N_{tot} e 7,29 euro per P_{tot}. In Romania, l'importo per kg di inquinamento (convertito dal RON al tasso di cambio del 31.12.2014, pari a 4,4828) è di 1,71 euro per N_{tot} e P_{tot}.

Tabella 6

Controlli svolti da organismi ispettivi pubblici

Stato membro	Effettiva frequenza dei controlli sugli impianti di trattamento delle acque reflue urbane
Repubblica ceca	Impianti di capacità superiore a 10 000 a.e.: una volta all'anno. Impianti di capacità compresa tra 2 000 e 10 000 a.e.: ogni tre anni. Altri impianti: ogni cinque anni.
Ungheria	Informazioni non pervenute. Sulla base della frequenza osservata in un campione di sette impianti di trattamento di acque reflue, la Corte conclude che gli impianti non sono necessariamente ispezionati ogni anno.
Romania	Nel 2013 sono stati verificati tutti gli impianti con capacità ≥ 2 000 a.e.
Slovacchia	Impianti di capacità superiore a 10 000 a.e.: copertura inferiore al 10 % nel 2013. Tutti gli impianti nel loro complesso: copertura inferiore al 12 % nel 2013.

Fonte: Analisi della Corte sulla legislazione e sui dati forniti dagli organismi ispettivi.

77
Nella Repubblica ceca e in Slovacchia, le ammende non dipendono dall'inquinante o dall'entità del superamento del limite. L'importo è fissato in base alla gravità dell'infrazione rispetto ai valori stabiliti nell'autorizzazione allo scarico come valutata dall'organismo ispettivo (l'importo massimo[48] è stabilito dalla legislazione nazionale).

78
Nessuno dei piani di gestione del bacino idrografico del 2009 includeva una misura per valutare l'efficacia e l'effetto deterrente del sistema ispettivo.

La tassa sull'inquinamento delle risorse idriche usata in parte come strumento deterrente per le emissioni di inquinanti

79
Il quadro giuridico di tutti i quattro Stati membri prevede l'applicazione di una tassa sull'inquinamento delle risorse idriche, a carico dei soggetti che scaricano acque inquinate. Tale tassa è basata sul quantitativo e/o la concentrazione (mg/l) di inquinanti scaricati ed è in linea con il principio «chi inquina paga»[49] in virtù del quale il costo della riduzione dell'inquinamento deve gravare su chi lo ha prodotto. Una tassa sull'inquinamento delle risorse idriche può servire a tre scopi: i) riscuotere fondi, ii) incentivare il rispetto dei limiti di emissioni stabiliti nelle autorizzazione allo scarico e/o iii) incentivare un'ulteriore riduzione dell'inquinamento andando oltre i limiti stabiliti.

48 Nella Repubblica ceca, l'ammenda per il mancato rispetto dei valori stabiliti nell'autorizzazione può raggiungere i 180 278 euro (convertiti dalla CZK al tasso di cambio del 31.12.2014, pari a 27,735). In Slovacchia, l'ammenda per il mancato rispetto dei valori stabiliti nell'autorizzazione può andare da 1 000 euro fino a tre volte la tassa annuale per l'inquinamento delle risorse idriche o ammontare ad 1 euro per m^3 scaricato per un periodo massimo di un anno.

49 Articolo 191, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata).

80

La tassa da pagare per lo scarico di acque reflue in acque superficiali è limitata ad alcuni inquinanti (cfr. ***allegato IV***). Per quanto riguarda l'inquinamento organico, non è prevista alcuna tassa per il BOD_5 in tre dei quattro Stati membri. Per quanto riguarda l'inquinamento da nutrienti, in Repubblica ceca ed in Ungheria non esiste alcuna tassa per N_{tot} ma solo per N_{inorg} (che è un elemento di N_{tot}). La tassa è espressa in euro/t per inquinante e varia significativamente nei quattro Stati membri.

81

In genere tutti gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane sono tenuti a pagare un tassa sull'inquinamento delle risorse idriche, ad eccezione dagli sversatori più piccoli[50] in Slovacchia (che scaricano meno di 10 000m³/anno o 1 000m³/mese). Tuttavia,

— nella Repubblica ceca[51] e in Slovacchia non è dovuta alcuna tassa per gli inquinanti al di sotto di determinate soglie[52] stabilite per legge;

— in Romania, non è dovuta alcuna tassa per inquinante quando l'effluente è meno inquinato delle acque di superficie del corpo idrico recettore[53]. Tale norma favorisce ad esempio chi sversa in corpi idrici fortemente inquinati.

82

I piani di gestione dei bacini idrografici del 2009[54] non prevedevano misure per valutare l'adeguatezza dell'ammontare della tassa[55].

Inquinamento proveniente dagli stabilimenti industriali: difficoltà nello stabilire i limiti di emissione e carenza dei meccanismi volti a garantire il rispetto delle disposizioni

83

Gli Stati membri dispongono di due importanti mezzi per influenzare l'emissione di sostanze inquinanti da parte di impianti industriali: i limiti stabiliti nelle autorizzazioni[56] e la tassa sull'inquinamento delle risorse idriche.

84

Gli stabilimenti industriali possono scaricare le acque reflue direttamente nei corsi d'acqua o indirettamente, attraverso una rete fognaria pubblica che li convoglia verso gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane.

85

In base alla direttiva sulle emissioni industriali (cfr. ***tabella 1***), gli stabilimenti industriali che svolgono determinate attività[57] devono avere una autorizzazione per operare. Tale autorizzazione deve includere limiti di emissione per le sostanze inquinanti e i requisiti per il controllo delle emissioni. Tali limiti non devono superare i livelli di emissione associati alle «migliori tecniche disponibili» decise dalla Commissione coadiuvata da un comitato di esperti. A novembre 2015 erano state adottate sette conclusioni sulle migliori tecniche disponibili. In linea di principio, gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane non rientrano nell'ambito di applicazione di questa direttiva.

50 In pratica ciò significa che soltanto il 30 % degli sversatori in Slovacchia è tenuto a pagare la tassa.

51 Nella Repubblica ceca, è dovuta anche una tassa per il volume di acque reflue sversate, ove il volume superi i 100 000m³/anno, e questa tassa è indipendente dal grado di inquinamento delle acque reflue.

52 Le soglie riguardano i) il volume di inquinamento (in kg/anno) e ii) la concentrazione di inquinanti nelle acque sversate (in mg/l). Le soglie sono tali che è improbabile che gli impianti della Repubblica ceca con una capacità superiore ai 10 000 a.e. paghino una tassa per P_{tot} e N_{inorg} e in Slovacchia è improbabile che gli impianti da 2 000 a.e. o più paghino una tassa per i solidi sospesi totali (TSS) e quelli da oltre 10 000 a.e. per N_{tot} e P_{tot}.

53 Una tassa è sempre dovuta nel caso di sversamenti in acque sotterranee.

54 Nei piani di gestione dei bacini idrografici della Repubblica ceca si afferma che sarebbe auspicabile valutare l'efficacia del sistema impositivo.

55 Uno studio dello European Parliamentary Research Service, *Water legislation, Cost of Non-Europe Report*, rileva che il ricorso a strumenti economici sufficienti è ostacolato dalla scarsa conoscenza dell'uso di tali strumenti. Documento PE 536.369 pubblicato nel maggio 2015.

56 Uno studio dello European Parliamentary Research Service, *Water legislation, Cost of Non-Europe Report*, rileva che, per migliorare il controllo delle sostanze chimiche industriali sversato nelle acque, occorrerebbe introdurre il controllo delle emissioni previsto dalla direttiva quadro in materia di acque. Documento PE 536.369 pubblicato nel maggio 2015.

57 La direttiva riguarda le attività energetiche, la produzione e la trasformazione dei metalli e l'industria dei prodotti minerali, l'industria chimica e gli impianti di gestione dei rifiuti.

86

La Corte ha esaminato se, nei quattro Stati membri:

— esistesse una procedura per stabilire i limiti di emissione;

— esistesse un sistema ispettivo per garantire il rispetto di tali limiti;

— la tassa sull'inquinamento delle risorse idriche venisse usata come deterrente per le emissioni di sostanze inquinanti.

Le autorità che hanno stabilito i limiti di emissione dipendono spesso dalle informazioni fornite dagli stessi sversatori

87

In caso di sversamento diretto delle acque reflue, in tutti i quattro Stati membri è richiesta una autorizzazione allo scarico di acque. Tale autorizzazione è valida da quattro a dieci anni, a secondo dello Stato membro. In tutti i quattro Stati membri, il quadro giuridico prevede che le autorità competenti possano revocare o modificare l'autorizzazione in qualsiasi momento se ciò è necessario a causa della qualità delle acque dei corpi idrici recettori.

88

Per lo sversamento diretto, la normativa nazionale dei quattro Stati membri stabilisce limiti per una serie di sostanze, spesso specificate per tipo di settore d'attività. Le autorità che rilasciano le autorizzazioni possono anche stabilire limiti per sostanze che non sono contemplate dalla normativa.

89

Tuttavia, a causa della complessità di alcuni processi e la continua evoluzione tecnologica, le autorità in questione devono fare affidamento sulle informazioni fornite dagli stabilimenti stessi, sia per i tipi di inquinanti che per i limiti di emissione ragionevolmente raggiungibili. Ciò lascia agli stabilimenti industriali un ampio margine per influenzare le autorità, soprattutto nel caso non abbiano adottato le migliori tecniche disponibili.

90

Mentre per gli stabilimenti industriali che sversano direttamente nei corpi idrici i limiti per le sostanze chimiche sono in genere indicati nelle autorizzazioni, raramente tali limiti sono previsti per gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane, che spesso ricevono acque reflue provenienti da stabilimenti industriali. È stato soprattutto nelle autorizzazioni dei 12 impianti di trattamento delle acque reflue urbane esaminati in Romania che la Corte ha trovato più sostanze di quelle richieste dalla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane (cfr. ***allegato III***).

91

Nel caso dello scarico indiretto di acque reflue, è il contratto[58] tra l'operatore di una rete fognaria/impianto di trattamento e lo stabilimento industriale a stabilire i limiti che quest'ultima deve rispettare. Per le sostanze per cui la legislazione nazionale indica limiti solo orientativi (Repubblica ceca e Slovacchia) o non stabilisce alcun limite (cfr. esempi nell'***allegato V***), i limiti di emissione concordati dipendono dal potere negoziale delle parti interessate.

58 Se uno stabilimento industriale soggetto alla direttiva sulle emissioni industriali sversa nella rete fognaria pubblica, i limiti andrebbero fissati in base all'autorizzazione rilasciata in applicazione di detta direttiva.

92
Ungheria e Slovacchia hanno previsto nei piani di gestione dei bacini idrografici misure quali l'esame delle autorizzazioni esistenti o delle procedure per il rilascio delle autorizzazioni. La Repubblica ceca aveva una misura che faceva riferimento semplicemente all'uso delle migliori tecniche disponibili. Nel caso dell'Ungheria, l'ambito di applicazione della misure non era indicato. Inoltre in Ungheria non esiste una base dati delle autorizzazioni allo scarico di acque rilasciate alle industrie che non sono contemplate dalla direttiva sulle emissioni industriali, il che limita l'ambito dell'esame. In Slovacchia, la Corte ha individuato carenze relative all'esame delle autorizzazioni di due impianti esaminati.

Debolezze del sistema ispettivo

93
Il rispetto dei limiti di emissione è garantito in due modi: controlli interni svolti dagli stessi sversatori di acque reflue e controlli svolti da organismi ispettivi pubblici.

94
Nei quattro Stati membri visitati gli stabilimenti industriali che scaricano direttamente nelle acque superficiali sono tenuti per legge a eseguire controlli interni sui loro effluenti[59]. La frequenza di questi controlli interni è generalmente indicata nelle autorizzazioni allo scarico di acque reflue. In Ungheria, Romania e Slovacchia, la normativa prevede un numero minimo di controlli all'anno.

95
Per quanto riguarda di controlli svolti da organismi ispettivi pubblici, in nessuno dei quattro Stati membri ne è prescritta la frequenza, con la sola eccezione degli stabilimenti industriali che ricadono nell'ambito di applicazione della direttiva sulle emissioni industriali. Per tali controlli, detta direttiva specifica la frequenza minima obbligatoria. In base alle statistiche fornite dagli Stati membri per il 2012-2013, la Corte conclude che:

— la copertura degli stabilimenti che rientrano nell'ambito di applicazione della suddetta direttiva era conforme alla normativa;

— per lo scarico diretto da parte di stabilimenti che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva sulle emissioni industriali, l'effettiva frequenza delle ispezioni pubbliche è molto simile a quella presentata nella ***tabella 6***: la minore frequenza è stata osservata in Slovacchia; per l'Ungheria non sono pervenuti dati che consentano di valutare la frequenza delle ispezioni;

— per lo scarico indiretto, gli organismi ispettivi pubblici svolgono poche verifiche presso gli stabilimenti industriali, giacché compete principalmente all'operatore dell'impianto di trattamento delle acque reflue urbane garantire il rispetto dei limiti di emissione stabiliti dal contratto. La Corte ha rilevato che per 22 impianti di trattamento delle acque reflue urbane sui 26 analizzati (85 %), gli operatori avevano eseguito controlli in loco[60]. Per tre dei quattro impianti rimanenti, gli operatori facevano affidamento sui risultati dei controlli interni effettuati dagli sversatori industriali.

59 Per i controlli interni in caso di scarico diretto, cfr. relazione speciale n.2/2015, paragrafo 60.

60 Gli operatori delle reti fognarie e/o degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane che ricevono le acque reflue sono tenuti per legge a eseguire controlli in loco in Repubblica ceca, Romania e Slovacchia.

96

Una misura inclusa nel piano di gestione dei bacini idrografici del 2009 della Slovacchia prevedeva il rafforzamento del sistema ispettivo. Tuttavia, non veniva indicato come e quando questa misura sarebbe stata attuata e si faceva presente che il principale problema era la mancanza di finanziamenti per l'attuazione del sistema.

97

Quando si è rilevato che i limiti di emissione erano stati superati, conformemente alle disposizioni di legge sono state imposte ammende in tutti i quattro Stati membri:

— nel caso di scarico diretto, le ammende sono comminate dall'organismo ispettivo. La procedura è la stessa applicata per gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane (cfr. paragrafi 76 e 77);

— nel caso di scarico indiretto, le ammende sono imposte dagli operatori degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane. Mentre per Ungheria e Romania l'ammenda è proporzionale al quantitativo di inquinanti[61] scaricati tra due misurazioni (in un anno), nella Repubblica ceca e in Slovacchia l'ammontare calcolato è in genere proporzionale al quantitativo di inquinanti scaricati il giorno in cui è stata effettuata la rilevazione[62]. A giudizio della Corte, è probabile che in tali casi l'ammontare dovuto sia modesto e abbia uno scarso effetto deterrente.

La tassa sull'inquinamento delle risorse idriche usata in parte come strumento deterrente per le emissioni di inquinanti

98

Il numero di sostanze inquinanti per le quali è dovuta una tassa è particolarmente limitato in Repubblica ceca, Ungheria e Slovacchia (cfr. ***allegato IV***). Pertanto, raramente la tassa può servire a incentivare il rispetto dei limiti stabiliti nelle autorizzazioni o ad applicarne di più rigidi.

Le misure e gli strumenti attuati dagli Stati membri per affrontare l'inquinamento diffuso prodotto dall'attività agricola

99

Un modo importante per ridurre le emissioni prodotte dall'agricoltura è di disciplinare le pratiche agronomiche (ad esempio, norme sull'uso di fertilizzanti, lo stoccaggio del letame, l'uso di pesticidi, la rotazione delle colture ecc.). Sono disponibili diversi strumenti (cfr. paragrafo 15) per imporre o incoraggiare le buone pratiche agronomiche e promuovere l'adozione di attività agricole conformi alla normativa ambientale.

61 Valore corrispondente al quantitativo scaricato eccedente il limite consentito (volume moltiplicato per una concentrazione espressa ad esempio in mg/l).

62 I contratti precisano in genere un lasso temporale convenzionale (compreso generalmente fra cinque e 30 giorni) nel caso in cui non sia possibile specificare il periodo esatto durante il quale i limiti di emissione sono stati superati.

100

La Corte ha pertanto esaminato se:

— la direttiva sui nitrati sia applicata al meglio come strumento per affrontare l'inquinamento da nitrati;

— i piani d'azione nazionali per l'utilizzo sostenibile dei pesticidi mostrino un chiaro impegno alla riduzione dei rischi e degli effetti associati all'uso dei pesticidi;

— la condizionalità sia efficace per imporre le buone pratiche agronomiche e garantire la conformità con tali pratiche;

— le potenzialità delle misure per lo sviluppo rurale siano sfruttate pienamente per affrontare i problemi della qualità delle risorse idriche;

— venga applicato il principio «chi inquina paga» nel caso dell'inquinamento agricolo diffuso.

Gli Stati membri non si avvalgono di tutte le possibilità offerte dalla direttiva sui nitrati

101

In base alla direttiva sui nitrati (cfr. ***tabella 1***), gli Stati membri devono designare le zone vulnerabili ai nitrati e riesaminare le designazioni almeno ogni quattro anni. Uno dei criteri di designazione è lo stato di eutrofizzazione dei corpi idrici[63]. La direttiva sui nitrati del 1991 lasciava agli Stati membri la definizione dei criteri per la classificazione del concetto di eutrofizzazione. Un documento orientativo sulla valutazione dell'eutrofizzazione nel contesto delle politiche UE in materia di acque è stato approvato soltanto nel maggio 2009 dai direttori responsabili delle risorse idriche degli Stati membri (e della Norvegia).

102

Gli Stati membri dovevano adottare programmi d'azione in cui specificare gli obblighi che gli agricoltori sono tenuti a rispettare nelle zone vulnerabili ai nitrati. Questi programmi d'azione devono essere esaminati e, se necessario, rivisti ogni quattro anni. Gli Stati membri devono adottare anche un codice di buona pratica agricola applicabile facoltativamente dagli agricoltori al di fuori delle zone vulnerabili ai nitrati. I programmi d'azione e i codici non sono formalmente approvati dalla Commissione. Se la Commissione li valuta di qualità insufficiente, deve limitarsi a intraprendere un'azione legale (cfr. paragrafo 47).

La maggior parte degli Stati membri ha gradualmente rafforzato i requisiti imposti agli agricoltori nelle zone vulnerabili ai nitrati, ma vi sono margini di miglioramento

103

Sin dalla loro adesione all'UE nel 2004 e nel 2007, Repubblica ceca, Ungheria e Romania hanno gradualmente esteso le zone designate «vulnerabili ai nitrati», mentre in Slovacchia vi è stata una riduzione del 5 %. La ***tabella 7*** mostra la percentuale di terreni agricoli che è attualmente designata «vulnerabile ai nitrati» nei quattro Stati membri.

63 Altri criteri riguardano: i) le acque sotterranee che contengano oltre 50 mg/l di nitrati o possano contenere più di 50 mg/l di nitrati se non si interviene, ii) le acque dolci superficiali, in particolare quelle utilizzate o destinate alla produzione di acqua potabile, che contengano o possano contenere una concentrazione di nitrati superiore a 25 o 50 mg/l come specificato dalla direttiva 75/440/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri (GU L 194 del 25.7.1975, pag. 26).

Tabella 7

Percentuale di terreni agricoli che è attualmente designata «vulnerabile ai nitrati» al 31 dicembre 2014

Stato membro	Percentuale dei terreni agricoli in zone vulnerabili ai nitrati	Cambiamenti dalla prima designazione
Repubblica ceca	49 %	+ 15 %
Ungheria	63 %	+ 42 %
Romania	58 %	+ 625 %
	Nel 2013 il governo rumeno ha deciso che il programma d'azione si applica all'intero territorio della Romania[1].	
Slovacchia	57 %	- 5 %

1 In base all'articolo 3, paragrafo 5, della direttiva sui nitrati, sono esonerati dall'obbligo di individuazione delle zone vulnerabili specifiche gli Stati membri che stabiliscono ed applicano programmi d'azione a tutto il loro territorio.

Fonte: Analisi della legislazione nazionale condotta dalla Corte.

104

La decisione della Romania di applicare il programma d'azione all'intero territorio nazionale è, in linea di principio, positiva dal punto di vista della qualità delle acque, in particolare se si considera che la Romania ha il più basso numero di corpi idrici soggetti ad arricchimento da nutrienti (cfr. ***allegato II***). Tuttavia, aumentare le zone designate di per sé non è sufficiente per ottenere una riduzione dei nitrati nelle acque. Nella zona precedentemente designata (costituita solamente dal 58 % dei terreni agricoli), vi sono stati limitati progressi nell'introduzione di adeguati sistemi di stoccaggio del letame, uno dei requisiti del programma d'azione (cfr. paragrafo 122).

105

La Corte ha rilevato che in occasione di ciascuna revisione dei programmi d'azione di Repubblica ceca, Ungheria e Romania, i requisiti aumentavano di numero o diventavano più rigidi, mentre in Slovacchia alcuni requisiti risultavano allentati. Il rafforzamento dei requisiti è dovuto in parte all'azione della Commissione (cfr. ***riquadro 1***). Il fatto che un certo numero di requisiti sia diventato anche più preciso ne facilita l'applicazione e l'imposizione.

Riquadro 1

Esempi degli effetti delle richieste fatte dalla Commissione alla Repubblica ceca e Ungheria

Gli Stati membri devono definire la capacità di stoccaggio dei contenitori di stoccaggio del letame. La capacità dovrebbe consentire di stoccare il letame prodotto per un periodo lungo almeno quanto quello in cui è vietato lo spandimento del letame sul terreno. La capacità è quindi espressa in mesi. Nella Repubblica ceca, la capacità è aumentata a seguito dell'azione della Commissione. Gli agricoltori che erano stati assoggettati a tale obbligo per la prima volta nel 2012, a seguito dell'estensione delle zone vulnerabili ai nitrati, non erano tenuti a soddisfare tale requisito immediatamente. È stato infatti concesso loro un periodo transitorio (termine ultimo: fine 2015). Tale periodo è stato abolito a seguito di un intervento della Commissione a decorrere dalla metà del 2014.

In Ungheria, la Commissione ha discusso riguardo agli obblighi di stoccaggio e ai periodi transitori con le autorità competenti. Le scadenze iniziali sono state prorogate al 31 dicembre 2014 per alcuni agricoltori, che hanno perciò avuto a disposizione 10 anni dall'adesione per soddisfare i requisiti stabiliti. Per gli agricoltori delle zone designate vulnerabili ai nitrati per la prima volta nel 2013, il termine ultimo è il 31 dicembre 2014 per lo stoccaggio dei liquami e il 22 dicembre 2015 per lo stoccaggio del letame. La Commissione però non ha contestato questi termini transitori fissati dalle autorità ungheresi.

Foto 2 – Vasca per lo stoccaggio dei liquami.
Fonte: Corte dei conti europea.

Riquadro 2

Esempi di requisiti in Ungheria e Romania che sono meno rigidi di quelli raccomandati nello studio commissionato dalla Commissione

In Ungheria, il periodo durante il quale è vietata l'applicazione sul terreno di determinati fertilizzanti va dal 31 ottobre al 15 febbraio (tre mesi e mezzo). Le raccomandazioni suggeriscono un periodo che va dal 1° agosto al 1° febbraio (sei mesi) per i seminativi con una probabile flessibilità di più/meno un mese.

In Romania, la norma generale vieta l'applicazione dei fertilizzanti fino ad un metro da un corso d'acqua, per un terreno con una pendenza media fino al 12 %, e fino a tre metri, per un terreno con una pendenza superiore al 12 %. Vi sono altre norme specifiche per i diversi tipi di aree di protezione delle acque.

Le raccomandazioni suggeriscono fasce tampone[64] larghe almeno 25 metri e in caso di terreno scosceso (pendenza superiore all'8 %) la larghezza delle fasce dovrebbe essere raddoppiata o addirittura triplicata. Nella corrispondenza con la Romania, la Commissione indicava anche di ritenere che le fasce tampone non fossero larghe a sufficienza, ma non ha dato seguito all'osservazione.

64 Strisce di terra lungo i corsi d'acqua per le quali esistono limitazioni alle colture riguardanti, ad esempio, l'applicazione di fertilizzanti.

106

Anche se i requisiti sono diventati più rigorosi, sono tuttora meno esigenti di quelli indicati in uno studio del 2011[65] condotto per conto della Commissione e da questa utilizzato nelle valutazioni dei piani d'azione. Alcuni esempi vengono forniti nel ***riquadro 2.***

107

Per diverse questioni[66] gli Stati membri hanno dovuto o potuto definire obblighi nell'ambito della direttiva sui nitrati: su tali questioni gli Stati membri hanno dovuto poi definire norme in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA)[67]. La Corte ha riscontrato che le BCAA per la «gestione delle terre» e il mantenimento di una «copertura minima del suolo» sono identiche o addirittura più rigorose dei requisiti inclusi nei programmi d'azione dei quattro Stati membri. Inoltre, vi sono margini per un ulteriore innalzamento dei requisiti (cfr. paragrafo 135).

65 Cfr. relazione finale presentata alla Commissione nel dicembre 2011, *Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources*, da un consorzio (DLO-Alterra Wageningen UR, DLO-Plant research International Wageningen UR, Neiker Tecnalia, Derio, Spagna, Institute of Technology and Life Sciences (ITP), Varsavia, Polonia, Swedish Institute of Agricultural and Environmental Engineering (JTI), Uppsala). Queste raccomandazioni per zona climatica sono state emanate soltanto nel 2011, ossia 20 anni dopo l'approvazione della direttiva sui nitrati.

66 Le questioni riguardano: le condizioni per l'applicazione di fertilizzanti vicino ai corsi d'acqua, la gestione del territorio (compresi i sistemi di rotazione delle colture) e il mantenimento di un quantitativo minimo di copertura vegetale durante i periodi piovosi. Gli ultimi due sono facoltativi.

67 Le condizioni agronomiche e ambientali generali in questione sono: l'erosione del suolo (comprendente la gestione minima delle terre

108
Per quanto riguarda i fertilizzanti, gli Stati membri hanno specificato limiti relativi ai quantitativi di azoto da applicare (kg/ha). Non si sono però avvalsi della possibilità di stabilire analoghe limitazioni anche per il fosforo[68].

Le carenze dei programmi d'azione della Slovacchia e della Repubblica ceca hanno indotto ulteriori provvedimenti da parte della Commissione

109
Nel novembre 2012 la Commissione ha aperto una procedura d'infrazione nei confronti della Slovacchia riguardo al secondo programma d'azione che era stato approvato nel 2011. Una procedura «EU Pilot» con la Repubblica ceca è stata avviata nel gennaio 2013 riguardo al terzo programma d'azione approvato nel 2012.

110
A novembre 2015, la Commissione non aveva ancora deciso una posizione definitiva a seguito delle informazioni fornite dai due Stati membri[69] interessati e delle azioni da questi intraprese.

I programmi d'azione non hanno ancora effetti sul consumo di fertilizzanti ed è difficile valutare l'impatto sull'eutrofizzazione

111
Un indicatore dell'adeguatezza dei requisiti imposti agli agricoltori è costituito dall'evoluzione del consumo di fertilizzanti azotati. Il consumo di fertilizzanti minerali[70] è aumentato in tutti i quattro Stati membri nel periodo 2004-2012[71] mentre la superficie dei seminativi non è variata in misura significativa. Nello stesso periodo, il consumo di fertilizzanti organici (come il letame) non ha mostrato un andamento chiaro né al rialzo né al ribasso.

112
Un altro utile indicatore dell'efficacia dei programmi d'azione è l'evoluzione dello stato di eutrofizzazione delle acque, anche se questo è determinato da tutte le fonti di inquinamento e non solo dall'agricoltura.

113
Gli Stati membri dovevano elaborare dei programmi di monitoraggio delle acque per misurare le concentrazioni di nitrati nelle acque dolci e esaminare lo stato di eutrofizzazione delle acque almeno ogni quattro anni. Le ultime relazioni di attuazione sono state presentate dagli Stati membri nel 2012 e si riferiscono al periodo 2008-2011. La prossima relazione è attesa nel giugno 2016 e riguarderà il periodo 2012-2015. Il periodo di riferimento delle relazioni in base alla direttiva sui nitrati non è armonizzato con il calendario per l'adozione dei piani di gestione dei bacini idrografici[72].

che rispetti le condizioni locali specifiche e il mantenimento di una copertura minima del suolo) e le fasce tampone lungo i corsi d'acqua. La norma sull'erosione è applicabile dall'1.1.2005 (o dall'1.1.2007 nel caso della Romania)e quella relativa alle fasce tampone è applicabile a partire dall'1.1.2012 nei quattro Stati membri visitati.

68 Per la Romania, la Corte ha rilevato, sulla base di un campione di piani di gestione per i fertilizzanti obbligatori per taluni agricoltori, che i quantitativi di fertilizzanti sulla base di studi agro-chimici si riferiscono sia al contenuto di azoto che di fosforo.

69 La lettera più recente trasmessa dalla Repubblica ceca è datata novembre 2014 e quella della Slovacchia è datata febbraio 2015. La Repubblica ceca ha già approvato modifiche alla base giuridica esistente tenendo conto dei commenti formulati dalla Commissione.

70 I fertilizzanti possono essere divisi in due categorie: minerali (anche detti chimici o inorganici) e organici (come il letame).

71 In base ai dati forniti da Eurostat (variazione del consumo di fertilizzanti azotati in agricoltura) il tasso di aumento è stato del 15 % in Repubblica ceca, del 7 % in Ungheria, del 7 % in Romania e del 32 % in Slovacchia.

72 L'analisi dello stato dei corpi idrici a cui si riferiscono i piani doveva essere aggiornata nel 2013 (per essere inclusa nel piano di gestione dei bacini idrografici del 2015) e il prossimo aggiornamento è programmato per il 2019 (per essere incluso nel piano del 2021).

114

È difficile trarre conclusioni sullo stato di eutrofizzazione dei corpi idrici giacché le serie di dati per i periodi 2004-2007 e 2008-2011 non sono confrontabili[73]. I dati riportati nelle relazioni del 2012 sull'attuazione della direttiva sui nitrati non sono direttamente confrontabili neppure con quelli dei piani di gestione dei bacini idrografici, dato che utilizzano criteri di valutazione diversi (cfr. paragrafo 101).

115

Sulla base dei dati indicati per il periodo 2008-2011, in Repubblica ceca, Ungheria e Slovacchia era eutrofico tra il 31 % e il 65 % delle acque superficiali. In Romania, meno del 15 % dei fiumi era eutrofico; la situazione delle altre acque (laghi e acque costiere) non era giudicata altrettanto buona.

Il meccanismo volto a garantire il rispetto della direttiva sui nitrati ha uno scarso effetto deterrente

116

La direttiva sui nitrati non includeva alcuna disposizione specifica relativa al meccanismo per garantirne l'applicazione.

117

Con l'introduzione della condizionalità (cfr. paragrafo 133), gli Stati membri sono tenuti a verificare l'applicazione di determinate norme e a ridurre i pagamenti degli aiuti nel caso rilevino inadempienze. In base al criterio di gestione obbligatoria n. 4[74] (CGO 4), gli Stati membri devono verificare l'applicazione dei programmi d'azione sui nitrati da parte degli agricoltori. Gli agricoltori che non ricevono aiuti (pagamenti diretti) nel quadro della politica agricola comune e/o aiuti nell'ambito di determinate misure dei programmi di sviluppo rurale non sono soggetti ai controlli relativi al CGO 4.

118

Oltre ai controlli relativi al CGO 4, tutti i quattro Stati membri svolgono controlli sull'applicazione della direttiva sui nitrati, qui di seguito denominati «controlli nazionali». In nessuno dei quattro Stati membri visitati esistevano disposizioni di legge relative alla copertura dei «controlli nazionali» (percentuale della popolazione da sottoporre a verifica) e alla selezione del campione. La percentuale effettiva di popolazione di agricoltori coperta da questi «controlli nazionali» nel 2012[75] era molto bassa (meno del 3 %).

73 Tale situazione è dovuta, ad esempio, ai diversi metodi di valutazione o alla notevole differenza nel numero delle stazioni di monitoraggio.

74 Applicabile in Repubblica ceca, Ungheria e Slovacchia dal 2009 e in Romania dal 2012. Per il periodo di programmazione 2014-2020 il numero è stato modificato in CGO 1.

75 Per la Romania, i dati si riferiscono al periodo 2008-2011.

119

Nella Repubblica ceca e in Slovacchia, i «controlli nazionali» e i controlli relativi al CGO 4 sono svolti dalla stessa autorità e negli altri due paesi da autorità diverse. Per quanto riguarda i requisiti effettivamente coperti dai «controlli nazionali», la situazione varia da uno Stato membro all'altro:

— quasi tutti i requisiti indicati nei programmi d'azione sono inclusi nei «controlli nazionali» in Ungheria[76] e Slovacchia.

— in Repubblica ceca alcuni dei requisiti previsti dai programmi d'azione sono verificati nell'ambito dei «controlli nazionali» e altri nel quadro dei controlli relativi al CGO 4. Poiché la popolazione è la stessa per i due controlli, quasi tutti i requisiti sono in pratica verificati, ma le sanzioni applicate sono diverse (cfr. paragrafi 120 e 144);

— in Romania, alcuni requisiti non sono inclusi nelle istruzioni che gli ispettori devono seguire per i controlli nelle aziende con un numero di capi di bestiame compreso tra 8 e 100[77].

120

La Corte ha riscontrato che, qualora dai «controlli nazionali» emerga il mancato rispetto dei requisiti, non vengono necessariamente comminate sanzioni e che, quando vengono applicate ammende, gli importi sono modesti, limitando così l'effetto deterrente:

— in Romania, per i controlli relativi alle aziende con un numero di capi di bestiame compreso tra 8 e 100, generalmente non vengono applicate sanzioni ma vengono invece richieste azioni correttive;

— in Slovacchia, su una serie di questioni (come il mancato rispetto dei requisiti per lo stoccaggio o il mancato rispetto del divieto di applicazione dei fertilizzanti) la normativa non prevede sanzioni;

— in Ungheria, il quadro giuridico prevede sanzioni in caso di mancata trasmissione di dati o di inquinamento da nitrati. In entrambi i casi tuttavia, l'ammenda massima è relativamente bassa. Inoltre, la sanzione per l'inquinamento da nitrati è di difficile applicazione in quanto richiede i) la prova del mancato rispetto delle norme sull'applicazione dei fertilizzanti che hanno prodotto l'inquinamento e ii) una valutazione dell'entità dell'inquinamento;

— nella Repubblica ceca, sono applicate sanzioni per il mancato rispetto delle condizioni relative ai fertilizzanti e allo stoccaggio, ma l'ammenda media imposta per tipo di infrazione dal 2010 al 2013 era relativamente modesta.

121

Nel complesso, la Corte ha rilevato che le informazioni riportate nella relazione sull'attuazione trasmessa alla Commissione riguardo ai controlli svolti e alle inadempienze riscontrate erano molto generiche e talvolta incomplete. Inoltre, le cifre sono risultate non sempre attendibili. Sarà quindi molto difficile per la Commissione valutare la situazione nel suo complesso.

76 Per l'Ungheria si tratta dei controlli eseguiti sui non allevatori.

77 Le aziende con oltre 100 capi sono controllate da un'altra autorità. In base alle informazioni fornite nella relazione di attuazione presentata alla Commissione nel 2012, i controlli nel quadro della direttiva sui nitrati riguardano principalmente la questione della capacità di stoccaggio. La Corte non ha ricevuto alcuna informazione indicante se i controlli riguardino i non allevatori e tale informazione non compare nella relazione sull'attuazione presentata alla Commissione nel 2012.

122
Tali controlli hanno rilevato spesso il mancato rispetto del requisito sulla capacità di stoccaggio del letame. Una delle ragioni addotte per giustificare tale situazione era la mancanza di risorse per finanziare la costruzione di adeguate vasche di stoccaggio.

Carenze del piano d'azione sui pesticidi

123
Gli Stati membri dovevano adottare dei piani d'azione nazionali indicanti obiettivi quantificati, target, misure e calendari di attuazione al fine di ridurre i rischi e l'impatto connessi all'uso dei pesticidi (cfr. ***tabella 2***). Tali piani dovevano essere adottati e comunicati alla Commissione entro il 26 novembre 2012.

I piani d'azione non contenevano obiettivi quantificati e termini per l'attuazione delle misure

124
La Corte ha riscontrato che i piani d'azione nazionali non includevano:

— un calendario per l'attuazione delle misure in Ungheria e Slovacchia;

— l'ammontare delle risorse finanziarie richieste per l'attuazione delle misure suggerite in Ungheria, Slovacchia e Romania;

— target quantitativi generali come il tasso di riduzione dell'uso di pesticidi o la riduzione dell'«indice di frequenza di applicazione» (intensità dell'uso di pesticidi).

125
Tra gli aspetti positivi è stato rilevato che i piani d'azione di Repubblica ceca, Romania e Slovacchia includevano misure relative alla creazione di fasce tampone di dimensioni adeguate in cui non potevano essere utilizzati pesticidi. Per la Romania, si veda anche il paragrafo 135. L'Ungheria prevedeva una misura sulle fasce tampone nel piano di gestione dei bacini idrografici del 2009.

126
La relazione della Commissione sulla valutazione dei piani d'azione previsti per il dicembre 2014 non era stata pubblicata a metà 2015. La Commissione non ha avviato alcuna procedura di infrazione per le carenze riscontrate riguardo al contenuto delle misure incluse nei piani d'azione.

La difesa integrata verrà applicata solo gradualmente

127
In virtù della direttiva sui pesticidi, dal 1° gennaio 2014 gli Stati membri devono provvedere a partire all'attuazione dei princìpi di difesa integrata[78]. Il principale obiettivo è garantire che l'utilizzo dei prodotti fitosanitari[79] sia mantenuto entro lo stretto necessario.

78 La difesa integrata significa attenta considerazione di tutti i metodi di protezione fitosanitaria disponibili e conseguente integrazione di misure appropriate intese a scoraggiare lo sviluppo di popolazioni di organismi nocivi e che mantengono l'uso dei prodotti fitosanitari e altre forme d'intervento a livelli che siano giustificati in termini economici ed ecologici e che riducano o minimizzino i rischi per la salute umana e per l'ambiente. L'obiettivo prioritario della «difesa integrata» è la produzione di colture sane con metodi che perturbino il meno possibile gli ecosistemi agricoli e che promuovano i meccanismi naturali di controllo fitosanitario.

79 Il termine pesticida (che include tra l'altro erbicidi, fungicidi, insetticidi) è spesso intercambiabile con quello di prodotto fitosanitario. Tuttavia, il termine pesticida è più ampio e include anche gli usi non agricoli/vegetali, ad esempio i biocidi.

128

Per una corretta applicazione dei princìpi della difesa integrata, devono essere forniti orientamenti. Al momento della stesura della relazione, gli Stati membri stavano elaborando orientamenti specifici per le diverse colture. Il rispetto dei princìpi generali di difesa integrata deve essere incluso come requisito base nei programmi di sviluppo rurale del periodo 2014-2020, in cui possono essere finanziati solo i costi relativi agli impegni che vanno oltre questo requisito base.

129

Il successo della difesa integrata dipenderà dall'adeguatezza degli orientamenti forniti e da altri elementi quali le risorse finanziare disponibili per i servizi di consulenza agli agricoltori, la qualità delle misure di formazione degli utilizzatori di prodotti fitosanitari e la verifica agevole dei requisiti.

Il meccanismo volto a garantire il rispetto della direttiva sui pesticidi deve essere rafforzato

130

Ai sensi della direttiva, gli Stati membri sono tenuti a stabilire le sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della stessa. La Corte ha rilevato che le sanzioni stabilite dalle disposizioni giuridiche nazionali non coprono tutti i tipi di violazioni. Ad esempio, in Ungheria, Romania e Slovacchia, le disposizioni giuridiche nazionali vigenti a metà del 2015 non avevano ancora definito le sanzioni applicabili in caso di mancato rispetto delle norme sulla difesa integrata. Inoltre, non erano state definite le ammende per tutti i casi di uso di prodotti fitosanitari non in linea con le condizioni specificate sulle etichette dei prodotti.

131

Non vi sono requisiti UE specifici riguardanti la copertura dei controlli[80]. In nessuno dei quattro Stati membri le disposizioni nazionali indicano la percentuale minima della popolazione da verificare. Tuttavia, un limitato numero di aspetti riguardanti l'uso di prodotti fitosanitari rientrano nella disciplina della condizionalità:

— i controlli relativi al CGO 9[81] mirano principalmente a verificare che siano stati utilizzati prodotti autorizzati e che tale utilizzo è in linea con le condizioni specificate nell'etichetta del prodotto. Tale CGO 9 è stato oggetto di controlli sin dal 2011 in tre Stati membri ed in Romania a partire dal 2014;

— l'uso sostenibile di pesticidi, in particolare il rispetto dei princìpi 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[82], il calendario di tale inclusione è ora incerto in quanto dipende dai progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione della direttiva sui pesticidi.

80 Ad eccezione delle ispezioni da condurre ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 2009/128/CE, che prevede che tutte le attrezzature per l'applicazione di pesticidi debbano essere ispezionate entro il 26 novembre 2016.

81 Per il periodo di programmazione 2014-2020 il numero è stato modificato in CGO 10.

82 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).

132

Considerando il limitato numero di aspetti coperti dalla condizionalità, tutti gli altri aspetti (come la proibizione di irrorazione aerea, l'adeguatezza delle attrezzature per l'applicazione, la difesa integrata) devono essere inclusi nei «controlli nazionali». I piani d'azione di tutti gli Stati membri eccetto la Slovacchia hanno anche indicato la necessità di rafforzare i controlli nel settore dei prodotti fitosanitari.

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

133

La condizionalità, che subordina i pagamenti diretti eseguiti nell'ambito della politica agricola comune al rispetto di una serie di requisiti, è stata introdotta nel 2005 (cfr. paragrafo 15). Il grado di conseguimento degli obiettivi ambientali, in questo caso il miglioramento della qualità delle acque, a seguito dell'attuazione di tale meccanismo dipende principalmente dalla severità dei requisiti imposti dagli Stati membri e dall'efficacia del meccanismo volto a garantire il rispetto delle disposizioni.

134

Gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione della condizionalità. Per i CGO[83], 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 hanno dovuto anche definire requisiti minimi per l'uso di fertilizzanti[84] e dei prodotti fitosanitari[85], applicabili per determinate misure nel quadro dei programmi di sviluppo rurale (come le misure agroambientali).

I requisiti che gli agricoltori devono rispettare potrebbero essere rafforzati per ottenere una migliore qualità delle acque

135

Due CGO sono particolarmente importanti per il miglioramento della qualità delle acque; i) la norma sulla creazione di fasce tampone lungo i corsi d'acqua e ii) la norma sull'erosione del suolo. Nessuno dei quattro Stati membri aveva creato fasce tampone delle dimensioni raccomandate da uno studio commissionato dalla Commissione (cfr. paragrafo 106 e ***riquadro 2***). La Romania, spingendosi oltre i requisiti della direttiva sui nitrati, aveva proibito su tali fasce anche l'uso di pesticidi. I requisiti imposti dagli Stati membri a seguito della norme sull'erosione del suolo avrebbero potuto essere più esigenti, come si può vedere dagli esempi forniti nel ***riquadro 3***).

83 L'audit ha riguardato i seguenti CGO relativi alla qualità delle acque: il CGO 3, relativo all'applicazione dei liquami sui terreni agricoli, il CGO 4, relativo all'applicazione della direttiva sui nitrati e il CGO 9, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari.

84 Tra i requisiti minimi relativi ai fertilizzanti devono figurare i codici di buone pratiche istituiti a norma della direttiva sui nitrati (cfr. paragrafo 102) per le aziende situate al di fuori delle zone vulnerabili ai nitrati e i requisiti relativi all'inquinamento da fosforo.

85 Tra i requisiti minimi relativi ai prodotti fitosanitari devono figurare, in particolare, l'obbligo di possedere una licenza per l'uso di tali prodotti, l'obbligo di seguire una formazione, il magazzinaggio in condizioni di sicurezza, la verifica dell'attrezzatura per l'irrorazione e le disposizioni sull'uso di pesticidi nelle vicinanze di corpi idrici o altri luoghi sensibili, conformemente alla legislazione nazionale.

Riquadro 3

Esempi di requisiti relativi all'erosione del suolo che avrebbero potuto essere rafforzati dagli Stati membri

Il tipo di coltura[86] è uno dei fattori che incide sull'entità dell'erosione del suolo. In Romania e Slovacchia nessuna coltura è vietata sui terreni vulnerabili all'erosione.

Nella Repubblica ceca e in Ungheria, alcune colture sono vietate su determinate parcelle. La superficie soggetta a tali restrizioni è però inferiore a quella dei terreni soggetti ad erosione.

86 Ad esempio, colture a file come il mais, il girasole e la barbabietola da zucchero sono note per provocare l'erosione del suolo.

136

Per quanto riguarda i requisiti minimi per i pagamenti relativi allo sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013 (cfr. paragrafo 134):

— per l'inquinamento da fosforo derivante dall'uso di fertilizzanti, nessuno dei quattro Stati membri aveva definito requisiti anche se ciò era richiesto dal regolamento UE in materia;

— l'Ungheria non aveva definito requisisti minimi significativi per i fertilizzanti all'esterno delle zone vulnerabili e quelli definiti per le coltivazioni delle zone vulnerabili erano incompleti;

— per le norme sull'uso dei pesticidi vicino a corpi idrici, i quattro Stati membri avevano principalmente stabilito norme su speciali zone di protezione, come quelle destinate all'estrazione dell'acqua per consumo umano. Riguardo alle fasce tampone, cfr. anche paragrafo 135.

137

Nel contesto dell'approvazione del programma di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha valutato le seguenti condizionalità ex ante: i) se siano state definite le BCAA e ii) se siano soddisfatti i requisiti minimi per i fertilizzanti e i prodotti fitosanitari applicabili a determinate misure di sviluppo rurale. La Commissione non ha messo in discussione l'adeguatezza dei requisiti in termini di efficacia per il perseguimento degli obiettivi della politica dell'UE in materia di acque, nonostante le debolezze sopra descritte (cfr. paragrafi 135 e 136)[87].

Il meccanismo volto a garantire il rispetto della condizionalità è insufficiente come deterrente

138

Gli agricoltori che non ricevono aiuti nel quadro della politica agricola comune e/o dei programmi di sviluppo rurale non sono soggetti ai controlli di conformità. In realtà, le aziende agricole con meno di un ettaro di superficie non sono ammissibili ai pagamenti diretti nell'ambito della politica agricola comune. Ad eccezione della Romania[88], le aziende con una superficie inferiore a un ettaro rappresentano una quota trascurabile dei terreni agricoli.

87 Un'osservazione analoga era stata formulata dalla Corte nella relazione speciale n. 4/2014, al paragrafo 46.

88 Secondo i dati pubblicati dall'ufficio statistico rumeno, il 54 % delle aziende agricole detiene una superficie inferiore a un ettaro e rappresenta quasi il 10 % dei terreni agricoli.

139

La Corte conclude che, in base alla dimensione del campione, il requisito[89] di coprire l'1 % degli agricoltori tenuti ad applicare le norme sulla condizionalità è stato lievemente superato da tutti i quattro Stati membri dal 2011 al 2013. Un tasso dell'1 % significa che, in media, un agricoltore ha la probabilità di essere controllato una volta ogni 100 anni.

140

Parimenti tutti e quattro gli Stati membri visitati hanno rispettato il requisito UE relativo alla divisione tra il campionamento basato sul rischio[90] e quello su base casuale. Tuttavia, l'analisi di rischio perde in parte di significato in quanto il campione effettivamente verificato non è composto necessariamente dai soli agricoltori considerati ad altro rischio. Ciò è dovuto al fatto che la selezione finale tiene anche conto delle risorse umane disponibili presso le autorità nazionali/regionali che svolgono i controlli.

141

Per quanto riguarda il contenuto dei controlli, la Corte ha riscontrato che:

— nel caso del CGO 4 relativo all'applicazione della direttiva sui nitrati, i controlli in Ungheria, Romania e Slovacchia coprono la maggior parte dei requisiti definiti nei programmi d'azione sui nitrati. Nel caso della Repubblica ceca, alcuni requisiti del programma d'azione sui nitrati sono coperti dai controlli di condizionalità, mentre altri sono coperti dai «controlli nazionali» (cfr. paragrafo 119);

— per quanto riguarda i requisiti minimi applicabili per talune misure nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale, i controlli in Ungheria sono stati insufficienti (cfr. paragrafo 136). In Repubblica ceca e Romania i controlli non coprivano il requisito della capacità minima di stoccaggio per il letame. In Romania, non tutti gli aspetti dei requisiti minimi relativi all'uso dei prodotti fitosanitari sono stati definiti, per cui i controlli si limitano a verificare che siano stati utilizzati soltanto prodotti autorizzati.

142

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, alcuni possono essere verificati solo in un determinato periodo dell'anno o in assenza di determinate condizioni meteorologiche (ad esempio, vento forte, ghiaccio), che potrebbe non coincidere necessariamente con il momento della visita in loco. Per quattro Stati membri visitati, i controlli erano prevalentemente concentrati nella seconda metà dell'anno. Nessun controllo (Ungheria e Romania) o solo una ridottissima percentuale di controlli è stata effettuata durante i mesi invernali o il principale periodo vegetativo. Oltre ad essere contraria ad alcune disposizioni normative, tale situazione fa sì che alcuni requisiti relativi alle acque non possano essere verificati visivamente in loco.

89 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).

90 In tutti i quattro Stati membri i fattori di rischio utilizzati per la selezione del campione sono cambiati negli anni, riflettendo una certa difficoltà nel decidere i fattori adeguati.

143

L'efficacia dei controlli è influenzata anche dal fatto che, a fini probatori, ci si basa su quanto dichiarato dagli stessi agricoltori nei registri di fertilizzazione (che includono dati sui periodi di fertilizzazione e sui quantitativi applicati). Se tali registri sono aggiornati più di frequente, le informazioni saranno più accurate. I registri devono essere compilati continuamente (Ungheria, Romania e Slovacchia) o devono essere aggiornati alla fine di ogni mese (Repubblica ceca).

144

Infine, il costo che gli agricoltori devono sostenere per rispettare molti requisiti (ad esempio in termini di produzione o reddito perso) è superiore all'importo che potrebbero dover pagare a titolo di sanzione, ad esempio la riduzione massima dell'importo dell'aiuto è al massimo del 5 %[91] e pertanto tali riduzioni non hanno un reale effetto deterrente[92].

Le potenzialità delle misure di sviluppo rurale di affrontare i problemi della qualità delle risorse idriche non sono pienamente sfruttate

145

Le misure integrative della legislazione esistente (come la direttiva sui nitrati) che sono state introdotte nei piani di gestione dei bacini idrografici erano per lo più collegate ai programmi di sviluppo rurale[93].

146

Questi programmi contengono insiemi di misure alla cui attuazione le popolazioni mirate (ossia gli agricoltori) possono volontariamente scegliere di impegnarsi. I beneficiari delle misure di sviluppo rurale si impegnano a rispettare le condizioni specifiche fissate dal rispettivo Stato membro.

Meno del 30 % dei terreni agricoli è soggetto ai regimi agroambientali che possono produrre miglioramenti della qualità delle acque

147

La Corte ha rilevato che la descrizione della pressione dell'inquinamento prodotto dall'agricoltura sulle acque nei programmi di sviluppo rurale dei quattro Stati membri era molto generale e non era necessariamente coerente[94] con le informazioni contenute nei piani di gestione dei bacini idrografici[95].

148

Il regolamento (CE) n. 1974/2006[96] della Commissione indicava le misure che avrebbero potuto far parte di un programma di sviluppo rurale. Le più importanti misure utilizzate dai quattro Stati membri aventi un impatto positivo diretto sulla qualità delle acque sono:

— la misura 121 «Ammodernamento delle aziende agricole»: i quattro Stati membri[97] hanno usato questa misura per finanziare i bacini per lo stoccaggio del letame. Le relazioni annuali di attuazione che descrivono i progressi relativi alle misure non forniscono informazioni sul numero di strutture di stoccaggio e sui costi degli investimenti cofinanziati;

91 Il regolamento della Commissione stabilisce la riduzione, di norma, al 3 % dell'importo concesso. Gli Stati membri hanno la facoltà di non imporre alcuna riduzione, di ridurre il tasso all'1 % o di aumentarlo fino a un massimo del 5 %. Si applicano tassi più elevati in casi di ripetute inadempienze e nei casi in cui lo Stato membro giudichi intenzionali le inadempienze.

92 Cfr. relazione speciale n. 8/2008, paragrafo 69.

93 Ciascuno dei quattro Stati membri visitati disponeva di un programma di sviluppo rurale.

94 Un'osservazione analoga era stata formulata dalla Corte nella relazione speciale n. 4/2014, al paragrafo 52.

95 Mentre le valutazioni ambientali dei programmi di sviluppo rurale sono state redatte nel 2006, le analisi ambientali condotte nel contesto dei piani di gestione dei bacini idrografici dovevano essere completate entro il 22 dicembre 2004 (articolo 5 della direttiva quadro sulle acque).

96 Regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 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 368 del 23.12.2006, pag. 15).

97 In Romania, i bacini di stoccaggio sono generalmente messi a disposizione dalle autorità locali, che non erano ammissibili alle sovvenzioni erogate nell'ambito di un programma di sviluppo rurale.

— la misura 214 «Pagamenti agroambientali» (cfr. paragrafo 13): l'entità delle risorse finanziare assegnate nel periodo di programmazione 2007-2013[98] per questa misura varia a seconda degli Stati membri (cfr. ***tabella 8***);

— la misura 221 «Primo imboschimento[99] di superfici agricole»: questa misura non era prioritaria nei quattro Stati membri in quanto destinataria di risorse finanziarie molto modeste.

149

La Repubblica ceca e l'Ungheria hanno indicato[100] che anche la misura 211 «Indennità compensative degli svantaggi naturali a favore degli agricoltori delle zone montane» e/o la misura 212 «Indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali diverse dalle zone montane» contribuiscono alla qualità dell'acqua. Gli altri due Stati membri non hanno indicato informazioni riguardo a tali zone, anche se hanno speso anch'essi fondi nell'ambito di queste misure. La Corte ritiene che queste misure abbiano solo un impatto indiretto, in quanto il loro principale obiettivo è di garantire la continuazione dell'utilizzo agricolo dei terreni. La manutenzione non consente un miglioramento della situazione ambientale, ma in sua assenza se ne favorirebbe il deterioramento[101]. Nella Repubblica ceca, gli agricoltori ricevono sovvenzioni solo per il mantenimento dei pascoli. I pascoli hanno effetti maggiormente positivi[102] sulla qualità delle acque rispetto ai terreni coltivati. Ciononostante, in tutti i casi i pagamenti sono finalizzati a mantenere/preservare i paesaggi esistenti.

Tabella 8

Risorse finanziarie per la misura 214 «pagamenti agroambientali» al 31 dicembre 2014 (espresse in milioni di euro)

Stato membro	Dotazione (in percentuale dei fondi pubblici totali disponibili nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale)		Esecuzione del bilancio (in percentuale della dotazione della misura)	
Repubblica ceca	1 101,2	(30 %)	1 085,7	(99 %)
Ungheria	1 137,3	(22 %)	1 169,6	(103 %)
Romania	1 270,6	(14 %)	1 340,9	(106 %)
Slovacchia	390,2	(15 %)	357,3	(92 %)

Fonte: Relazioni di attuazione 2014 per i programmi di sviluppo rurale.

98 I quattro Stati membri hanno assegnato meno fondi alla misura equivalente nel periodo di programmazione 2014-2020, soprattutto la Slovacchia (63 % in meno) e l'Ungheria (43 % in meno).

99 In base ad un documento sulla qualità delle acque, «Water quality improvements from afforestation in an agricultural catchment in Denmark illustrated by the INCA model», a cura di A. Bastrup-Birk e P. Gundersen pubblicato su *Hydrology and Earth System Sciences*, 8(4), 764-777, un cambiamento dell'utilizzo dei terreni dall'agricoltura intensiva alla silvicoltura riduce in misura sostanziale la lisciviazione di nitrati nelle acque superficiali e sotterranee, in gran parte grazie all'interruzione dell'apporto di fertilizzanti e di liquami azotati.

100 Comunicazioni alla Commissione per l'indicatore predefinito «R6 — Superficie soggetta a una gestione efficace che ha contribuito con successo alla qualità dell'acqua»: Repubblica ceca: 844 717 ha (o 20 % dei terreni agricoli totali) e Ungheria 59 959 ha (o 1 % dei terreni agricoli totali).

101 Anche la Slovacchia ha comunicato 348 860 ha nell'ambito della misura 226 «Ricostituzione del potenziale produttivo forestale e interventi preventivi». Poiché il principale obiettivo è ripristinare le foreste danneggiate da calamità naturali e da incendi, l'impatto sulla qualità delle acque non è diretto in quanto non aumenta le superfici boschive.

102 I pascoli possono ridurre l'erosione del suolo. La qualità del suolo è anche generalmente migliore rispetto a quella dei terreni coltivati e consente una migliore e accresciuta infiltrazione delle acque piovane, riducendo così il dilavamento (che include i nutrienti presenti sulla superficie o nel suolo).

150

Nell'ambito della misura 214 «Pagamenti agroambientali», gli Stati membri hanno incluso un insieme di regimi diversi. I diversi regimi prevedono obblighi diversi e possono comportare la limitazione o il divieto di utilizzo di un fertilizzante o di un prodotto fitosanitario e/o norme sulla rotazione delle colture[103]. Gli obblighi che l'agricoltore si impegna a rispettare devono andare oltre quelli previsti in proposito dalla normativa applicabile, compresi i CGO o i BCAA (ad esempio, i requisiti relativi all'uso dei fertilizzanti devono essere più severi rispetto a quelli dei programmi d'azione nell'ambito della direttiva sui nitrati).

151

I regimi a cui gli agricoltori possono aderire volontariamente non hanno lo stesso successo presso gli agricoltori. La ***tabella 9*** riporta i regimi che hanno avuto maggiore successo, negli Stati membri in cui l'area che ha beneficiato del sostegno (in ha) a tale titolo nel periodo di programmazione 2007-2013 rappresentava oltre il 10 % dei terreni agricoli dello Stato membro alla fine del 2014. La tabella indica inoltre gli obblighi che gli agricoltori devono rispettare riguardo all'uso di fertilizzanti, uso di prodotti fitosanitari e norme di rotazione delle colture.

103 Cambiando colture si può ridurre o prevenire l'erosione del suolo.

Tabella 9

Percentuale di terreni agricoli e obblighi da rispettare nel quadro dei regimi agroambientali di maggiore successo al 31 dicembre 2014

Stato membro	Regime (e superficie sostenuta in ha[1] in % delle superfici agricole totali)		Obblighi da rispettare (elenco non esaustivo)
Repubblica ceca	Manutenzione dei pascoli	(16,5 %)	Per i due sotto-regimi più importanti: limitazione dell'apporto di azoto per uno ed eliminazione dei fertilizzanti minerali per l'altro
	Agricoltura biologica	(10,7 %)	Uso di soli fertilizzanti e prodotti fitosanitari autorizzati. Dal 2009, applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio[2].
Ungheria	Regime per la produzione agricola integrata	(11 %)	È richiesto un piano di gestione dei nutrienti[3]. Si applicano le norme per la rotazione delle colture. Uso di soli prodotti fitosanitari definiti ecocompatibili.
Romania	Pascoli di «elevato valore naturale» e agricoltura tradizionale	(22,2 %)	L'uso di pesticidi non è ammesso. L'uso di fertilizzanti minerali non è ammesso e vi sono limitazioni riguardo all'apporto di azoto dei fertilizzanti organici.
Slovacchia	Agricoltura ecocompatibile – regime di base	(18,4 %)	Uso solo di determinati fertilizzanti e prodotti fitosanitari. In base ai sottoregimi: non sono consentiti fertilizzanti minerali o vi sono limitazioni relative all'apporto di azoto.

1 La superficie considerata è la superficie totale soggetta agli impegni agroambientali. La stessa superficie può essere contata più volte se allo stesso terreno si applicano più obblighi. Non sono disponibili cifre per regime che escludano il doppio conteggio.

2 Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91 (GU L 189 del 20.7.2007, pag. 1), entrato in vigore l'1.1.2009.

3 Il principale obiettivo di un piano per la gestione dei nutrienti è di stabilire il quantitativo di fertilizzante necessario, in specifici momenti e in base alle caratteristiche del terreno, alle esigenze colturali, al clima ecc., per ottenere un uso ottimale del fertilizzante evitando così una eccessiva concimazione.

Fonte: Relazioni di attuazione 2014 per i programmi di sviluppo rurale.

152

Sulla base delle informazioni di cui dispone, la Corte stima che nei quattro Stati membri tra il 15 e il 30 % dei terreni agricoli sia soggetto a diversi impegni agroambientali positivi per la qualità delle acque nel periodo di programmazione 2007-2013. Tuttavia, in Repubblica ceca, Ungheria e Romania alcuni dei regimi più importanti includono i pascoli (cfr. ***tabella 9***). Questi regimi riguardano principalmente pascoli esistenti e anche se la manutenzione degli stessi non migliora lo stato dell'ambiente, in sua assenza la situazione esistente potrebbe peggiorare.

153

In linea con le disposizioni dell'articolo 39 del regolamento (CE) n. 1698/2005[104], gli agricoltori sono tenuti a rispettare gli impegni assunti nell'ambito del regime agroambientale per un periodo compreso tra cinque e sette anni. La scelta di continuare a rispettare impegni analoghi dopo il periodo di cinque-sette anni dipenderà da una serie di fattori, quali la disponibilità di aiuti finanziari, sotto forma di sovvenzioni, nonché da considerazioni relative alla redditività.

154

L'analisi della Corte sui diversi obblighi da rispettare ha evidenziato le seguenti carenze:

— nonostante l'importanza delle fasce tampone per la protezione delle acque, nessun regime agroambientale ha imposto fasce di dimensioni maggiori di quelle previste dalle BCAA (cfr. paragrafi 135 e ***riquadro 2***);

— le limitazioni all'uso dei fertilizzanti imposte dai regimi più importanti in Romania e Slovacchia (cfr. ***tabella 9***, regime di base per la Slovacchia) in termini di quantitativi di azoto per ettaro sono o molto simili (Romania) o superiori (Slovacchia) al quantitativo medio di azoto usato nel paese e quindi i benefici aggiuntivi per la qualità delle acque derivanti da tali regimi saranno probabilmente limitati;

— i regimi più importanti che contribuiscono a lottare contro l'erosione sono quelli relativi ai pascoli esistenti (cfr. paragrafo 152).

Il meccanismo volto a garantire il rispetto delle disposizioni nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale ha scarso effetto deterrente

155

I regimi nell'ambito della misura agroambientale includono una serie di disposizioni positive per la qualità delle acque, ma che saranno efficaci solo se correttamente applicate. In base al regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione[105], gli Stati membri sono tenuti a effettuare controlli amministrativi su tutte le domande di aiuto ricevute e controlli in loco riguardanti, in base al regime di aiuto, almeno il 5 % di tutti i beneficiari o della spesa.

156

Nella relazione annuale di attività per il 2014, la Commissione (direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale) ha espresso riserve riguardo alla garanzia[106] fornita dai sistemi di controllo sulla spesa per lo sviluppo rurale in Romania ed Ungheria.

104 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).

105 Articoli 11, 12 e 25 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).

106 Assicurazione che i sistemi di controllo predisposti danno le necessarie garanzie quanto alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti.

157

La Corte ritiene che i sistemi di controllo dell'UE per gli aiuti agroambientali non siano sufficientemente efficaci[107]. Ciò è dovuto principalmente al fatto che i) gli agricoltori sono scarsamente incentivati ad attenersi alle disposizioni in quanto i loro sforzi non sono premiati da effetti positivi immediati sulla loro azienda agricola, ii) la percentuale dei controlli in loco[108] è bassa e iii) il sistema sanzionatorio e le riduzioni degli aiuti non hanno un forte effetto deterrente[109].

Il principio «chi inquina paga» viene applicato solo in misura limitata all'inquinamento diffuso in agricoltura

Il principio «chi inquina paga» è di difficile applicazione

158

In base alla direttiva sulla responsabilità ambientale[110], la prevenzione e la riparazione del danno ambientale dovrebbero essere attuate applicando il principio «chi inquina paga»: l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale verrà considerato finanziariamente responsabile. La direttiva riconosce inoltre che la responsabilità civile non è uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a atti o omissioni di taluni singoli soggetti.

159

L'applicazione del principio «chi inquina paga» all'inquinamento diffuso in agricoltura pone dei problemi metodologici: da un lato è difficile individuare chi inquini e dall'altro è difficile stabilire un nesso causale tra una determinata pratica adottata da un agricoltore e il livello di inquinamento o il danno causati.

160

Nel contesto dell'agricoltura, l'introduzione di restrizioni agli agricoltori (come i requisiti imposti dai programmi d'azione sui nitrati) senza prevedere alcuna compensazione finanziaria è considerata un modo di applicare il principio «chi inquina paga». Invece, se gli agricoltori sono remunerati perché si impegnano volontariamente in attività di protezione ambientale, come nel caso della misura 214 «Pagamenti agroambientali», viene applicato più il principio «chi fa riceve» che quello «chi inquina paga».

161

Un modo per coprire i costi ambientali dovuti all'inquinamento («i costi dei danni ambientali») è applicare un adeguato sistema di sanzioni nei casi di mancato rispetto delle restrizioni imposte agli agricoltori. La Corte ha individuato una serie di debolezze a tale riguardo (cfr. paragrafi 120, 130, 144 e 157). La condizionalità può fornire una risposta utile, anche se solo parziale, al principio «chi inquina paga» in quanto le sanzioni non sono calcolate in base al costo del danno arrecato e possono pertanto rappresentare solo una frazione di tale costo. In molti casi le sanzioni non sono proporzionate alla gravità della violazione degli obblighi di condizionalità.

107 Cfr. relazione speciale n. 23/2014 «Errori nella spesa per lo sviluppo rurale: quali sono le cause e in che modo sono stati affrontati?» paragrafi 59, 62, 64 e 65 (http://eca.europa.eu).

108 Il tasso del 5 % (cfr. paragrafo 155) significa che, in media, un agricoltore ha la probabilità di essere controllato una volta ogni 20 anni.

109 In casi estremi, quando gli agricoltori non hanno rispettato nessuno degli obblighi e viene recuperato l'intero ammontare degli aiuti, gli agricoltori si trovano nella stessa situazione in cui si sarebbero trovati se non avessero assunto alcun impegno.

110 Secondo considerando della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (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).

162

Un altro modo di applicare il principio «chi inquina paga» e recuperare i costi e di usare strumenti economici (come le tasse ambientali sui fertilizzanti o sui prodotti fitosanitari). Sia la Slovacchia che la Repubblica ceca hanno previsto di analizzare l'uso di strumenti economici a tali fini, mentre né l'Ungheria né la Romania hanno menzionato l'eventuale utilizzo di tali strumenti nei loro piani di gestione dei bacini idrografici.

La Commissione non richiede agli Stati membri di provvedere al recupero dei costi dell'inquinamento diffuso

163

La direttiva quadro in materia di acque (articolo 9) introduce un adeguato contributo a carico dei vari settori di impiego dell'acqua[111] per il recupero dei costi dei servizi idrici[112]. Il rispetto dell'articolo 9 della direttiva è uno dei criteri per valutare la conformità a una specifica condizionalità ex ante prevista per il periodo di programmazione 2014-2020.

164

La Commissione ha valutato il rispetto dell'articolo 9 nel contesto dell'approvazione degli accordi di partenariato e, più specificamente per quanto riguarda l'agricoltura, nel contesto dell'approvazione dei programmi di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020. Per tutti i quattro Stati membri la Commissione ha rilevato che i costi derivanti dall'inquinamento diffuso prodotto dal settore agricolo dovrebbero essere calcolati e inclusi nell'analisi economica dei costi e del loro recupero, ma non richiede un piano d'azione per gli Stati membri che non recuperano i costi dell'inquinamento diffuso, o lo fanno solo in misura parziale.

165

In una comunicazione del 2015[113], la Commissione ha dichiarato che le misure volte a garantire il recupero dei costi ambientali e delle risorse sono limitate. La Commissione non ha però ancora emanato orientamenti sui possibili metodi per recuperare i costi né migliori pratiche al riguardo.

111 Sono comprese tutte le attività che hanno un significativo impatto sullo stato delle acque.

112 Il costo dei servizi idrici include i costi ambientali e i costi delle risorse. I costi ambientali sono i costi dei danni che l'uso delle risorse idriche provoca all'ambiente e agli ecosistemi e i costi derivanti dall'utilizzo dell'ambiente (ad esempio, la riduzione della qualità ecologica dei sistemi acquatici o la salinizzazione e la degradazione dei suoli produttivi). I costi delle risorse sono i costi delle opportunità perse per altri usi a seguito dello sfruttamento delle risorse al di là del ritmo naturale di ricostituzione o di recupero (legato ad esempio all'eccessiva estrazione di acqua).

113 COM(2015) 120 *final* del 9 marzo2015, «Direttiva quadro Acque e direttiva Alluvioni: azioni a favore del "buono stato" delle acque unionali e della riduzione dei rischi di alluvioni».

Conclusioni e raccomandazioni

166

Resta ancora strada da percorrere perché i quattro Stati membri riescano a conseguire una buona qualità delle acque superficiali, il principale obiettivo della direttiva quadro in materia di acque. Essi dovranno accrescere gli sforzi profusi per accelerare i progressi sul fronte della qualità delle acque.

Il ricorso ai piani di gestione dei bacini idrografici quale strumento per conseguire una migliore qualità delle acque

167

L'introduzione del piano di gestione dei bacini idrografici quale strumento di gestione integrata delle acque era uno dei punti di forza della direttiva quadro in materia di acque del 2000; nella pratica, però, i piani presentano carenze nell'individuazione delle pressioni dell'inquinamento e nella definizione delle misure correttive.

168

Dal raffronto dei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 con i rispettivi progetti di aggiornamento del 2015 per i quattro Stati membri è emerso che il miglioramento dello stato ecologico e chimico dei corpi idrici è stato modesto. La Corte osserva tuttavia che, data l'applicazione della regola «fuori uno, fuori tutti», i progressi relativi ai singoli elementi che definiscono lo stato potrebbero non essere visibili[114]. C'era da aspettarsi un livello di miglioramento così basso alla luce del numero elevato di corpi idrici esentati dalla scadenza del 2015 per il conseguimento di uno stato soddisfacente (cfr. paragrafi 26-27 e 45-46).

169

Le carenze dei sistemi di monitoraggio dei quattro Stati membri hanno fatto sì che fossero insufficienti i dati sul tipo e sulle fonti di inquinamento che hanno causato il mancato raggiungimento di un buono stato nonché sull'importanza relativa delle diverse fonti di inquinamento. La comparabilità dei dati ha inoltre risentito del fatto che vi erano differenze considerevoli fra i quattro Stati membri circa il numero di inquinanti fisico-chimici specifici valutati. L'assenza di dati esaustivi ostacola l'individuazione di misure mirate ed economicamente efficienti (cfr. paragrafi 28-32).

170

Gli Stati membri hanno mostrato poca ambizione per quanto concerne l'individuazione di misure per correggere la situazione e, pertanto, i piani di gestione dei bacini idrografici hanno fornito un valore aggiunto limitato al riguardo (cfr. paragrafi 33-41), in quanto:

— sono incentrati sulle «misure di base», ossia sull'attuazione della normativa esistente (direttive UE) e

— le «altre misure di base» e le «misure integrative» non riguardano tutte le problematiche di inquinamento, non comprendono una valutazione dell'opportunità offerta da alcuni strumenti oppure il loro campo d'applicazione non è chiaro.

114 Lo stato finale di un corpo idrico è determinato dal peggiore elemento rilevato nel processo di valutazione.

171
Inoltre, nel migliore dei casi gli effetti attesi dalle varie misure sono solo parzialmente indicati nei piani di gestione dei bacini idrografici. Le informazioni sull'ammontare dei fondi necessari all'attuazione delle misure nonché sulla loro probabile disponibilità sono incomplete. Il coordinamento tra chi predispone i piani di gestione dei bacini idrografici e chi approva e assegna i fondi non è stato assicurato sempre (cfr. paragrafi 42-44).

172
La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, ha sviluppato orientamenti per l'applicazione della direttiva quadro in materia di acque. Ha presentato inoltre, in svariate comunicazioni, raccomandazioni specifiche per Stato membro in merito ai piani di gestione dei bacini idrografici del 2009. La Commissione non ha avviato nei confronti dei quattro Stati membri procedure di infrazione per le carenze rilevate nei piani del 2009. Le azioni specificate nei programmi operativi per il periodo 2014-2020 in seguito al mancato rispetto della condizionalità ex ante applicabile non coprivano queste carenze nella loro totalità. La Commissione confida invece nella buona volontà e nell'impegno degli Stati membri ad accrescere gli sforzi profusi sulla base delle richieste annotate nei verbali delle riunioni bilaterali. I progetti di piani di gestione dei bacini idrografici del 2015 presentano ancora un numero elevato di esenzioni dal limite ultimo per il conseguimento di un buono stato e permangono molte delle carenze rilevate dalla Corte e dalla Commissione sull'individuazione di misure appropriate (cfr. paragrafi 47-50).

Raccomandazione 1

La Commissione dovrebbe:

a) fornire orientamenti per una predisposizione di relazioni più differenziate sui progressi compiuti sul fronte della qualità delle acque, che attualmente potrebbero non essere visibili a causa dell'applicazione della regola «fuori uno, fuori tutti»;

b) promuovere la comparabilità dei dati, riducendo ad esempio le discrepanze nel numero di sostanze fisico-chimiche valutate ai fini dello stato ecologico;

c) continuare a monitorare i progressi compiuti dagli Stati membri nel conseguire una buona qualità delle acque, obiettivo della direttiva quadro in materia di acque.

Gli Stati membri dovrebbero:

d) assicurare un valido monitoraggio della qualità delle acque per disporre di informazioni accurate sulla situazione e sull'origine dell'inquinamento per corpo idrico, in modo da consentire una migliore calibrazione e accrescere l'efficienza economica delle azioni correttive. Per l'attività agricola, ad esempio, ciò potrebbe equivalere a trovare una combinazione efficace di misure obbligatorie e volontarie;

e) fornire nei rispettivi piani di gestione dei bacini idrografici: i) chiare motivazioni per l'uso di esenzioni dalle scadenze previste dalla direttiva quadro in materia di acque, ii) informazioni sulle modalità di finanziamento delle misure e iii) informazioni sull'impatto atteso delle misure;

f) assicurare il coordinamento fra gli organismi che definiscono le misure dei piani di gestione dei bacini idrografici e gli organismi che approvano il finanziamento dei progetti.

Attuazione delle misure per ridurre l'inquinamento da acque reflue urbane e industriali

173

Gli Stati membri hanno compiuto progressi nell'eliminare l'inquinamento organico e da nutrienti nelle acque reflue emesse da impianti di trattamento delle acque reflue urbane. Tuttavia, gli strumenti a disposizione per ridurre l'inquinamento nelle acque reflue, come il meccanismo volto a garantire l'applicazione e la tassa sull'inquinamento delle risorse idriche, non sono stati utilizzati al meglio.

Agglomerati

174

Per quanto concerne l'attuazione della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane (cfr. paragrafi 53-65), la «misura di base» riguardante l'inquinamento causato dagli agglomerati, sono stati compiuti progressi nella raccolta delle acque reflue (è aumentato cioè il numero di abitazioni private allacciate a una rete fognaria e a un impianto di trattamento) e nel trattamento adeguato delle acque reflue. Tutti i quattro Stati membri, tuttavia, registravano ritardi rispetto alle scadenze intermedie o finali stabilite per l'attuazione della direttiva (cfr. anche le conclusioni e raccomandazioni formulate nella relazione speciale n. 2/2015).

175

Nei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 mancavano informazioni sulle «altre misure di base» e sulle «misure integrative» necessarie per i corpi idrici che non hanno raggiunto uno stato soddisfacente:

— per le acque reflue non ancora convogliate a un impianto di trattamento non c'erano indicazioni sulle modalità di gestione del carico (il carico degli agglomerati con 2 000 a.e. o più, destinato a sistemi individuali e il carico degli agglomerati con meno di 2 000 a.e.) (cfr. paragrafi 58-60);

— non viene indicato quali impianti di trattamento delle acque reflue urbane necessitino di limiti di emissione più rigidi (ad eccezione del piano rumeno) (cfr. paragrafi 66-68);

— la questione dei microinquinanti non è stata affrontata. Nei quattro Stati membri non sussiste alcuna disposizione giuridica dell'UE né nazionale per i limiti di emissione (cfr. paragrafi 69-70).

176

Quanto al meccanismo volto a garantire l'applicazione, la Corte conclude che il sistema dei controlli interni a cura degli operatori degli impianti di trattamento delle acque reflue sui propri effluenti è stato nel complesso soddisfacente. Mostra tuttavia debolezze il sistema di ispezione pubblica, in quanto la frequenza dei controlli non è prescritta e in alcuni Stati membri è stata bassa (Slovacchia) o non ha potuto essere valutata (Ungheria). Inoltre, in Romania i controlli hanno un effetto deterrente limitato, poiché si preferisce emanare avvertimenti che comminare ammende quando i limiti sono superati (cfr. paragrafi 71-78).

177

In applicazione del principio «chi inquina paga», gli sversatori di acque reflue sono tenuti al pagamento di una tassa sull'inquinamento delle risorse idriche, ma con alcune eccezioni in Repubblica ceca, Romania e Slovacchia. La tassa non è dovuta per tutti i parametri che rispecchiano l'inquinamento organico e da nutrienti e il relativo importo per inquinante (per quantitativo sversato espresso in mg/l) varia notevolmente fra i quattro Stati membri. Nella Repubblica ceca e in Slovacchia la tassa può servire da incentivo al rispetto dei limiti di emissione fissati nelle autorizzazioni per alcuni parametri (in quanto non è dovuta alcuna imposta in caso di osservanza), mentre in Ungheria e talvolta in Romania l'imposta può servire da incentivo a superare i limiti di emissione per i parametri soggetti a imposta. L'effettiva funzione di incentivo dipende dagli importi dovuti: nessuno dei piani di gestione dei bacini idrografici ha valutato l'effetto deterrente (cfr. paragrafi 79-82).

Stabilimenti industriali

178

Determinate categorie di stabilimenti industriali ricadono nell'ambito di applicazione della direttiva sulle emissioni industriali («misura di base»). Nelle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili che vengono adottate dalla Commissione per tipo di industria sono indicati i limiti di emissione. A fine 2015, solo sette di tali conclusioni erano state adottate (cfr. paragrafo 85).

179

Nei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 mancavano «altre misure di base» e «misure integrative» per i corpi idrici che non hanno raggiunto uno stato soddisfacente: non vi era alcuna misura mirata a inquinanti specifici o a sversatori specifici (come un'indicazione di sostanze e limiti specifici da riportare nelle autorizzazioni allo scarico). Ungheria e Slovacchia hanno tuttavia previsto come misure, nei piani di gestione dei bacini idrografici, l'esame delle procedure per il rilascio delle autorizzazioni o delle autorizzazioni specifiche. A giudizio della Corte, però, tale esame non è stato efficace a causa di varie debolezze od omissioni (cfr. paragrafi 87-92).

180

La Corte conclude che (cfr. paragrafi 89-91):

— per la fissazione dei limiti di emissione, le autorità competenti dipendono in una certa misura dalle informazioni fornite dagli sversatori stessi. È questo il caso in cui, in particolare, le disposizioni giuridiche nazionali fissano soltanto limiti orientativi o non ne fissano affatto;

— le autorizzazioni allo scarico degli impianti di trattamento delle acque reflue destinatari di acque reflue industriali prevedono solo in alcuni casi limiti per inquinanti diversi dalle sostanze organiche e dai nutrienti.

181
Quanto al meccanismo volto a garantire il rispetto delle disposizioni, sono condotte poche ispezioni pubbliche per quanto riguarda lo scarico indiretto, ossia mediante una rete fognaria pubblica, da parte degli stabilimenti che non ricadono nell'ambito della direttiva sulle emissioni industriali. Invece, nella maggioranza dei casi (85 % del campione di 28 impianti di trattamento controllati) gli operatori degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane hanno eseguito controlli in loco presso i siti degli stabilimenti industriali. Ciò nonostante, le ammende comminate in Repubblica ceca e Slovacchia hanno probabilmente un limitato effetto deterrente. Quanto alle ispezioni sugli sversatori diretti, la situazione è analoga a quella descritta al paragrafo 176 (ispezioni condotte presso gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane) (cfr. paragrafi 93-97).

182
La tassa sull'inquinamento delle risorse idriche solo in rari casi può servire da incentivo al rispetto o al superamento dei limiti di emissione fissati nelle autorizzazioni, in quanto è dovuta soltanto per un numero limitato di inquinanti (sostanze organiche, nutrienti e alcuni metalli pesanti) (cfr. paragrafo 98).

Raccomandazione 2

La Commissione dovrebbe:

a) valutare come meglio fissare criteri vincolanti perché risultino efficaci le ispezioni condotte dagli Stati membri presso gli impianti di trattamento delle acque reflue che non ricadono nell'ambito della direttiva sulle emissioni industriali.

Gli Stati membri dovrebbero:

b) indicare per quali corpi idrici, in ragione della loro qualità insoddisfacente, sono necessarie misure per sversatori specifici. Per gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane, vi rientrerà la fissazione, nelle autorizzazioni, di limiti di emissione più rigidi di quelli stabiliti per legge per i parametri di inquinamento organico e da nutrienti e la fissazione di limiti per sostanze prioritarie e altre sostanze chimiche o microinquinanti;

c) valutare e assicurare l'efficacia dei meccanismi volti a garantire l'applicazione, in particolare la copertura da raggiungere e l'effetto deterrente delle sanzioni irrogate;

d) valutare il potenziale impiego della tassa sull'inquinamento delle risorse idriche come strumento economico e come modalità di applicazione del principio «chi inquina paga», almeno per le principali sostanze aventi ricadute negative sulla qualità delle acque.

Attuazione delle misure per affrontare l'inquinamento diffuso prodotto dall'attività agricola

183
In generale, gli Stati membri hanno applicato in modo migliore la direttiva sui nitrati, ma sono stati restii a ricorrere pienamente agli strumenti messi a disposizione, come i meccanismi volti a garantire l'applicazione, le norme BCAA nell'ambito della condizionalità, le misure di sviluppo rurale e il principio «chi inquina paga».

184
Quanto all'attuazione della direttiva sui nitrati, la principale «misura di base» riguardante l'inquinamento dovuto all'attività agricola, la Repubblica ceca, l'Ungheria e la Romania hanno progressivamente inasprito i requisiti che gli agricoltori dovevano rispettare nelle zone vulnerabili ai nitrati. Ciò è ascrivibile principalmente all'azione della Commissione. La Slovacchia non ha seguito in misura sufficiente i suggerimenti della Commissione e pertanto, nel 2012, quest'ultima ha avviato una procedura di infrazione nei suoi confronti (cfr. paragrafi 101-110).

185
Ciò detto, nonostante i miglioramenti in tre Stati membri, vi è margine per un ulteriore inasprimento dei requisiti (cfr. paragrafi 111-115).

186
L'andamento tendenziale dell'eutrofizzazione non può essere valutato a causa della non comparabilità degli insiemi di dati. La Corte osserva che il periodo di riferimento delle relazioni in base alla direttiva sui nitrati non coincide con quello della direttiva quadro in materia di acque (cfr. paragrafi 113-114).

187
Quanto alle «altre misure di base» e alle «misure integrative» (cfr. paragrafi 123-129 e 135-137), la Corte conclude che:

— le misure concernenti l'impiego dei pesticidi erano vaghe o facevano riferimento ai piani di azione contro i pesticidi. In detti piani, però, mancavano in parte obiettivi quantificati, scadenze per l'attuazione e informazioni sui fondi necessari per l'attuazione delle misure. A metà 2015, la Commissione non aveva avviato alcuna procedura di infrazione per le carenze ivi presenti;

— vi è la possibilità di inasprire le norme BCAA e i «requisiti minimi» nell'ambito dello sviluppo rurale. La Commissione non valuta sistematicamente l'adeguatezza dei requisiti in termini di efficacia ai fini del conseguimento degli obiettivi della politica dell'UE in materia di acque, di cui verifica soltanto l'esistenza e la pertinenza;

— gli Stati membri non hanno fissato limiti quantitativi per il fertilizzante al fosforo utilizzato sui terreni (kg/ha);

— gli Stati membri si avvalgono principalmente di misure agroambientali a carattere volontario.

188

Le potenzialità dello sviluppo rurale di affrontare i problemi della qualità delle risorse idriche non sono pienamente sfruttate (cfr. paragrafi 145-154):

— i terreni agricoli soggetti a impegni agroambientali atti a favorire la qualità delle acque variavano dal 15 al 30 % nel periodo di programmazione 2007-2013. Per la maggior parte, tuttavia, si tratta di impegni assunti dagli agricoltori circa il mantenimento di pascoli esistenti. Si tratta di un fattore positivo, che però non determina un miglioramento della qualità delle acque. Inoltre, dal momento che ci si deve attenere a tali obblighi soltanto per un periodo da cinque a sette anni, non viene necessariamente assicurato l'impatto a lungo termine sulla qualità delle acque;

— le limitazioni alla quantità di fertilizzante a base di azoto applicata per ettaro di terreno sono prossime o superiori al quantitativo medio applicato in Romania e Slovacchia; pertanto, è probabile che i benefici aggiuntivi per la qualità delle acque siano modesti.

189

Un agricoltore può essere soggetto a tutto un insieme di meccanismi volti a garantire il rispetto delle disposizioni: controlli di condizionalità in base alla disciplina dell'UE e controlli sui pagamenti per lo sviluppo rurale nonché «controlli nazionali» ai sensi della direttiva sui nitrati e nel settore dei prodotti fitosanitari (cfr. paragrafi 116-122, 130-132, 138-144 e 155-157). Tutti questi controlli risentono di limiti intrinsechi, quali elementi probatori importanti sotto forma di autodichiarazioni degli agricoltori stessi. Inoltre:

— l'effetto deterrente è limitato per la condizionalità e i controlli nell'ambito dello sviluppo rurale. Ciò è dovuto principalmente alla loro impostazione: la bassa copertura (rispettivamente 1 % e 5 %) e le sanzioni (riduzione degli aiuti), che sono inferiori al costo del rispetto delle norme. I «controlli nazionali» ai sensi della direttiva sui nitrati presentano debolezze analoghe;

— tutti gli Stati membri visitati, eccetto la Slovacchia, hanno indicato nei propri piani di azione contro i pesticidi l'esigenza di rafforzare i meccanismi volti a far rispettare gli obblighi in materia di pesticidi. Al momento dell'audit, i quattro Stati membri non hanno specificato la copertura da raggiungere con i propri controlli né le ammende per tutte le tipologie di infrazione.

190
Inoltre, il principio della difesa integrata diventerà un requisito obbligatorio nell'ambito della condizionalità solo quando si saranno compiuti progressi in settori quali orientamenti, qualifiche professionali e definizioni dei requisiti verificabili (cfr. paragrafo 131).

191
L'applicazione del principio «chi inquina paga» all'inquinamento diffuso causato dall'attività agricola pone problemi metodologici. L'imposizione di obblighi agli agricoltori senza fornire una compensazione finanziaria (come nel caso dei programmi di azione relativi ai nitrati) è generalmente considerata una modalità di attuazione del principio «chi inquina paga». L'applicazione di sanzioni in caso di inosservanza può compensare i costi provocati dall'inquinamento. La Corte, tuttavia, ha individuato una serie di carenze in merito all'uso delle ammende. Un altro modo di applicare il principio è il ricorso a tasse ambientali (come la tasse sui fertilizzanti o sui pesticidi), ricorso che la Repubblica ceca e la Slovacchia intendono studiare. La Commissione non ha chiesto ai quattro Stati membri di adottare azioni specifiche per assicurare il recupero dei costi, né ha emanato orientamenti sui possibili metodi di recupero dei costi (cfr. paragrafi 158-165).

Raccomandazione 3

La Commissione dovrebbe:

a) continuare ad adoperarsi affinché gli Stati membri utilizzino al meglio i requisiti previsti dai programmi di azione in materia di nitrati e attuino i piani di azione contro i pesticidi in tempi ragionevoli;

b) valutare sistematicamente non solo l'esistenza, ma anche l'adeguatezza delle norme BCAA e dei requisiti minimi adottati dagli Stati membri;

c) considerare l'introduzione dell'obbligo di fissare limiti alla quantità di fosforo utilizzata sui terreni, come avviene per l'azoto;

d) ridurre la possibilità di doppie relazioni da parte degli Stati membri sullo stato di eutrofizzazione, provvedendo ad allineare i requisiti al riguardo ai sensi della direttiva sui nitrati e della direttiva quadro in materia di acque, nonché promuovere l'uso degli orientamenti del 2009 sulla valutazione dell'eutrofizzazione, in modo che siano impiegati i medesimi parametri di valutazione ai sensi di entrambe le direttive;

e) fornire orientamenti sui possibili metodi di recupero dei costi nell'ambito dell'inquinamento diffuso.

Gli Stati membri dovrebbero:

f) fissare requisiti nei piani di azione relativi ai nitrati e ai pesticidi, nell'ambito delle norme BCAA e per i pagamenti agroambientali, che siano sufficientemente ambiziosi da conseguire una riduzione dell'apporto di fertilizzanti e pesticidi e un'adeguata difesa dall'erosione;

g) valutare il potenziale impiego di strumenti economici (quali tasse ambientali) come incentivo alla riduzione dell'inquinamento e come modalità di applicazione del principio «chi inquina paga».

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero individuare, sulla base di un inventario dei meccanismi volti a garantire l'applicazione (a livello sia di UE sia nazionale), i modi per semplificare l'impostazione e la realizzazione dei controlli e per assicurarne l'efficacia.

La presente relazione è stata approvata dalla Sezione II, presieduta da Henri GRETHEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 9 dicembre 2015.

Per la Corte dei conti europea

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Allegato I

Carta del distretto del bacino idrografico del Danubio

© Commissione internazionale per la protezione del Danubio (ICPDR).

Allegato II

Inquinamento dei corpi idrici superficiali
(piani di gestione dei bacini idrografici del 2009)

1. Percentuale dei corpi idrici superficiali soggetti a diverse fonti di inquinamento

Fonti di inquinamento	Repubblica ceca	Ungheria	Romania	Slovacchia
Fonti puntuali	46 %	19 %	8 %	Dati non disponibili
Fonti diffuse	61 %	25 %	32 %	Dati non disponibili

Fonte: Informazioni fornite dagli Stati membri attraverso il WISE.

2. Percentuale dei corpi idrici superficiali soggetti a diverse tipi di inquinamento

Tipo di inquinamento	Repubblica ceca	Ungheria	Romania	Slovacchia
Arricchimento organico	31 %	27 %	13 %	Dati non disponibili
Arricchimento di nutrienti	61 %	45 %	32 %	Dati non disponibili
Contaminazione da sostanze prioritarie o altri inquinanti specifici	31 %	2 %	4 %	Dati non disponibili

Fonte: Informazioni fornite dagli Stati membri attraverso il WISE.

Allegato III

Valori limite di emissione stabiliti dalla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane

Parametri	Concentrazione	Percentuale di riduzione minima[2]
Trattamento secondario		
Fabbisogno biologico di ossigeno (BOD_5)	25 mg/l	70-90
Richiesta chimica di ossigeno (COD)	125 mg/l	75
Solidi sospesi totali (TSS)	35 mg/l 60 mg/l (per agglomerati tra 2 000 e 10 000 a.e.)	90 70 (per agglomerati tra 2 000 e 10 000 a.e.)
Trattamento avanzato		
Fosforo totale (P_{tot})	2 mg/l (per agglomerati tra 10 000 e 100 000 a.e.) 1 mg/l (per agglomerati di oltre 100 000 a.e.)	80
Azoto totale[1] (N_{tot})	15 mg/l (per agglomerati tra 10 000 e 100 000 a.e.) 10 mg/l (per agglomerati di oltre 100 000 a.e.)	70-80

1 Per azoto totale si intende la somma dell'azoto totale calcolato secondo il metodo Kjeldahl (N organico + NH_3), dell'azoto contenuto nei nitrati (NO_3) e dell'azoto contenuto nei nitriti (NO_2).

2 Riduzione in rapporto al carico dell'affluente.

Allegato IV

Tassa sull'inquinamento delle risorse idriche: importo per sostanza inquinante (in euro[1]/t)

Sostanze inquinanti	Repubblica ceca	Ungheria	Romania	Slovacchia
COD	576,9	285,2	10,4	199,2
BOD_5	—	—	10,4	—
TSS	72,1	—	2,5	99,6
P_{tot}	2 523,9	4 753,8	41,5	3 319,4
N_{tot}	—	—	41,5	497,9
N_{inorg}	1 081,7	570,5	—	—
N-NH4 (azoto ammoniacale)	—	—	41,5	497,9
Hg (mercurio)	721 110,5	697 217,5	10 384,1	497 908,8
Sali inorganici disciolti	18,0	—	—	16,6
Cd (cadmio)	144 222,1	139 443,5	10 384,1	99 581,8
AOX (alogeni organici adsorbibili)	10 816,7	—	—	6 638,8
Cr (cromo)	—	27 888,7	2 596,0	—
Ni (nichel)	—	27 888,7	2 596,0	—
Pb (piombo)	—	27 888,7	2 596,0	—
Cu (rame)	—	13 944,3	2 596,0	—
Zn (zinco)	—	—	124,57	—
Fenoli	—	—	41,51	—
As (arsenico)	—	—	8 074,5	—
Co (cobalto)	—	—	124,6	—
	—	—	e altri[2]	—

1 Gli importi in CZK, HUF e RON sono stati convertiti in euro al tasso di cambio del 31.12.2014.

2 In Romania la tassa si paga per i seguenti gruppi di sostanze inquinanti: i) indicatori chimici generici (22), ii) indicatori chimici specifici (11), iii) indicatori chimici tossici e fortemente tossici (9) e iv) indicatori batteriologici (2). Non tutti i nomi sono indicati nella tabella.

Fonte: Analisi della legislazione nazionale condotta dalla Corte.

Allegato V

Valori limite di emissione specificati nelle disposizioni legislative nazionali

La tabella seguente presenta una sintesi di valori limite di emissione inclusi nelle disposizioni legislative nazionali per un determinato numero di sostanze.

(in mg/l)

Scarico diretto				
	Repubblica ceca (viene indicato un intervallo, in quanto i limiti dipendono dal tipo di attività)	**Ungheria** (valori minimi e massimi)[2]	**Romania**	**Slovacchia** (viene indicato un intervallo, in quanto i limiti dipendono dal tipo di attività)
Arsenico e composti	0,5-1,5	0,1-1	0,1	0,1-1
Rame e composti	0,5-1	0,1-4	0,1	0,5-1
Zinco e composti	2-3	0,5-10	0,5	1,5-3
Cromo e composti	0,1-1	0,2-2	1	0,5-2
Alogeni organici assorbibili	0,5-5	0,1-7	—	0,1-2
Cadmio e composti	0,2	0,005-0,3	0,2	0,05-0,2
Piombo e composti	0,5-1	0,05-0,4	0,2	0,2-1,5
Mercurio e composti	0,01-0,05	0,001-0,08	0,05	0,03-0,1
Nichel e composti	0,5-0,8	0,1-2	0,5	0,5-0,8
Benzo(g,h,i)perilene[1]	Limiti per PAH: 0,01	0,015-0,03	—	Limiti per PAH: 0,01
Scarico indiretto				
	Repubblica ceca (limiti suggeriti)	**Ungheria** (deflussi non temporanei)	**Romania**	**Slovacchia** (limiti suggeriti)
Arsenico e composti	0,2	0,2	—	0,2
Rame e composti	1	2	0,2	1
Zinco e composti	2	2	1	2
Cromo e composti	0,3	1	1,5	0,8
Cadmio e composti	0,1	0,1	0,3	0,1
Piombo e composti	0,1	0,2	0,5	0,3
Mercurio e composti	0,05	0,05	Non consentiti	0,05
Nichel e composti	0,1	1	1	0,2

1 Il benzo(g,h,i)perilene è un idrocarburo policiclico aromatico (PAH).

2 La legge ungherese stabilisce valori limite per tipo di attività (limiti tecnologici) e limiti territoriali (in funzione del tipo di corpo idrico recettore). L'autorità che rilascia l'autorizzazione può discostarsi da questi limiti ma deve rispettare i valori minimi e massimi per sostanza stabiliti dalla normativa.

Risposte della Commissione

Sintesi

V
Nel 2015 la Commissione e gli Stati membri hanno elaborato il documento di orientamento sulla strategia comune di attuazione «Communicating progress towards good status in the second River Basin Management Plan (RBMP)» (Comunicare i progressi compiuti verso il conseguimento di un buono stato nel secondo piano di gestione dei bacini idrografici) al fine di consentire la rendicontazione sui miglioramenti parziali in materia di qualità delle acque[1].

VI
La Commissione ritiene che i piani del 2009 apportino un notevole valore aggiunto. Ad esempio, per la prima volta viene presentata una panoramica di tutte *le pressioni e gli impatti* rilevanti nel bacino (anche a livello internazionale nel piano internazionale per il Danubio), compresa l'individuazione dei tipi e delle fonti di inquinamento.

La Commissione concorda tuttavia sulla mancanza di ambizione in termini di *misure*, in quanto il primo piano si focalizzava principalmente su misure di base.

VII
Importanti atti legislativi dell'UE in materia di protezione delle acque unionali dall'inquinamento agricolo, come la direttiva sui nitrati o il regolamento sui pesticidi, fanno parte della condizionalità fin dagli inizi nel 2005. Per quanto riguarda il fosforo e i pesticidi, in alcuni Stati membri sono contemplati dai criteri di gestione obbligatori (CGO) relativamente alla legislazione UE attualmente applicata. In alcuni Stati membri, i piani d'azione relativi alla direttiva sui nitrati includono i criteri per il fosforo e tale direttiva rientra nell'ambito della condizionalità.

X
Un ampio sostegno all'attuazione è stato sviluppato a partire dal 2001 nell'ambito della strategia comune di attuazione, processo guidato dalla Commissione e dagli Stati membri.

1 «Indicators to communicate progress towards good status» (Indicatori per comunicare i progressi verso un buono stato). Strategia comune di attuazione per la direttiva quadro in materia di acque. Adottata dai direttori responsabili delle risorse idriche il 25 novembre 2015.

Nel contesto di tale strategia, la Commissione e gli Stati membri negli ultimi anni hanno lavorato molto intensamente alla questione del recupero dei costi. Esistono orientamenti per il calcolo dei costi ambientali e delle risorse. I recenti tentativi di integrare questi orientamenti nella strategia comune di attuazione hanno fallito a causa della divergenza di opinioni tra Stati membri e Commissione. È possibile che nel programma di lavoro della strategia per il 2016-2018 attualmente in discussione sarà dato ulteriore spazio a questo aspetto.

Introduzione

13 Secondo trattino
La misura agroambientale può essere applicata per affrontare varie questioni ambientali e climatiche, tra cui la qualità delle acque.

Una delle caratteristiche di tale misura è una forte interconnessione tra le varie operazioni e azioni volte a produrre benefici ambientali. Ciò significa che un'operazione incentrata principalmente sulla biodiversità può recare benefici anche a altre risorse naturali come il suolo e l'acqua, seppure in maniera più indiretta.

Questo duplice effetto riflette spesso l'idea che la misura persegua obiettivi primari (e secondari), secondo le principali esigenze e questioni ambientali individuate nell'analisi SWOT. È pertanto necessario prendere in considerazione tali effetti diretti e indiretti quando si vaglia il contributo del bilancio totale assegnato alla misura agroambientale a favore degli obiettivi della politica in materia di acque.

15
Dal 2005 la condizionalità integra importanti disposizioni legislative relative a questioni quali la protezione dell'ambiente, tra cui la qualità delle acque, nel quadro della politica agricola comune (PAC). Oltre alla condizionalità, esistono altri strumenti della PAC altrettanto importanti che promuovono un'agricoltura sostenibile vantaggiosa per il clima e l'ambiente, ivi compresa la qualità delle acque, come ad esempio la componente obbligatoria di «inverdimento» insita nel meccanismo dei pagamenti diretti e applicabile nel corso del periodo finanziario 2014-2020 o il sistema di consulenza aziendale avente come portata obbligatoria la direttiva quadro in materia di acque e la direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi, nonché i pagamenti agroambientali.

Estensione e approccio dell'audit

20
Visto l'elevato numero di corpi idrici non in buone condizioni a causa degli impatti idromorfologici, le sole misure di riduzione dell'inquinamento non sono sufficienti a conseguire un buono stato.

Osservazioni

23
La Commissione concorda sulla possibilità che il principio del «fuori uno, fuori tutti» possa celare i parziali miglioramenti della qualità delle acque.

Tale principio riflette l'approccio integrato alla gestione delle risorse idriche alla base della direttiva quadro in materia di acque, che tiene conto di tutte le pressioni e gli impatti sulle risorse idriche. L'obiettivo è quello di garantire che la qualità delle acque sia classificata come buona solo se lo è veramente e non se sono buoni solo un certo numero di elementi/parametri di qualità. Ad esempio, se un corpo idrico presenta un grave problema di inquinamento causato da uno specifico inquinante, l'eliminazione di tutti gli altri inquinanti potrebbe far compiere progressi verso il buono stato (forse anche progressi significativi) ma l'acqua non potrà essere considerata pulita fino a quando il problema relativo a tale specifico inquinante non sarà risolto.

Nel 2015 la Commissione e gli Stati membri hanno elaborato un documento di orientamento sulla strategia comune di attuazione «Communicating progress towards good status in the second River Basin Management Plan (RBMP)» (Comunicare i progressi compiuti verso il conseguimento di un buono stato nel secondo piano di gestione dei bacini idrografici) al fine di consentire la rendicontazione sui miglioramenti parziali in materia di qualità delle acque[2].

27
La Commissione ritiene che le valutazioni dello stato contenute nei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 e del 2015 non siano necessariamente direttamente comparabili. In molti casi i quadri di valutazione dello stato delle acque utilizzati nei piani di gestione del 2009 presentavano notevoli limitazioni. Ad esempio, al momento della pubblicazione dei primi piani non erano ancora stati sviluppati metodi per tutti gli elementi di qualità biologica (è il caso dell'Ungheria, della Romania e della Slovacchia). Sono state rilevate anche alcune carenze in materia di monitoraggio (ad es. nella Repubblica ceca). Maggiori dettagli sulle lacune sono disponibili nella relazione sull'attuazione della direttiva quadro in materia di acque della Commissione. Pertanto i risultati di questa analisi devono essere trattati con cautela.

29
La Commissione ritiene che il numero variabile delle sostanze di cui viene valutato lo stato ecologico in linea di principio non sia necessariamente indice di cattiva applicazione. Le sostanze devono essere utilizzate per la classificazione solo se rilevanti, vale a dire se comportano il rischio di mancato raggiungimento del buono stato di quel particolare bacino. Il numero delle sostanze che espongono a tale rischio dipende molto dalle pressioni esistenti. Questo spiega le differenze nel numero di sostanze oggetto di valutazione.

La Commissione ritiene tuttavia che il numero delle sostanze utilizzate da alcuni Stati membri sia stato troppo basso perché non sono state identificate correttamente le sostanze rilevanti e il monitoraggio è stato insufficiente. Se la direttiva fosse stata attuata a dovere le sostanze rilevanti sarebbero state prese in considerazione e la classificazione sarebbe attendibile. Questa problematica è stata affrontata dalla Commissione nella relazione sull'attuazione e discussa con gli Stati membri interessati. La Commissione si aspetta che i secondi piani di gestione dei bacini idrografici si baseranno su valutazioni dei rischi e monitoraggio migliori.

36 Terzo trattino
La Commissione sta raccogliendo prove in tutta l'Unione sul tipo di misure utilizzate a livello di Stati membri per limitare gli sfioramenti (in linea con il requisito di cui all'allegato IA della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane), sulla loro efficacia e sulla loro applicazione pratica: uno studio su questi temi è attualmente in corso. I risultati di tale studio forniranno alla Commissione una base di riflessione sulle soluzioni possibili per affrontare l'inquinamento degli sfioramenti in maniera sistematica a livello di UE.

2 «Indicators to communicate progress towards good status» (Indicatori per comunicare i progressi verso un buono stato). Strategia comune di attuazione per la direttiva quadro in materia di acque. Adottata dai direttori responsabili delle risorse idriche il 25 novembre 2015.

41 Secondo trattino

La Commissione condivide il parere della Corte e ritiene che le misure volte a ridurre l'erosione e prevenire l'inquinamento debbano essere precisate in modo più specifico nei piani di gestione dei bacini idrografici, siano esse correlate o meno con le norme relative alle buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA).

41 Terzo trattino

La Commissione concorda sul fatto che le misure volte a ridurre l'inquinamento idrico da pesticidi in linea con l'articolo 11, paragrafo 3, lettera h), debbano essere specifiche e incluse nei programmi di misure a titolo della direttiva quadro in materia di acque. Sottolinea che la direttiva 2009/128/CE sull'uso sostenibile dei pesticidi consente agli Stati membri una vasta flessibilità nell'elaborazione dei piani d'azione.

44

La Commissione è consapevole dei problemi di coordinamento riscontrati dalla Corte negli Stati membri. Il coordinamento tra le autorità incaricate di elaborare e attuare i programmi operativi e i programmi di sviluppo rurale e quelle incaricate di varare le misure previste dai piani di gestione dei bacini idrografici rimane di competenza degli Stati membri. Questi ultimi sono tenuti a istituire partenariati con le autorità competenti, i partner e i rappresentanti della società civile durante tutta la preparazione e l'attuazione dei programmi operativi e dei programmi di sviluppo rurale.

In alcuni casi la dotazione finanziaria per il periodo di programmazione 2007-2013 è stata decisa prima dell'approvazione dei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009. Questi problemi di coordinamento sono stati affrontati nella preparazione dei programmi operativi per il periodo di programmazione 2014-2020. Inoltre, la condizionalità ex ante mira ad allineare gli investimenti con i piani di gestione dei bacini idrografici.

La Commissione desidera inoltre sottolineare che in diversi Stati membri sottoposti ad audit vengono utilizzate anche fonti di finanziamento nazionali per investimenti nelle infrastrutture di trattamento delle acque reflue e che il finanziamento dell'UE di per sé non è inteso né adeguato a raggiungere la conformità.

La Commissione ha individuato delle lacune nella fissazione delle appropriate disposizioni di recupero dei costi. Colmare queste lacune recuperando i dovuti costi presso gli utenti/inquinatori produrrebbe proventi regolari che potrebbero essere utilizzati per sostenere le misure e quindi aumentare le fonti di finanziamento non UE.

48

A seguito degli incontri bilaterali svoltisi nel 2013-2014, è stato elaborato per ciascuno Stato membro un elenco di elementi che devono essere migliorati, in vista dell'adozione del secondo piano di gestione dei bacini idrografici nel 2015. Le raccomandazioni formulate per ciascuno Stato membro nella relazione sull'attuazione pubblicata nel marzo 2015 riflettono questi elementi concordati.

[Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2015)50 final, cfr. nota 26 per gli estremi completi].

49

Nei casi di mancato rispetto della condizionalità ex ante per il Fondo europeo di sviluppo regionale e/o il Fondo di coesione (FESR/FC) al momento dell'adozione del programma operativo, gli Stati membri hanno elaborato piani d'azione per garantire tale rispetto prima della fine del 2016. Il piano d'azione è parte integrante del programma operativo, quindi la sua forza contrattuale è garantita. La Commissione controlla il completamento dei piani d'azione e può sospendere i fondi in caso di mancato rispetto della condizionalità ex ante dopo il 2016. Tuttavia, le azioni sono legate esclusivamente al criterio del rispetto della condizionalità ex ante come definito dal regolamento e non possono servire da strumento per fare applicare tutta la legislazione UE.

Il follow-up delle azioni concordate negli incontri bilaterali costituisce un processo separato e non tutte le suddette azioni possono essere prese in considerazione nei programmi operativi.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 56 e 57

Ai fini della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, la Commissione non raccoglie dati sulla popolazione totale ma solo sugli agglomerati con oltre 2 000 abitanti equivalenti (a.e.). La Commissione osserva che le percentuali indicate nella figura 3 si basano sulla popolazione totale e ritiene che non rispecchino la conformità agli obblighi cui sono tenuti gli agglomerati con oltre 2 000 a.e. in un determinato Stato membro.

58

La Commissione osserva che le categorie analizzate dalla Corte al punto 58 non si riferiscono necessariamente agli obblighi di condizionalità di cui alla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane.

58 Secondo trattino

Dal punto di vista della conformità, l'utilizzo di sistemi individuali come le fosse settiche è in linea con gli obblighi di cui alla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, a condizione che raggiungano lo stesso livello di protezione ambientale.

58 Terzo trattino

Gli agglomerati con meno di 2 000 a.e. sono vincolati solo da pochi obblighi a titolo della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, ad es. non hanno alcun obbligo di raccolta delle acque reflue.

63

La Commissione osserva che la metodologia da essa utilizzata per la valutazione della conformità degli Stati membri[3] è basata sugli agglomerati piuttosto che sulla percentuale totale di carico conforme. Al fine di cercare di riflettere al meglio i miglioramenti e fornire un quadro più realistico della situazione negli Stati membri, la Commissione intende introdurre il concetto di «deviazione dalla conformità» nell'ottava relazione sull'attuazione della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane.

64

Ai sensi del trattato di adesione, solo una piccola parte dell'Ungheria è stata considerata come area sensibile. A seguito dell'adesione della Romania, inoltre, l'Ungheria si è impegnata a raggiungere l'obiettivo dell'eliminazione del 75 % dei nutrienti (rispettivamente nitrati e fosfati) in tutto il suo territorio entro il 31 dicembre 2018 in base alla possibilità offerta ai sensi dell'articolo 9 della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane.

65

Per Repubblica ceca, Slovacchia e Ungheria, la Commissione ha già inviato lettere Pilot al fine di indagare sui presunti casi di non conformità rispetto alla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane (per la Repubblica ceca) e ai termini intermedi (per Slovacchia e Ungheria). La Commissione sta inoltre preparando una lettera Pilot analoga per verificare il rispetto dei termini intermedi da parte della Romania.

In merito alla questione della sostenibilità finanziaria, la Commissione rimanda alle proprie risposte alla relazione speciale della Corte n. 2/2015 del 28 gennaio 2015 sul bacino idrografico danubiano.

3 Valutazione delle informazioni riportate nel quadro dei questionari relativi alla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane. Metodologia generale e fasi di lavoro. Elaborata dall'UBA nel marzo 2012, riveduta nell'ottobre 2014.

69
La Commissione ritiene che le soluzioni a valle non possano costituire il modo più conveniente di affrontare il problema dei microinquinanti. È necessario prendere in considerazione l'adozione di misure volte a ridurre l'inquinamento alla fonte.

L'attenzione deve incentrarsi sulla corretta valutazione della portata del problema (mediante un'accurata analisi delle pressioni e degli impatti e buone reti di monitoraggio) per poi valutare le migliori (combinazioni di) misure volte a raggiungere gli obiettivi.

71
La Commissione riconosce pienamente l'importanza di far rispettare gli obblighi e disporre degli adeguati sistemi di controllo. Questa osservazione si estende a tutte le pressioni dell'inquinamento cui fa riferimento la Corte nella sua relazione. La Commissione riconosce inoltre la correlazione tra i controlli della conformità e le sanzioni utilizzate per scoraggiare le inadempienze riscontrate. Nel corso del 2016 la Commissione intende presentare un'iniziativa generale intesa a garantire la conformità alla legislazione ambientale in tutta l'Unione.

84
Per quanto riguarda lo scarico indiretto delle acque reflue da parte degli stabilimenti industriali, esso dovrebbe essere soggetto a una regolamentazione preventiva e/o una specifica autorizzazione dell'autorità competente. Il pretrattamento è necessario al fine di raggiungere gli obiettivi descritti nell'allegato IC della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane.

90
Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 84.

105
Per quanto riguarda l'Ungheria, la Commissione osserva che le norme in materia di stoccaggio del letame erano già in vigore quando ha preso atto dei periodi transitori concessi agli agricoltori per la costruzione dei sistemi di stoccaggio ai sensi del nuovo programma d'azione e delle nuove zone vulnerabili ai nitrati (ZVN) entrati in vigore rispettivamente nel 2012 e nel 2013.

108
Sebbene le limitazioni dei fosfati possano contribuire a raggiungere gli obiettivi della direttiva sui nitrati, gli Stati membri non sono tenuti a fissare norme di applicazione dei fosfati a titolo della suddetta direttiva. La direttiva quadro sulle acque obbliga tuttavia gli Stati membri a mettere in atto misure di controllo delle fonti diffuse di inquinamento e delle situazioni in cui è necessario ridurre i fosfati da fonti agricole per contribuire al conseguimento di uno stato buono. Ciò può avvenire sia mediante il programma d'azione sui nitrati che attraverso un altro meccanismo.

109
La Commissione sottolinea che si sta valutando l'adeguatezza del programma d'azione della Repubblica ceca nell'ambito dell'indagine Pilot in corso. Tale programma è stato inoltre modificato nel 2014 e la discussione nell'ambito dell'indagine ha riguardato anche la modifica e non solo la versione del 2012 del programma d'azione.

115
La Commissione osserva che i dati non si riferiscono solo alle acque eutrofiche ma anche a quelle ipertrofiche.

Nella valutazione dell'eutrofizzazione è anche fondamentale tenere presente l'approccio relativo ai bacini idrografici. Ad esempio, la presenza di elevati livelli di nitrati può avere un impatto limitato sui fiumi, ma contribuisce all'eutrofizzazione nelle zone costiere a valle, come nel caso del Danubio e del Mar Nero.

117
La Commissione sottolinea che la condizionalità non è un meccanismo volto a far rispettare la normativa ambientale europea. Essa subordina i pagamenti erogati a titolo della politica agricola comune (PAC) al rispetto di alcune norme, mentre la violazione di tali norme comporta la riduzione dei pagamenti della PAC. In linea di principio la condizionalità dovrebbe utilizzare i sistemi di controllo esistenti. Tuttavia, dovrebbe anche garantire una percentuale minima di controlli qualora il sistema di controllo della legislazione settoriale non sia sufficientemente efficace. Solo i beneficiari di tali pagamenti possono essere sanzionati, mentre la legislazione settoriale e i meccanismi per farla rispettare si applicano a tutti gli agricoltori, indipendentemente dalla PAC.

119
Ai sensi dell'articolo 96, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1306/2013, «Gli Stati membri si avvalgono dei sistemi di gestione e controllo in vigore nel loro territorio per garantire il rispetto delle norme in materia di condizionalità». Spetta quindi agli Stati membri organizzare i controlli in materia di condizionalità.

123
La direttiva offre agli Stati membri una vasta flessibilità nell'elaborazione dei piani d'azione nazionali.

124 Secondo trattino
La Commissione sottolinea che la direttiva non impone tale livello di dettaglio nei piani d'azione nazionali.

130
La Commissione concorda sul fatto che i principi generali della difesa fitosanitaria integrata di cui all'allegato III della direttiva 2009/128/CE non costituiscono una base giuridica chiara per l'individuazione di eventuali violazioni. Sono eccezioni l'obbligo di conservare i documenti e l'obbligo di essere in grado di giustificare un intervento con pesticidi sulla base di un monitoraggio o una consulenza tecnica correlata. Il principio di sussidiarietà e la vasta gamma di condizioni agroclimatiche da prendere in considerazione sono le ragioni per cui la direttiva non definisce con precisione nessun altro elemento.

131
La Commissione concorda con l'osservazione per cui la copertura dei controlli non è soggetta ad alcun requisito quantitativo fissato a livello di Unione, fatta eccezione per l'articolo 8 della direttiva 2009/128/CE a norma del quale tutte le attrezzature per l'applicazione di pesticidi dovranno essere sottoposte a ispezioni entro il 26 novembre 2016.

134
I requisiti minimi si basano sulle norme nazionali che vanno oltre le norme dell'UE. Il contenuto di tali norme nazionali dipende pertanto dalla decisione presa da ciascuno Stato membro. Questi requisiti minimi formano parte dei parametri di riferimento di alcune misure di sviluppo rurale. Fino al 1° gennaio 2015 erano inclusi anche nel campo di applicazione della condizionalità, ma per motivi di semplificazione e per garantire la parità di condizioni fra gli agricoltori sono stati esclusi dal campo di applicazione della condizionalità durante l'ultima riforma della PAC. Tuttavia formano ancora parte dei requisiti di base nell'ambito dello sviluppo rurale e, come tali, devono essere sottoposti a controlli.

136
Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 134.

136 Secondo trattino
Il PSR 2007-2013 dell'Ungheria comprende la definizione e le specificazioni dei requisiti minimi per l'utilizzo di fertilizzanti (nutrienti) e prodotti fitosanitari.

137
Nel processo di approvazione dei programmi di sviluppo rurale, la Commissione verifica il rispetto delle condizionalità ex ante pertinenti. Nel caso della condizionalità ex ante relativa ai requisiti minimi per i fertilizzanti e i prodotti fitosanitari, il criterio alla base del suo rispetto prevede che tali requisiti siano specificati nei programmi.

La presenza e la rilevanza di requisiti concreti e norme BCAA pertinenti ai fini di determinati impegni viene ulteriormente valutata nel corso dell'analisi del contenuto delle misure e delle tipologie di operazioni per cui questi due elementi rientrano tra i relativi requisiti di base.

Il contenuto dei requisiti minimi in materia di fertilizzanti e pesticidi deve rispecchiare almeno la disposizione di cui all'allegato I, punto 8, paragrafo 9, del regolamento n. 808/2014.

138

Si veda la risposta della Commissione ai paragrafi 117 e 119.

Risposta congiunta ai paragrafi 139 e 140

Sebbene la legislazione fissi un tasso di controllo minimo pari all'1 %, la probabilità che alcuni agricoltori siano sottoposti a un controllo di condizionalità può essere superiore a tale percentuale per effetto di diversi altri fattori:

— il metodo di campionamento applicato;

— i diversi tassi di controllo determinati dalla legislazione settoriale (ad es. il 3 % per l'identificazione degli animali);

— l'eventuale aumento del numero di controlli in loco in presenza di un grado significativo di violazione di un atto o norma;

— l'individuazione di casi di non conformità da parte di altre fonti (ad es. controlli settoriali), che devono essere segnalati e seguiti dall'autorità competente;

— il particolare peso attribuito, nella valutazione del rischio, agli agricoltori che hanno compiuto un'infrazione.

141 Secondo trattino

Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 134.

142

Se è vero che la campagna di controllo annuale della condizionalità non può essere adattata a tutti i tipi di requisiti, è altrettanto vero che ai fini del suddetto controllo devono essere utilizzati anche elementi emersi da altre fonti (per es. relazioni incrociate). Inoltre, la normativa prevede che ciascuno dei beneficiari selezionati per un controllo in loco sia controllato in un momento in cui può essere verificata la maggior parte dei criteri e delle norme per i quali è stato selezionato[4]. Inoltre i controlli in loco devono, in linea di massima, essere effettuati nell'ambito di una sola ispezione e consistere in una verifica dei criteri e delle norme il cui rispetto può essere controllato al momento dell'ispezione[5] a seconda del ciclo naturale.

143

La verifica dei registri è prevista per diverse norme e deve includere la verifica di uno degli elementi obbligatori di un controllo in loco della condizionalità. Occorre tuttavia verificare anche altri elementi, come ad es. le condizioni di conservazione, le fatture e le ispezioni sul campo, dettati dalla legislazione settoriale.

144

La sanzione amministrativa relativa alla condizionalità si applica sotto forma di riduzione su base percentuale a tutti i pagamenti della PAC del beneficiario. Tale sanzione deve essere applicata dopo aver valutato gravità, portata e persistenza delle infrazioni e può arrivare al 100 % già nell'anno successivo[6], garantendo così l'effetto deterrente.

La nota 86 indica di fatto che il 5 % non è la percentuale di riduzione massima.

4 Articolo 71, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 809/2014.

5 Articolo 71, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 809/2014.

6 Articolo 75 del regolamento (UE) n. 809/2014.

146
I pagamenti ai sensi dell'articolo 30 possono anche essere programmati dagli Stati membri come compensazione delle misure obbligatorie previste dalla direttiva quadro in materia di acque. Nei quattro paesi tali misure non sono ancora state programmate.

147
Gli Stati membri hanno l'obbligo di inserire nei loro programmi 2014-2020 un'analisi SWOT comprendente l'esame della loro situazione ambientale. Tale analisi include informazioni sullo stato di beni ambientali come le acque. I problemi individuati nell'analisi SWOT devono essere affrontati mediante l'applicazione delle relative misure di sviluppo rurale o altri strumenti. Inoltre, i programmi sono anche soggetti alla valutazione ambientale strategica (VAS) che forma parte della relazione di valutazione ex ante.

Si veda altresì la risposta della Commissione al paragrafo 44.

153
Gli Stati membri decidono se intendono continuare nella nuova programmazione le operazioni agroambientali previste dalla precedente programmazione: tale decisione può essere influenzata da vari fattori come il successo e l'efficacia delle operazioni, il loro contributo al raggiungimento degli obiettivi della politica, la rilevanza per l'architettura della nuova programmazione comprese le priorità e gli obiettivi, nonché la natura delle esigenze ambientali identificate nell'analisi SWOT della nuova programmazione.

154 Secondo trattino
Il regime di base attuato nell'ambito del programma di sviluppo rurale 2007-2013 della Repubblica slovacca limita l'uso di fertilizzanti. Tale regime comprende inoltre il divieto di utilizzo di concimi minerali sui pascoli e limita anche l'uso dei pesticidi, con conseguenti effetti sulla qualità delle acque.

In Romania non è consentito l'uso di pesticidi e fertilizzanti minerali, ma solo di concimi organici a determinate condizioni. Non viene pertanto corrisposto alcun sostegno unionale per la riduzione dell'uso di fertilizzanti, ma la condizione è volta a impedire l'ulteriore intensificazione dei sistemi di produzione agricola nelle superfici oggetto di impegno, che potrebbe avere un potenziale effetto negativo sulla qualità delle acque (si veda il paragrafo 16).

157
Il sostegno nell'ambito della misura agroambientale è inteso a compensare i costi aggiuntivi e i mancati guadagni derivanti dagli impegni volontari assunti dai beneficiari. Ove necessario, può anche coprire i costi di transazione. Questo sostegno non prevede elementi di incentivo e non comporta vantaggi economici immediati per i beneficiari (sebbene tali vantaggi non siano da escludere nel lungo periodo).

Tuttavia si ritiene che tale compensazione, unitamente ai benefici a lungo termine per l'agricoltura derivanti dall'attuazione degli impegni (ad es. il miglioramento della qualità del suolo), incoraggi gli agricoltori ad aderire alla misura.

160
La PAC è imperniata sull'applicazione del principio «chi inquina paga», mediante il rispetto dei requisiti obbligatori di condizionalità, e sull'approccio volontario con compensazione, ad es. tramite i pagamenti agroambientali, della fornitura di beni e servizi pubblici aggiuntivi rispetto a quelli garantiti da tali requisiti.

161
La Commissione ritiene che, oltre all'applicazione della condizionalità, anche la scelta degli strumenti di attuazione del principio «chi inquina paga» spetti agli Stati membri.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 163-165 e 191

La Commissione sostiene di non aver ancora emanato orientamenti nel contesto dell'applicazione della direttiva quadro in materia di acque. L'ampio sostegno all'attuazione è stato sviluppato a partire dal 2001 nell'ambito della strategia comune di attuazione, processo guidato dalla Commissione e dagli Stati membri. Nel contesto di tale strategia, negli ultimi anni la Commissione e gli Stati membri hanno lavorato molto intensamente alla questione del recupero dei costi. Esistono orientamenti per il calcolo dei costi ambientali e delle risorse[7]. I recenti tentativi di integrare questi orientamenti nella strategia comune di attuazione hanno fallito a causa della divergenza di opinioni tra Stati membri e Commissione. È possibile che nel programma di lavoro della strategia per il 2016-2018 attualmente in discussione sarà dato ulteriore spazio a questo aspetto.

164

Le condizionalità ex ante per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) riguardano il prezzo dell'acqua e si applicano solo agli investimenti destinati a potenziare l'efficienza idrica; quindi i piani d'azione in cui le condizionalità ex ante non erano soddisfatte miravano a garantire che gli agricoltori pagassero per la quantità di acqua consumata. Al momento della valutazione della condizionalità ex ante, la Commissione ha anche comunicato agli Stati membri la necessità di recuperare i costi derivanti dall'inquinamento diffuso ma questi non sono stati coperti dal FEASR, quindi i piani d'azione non contenevano alcun requisito specifico in merito.

7 «Valutazione dei costi ambientali e delle risorse nella direttiva quadro in materia di acque». Foglio informativo elaborato dal gruppo di redazione ECO2. Strategia comune di attuazione per la direttiva quadro in materia di acque. Giugno 2004 (approvato dai direttori responsabili delle risorse idriche il 3 dicembre 2004).

Conclusioni e raccomandazioni

168

La Commissione e gli Stati membri stanno lavorando sugli indicatori per mostrare i progressi verso un buono stato. La definizione di tali indicatori è prevista entro la fine del 2015.

Le valutazioni dello stato contenute nei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 e del 2015 non sono necessariamente direttamente comparabili. In molti casi i quadri di valutazione dello stato delle acque utilizzati nei piani di gestione del 2009 presentavano notevoli limitazioni. Ad esempio al momento della pubblicazione dei primi piani non erano ancora stati sviluppati, metodi per tutti gli elementi di qualità biologica (è il caso dell'Ungheria, della Romania e della Slovacchia). Sono state rilevate anche alcune carenze in materia di monitoraggio (ad es. nella Repubblica ceca). Maggiori dettagli sulle lacune sono disponibili nella relazione sull'attuazione della direttiva quadro in materia di acque della Commissione.

169

La Commissione ritiene che il numero variabile delle sostanze di cui viene valutato lo stato ecologico in linea di principio non sia necessariamente indice di cattiva applicazione. Le sostanze devono essere utilizzate per la classificazione solo se rilevanti, vale a dire se comportano il rischio di mancato raggiungimento del buono stato di quel particolare bacino. Il numero delle sostanze che espongono a tale rischio dipende molto dalle pressioni esistenti. Questo spiega le differenze nel numero di sostanze oggetto di valutazione.

La Commissione ritiene tuttavia che il numero delle sostanze utilizzate da alcuni Stati membri sia stato troppo basso, perché non sono state identificate correttamente le sostanze rilevanti e il monitoraggio è stato insufficiente. Se la direttiva fosse stata attuata a dovere le sostanze rileganti sarebbero state prese in considerazione e la classificazione sarebbe attendibile. Questa problematica è stata affrontata dalla Commissione nella relazione sull'attuazione e discussa con gli Stati membri interessati. La Commissione si aspetta che i secondi piani di gestione dei bacini idrografici si baseranno su valutazioni dei rischi e monitoraggio migliori.

170
La Commissione ritiene che i piani del 2009 apportino un notevole valore aggiunto. Ad esempio, per la prima volta viene presentata una panoramica di tutte *le pressioni e gli impatti* rilevanti nel bacino (anche a livello internazionale nel piano internazionale per il Danubio), compresa l'individuazione dei tipi e delle fonti di inquinamento. Questa panoramica è molto importante e di grande valore aggiunto, sebbene non del tutto completa.

La Commissione concorda tuttavia sulla mancanza di ambizione in termini di *misure*, in quanto il primo piano si focalizzava principalmente su misure di base.

Al di là dell'obbligo di rispettare le misure di base, è anche necessario chiarire quali misure ulteriori e più dettagliate devono essere stabilite e le loro modalità di attuazione.

171
La Commissione è consapevole del fatto che in alcuni casi le informazioni sulla disponibilità di fondi nei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009 erano incomplete. La Commissione è altresì consapevole dei problemi di coordinamento riscontrati dalla Corte negli Stati membri. Il coordinamento tra le autorità incaricate di elaborare e attuare i programmi operativi e i programmi di sviluppo rurale e quelle incaricate di varare le misure previste dai piani di gestione dei bacini idrografici rimane di competenza degli Stati membri. Questi ultimi sono tenuti a istituire partenariati con le autorità competenti, i partner e i rappresentanti della società civile durante tutta la preparazione e l'attuazione dei programmi operativi e dei programmi di sviluppo rurale.

In alcuni casi la dotazione finanziaria per il periodo di programmazione 2007-2013 è stata decisa prima dell'approvazione dei piani di gestione dei bacini idrografici del 2009. Questi problemi di coordinamento sono stati affrontati nella preparazione dei programmi operativi per il periodo di programmazione 2014-2020. Inoltre, la condizionalità ex ante mira ad allineare gli investimenti con i piani di gestione dei bacini idrografici.

Infine, la Commissione desidera inoltre sottolineare che in diversi Stati membri sottoposti ad audit vengono utilizzate anche fonti di finanziamento nazionali per investimenti nelle infrastrutture di trattamento delle acque reflue e che il finanziamento dell'UE di per sé non è inteso né adeguato a raggiungere la conformità.

172
La Commissione continuerà a monitorare gli sforzi e i risultati degli Stati membri. Tuttavia, dato l'elevato numero di distretti idrografici e di corpi idrici per cui la Commissione deve valutare i piani di gestione dei bacini idrografici e i programmi di misure, in passato è stato inevitabile fare delle scelte e lo stesso sarà necessario anche in futuro.

L'approccio adottato è quello di favorire la promozione della conformità presso le autorità degli Stati membri, ricorrendo solo eccezionalmente a un procedimento formale per inadempimento, qualora non sia possibile evitarlo oppure nel caso di circostanze che lo giustifichino in ultima istanza.

Non spetta solo alla Commissione verificare la conformità da parte delle autorità degli Stati membri; anche le istituzioni giudiziarie nazionali svolgono un ruolo fondamentale in questo senso.

Nei casi di mancato rispetto della condizionalità ex ante per il FESR/FC al momento dell'adozione del programma operativo, gli Stati membri hanno elaborato piani d'azione per garantire tale rispetto prima della fine del 2016. Il piano d'azione è parte integrante del programma operativo, quindi la sua forza contrattuale è garantita. La Commissione controlla il completamento dei piani d'azione e può sospendere i fondi in caso di mancato rispetto della condizionalità ex ante dopo il 2016. Tuttavia, le azioni sono legate esclusivamente al criterio del rispetto della condizionalità ex ante come definito dal regolamento e non possono servire da strumento per fare applicare tutta la legislazione UE.

Raccomandazione 1 a)
La Commissione accetta la raccomandazione.

Insieme con gli Stati membri, la Commissione sta lavorando sugli indicatori per mostrare i progressi verso un buono stato. La definizione di tali indicatori è prevista entro la fine del 2015. Anche le osservazioni della Corte dei conti relative alle relazioni confluiranno in un'ampia valutazione dell'idoneità della rendicontazione ambientale attualmente in corso da parte della Commissione e che terminerà nel 2017.

Raccomandazione 1 b)
La Commissione accetta la raccomandazione. Continuerà a sollecitare gli Stati membri a migliorare la valutazione delle pressioni e degli impatti e le reti di monitoraggio in modo da identificare le sostanze che comportano rischi a livello di bacini idrografici.

Allo stesso tempo la Commissione desidera sottolineare la limitatezza dei mezzi di cui dispone per dimostrare la mancanza di sostanze rilevanti dai piani di gestione dei bacini idrografici.

Raccomandazione 1 c)
La Commissione accetta la raccomandazione e sta preparando una valutazione globale dei secondi piani di gestione dei bacini idrografici che gli Stati membri devono presentare entro marzo 2016.

Raccomandazione 1 d)
La Commissione sostiene le raccomandazioni indirizzate agli Stati membri.

174
Per Repubblica ceca, Slovacchia e Ungheria, la Commissione ha già inviato lettere Pilot al fine di indagare sui presunti casi di non conformità rispetto alla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane (per la Repubblica ceca) e ai termini intermedi (per Slovacchia e Ungheria). La Commissione sta inoltre preparando una lettera Pilot analoga per verificare il rispetto dei termini intermedi da parte della Romania.

Cfr. anche le risposte della Commissione alla relazione speciale n. 2/2015.

180 Secondo trattino
La direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane non disciplina i dettagli delle autorizzazioni, come ad esempio i limiti relativi agli inquinanti, ma descrive solo i principali obiettivi da raggiungere mediante il pretrattamento delle acque reflue industriali prima del loro scarico nelle reti fognarie urbane.

181
La Commissione riconosce pienamente l'importanza di far rispettare gli obblighi e disporre degli adeguati sistemi di controllo. Questa osservazione si estende a tutte le pressioni dell'inquinamento cui fa riferimento la Corte nella sua relazione. La Commissione riconosce inoltre la correlazione tra i controlli della conformità e le sanzioni utilizzate per scoraggiare le inadempienze riscontrate. Nel corso del 2016 la Commissione intende presentare un'iniziativa generale intesa a garantire la conformità alla legislazione ambientale in tutta l'Unione.

Raccomandazione 2 a)
La Commissione accetta la raccomandazione e sta lavorando a un'iniziativa politica volta a migliorare la garanzia della conformità negli Stati membri, nel rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà.

Raccomandazione 2 b)
La Commissione sostiene le raccomandazioni indirizzate agli Stati membri.

186
La Commissione ha già lavorato sulla razionalizzazione del monitoraggio e della rendicontazione da effettuarsi a titolo della direttiva sui nitrati e della direttiva quadro in materia di acque.

187 Secondo trattino

Dal 1° gennaio 2015 i requisiti minimi sono stati esclusi dal campo di applicazione della condizionalità a seguito dell'ultima riforma della PAC, a fini di semplificazione. Formano comunque ancora parte dei parametri di riferimento nell'ambito dello sviluppo rurale e, come tali, devono essere sottoposti a controlli. Gli Stati membri devono applicare le norme BCAA dell'UE attraverso la definizione delle loro norme BCAA nazionali. Queste ultime devono tener conto delle esigenze nazionali, regionali o locali. Di conseguenza, le norme BCAA possono differire da uno Stato membro all'altro. La Commissione valuta l'adeguatezza delle norme BCAA al quadro della PAC. Qualora una di esse sia assente o chiaramente non conforme con la definizione della PAC, sarà classificata come «mancante» e si farà in modo che la lacuna venga adeguatamente colmata dagli Stati membri.

188 Primo trattino

Diversi impegni nell'ambito della misura agroambientale possono contribuire a rispondere alle preoccupazioni in materia di qualità delle acque in una maniera più o meno diretta e attiva. La concezione e la scelta degli impegni dovrebbero scaturire dalle esigenze specifiche del territorio oggetto del programma.

I programmi di sviluppo rurale prevedono molte altre misure che possono essere utilizzate per raggiungere gli obiettivi in materia di acque: articolo 30, investimenti non produttivi ecc.

L'obbligo di realizzare gli impegni nell'ambito di tale misura in un periodo di 5-7 anni ha lo scopo di contribuire al raggiungimento degli obiettivi degli impegni stessi. È possibile prolungare questo periodo se giustificato dalla necessità di proteggere o migliorare ulteriormente la qualità delle acque.

188 Secondo trattino

Gli impegni agroambientali devono essere fissati a un livello che vada al di là dei requisiti obbligatori nonché evitare di compensare il livello di prassi corrispondente alle prassi normali. Se una riduzione delle quantità di azoto solo leggermente superiore al quantitativo normalmente utilizzato potrebbe non comportare significativi benefici ambientali, non si può presumere che non produca benefici che vanno oltre il livello dei requisiti obbligatori e delle normali prassi.

Al momento di decidere quale livello scegliere, gli Stati membri devono prendere in considerazione la riduzione del carico di nutrienti nel settore agricolo necessaria a garantire un livello di nutrienti che permetta di raggiungere in tutte le acque uno stato buono in linea con la direttiva quadro.

189 Primo trattino

La Commissione rileva che le sanzioni amministrative possono raggiungere il 100 % dei pagamenti totali PAC di un beneficiario persino in due anni civili successivi.

191

La politica idrica dell'UE è attuata soltanto in parte con il sostegno di fondi dell'Unione (e in parte con l'applicazione del principio «chi inquina paga»). Gli obblighi giuridici che non sono legati a finanziamenti svolgono un ruolo molto importante nell'insieme delle misure necessarie a trattare l'impatto dell'agricoltura sulle acque.

Raccomandazione 3 a)

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 3 b)

La Commissione non accetta la raccomandazione.

Per quanto riguarda i requisiti minimi, la Commissione valuta i requisiti minimi in riferimento alla loro esistenza e pertinenza per le misure per le quali essi costituiscono dei parametri di riferimento. Data la diversità delle situazioni in cui tali requisiti sono definiti, la Commissione si basa sulla valutazione degli Stati membri circa la loro adeguatezza.

La Commissione intende sottolineare la necessità che gli Stati membri fissino i parametri dei requisiti minimi a un livello tale da riflettere la loro situazione e rispettino le norme sulle quali tali requisiti devono basarsi.

Per quanto riguarda le norme BCAA, la Commissione ne valuta l'esistenza e l'adeguatezza. La Commissione ritiene che questo approccio sia coerente con il quadro giuridico della PAC.

Raccomandazione 3 c)

La Commissione accetta la raccomandazione.

Gli Stati membri sono soggetti ad obblighi in materia di apporti di fosforo ove necessario per conseguire gli obiettivi della direttiva quadro in materia di acque. Nei loro programmi di misure essi devono includere misure di controllo delle fonti diffuse di inquinamento al fine di contribuire al conseguimento di uno stato buono. In presenza di fonti agricole significative di fosfato, gli Stati membri devono predisporre controlli sui fosfati. Questa è una delle aree che saranno oggetto di controllo da parte della Commissione nella valutazione dei secondi piani di gestione dei bacini idrografici.

Raccomandazione 3 d)

La Commissione accetta la raccomandazione e osserva che già lavora sulla razionalizzazione del monitoraggio e della rendicontazione da effettuarsi a titolo della direttiva sui nitrati e della direttiva quadro in materia di acque.

Raccomandazione 3 e)

La Commissione accetta la raccomandazione e ritiene di averla seguita elaborando un documento di orientamento sul recupero dei costi nel quadro del processo della strategia comune di attuazione. I recenti tentativi di integrare tali orientamenti nella strategia comune di attuazione hanno fallito a causa della divergenza di opinioni tra gli Stati membri. È possibile che il programma di lavoro della strategia per il 2016-2018 attualmente in discussione dia ulteriore spazio a questo aspetto. È opportuno sottolineare che gli Stati membri sono liberi di scegliere il metodo di calcolo dei costi ambientali e delle risorse.

Raccomandazione 3 f)

La Commissione sostiene le raccomandazioni indirizzate 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),
  presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
  contattando uno dei centri Europe Direct (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).

L'inquinamento delle acque nel bacino idrografico danubiano proviene da varie fonti, come le abitazioni private, gli stabilimenti industriali e l'attività agricola. Ai sensi della direttiva quadro in materia di acque del 2000, gli Stati membri adottano piani di gestione dei bacini idrografici che devono prevedere misure volte a contrastare tale inquinamento. La Corte ha verificato se l'attuazione, da parte degli Stati membri, delle misure stabilite nei piani del 2009 abbia determinato un miglioramento nella qualità delle acque.

CURIA RATIONUM
CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Ufficio delle pubblicazioni