

Relazione speciale

## Utilizzo idrico sostenibile in agricoltura:

i fondi della PAC promuovono più verosimilmente un maggiore utilizzo dell'acqua, anziché una maggiore efficienza



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I - VII
<b>Introduzione</b>	01 - 18
Disponibilità di acqua nell'UE: situazione attuale e scenari futuri	01 - 03
L'acqua è necessaria all'agricoltura	04 - 06
Il ruolo dell'UE nella politica in materia di quantità d'acqua	07 - 18
Direttiva quadro in materia di acque	08 - 11
La politica agricola comune	12 - 18
<b>Estensione e approccio dell'audit</b>	19 - 24
<b>Osservazioni</b>	25 - 89
La politica dell'UE in materia di utilizzo idrico sostenibile prevede eccezioni per l'agricoltura	25 - 52
Gli Stati membri hanno predisposto dei sistemi di autorizzazione e applicano numerose deroghe	27 - 35
Gli Stati membri hanno introdotto meccanismi di tariffazione incentivanti, ma nel settore agricolo il recupero dei costi è più modesto che in altri settori	36 - 44
A giudizio della Commissione, l'attuazione della direttiva quadro in materia di acque procede lentamente	45 - 52
I pagamenti diretti della PAC non incoraggiano in misura significativa l'utilizzo efficiente dell'acqua	53 - 68
Il sostegno al reddito della PAC non promuove un utilizzo idrico efficiente né la ritenzione delle acque	55 - 57
Mediante il sostegno accoppiato facoltativo (SAF), l'UE sostiene colture che richiedono grandi quantitativi di acqua in zone soggette a stress idrico	58 - 61
La condizionalità copre le estrazioni idriche illegali, ma i controlli sono poco frequenti e le sanzioni lievi	62 - 68

<b>I fondi per lo sviluppo rurale e le misure di mercato non favoriscono molto l'utilizzo sostenibile delle acque</b>	<b>69 - 89</b>
---	----------------

Raramente i programmi di sviluppo rurale mirano a migliorare la quantità d'acqua	<b>70 - 74</b>
--	----------------

Il finanziamento da parte dell'UE dei progetti di irrigazione prevede misure di salvaguardia insufficienti contro l'utilizzo non sostenibile dell'acqua	<b>75 - 89</b>
---	----------------

<b>Conclusioni e raccomandazioni</b>	<b>90 - 98</b>
--------------------------------------	----------------

## **Abbreviazioni e acronimi**

## **Glossario**

## **Risposte della Commissione**

## **Cronologia**

## **Équipe di audit**

## Sintesi

I La crescita demografica, l'attività economica e i cambiamenti climatici aumentano la carenza d'acqua nell'UE, sia stagionale che permanente. Su una parte significativa del territorio le estrazioni idriche superano già le riserve disponibili, e le tendenze attuali indicano un aumento dello stress idrico.

II L'agricoltura dipende dalla disponibilità di acqua. L'irrigazione contribuisce a proteggere gli agricoltori dall'irregolarità delle precipitazioni e a migliorare la redditività, la resa e la qualità delle colture, ma esercita una forte pressione sulle risorse idriche. Nel 2016, circa il 6 % delle superfici agricole dell'UE è stato irrigato; eppure, il settore era responsabile del 24 % del totale delle estrazioni idriche.

III Nel 2000, la direttiva quadro in materia di acque ha introdotto la nozione di quantità di acqua nell'elaborazione delle politiche dell'UE e fissato l'obiettivo ambizioso di conseguire un "buono" stato quantitativo per tutti i corpi idrici sotterranei al più tardi entro il 2027. Ciò significa che le estrazioni idriche non dovrebbero comportare un abbassamento dei livelli delle acque sotterranee tale da condurre ad un deterioramento dello stato di queste ultime, o al mancato raggiungimento dell'obiettivo di un buono stato delle acque. La situazione è migliorata per la maggior parte degli Stati membri, ma nel 2015 lo stato quantitativo di circa il 9 % delle acque sotterranee dell'UE era classificato come "scarso". La Commissione ha giudicato la direttiva quadro in materia di acque in larga misura adatta allo scopo, ma ha rilevato un notevole ritardo nel conseguimento degli obiettivi.

IV La politica agricola comune (PAC) potrebbe incentivare la pratica dell'agricoltura sostenibile nell'UE subordinando l'erogazione dei pagamenti al rispetto di norme ambientali. Sotto il profilo dell'utilizzo dell'acqua, l'agricoltura sostenibile rientra tra gli attuali obiettivi strategici della PAC e nelle proposte per la PAC dopo il 2020. L'ampia gamma di pratiche sostenute (tra cui sostegno accoppiato a prodotti specifici, sostegno alle misure di ritenzione delle acque o investimenti in nuove infrastrutture di irrigazione) incidono in modi diversi sull'impiego dell'acqua in agricoltura.

V L'audit della Corte si è concentrato sull'impatto dell'agricoltura sullo stato quantitativo dei corpi idrici. È stato esaminato in che misura la direttiva quadro in materia di acque e la PAC promuovano l'uso sostenibile delle acque in agricoltura.

**VI** La Corte ha rilevato che le politiche agricole, sia a livello sia dell'UE che degli Stati membri, non erano sempre in linea con la politica UE in materia di acque. I sistemi di autorizzazione dei meccanismi di estrazione e di tariffazione dell'acqua contemplano numerose possibilità di esenzione riguardo all'utilizzo dell'acqua a fini agricoli. Pochi regimi della PAC subordinano l'erogazione dei pagamenti al rispetto di rigorosi requisiti in materia di utilizzo idrico sostenibile. La condizionalità, meccanismo che può comportare riduzioni (generalmente lievi) delle sovvenzioni versate agli agricoltori in caso di dimostrata inosservanza di alcuni requisiti, scoraggia l'utilizzo non sostenibile dell'acqua, ma non si applica a tutti gli aiuti della PAC, né a tutti gli agricoltori. La PAC finanzia progetti e pratiche che dovrebbero migliorare l'impiego sostenibile dell'acqua, quali misure di ritenzione delle acque, strutture per il trattamento delle acque reflue e progetti volti a migliorare l'efficienza dei sistemi di irrigazione. Si tratta tuttavia di progetti meno comuni di altri che hanno maggiori probabilità di esercitare pressioni sulle risorse idriche, quali i nuovi progetti di irrigazione.

**VII** Alla luce delle proprie constatazioni, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- 1) chiedere agli Stati membri di giustificare i livelli di tariffazione dell'acqua e le esenzioni dall'obbligo di autorizzazione all'estrazione idrica al momento di applicare la direttiva quadro in materia di acque in agricoltura;
- 2) subordinare l'erogazione dei pagamenti della PAC al rispetto di norme ambientali in materia di utilizzo idrico sostenibile;
- 3) fare in modo che i progetti finanziati dall'UE contribuiscano al conseguimento degli obiettivi della direttiva quadro in materia di acque.

# Introduzione

## Disponibilità di acqua nell'UE: situazione attuale e scenari futuri

**01** Secondo la Banca mondiale, negli ultimi 55 anni le risorse idriche rinnovabili pro capite sono diminuite del 17 % a livello UE<sup>1</sup>. Sebbene ciò sia in parte dovuto alla crescita demografica, la pressione esercitata dall'attività economica e dai cambiamenti climatici contribuisce ad aggravare la carenza d'acqua stagionale e permanente in alcune regioni dell'UE.

**02** I cambiamenti climatici, caratterizzati da un aumento delle temperature medie e da una maggiore frequenza di fenomeni meteorologici più estremi (tra cui la siccità), contribuiscono alla scarsità di acque dolci nell'UE<sup>2</sup>. Secondo le previsioni, lo stress idrico dovrebbe aumentare su gran parte del territorio dell'UE entro il 2030 (cfr. [figura 1](#)).

**03** Secondo la Commissione europea, “[l]a siccità estrema nell'Europa occidentale e centrale negli anni 2018, 2019 e 2020 ha provocato ingenti danni. [...] Con un aumento della temperatura globale di 3 °C i periodi di siccità sarebbero due volte più frequenti e il valore assoluto delle perdite annuali in Europa imputabili a questo fenomeno aumenterebbe a 40 miliardi di EUR all'anno [...]”<sup>3</sup>.

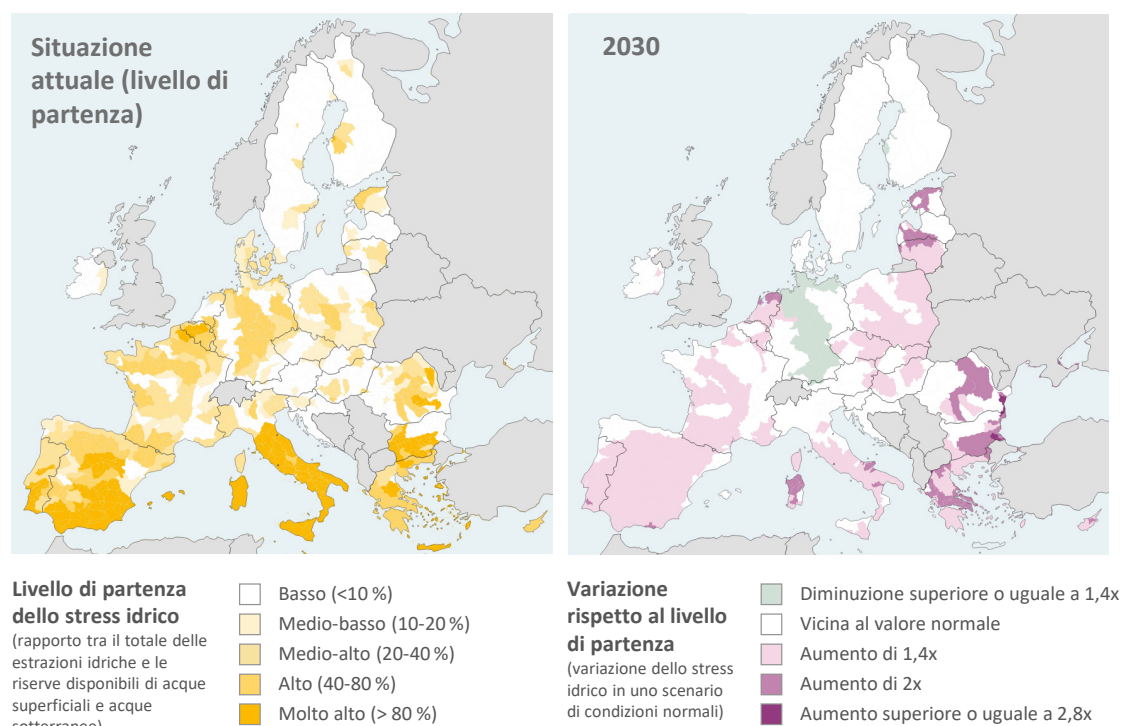
---

<sup>1</sup> Banca mondiale, *Renewable internal freshwater resources per capita (cubic meters) - European Union*.

<sup>2</sup> Commissione europea – JRC, *World Atlas of Desertification, Change in aridity – shifts to drier conditions*.

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: “*Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*” (COM(2021) 82 final).

**Figura 1 – Stress idrico nell’UE e future proiezioni**



© World Resources Institute – [Aqueduct](#), consultato il 22.3.2021.

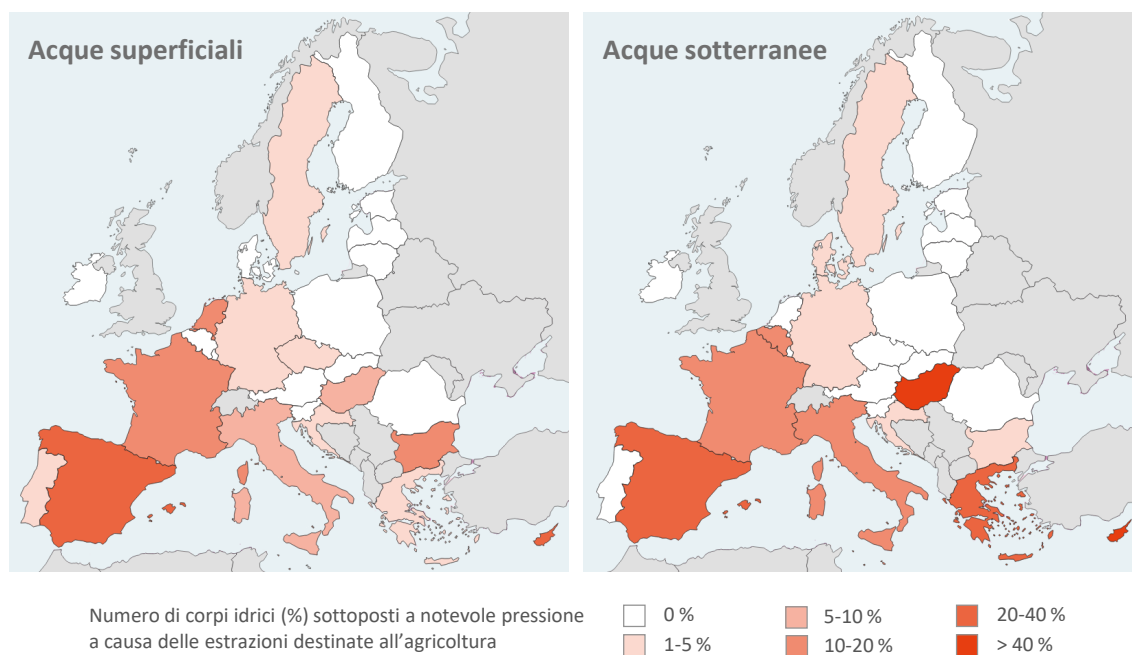
## L'acqua è necessaria all'agricoltura

**04** La produzione agricola dipende dalla disponibilità di acqua. L'irrigazione offre molteplici vantaggi agli agricoltori, quali il miglioramento della redditività, della resa e della qualità delle colture. Le acque irrigue provengono da torrenti, fiumi e laghi (corpi idrici superficiali), da pozzi (corpi idrici sotterranei), dalla raccolta delle acque meteoriche e dalle acque reflue affinate. Nel 2016, circa il 6 % delle superfici agricole è stato irrigato. L'acqua potabile destinata agli animali rappresenta una piccola percentuale dell'acqua utilizzata a fini agricoli.

**05** L'agricoltura ha effetti non solo sulla qualità dell'acqua (per via dell'inquinamento diffuso dovuto a fertilizzanti o pesticidi), ma anche sulla sua quantità. Un flusso idrico debole, ad esempio, riduce la diluizione degli inquinanti, riducendo in tal modo la qualità dell'acqua, mentre le estrazioni idriche eccessive possono provocare l'intrusione salina nelle acque sotterranee.

**06** Secondo una recente relazione dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA)<sup>4</sup>, il 24 % delle estrazioni idriche nell'UE è riconducibile all'agricoltura. Nella relazione si legge che negli ultimi 30 anni si è assistito a una certa riduzione delle pressioni, grazie a incrementi di efficienza nell'uso delle risorse. A livello UE, il consumo di acqua a fini agricoli è diminuito del 28 % dal 1990, mentre l'eccesso di azoto e la concentrazione di nitrati nei fiumi si sono ridotti rispettivamente del 10 % e del 20 % dal 2000. Tuttavia, gli ulteriori miglioramenti registrati negli anni 2010 sono stati modesti, e le pressioni restano a livelli elevati difficilmente sostenibili. Nel 2015, gli Stati membri hanno comunicato alla Commissione la quota di corpi idrici sottoposta a notevole pressione a causa delle estrazioni idriche destinate all'agricoltura (cfr. [figura 2](#)).

**Figura 2 – Numero di corpi idrici sottoposti a notevole pressione a causa delle estrazioni idriche destinate all'agricoltura**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di [WISE Water Framework Directive \(data viewer\)](#), 2018, Agenzia europea dell'ambiente.

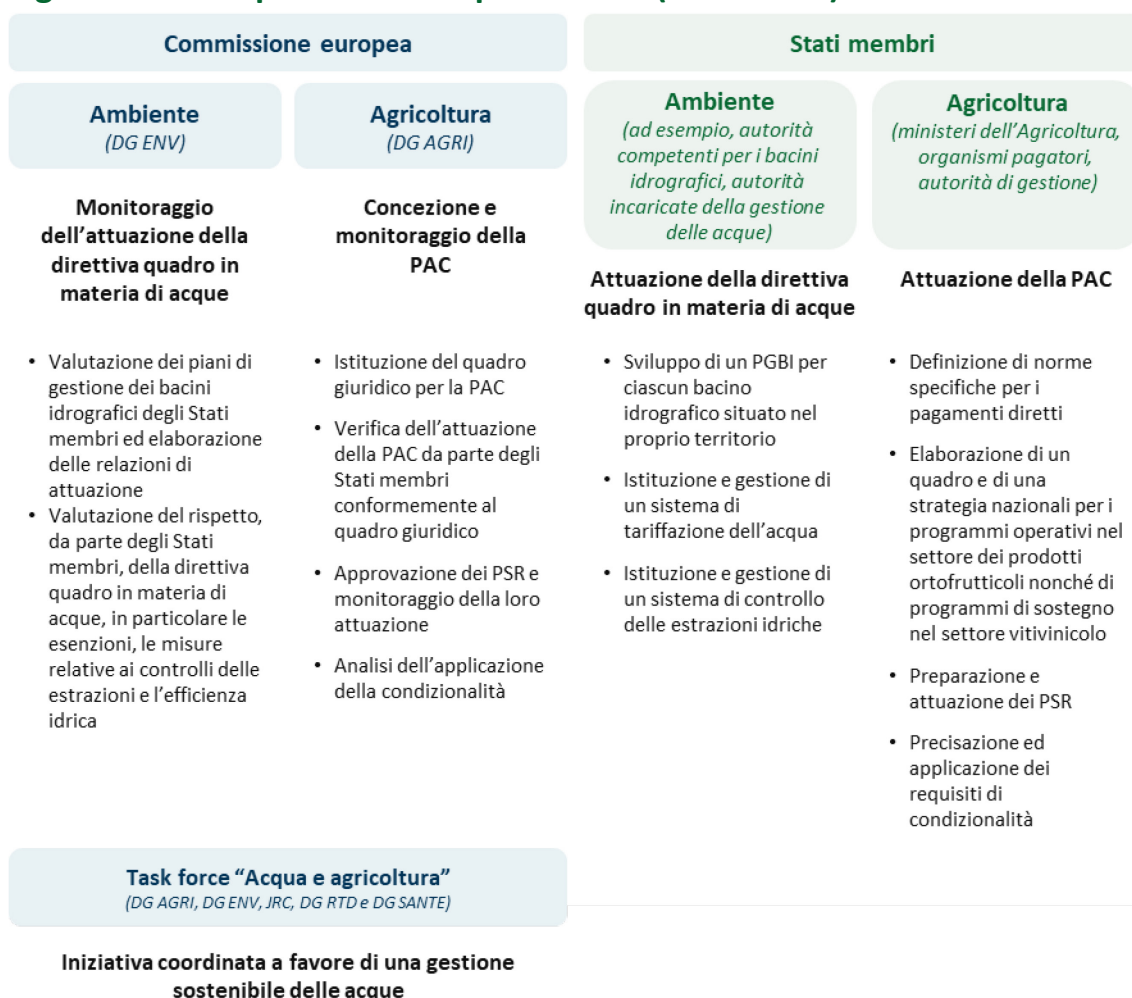
<sup>4</sup> Agenzia europea dell'ambiente, relazione n. 17/2020: [Water and agriculture: towards sustainable solutions](#).



## Il ruolo dell'UE nella politica in materia di quantità d'acqua

**07** Gli elementi fondamentali del quadro normativo dell'UE in materia di quantità di acqua sono la direttiva quadro in materia di acque<sup>5</sup> e la politica agricola comune (PAC). I principali ruoli e responsabilità in seno all'UE sono indicati nella **figura 3**.

**Figura 3 – Principali ruoli e responsabilità (2014-2020)**



Acronimi: PAC – politica agricola comune; PSR – programma di sviluppo rurale; PGBI – piano di gestione del bacino idrografico

Fonte: Corte dei conti europea.

<sup>5</sup> 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, pagg. 1-73).

## Direttiva quadro in materia di acque

**08** L'UE dispone di politiche intese a migliorare la qualità dell'acqua dal 1991 (direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane e direttiva sui nitrati). Nel 2000, la direttiva quadro in materia di acque ha introdotto politiche riguardanti anche le quantità d'acqua. Tale direttiva promuove un approccio ecosistemico alla gestione delle risorse idriche, comprendente principi quali la gestione delle acque a livello di bacini idrografici, la partecipazione pubblica e la necessità di tener conto dell'impatto delle attività umane sulle risorse idriche.

**09** Ai sensi della direttiva quadro in materia di acque, gli Stati membri devono elaborare piani di gestione dei bacini idrografici<sup>6</sup>. Tali documenti illustrano nei dettagli il monitoraggio, le principali pressioni, gli obiettivi, le esenzioni e le misure per i sei anni successivi. Gli Stati membri hanno presentato i piani alla Commissione per la prima volta nel 2009, e poi nuovamente nel 2015. Ogni tre anni quest'ultima valuta i progressi compiuti<sup>7</sup>.

**10** L'obiettivo fissato nella direttiva quadro in materia di acque era conseguire un buono stato quantitativo di tutti corpi idrici sotterranei entro il 2015, e al più tardi entro il 2027 laddove si applichino esenzioni giustificate. Ciò significa che le estrazioni idriche non dovrebbero comportare un abbassamento dei livelli delle acque sotterranee tale da condurre ad un deterioramento dello stato di queste ultime, o al mancato raggiungimento dell'obiettivo di un buono stato delle acque. Secondo l'ultima relazione di attuazione della Commissione<sup>8</sup>, dal 2009 al 2015 la situazione è migliorata nella maggior parte degli Stati membri, ma lo stato quantitativo di circa il 9 % dei corpi idrici sotterranei nell'UE (per zona) restava "scarso" (*figura 4*). La direttiva quadro in materia di acque definisce il buono stato ecologico sulla base di aspetti quantitativi relativi ai corpi idrici superficiali, ossia gli elementi idromorfologici (ad esempio, il regime di flusso). Gli Stati membri dovrebbero determinare, per ciascun corpo idrico superficiale, obiettivi in materia di "flusso ecologico" per far sì che la quantità di acqua resti sufficiente.

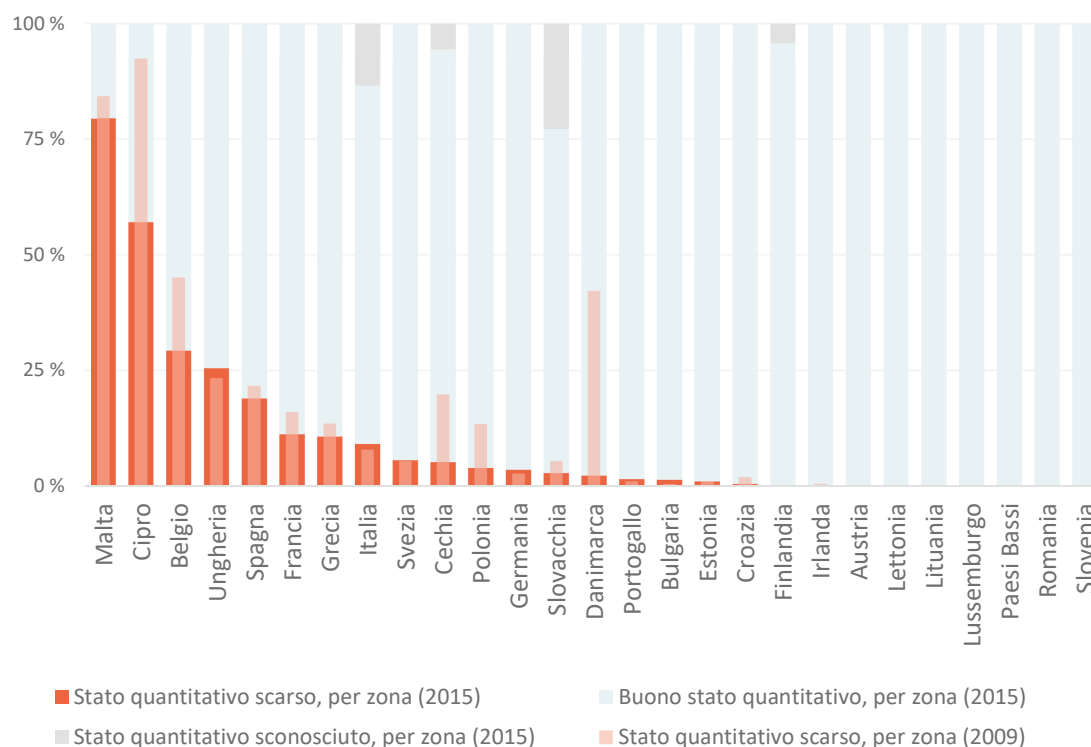
---

<sup>6</sup> Commissione europea, *Status of implementation of the WFD in the Member States*.

<sup>7</sup> Direttiva 2000/60/CE, articolo 18.

<sup>8</sup> Commissione europea, *European Overview – River Basin Management Plans*, SWD(2019) 30 final.

**Figura 4 – Stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di AEA, *Groundwater quantitative and chemical status*, 2018.

**11** Nel 2019 la Commissione ha valutato i risultati conseguiti dalla direttiva quadro in materia di acque tra la fine del 2017 e il primo semestre del 2019<sup>9</sup>. La conclusione generale di tale valutazione è stata che la direttiva è in larga misura adatta allo scopo, sebbene la Commissione abbia anche rilevato che la sua attuazione aveva subito notevoli ritardi, dovuti principalmente alla mancanza di finanziamenti, alla lentezza nell'attuazione e all'insufficiente integrazione degli obiettivi ambientali nelle politiche settoriali.

<sup>9</sup> Commissione europea, *EU Water Legislation – Fitness Check*.

## La politica agricola comune

**12** La gestione sostenibile delle risorse naturali (tra cui l'acqua) rientra tra i tre obiettivi strategici della PAC per il periodo 2014-2020<sup>10</sup>, accanto ad una produzione alimentare efficiente e ad uno sviluppo territoriale equilibrato. Nel 2018, la Commissione ha pubblicato una proposta per la PAC post-2020<sup>11</sup>. Tra i nove obiettivi specifici proposti figurano la promozione dello sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali come l'acqua, il suolo e l'aria.

**13** La parte più cospicua della dotazione finanziaria della PAC è destinata ai pagamenti diretti (71 %)<sup>12</sup>, che includono:

- il sostegno al reddito disaccoppiato, attraverso il regime di pagamento di base (RPB), il regime di pagamento unico per superficie (RPUS) e il regime di pagamento per l'inverdimento, che assieme rappresentano il 61 % della dotazione finanziaria della PAC per il 2019, pari a 35,3 miliardi di euro<sup>13</sup>;
- il sostegno accoppiato facoltativo (SAF), versato per superficie o per capo di bestiame. Gli Stati membri possono ricorrere a tale regime facoltativo di pagamento diretto per sostenere specifici settori agricoli che si trovano in difficoltà e rivestono particolare importanza per ragioni economiche, sociali o ambientali. Nel 2020 sono stati stanziati a favore del SAF 4,24 miliardi di euro<sup>14</sup>, un quarto dei quali sono stati destinati agli aiuti per superficie.

---

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “[La PAC verso il 2020:rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio](#)”, COM(2010) 0672 final.

<sup>11</sup> [Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune \(piani strategici della PAC\) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia \(FEAGA\) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale \(FEASR\)](#), COM(2018) 392 final.

<sup>12</sup> Commissione europea, indicatori della PAC - [Financing the CAP](#).

<sup>13</sup> Commissione europea, [SWD\(2020\) 168 final](#).

<sup>14</sup> Commissione europea, [Voluntary coupled support – Review by the Member States of their support decisions applicable as from claim year 2020](#).

**14** I produttori di ortofrutticoli, vino e olio d'oliva possono beneficiare di un sostegno nell'ambito dell'"organizzazione comune dei mercati" (OCM) che consente loro di meglio adattarsi all'evoluzione del mercato. Tra le misure dell'OCM figura il sostegno agli investimenti potenzialmente in grado di incidere sull'utilizzo dell'acqua.

**15** Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) sostiene la politica di sviluppo rurale dell'UE mediante i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri (PSR). Elaborati su base nazionale o regionale, i PSR rispondono, nell'arco di un periodo di sette anni, alle priorità dell'UE, tra cui il sostegno alle pratiche agricole e agli investimenti potenzialmente in grado di incidere sull'utilizzo dell'acqua.

**16** Il riutilizzo delle acque reflue trattate rientra nel quadro dell'economia circolare. Secondo uno studio condotto nel 2015 per conto della Commissione, circa 1 100 milioni di m<sup>3</sup> di acque reflue (ossia approssimativamente lo 0,4 % delle estrazioni annuali di acqua dolce) erano riutilizzati ogni anno nell'UE<sup>15</sup>. Nel maggio 2020, l'UE ha adottato un regolamento sul riutilizzo delle acque reflue a fini irrigui in agricoltura<sup>16</sup>. Stabilisce prescrizioni minime in materia di qualità dell'acqua e relativo monitoraggio, gestione dei rischi e trasparenza, e si applicherà a decorrere dal giugno 2023. Secondo la valutazione d'impatto della Commissione<sup>17</sup>, il regolamento permetterà di riutilizzare, a fini irrigui, oltre il 50 % del volume totale delle acque teoricamente disponibile proveniente dagli impianti di trattamento delle acque reflue dell'UE, e di evitare più del 5 % delle estrazioni dirette dai corpi idrici e dalle acque sotterranee, il che dovrebbe tradursi in una riduzione complessiva dello stress idrico superiore al 5 %. La PAC può finanziare infrastrutture di trattamento delle acque, che consentano di riutilizzare le acque reflue a fini irrigui.

---

<sup>15</sup> BIO by Deloitte (in collaborazione con ICF International e la Cranfield University), *"Optimising water reuse in the EU – Final report prepared for the European Commission (DG ENV)"*, parte I.

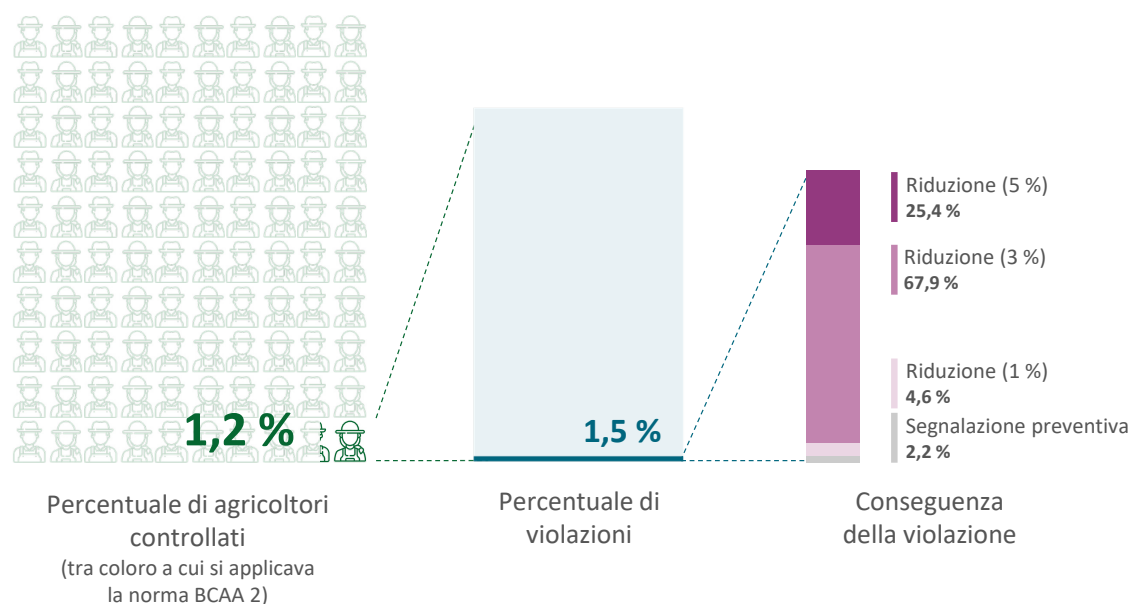
<sup>16</sup> Regolamento(UE) 2020/741 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2020, recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua (GU L 177 del 5.6.2020, pag. 32-55).

<sup>17</sup> Commissione europea, SWD(2018) 249 final/2 – 2018/0169 (COD).

**17** La maggior parte dei pagamenti diretti, nonché alcuni pagamenti a titolo dello sviluppo rurale e nell’ambito degli OMC per il settore vitivinicolo, sono soggetti ad un insieme di norme noto come *condizionalità*. Queste comprendono i criteri di gestione obbligatori (CGO) derivanti da una selezione di direttive e regolamenti in materia di ambiente, sicurezza alimentare, salute delle piante, salute e benessere degli animali, nonché le norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA), che impongono pratiche agricole sostenibili. In caso di dimostrata inosservanza di tali norme, quali definite dall’ordinamento nazionale, i beneficiari della PAC possono andare incontro ad una riduzione della sovvenzione annuale loro concessa dall’UE.

**18** Ad esempio, la norma BCAA 2 prevede un meccanismo che consente di valutare se gli agricoltori che prelevano acqua a fini di irrigazione rispettano le procedure di autorizzazione applicabili nel proprio Stato membro. Tra il 2015 e il 2018, l’1,2 % dei beneficiari della PAC ai quali si applicava la norma BCAA 2 è stato sottoposto a controllo annuale. Da tali controlli è emersa una bassa percentuale di violazioni (1,5 %), la maggior parte delle quali è stata sanzionata con una riduzione del 3 % (*figura 5*) della sovvenzione versata all’agricoltore interessato.

**Figura 5 – Controlli relativi alla norma BCAA 2 (media del periodo 2015-2018)**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati ricevuti dalla Commissione europea.

## Estensione e approccio dell'audit

**19** Il presente audit si concentra sull'impatto dell'agricoltura sullo stato quantitativo delle acque. Dal momento che l'agricoltura utilizza un volume importante di acqua dolce, e che è uno dei primi settori ad essere colpiti dalla carenza d'acqua, la Corte ha valutato in che misura le politiche dell'UE, nello specifico la PAC e la politica in materia di acque, promuovano l'uso sostenibile delle acque in agricoltura.

**20** Nel 2016 il Consiglio ha dichiarato<sup>18</sup> che gli obiettivi della politica UE in materia di acque dovrebbero essere maggiormente integrati in altre politiche, quali quelle relative ai prodotti alimentari e all'agricoltura. Il Parlamento europeo ha anche auspicato un miglior coordinamento delle politiche. L'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 6 delle Nazioni Unite è dedicato all'acqua (garantire l'accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari per tutti) e mira all'efficienza nell'impiego delle risorse idriche e alla gestione integrata delle stesse.

**21** La Corte ha esaminato in che misura:

- la direttiva quadro in materia di acque promuova l'impiego sostenibile dell'acqua in agricoltura;
- i regimi di pagamento diretto della PAC tengano conto dei principi di utilizzo idrico sostenibile sanciti da tale direttiva;
- le misure di sviluppo rurale e di mercato della PAC rispettino i principi di utilizzo idrico sostenibile sanciti dalla direttiva.

**22** L'audit non ha riguardato l'inquinamento diffuso delle acque dovuto all'agricoltura (provocato da nitrati o pesticidi, ad esempio). Tale tema è stato affrontato in modo più approfondito in precedenti relazioni della Corte<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Gestione sostenibile delle risorse idriche – Conclusioni del Consiglio , 17 ottobre 2016.

<sup>19</sup> Relazione speciale n. 04/2014 della Corte dei conti europea "L'integrazione nella PAC degli obiettivi della politica UE in materia di acque: un successo parziale"; relazione speciale n. 23/2015 della Corte dei conti europea "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"; relazione speciale n. 03/2016 della Corte dei conti europea "Combattere l'eutrofizzazione nel Mar Baltico: occorrono ulteriori e più efficaci interventi".

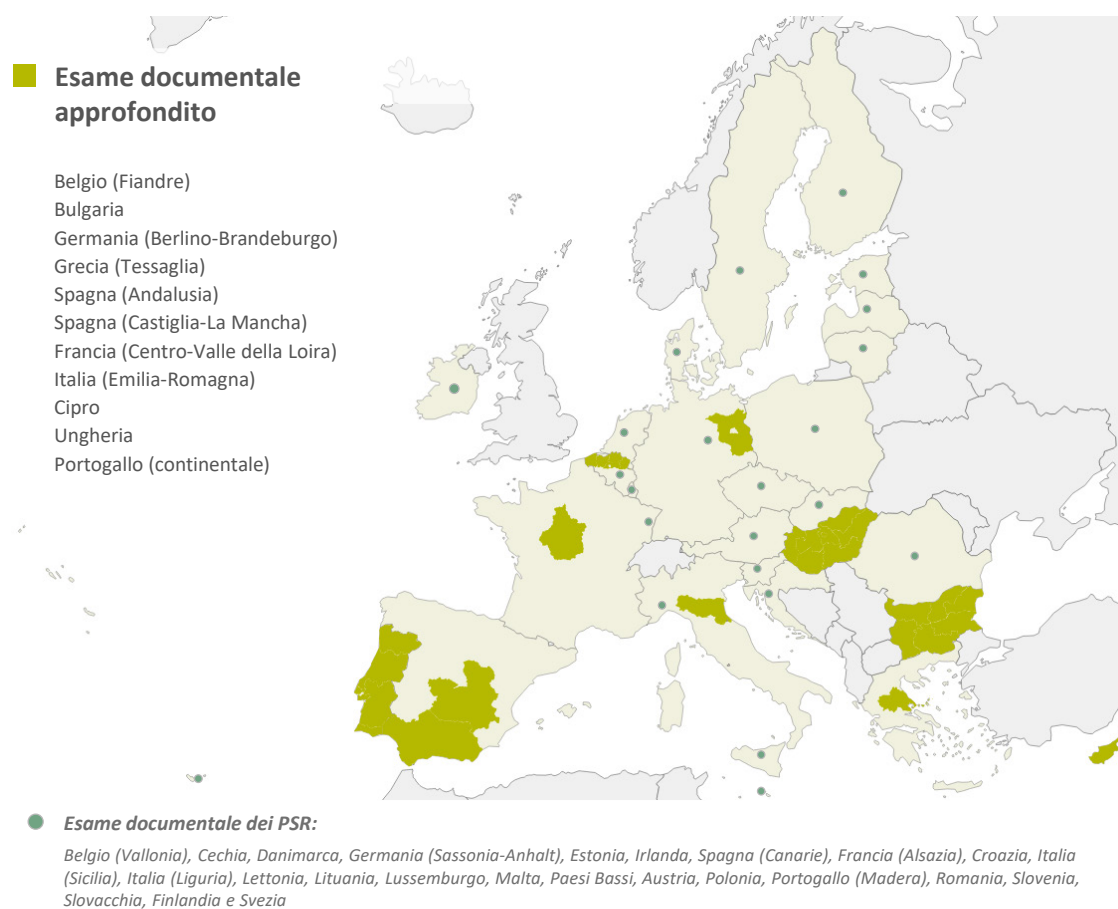
**23** L'audit è stato espletato dall'aprile al dicembre 2020. La Corte ha tenuto colloqui con il personale della Commissione e delle autorità degli Stati membri e consultato altri portatori di interesse nei settori idrico e agricolo. La Corte ha esaminato:

- o documenti strategici, documenti di lavoro, studi, valutazioni, documenti di orientamento, statistiche, nonché le relazioni di attuazione sulla quantità d'acqua e le politiche agricole della Commissione;
- o i programmi di sviluppo rurale, nonché le norme e gli orientamenti nazionali e regionali in materia di condizionalità, i regimi di pagamento diretto, le misure di mercato e di sviluppo rurale, nonché studi, lavori di ricerca, analisi e statistiche sulle sanzioni;
- o i piani di gestione dei bacini idrografici, le norme in materia di estrazioni idriche e le politiche di tariffazione;
- o altri studi e relazioni pertinenti, compresi quelli dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA).

**24** L'audit della Corte ha riguardato il periodo di programmazione della PAC 2014-2020. Sono stati effettuati esami documentali approfonditi per 11 Stati membri/regioni (cfr. [figura 6](#)), selezionati con l'intento di rispettare un equilibrio geografico tra le aree attualmente interessate dalla carenza d'acqua e altre in cui è probabile che questo problema si presenti in futuro. In sei Stati membri, alcuni dei quali provvisti di PSR regionali e in cui le misure di gestione delle risorse idriche sono decise a livello di bacino idrografico, la Corte ha concentrato i propri lavori su una o due regioni. Per altri Stati membri/regioni, la Corte ha acquisito elementi probatori mediante esame documentale di altri 24 PSR e dal lavoro di audit svolto nel quadro della relazione annuale.



**Figura 6 – Esami documentali**



**Fonte:** Corte dei conti europea.

## Osservazioni

### La politica dell'UE in materia di utilizzo idrico sostenibile prevede eccezioni per l'agricoltura

**25** La direttiva quadro in materia di acque prevede misure di salvaguardia contro l'utilizzo non sostenibile dell'acqua. Impone agli Stati membri, tra l'altro, di:

- o gestire un sistema di autorizzazione e un registro delle estrazioni<sup>20</sup>;
- o adottare politiche dei prezzi dell'acqua che incentivino un uso efficiente delle risorse idriche e garantiscano un adeguato recupero dei costi dei servizi idrici presso i diversi utenti (compresi gli agricoltori)<sup>21</sup>.

**26** La Corte ha esaminato in che misura gli Stati membri applicano le prescrizioni summenzionate in materia di gestione delle estrazioni idriche, di politiche dei prezzi dell'acqua e di recupero dei costi nel settore agricolo, e in che modo la Commissione ne monitora l'operato.

### Gli Stati membri hanno predisposto dei sistemi di autorizzazione e applicano numerose deroghe

**27** Ai sensi della normativa quadro in materia di acque, gli Stati membri tengono un registro delle estrazioni di acque superficiali e sotterranee nonché dello stoccaggio di acque superficiali ("arginamento"). Per procedere all'estrazione o allo stoccaggio, gli utenti devono richiedere un'autorizzazione preventiva. Tuttavia, qualora l'estrazione o lo stoccaggio non abbiano un impatto significativo sullo stato delle acque, gli Stati membri possono decidere di applicare esenzioni.

**28** Nel quadro della gestione delle estrazioni idriche, gli Stati membri sono tenuti a identificare e a sanzionare le parti che utilizzino acqua senza aver ottenuto un'autorizzazione o senza averlo notificato, o che non rispettano le norme in materia di estrazioni idriche (quali specificate nell'autorizzazione, ad esempio).

---

<sup>20</sup> Direttiva 2000/60/CE, articolo 11, paragrafo 3, lettera e).

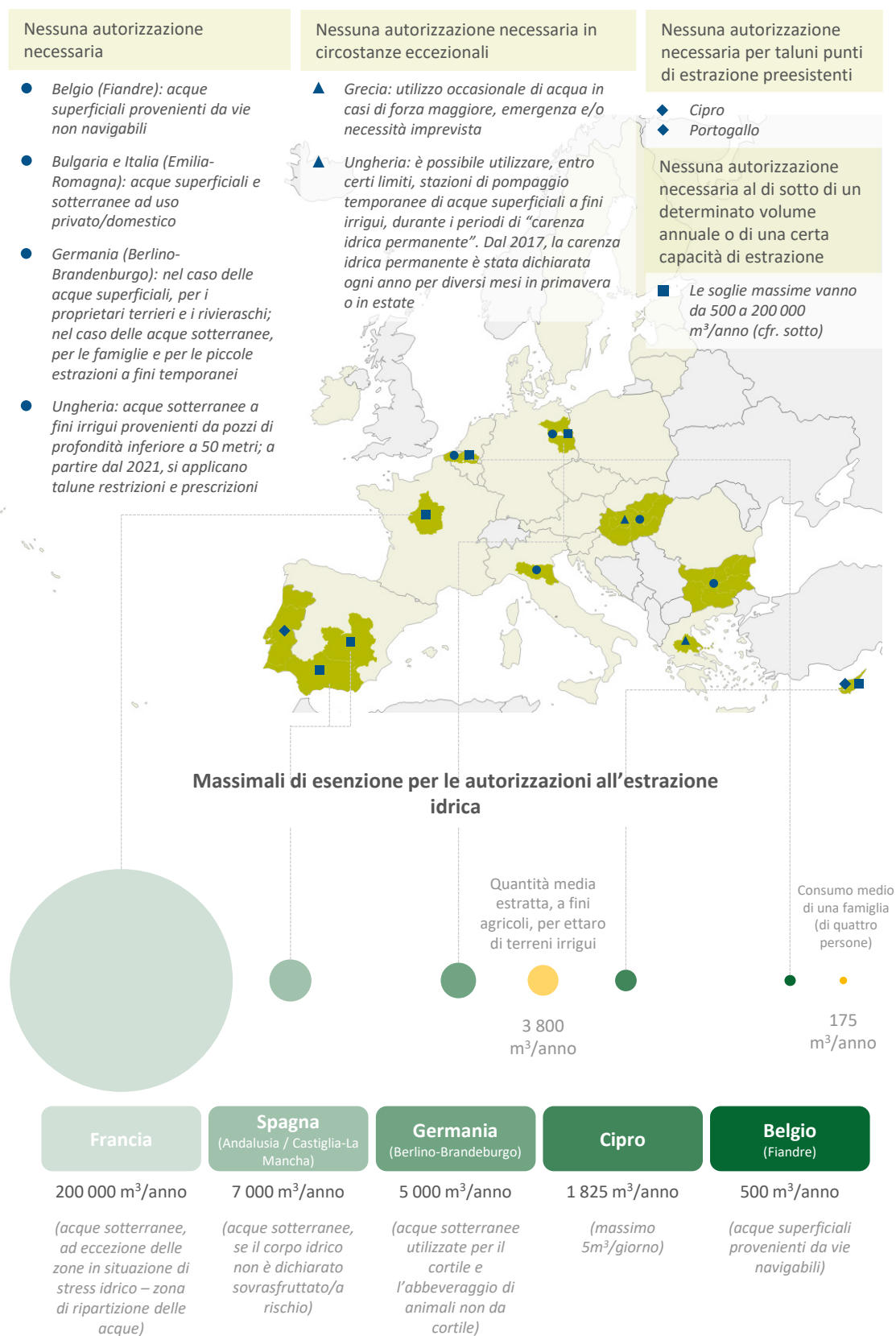
<sup>21</sup> Direttiva 2000/60/CE, articolo 9.

## Sistemi di autorizzazione preventiva

**29** In otto degli 11 Stati membri/regioni oggetto dell'audit della Corte, tutti i punti di estrazione dell'acqua devono essere notificati alle autorità. Tutti gli Stati membri/regioni in questione dispongono di un sistema di autorizzazione preventiva per le estrazioni idriche. Al momento di concedere le autorizzazioni, le autorità degli Stati membri tengono conto dello stato del corpo idrico interessato e specificano il quantitativo massimo annuale (o mensile) che può essere estratto.

**30** Gli Stati membri applicano numerose esenzioni (cfr. [figura 7](#)) che possono avere un impatto significativo sullo stato quantitativo dei corpi idrici interessati. Inoltre, laddove non è obbligatorio misurare i quantitativi di acqua utilizzati, le autorità non possono verificare se le estrazioni si mantengono al di sotto di un livello significativo. È questo il caso di alcuni tipi di estrazioni in Belgio (Fiandre), Bulgaria, Germania (Berlino-Brandeburgo), Italia (Emilia-Romagna), a Cipro e in Portogallo.

**Figura 7 – Esenzioni dall'autorizzazione per le estrazioni idriche**



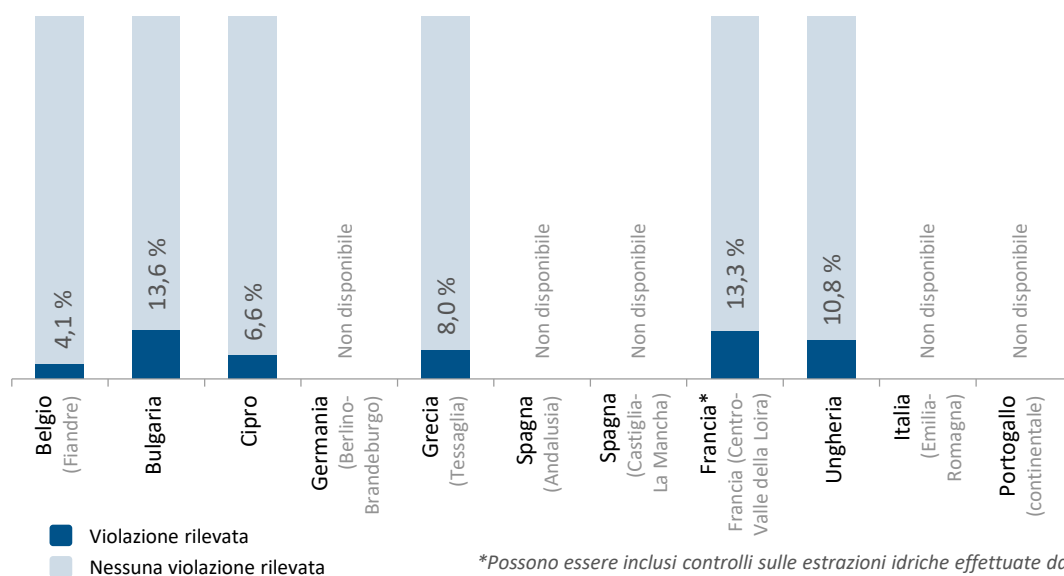
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dagli Stati membri e da Eurostat.

## Sistemi per individuare un utilizzo illegale dell'acqua

**31** I dati ufficiali recenti relativi all'estrazione illegale di acqua nell'UE sono scarsi. Nel 2015, basandosi su una serie di fonti, l'OCSE ha stimato che vi fossero 50 000 pozzi illegali a Cipro e oltre mezzo milione di pozzi non autorizzati o illegali in Spagna<sup>22</sup>. Secondo il Fondo mondiale per la natura, il problema è particolarmente grave in Castiglia-La Mancha e Andalusia<sup>23</sup>. In Ungheria, gli esperti stimano che il consumo non autorizzato di acqua ammonti a quasi 100 milioni di m<sup>3</sup>/anno, pari al 12 % delle estrazioni registrate<sup>24</sup>.

**32** Dieci degli Stati membri/regioni esaminati dispongono di un sistema di controllo inteso ad individuare e sanzionare l'utilizzo illegale di acqua. Effettuano controlli in loco sulla base di un piano di controllo annuale, di un'analisi dei rischi e/o dei reclami. Tra le violazioni individuate in tal modo figurano l'utilizzo non autorizzato di acqua, l'assenza di contatori al pompaggio, il pompaggio eccessivo e diverse altre violazioni delle condizioni di autorizzazione. La [figura 8](#) mostra la percentuale di violazioni riscontrate nel corso dei controlli presso i punti di estrazione dell'acqua.

**Figura 8 – Violazioni riscontrate nel corso dei controlli presso i punti di estrazione dell'acqua a fini agricoli**



Fonte: Corte dei conti europea.

<sup>22</sup> OCSE, *Drying Wells, Rising Stakes: Towards Sustainable Agricultural Groundwater Use*.

<sup>23</sup> WWF, *Illegal water use in Spain: Causes, effects and solutions*.

<sup>24</sup> *Second river basin management plan of the Danube* (2015), punto 2, pag. 10.

**33** Oltre ai controlli in loco degli impianti di estrazione dell'acqua registrati, alcuni Stati membri hanno istituito o stanno elaborando altri meccanismi di controllo, fra cui:

- o il telerilevamento satellitare (cfr. [riquadro 1](#));
- o l'obbligo di accreditamento delle imprese di trivellazione per i nuovi punti di estrazione delle acque sotterranee. In Belgio (Fiandre), le imprese di trivellazione sono tenute a fornire relazioni periodiche sulle operazioni di trivellazione e ad informare le autorità prima dell'inizio di tali operazioni affinché sia possibile effettuare controlli durante la costruzione. Il mancato rispetto di tale obbligo può comportare la sospensione o la revoca dell'accreditamento;
- o controlli regolari sul corretto funzionamento dei misuratori di portata per gli impianti di estrazione dell'acqua in Belgio (Fiandre). I valori misurati sono confrontati con i dati delle aziende agricole e con la dichiarazione annuale delle estrazioni di acque sotterranee.

### Riquadro 1

#### Uso delle immagini satellitari per individuare l'utilizzo illegale di acqua

Il potenziale delle immagini satellitari di individuare le estrazioni di acqua non autorizzate è stato esplorato nel quadro di diversi progetti di ricerca [DIANA](#), [IPSTERS](#) e [WODA](#)). Dai risultati emerge che tali immagini consentono di:

- rilevare, con precisione millimetrica grazie a immagini radar (Copernicus Sentinel 1, ad esempio) dei **cedimenti del terreno** (movimenti verticali del terreno) locali o regionali ascrivibili a estrazioni eccessive di acque sotterranee in una particolare zona;
- localizzare le **superfici irrigate**, stimare i **volumi estratti** a fini irrigui e migliorare le politiche e le pratiche di gestione dell'acqua, specialmente in condizioni estreme quali la siccità, mediante telerilevamento ottico (ad esempio, Copernicus Sentinel 2).

I progetti prevedevano **studi-pilota** in Spagna, Italia, Romania e Malta e hanno consentito di creare, in Italia e Spagna, delle **piattaforme commerciali** che propongono servizi ai consorzi di utenti e agli agricoltori. La diffusione di tali servizi dipende non solo dalla facilità di accesso a dati ausiliari completi che siano digitali, georeferenziati e convalidati, ma anche dall'assenza di barriere giuridiche all'uso dell'osservazione della Terra quale metodo di rilevazione o dispositivo di misurazione.

La falda acquifera de **La Mancha Oriental** in Spagna è un buon esempio di sistema operativo di autoregolamentazione di lunga durata. Il consorzio locale responsabile delle irrigazioni monitora e gestisce l'estrazione delle acque sotterranee grazie a dati satellitari combinati a misuratori di portata sul terreno.

**34** In alcuni Stati membri, difficoltà pratiche rendono meno efficaci i sistemi posti in essere per combattere l'utilizzo illegale di acqua. Il **Belgio (Fiandre)** e la **Bulgaria** hanno riferito di non essere stati in grado di attivare i rispettivi sistemi come previsto a causa della carenza di personale. A **Cipro**, fino a ottobre 2020, era raro che le autorità comminassero penalità o sanzioni, in quanto i trasgressori avevano a disposizione due mesi per mettersi in regola e trasmettere una licenza modificata. La **Bulgaria** e l'**Ungheria** hanno ripetutamente prorogato i termini per la messa in conformità delle estrazioni illegali, senza comminare alcuna ammenda.

**35** Le autorità regionali nelle due regioni spagnole esaminate (**Andalusia e Castiglia-La Mancha**) non hanno comunicato alla Corte se e in che modo rilevassero e sanzionassero l'utilizzo illegale di acqua.

**Gli Stati membri hanno introdotto meccanismi di tariffazione incentivanti, ma nel settore agricolo il recupero dei costi è più modesto che in altri settori**

**36** La direttiva quadro in materia di acque impone agli Stati membri di applicare il principio di recupero dei costi relativi ai servizi idrici conformemente principio "chi inquina paga". Ciò significa mettere in atto politiche dei prezzi incentivanti e far sì che tutte le categorie di utenti (industria, famiglie, agricoltori) contribuiscano adeguatamente al recupero dei costi.

#### **Una tariffazione incentivante**

**37** Diversi Stati membri/regioni hanno introdotto meccanismi di tariffazione che incentivano un utilizzo idrico efficiente. Alcuni di questi meccanismi si applicano solo all'agricoltura, altri a tutti gli utenti. Ad esempio:

- La Germania (Berlino-Brandeburgo), l'Ungheria e il Portogallo applicano una **tassa sulle risorse idriche** basata sul volume di uso misurato;
- Cipro addebita un **sovrapprezzo** per ogni metro cubo di acqua utilizzato oltre il volume autorizzato;

- l'Italia (Emilia-Romagna) prevede di introdurre un sistema di tariffazione dell'acqua variabile in funzione dell'**efficienza del sistema di irrigazione**.
- la Bulgaria applica tariffe più elevate per l'acqua utilizzata al di là di un certo volume fisso per una determinata coltura;
- il Belgio (Fiandre) applica una **tariffazione progressiva** per alcuni tipi di acque sotterranee (il prezzo aumenta in funzione del volume estratto).




**38** Altri Stati membri/regioni hanno introdotto una **differenziazione di prezzo** per incoraggiare/scoraggiare l'utilizzo di acqua proveniente da diverse fonti. Ad esempio:

- i prezzi sono più elevati nelle zone in cui l'acqua è più scarsa o sottoposta ad una maggiore pressione quantitativa in Belgio (Fiandre), Francia (Centro-Valle della Loira), Ungheria e Portogallo;
- le acque sotterranee sono più costose delle acque superficiali in Bulgaria, Germania (Berlino-Brandeburgo) e Francia (Centro-Valle della Loira);
- l'acqua dolce è più costosa dell'acqua riciclata a Cipro.

**39** Gli Stati membri utilizzano vari metodi per misurare l'acqua utilizzata a fini agricoli (cfr. [figura 9](#)). Una tariffazione proporzionale al volume, applicata al livello appropriato, può incentivare il passaggio a tecnologie e pratiche di irrigazione efficienti dal punto di vista idrico o a colture che necessitano minori quantità d'acqua. La Spagna (Andalusia e Castiglia-La Mancha) fattura la maggior parte delle acque di irrigazione sulla base della superficie irrigata, mentre in Italia (Emilia-Romagna) le acque di irrigazione sono fatturate in genere in base alla capacità di pompaggio.



**Figura 9 – Metodi di fatturazione dell’acqua utilizzata a fini irrigui**

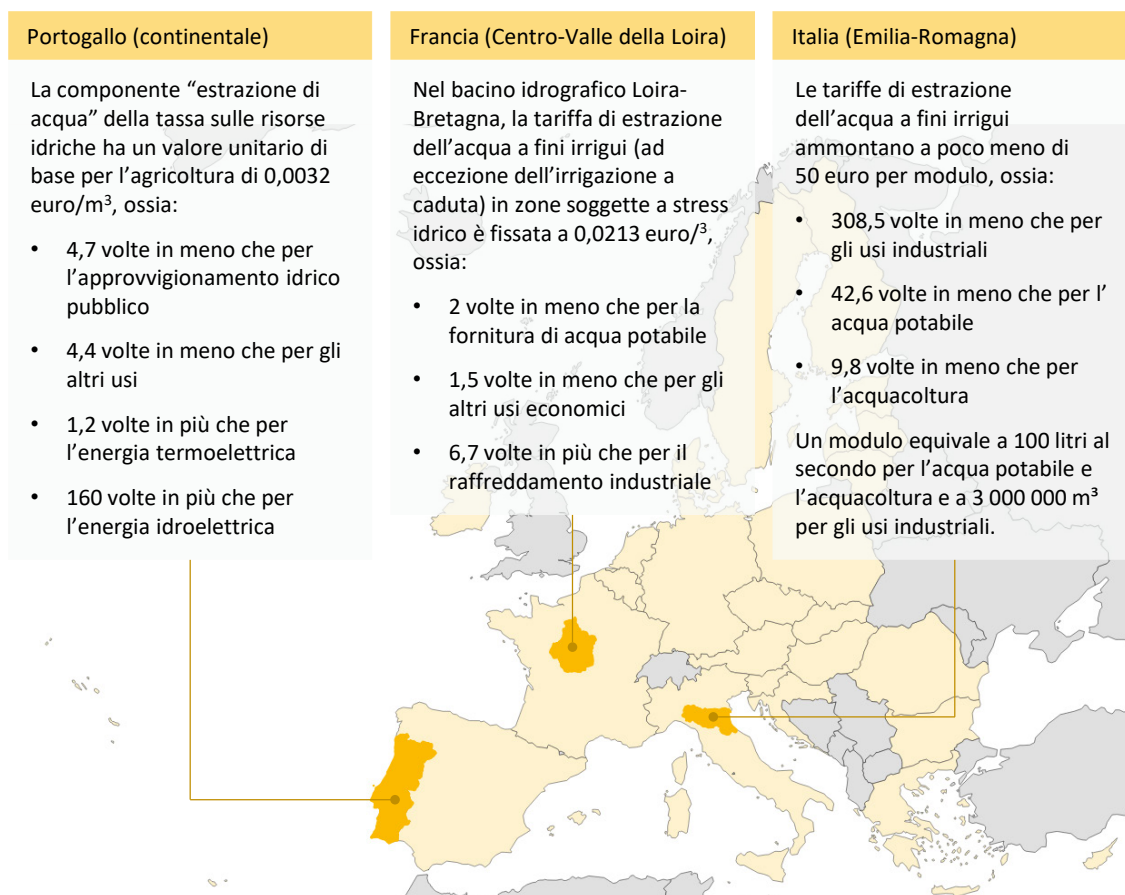
	Volume		Capacità		Superficie
<p>L’acqua è fatturata in funzione del volume. Il volume di acqua estratta è misurato mediante un misuratore di flusso installato sul punto di estrazione (ad esempio, un pozzo d’acqua sotterranea).</p>		<p>Il prezzo dell’acqua dipende dalla capacità massima dell’installazione di pompaggio (espressa, ad esempio, in Kw/h o in l/h).</p>		<p>Gli agricoltori pagano un prezzo per ettaro, indipendentemente dal consumo effettivo di acqua. Il prezzo può variare a seconda della coltura.</p>	

Fonte: Corte dei conti europea.

#### **I prezzi dell’acqua utilizzata a fini agricoli sono più bassi**

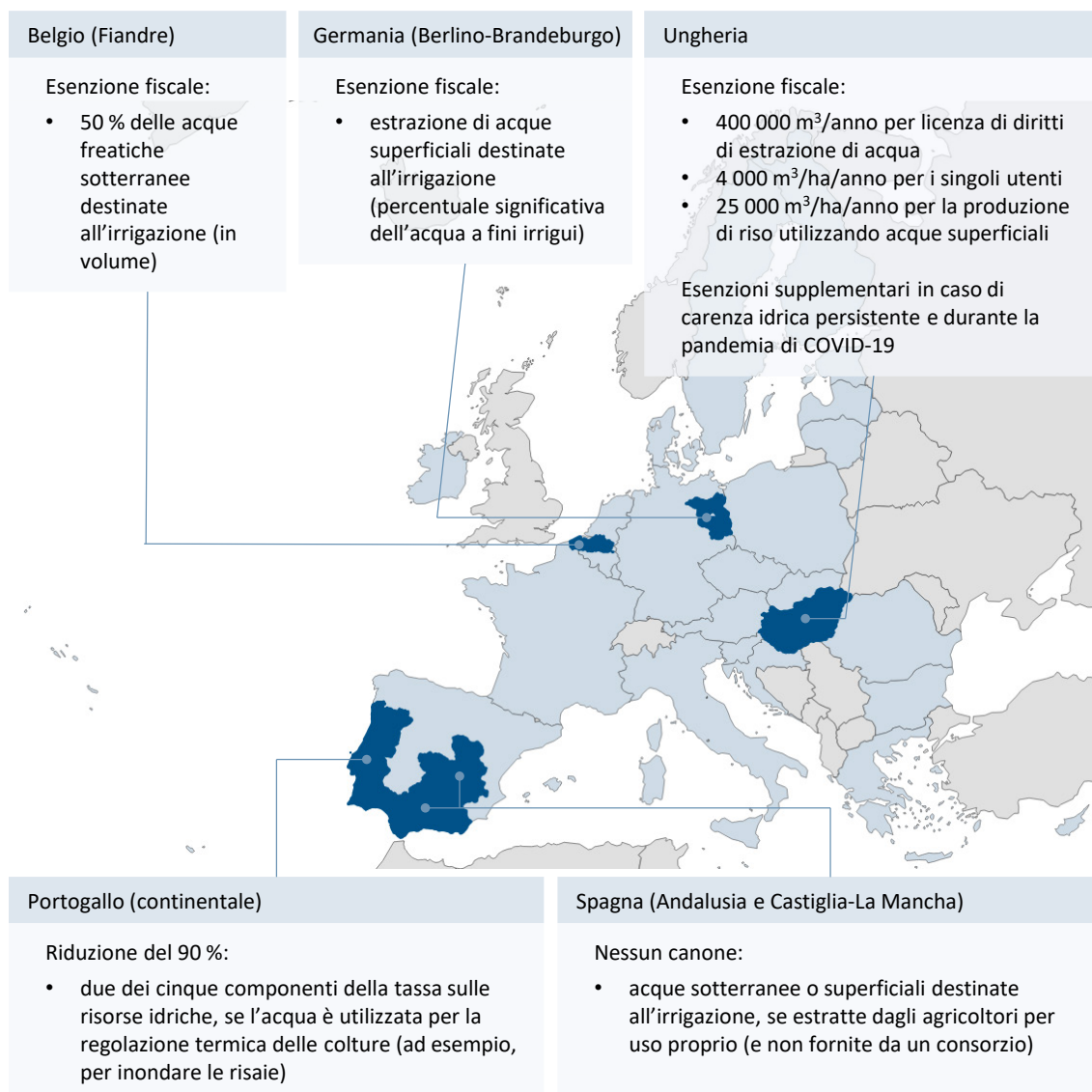
**40** In otto dei 11 Stati membri/regioni oggetto dell’audit della Corte, l’acqua ha un prezzo nettamente inferiore se utilizzata a fini agricoli. Un confronto tra le tariffe di estrazione dell’acqua utilizzata in agricoltura e in altri settori è presentato nella [figura 10](#). Diversi Stati membri/regioni applicano deroghe specifiche per le acque di irrigazione (cfr. [figura 11](#)).

**Figura 10 – Confronto tra tariffe di estrazione dell'acqua, per settore**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri.

**Figura 11 – Riduzioni tariffarie applicabili alle acque di irrigazione**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri.

**41** In sei degli Stati membri/regioni, l'estrazione di acqua non è subordinata ad alcun pagamento **entro un certo volume**. La soglia di prezzo varia. È di 500 m<sup>3</sup>/anno in Belgio (Fiandre) e l'Ungheria, 10 m<sup>3</sup>/giorno in Bulgaria, 7 000 m<sup>3</sup>/anno in Spagna (Andalusia) e Francia (zone soggette a stress idrico), 10 000 m<sup>3</sup>/anno in Francia (al di fuori delle zone soggette a stress idrico) e 16 600 m<sup>3</sup>/anno in Portogallo (estrazione privata). In tutti i casi, si applica a tutti gli utenti, non solo agli agricoltori.

## Recupero dei costi relativi ai servizi idrici

**42** Ai sensi della direttiva quadro in materia di acque, gli Stati membri effettuano un'analisi economica sull'utilizzo idrico. Tale calcolo dovrebbe contribuire a valutare in che misura i costi dei servizi idrici (quali l'estrazione di acqua a fini irrigui) sono coperti dagli utenti (principio del recupero dei costi). Conformemente agli orientamenti dell'UE<sup>25</sup>, nell'analisi economica gli Stati membri dovrebbero prevedere di includere:

- 1) i costi finanziari di erogazione e amministrazione dei servizi idrici, ossia:
  - i costi di esercizio e di manutenzione (ad esempio, l'energia);
  - i costi di capitale (ad esempio, ammortamento delle infrastrutture);
  - i costi amministrativi (fatturazione, amministrazione e monitoraggio);
- 2) i costi ambientali e delle risorse legati ai servizi idrici, ossia:
  - i danni ambientali dovuti all'estrazione, lo stoccaggio e l'arginamento;
  - i costi di opportunità legati ad usi alternativi dell'acqua (ad esempio, i costi relativi a estrazioni eccessive di acque sotterranee), in quanto gli utenti attuali e futuri patiranno in caso di esaurimento delle risorse idriche.

**43** Nelle proprie analisi economiche, diversi Stati membri/regioni valutano i costi ambientali stimando il costo delle misure necessarie a conseguire un buono stato delle acque nell'insieme di un bacino idrografico. Le autorità italiane (Emilia-Romagna) e spagnole (Andalusia e Castiglia-La Mancha) considerano pertinenti i costi delle risorse solo se ritengono vi sia carenza d'acqua. Le autorità bulgare e tedesche (Berlino-Brandeburgo) informano che non vi è ancora un accordo comune sulla metodologia di calcolo dei costi ambientali e delle risorse.

---

<sup>25</sup> Commissione europea, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Guidance document no. 1 Economics and the environment* e *"Information Sheet on Assessment of the Recovery of Costs for Water Services for the 2004 River Basin Characterisation Report (Art 9)*.

**44** Otto delle autorità nazionali e regionali degli Stati membri esaminati nell'ambito del presente audit ritenevano che il recupero dei costi relativi ai servizi idrici a fini agricoli fosse incompleto. Ciò è dovuto anche al fatto che i costi ambientali e delle risorse non sono (ancora) presi in considerazione nella tariffazione dell'acqua. Nel proprio controllo dell'adeguatezza della direttiva quadro in materia di acque (cfr. paragrafo 11), la Commissione ha sottolineato che tale elemento rappresenta un costo nascosto per la società ed esercita pressione su una potenziale fonte di entrate che consentirebbero di finanziarie misure di attuazione della direttiva stessa.

### **A giudizio della Commissione, l'attuazione della direttiva quadro in materia di acque procede lentamente**

**45** La Commissione è tenuta a verificare in che modo gli Stati membri attuino la direttiva quadro in materia di acque. A tal fine, ogni tre anni valuta lo stato di avanzamento dell'attuazione (cfr. paragrafo 09), principalmente sulla base delle relazioni trasmesse dagli Stati membri, e pubblica la propria relazione di attuazione. L'ultima relazione della Commissione (febbraio 2019) riguardava il secondo ciclo dei piani di gestione dei bacini idrografici (PGBI) e riportava una visione d'insieme a livello UE nonché valutazioni specifiche per paese, corredate di raccomandazioni.

### **Sistemi di autorizzazione preventiva**

**46** Un documento di lavoro dei servizi della Commissione<sup>26</sup> riferiva dei progressi nella creazione e nell'utilizzo dei sistemi di autorizzazione preventiva, quali miglioramenti nelle misurazioni, i controlli delle estrazioni idriche, le autorizzazioni e gli insiemi di dati relativi alle estrazioni. Tuttavia, in tale documento di lavoro la Commissione era giunta alla conclusione, confermata dalle osservazioni della Corte (paragrafi 29-30), che erano necessari maggiori progressi soprattutto in quegli Stati membri in cui le piccole estrazioni sono esentate da controlli e/o registrazioni, ma i corpi idrici sono soggetti ad una pressione importante a causa delle estrazioni e non presentano, pertanto, un buono stato. Nel documento si concludeva che lo stato era migliorato di poco con la riduzione delle pressioni esercitate dalle estrazioni sin dal primo ciclo di PGBI, ma che le estrazioni idriche totali erano diminuite del 7 % circa tra il 2002 e il 2014.

---

<sup>26</sup> Commissione europea, SWD(2019) 30 final.

## Tariffazione dei servizi idrici e recupero dei costi

**47** Nel periodo di programmazione 2014-2020, il regolamento recante disposizioni comuni<sup>27</sup> ha introdotto un meccanismo noto come “condizionalità ex ante” per diversi fondi UE, compreso nel settore dello sviluppo rurale. Se una qualsiasi delle condizioni ex ante non fosse stata soddisfatta entro il 30 giugno 2017, la Commissione aveva la possibilità di sospendere i pagamenti intermedi a favore della priorità del PSR pertinente in attesa di misure correttive.

**48** Una di queste condizioni riguarda il settore idrico. In pratica, il finanziamento degli investimenti nell’irrigazione programmati a titolo dell’aspetto specifico 5 a) “rendere più efficiente l’uso dell’acqua nell’agricoltura” dipende dal fatto che la politica di tariffazione dell’acqua applicata dallo Stato membro o dalla regione:

- a) fornisca incentivi adeguati per gli utenti, ai fini di un utilizzo idrico efficiente e
- b) tenga conto del recupero dei costi relativi ai servizi idrici.

**49** La Commissione ritiene che, nel complesso, il meccanismo di condizionalità ex ante sia stato efficace nell’indurre gli Stati membri a migliorare le proprie politiche tariffarie dei servizi idrici<sup>28</sup>: “[s]ono stati compiuti passi avanti per quanto concerne la definizione dei servizi idrici, il calcolo dei costi finanziari, la misurazione, l’esecuzione di analisi economiche e la valutazione sia dei costi ambientali sia dei costi delle risorse [...]”. Al contempo, la Commissione riconosce che, nella maggior parte degli Stati membri, il recupero dei costi dei servizi idrici è incompleto.

---

<sup>27</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

<sup>28</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente l’attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e della direttiva sulle alluvioni (2007/60/CE), COM(2019) 95 final.

**50** Nonostante l'impatto positivo della condizionalità ex ante sul settore idrico nel periodo 2014-2020, tale meccanismo non figurava nella proposta della Commissione per la PAC dopo il 2020.

#### **Rispetto della direttiva quadro in materia di acque**

**51** Se la Commissione ritiene che uno Stato membro non rispetti gli obblighi previsti dalla direttiva quadro in materia di acque, può avviare una procedura di infrazione nei suoi confronti dinanzi la Corte di giustizia dell'UE. Nella causa C-525/12<sup>29</sup>, la Corte di giustizia ha ritenuto che gli Stati membri sono liberi di determinare la combinazione di politiche e finanziamenti necessari a conseguire gli obiettivi della direttiva quadro in materia di acque. Conformemente alla propria politica generale in materia di infrazioni, la Commissione attribuisce ormai priorità ai casi di inadempienza strutturali piuttosto che individuali.

**52** La Commissione ha di recente deciso di trasmettere a tutti gli Stati membri delle lettere in cui attira la loro attenzione su dei punti specifici. Tra settembre 2020 e aprile 2021 ha inviato lettere per dare seguito alla propria valutazione delle informazioni comunicate nel quadro del secondo ciclo dei PGRI. Nelle lettere rilevava casi evidenti di inadempienza e chiedeva agli Stati membri di addurre una giustificazione, di ovviare ai problemi o di chiarire in che modo questi ultimi erano già stati affrontati o lo sarebbero stati nel terzo ciclo dei PGRI. Nel dicembre 2020 la Commissione ha inviato un'altra serie di lettere a tutti gli Stati membri riguardanti specificamente i meccanismi di garanzia della conformità e le sanzioni nel settore delle estrazioni e dell'inquinamento da fonti puntuali/diffuse. Gli Stati membri sono stati invitati a fornire informazioni dettagliate sulle norme interne in materia di estrazione adottate ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera e), della direttiva quadro in materia di acque.

---

<sup>29</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2014 nella causa C-525/12.

## I pagamenti diretti della PAC non incoraggiano in misura significativa l'utilizzo efficiente dell'acqua

**53** Conformemente al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, “[l]e esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”. La Corte ha esaminato se gli obiettivi della politica dell'UE in materia di acque fossero integrati nei principali strumenti di finanziamento della PAC.

**54** Gli aiuti a titolo sia dei regimi disaccoppiati (sostegno al reddito) che accoppiati (per superficie) sono assegnati sulla base della superficie coltivata. La Corte ha valutato se:

- 1) da un lato, il versamento di tali aiuti fosse subordinato ad un utilizzo idrico sostenibile;
- 2) dall'altro, gli aiuti rappresentassero un incentivo o un disincentivo all'irrigazione.

## Il sostegno al reddito della PAC non promuove un utilizzo idrico efficiente né la ritenzione delle acque

**55** Al momento, i pagamenti a titolo dell'RPUS e dell'RPB hanno un effetto neutro sull'irrigazione: non rappresentano un incentivo ad un utilizzo idrico efficiente, né all'irrigazione, né al consumo di una maggiore quantità d'acqua. Il tasso di sostegno per ettaro a titolo dell'**RPUS** è identico per tutti i tipi di beneficiari e di colture che applicano tale regime. Il tasso di sostegno dell'**RPB** è fissato dagli Stati membri e può variare da un beneficiario all'altro, in parte in funzione del loro storico dei pagamenti a titolo della PAC. In alcuni Stati membri (quali Spagna e Grecia) può anche variare a seconda del tipo di terreno agricolo. La Corte ha già fatto osservare, in una precedente relazione<sup>30</sup>, che significative differenze persistono in alcuni Stati membri, come la Spagna.

---

<sup>30</sup> Relazione speciale n. 10/2018 “Il regime di pagamento di base per gli agricoltori: dal punto di vista operativo è sulla buona strada, ma sta avendo un impatto modesto su semplificazione, indirizzamento e convergenza dei livelli di aiuto”.



**56** Né questi due regimi di pagamento diretto né il regime di pagamento per l'inverdimento impongono agli agricoltori obblighi in materia di utilizzo idrico sostenibile. L'inverdimento può tuttavia avere effetti positivi indiretti, in virtù dell'obbligo per gli agricoltori di preservare i prati permanenti (che, a differenza dei seminativi, non sono generalmente irrigati). Si concentra inoltre sulla conservazione dei terrazzamenti e di altri elementi caratteristici del paesaggio nonché sulle aree di interesse ecologico quali fasce tampone non coltivate, che possono tutti aumentare la ritenzione naturale delle acque. Nella pratica, come indicato dalla Corte in una relazione del 2017<sup>31</sup>, i cambiamenti apportati dall'inverdimento alle pratiche agricole interessano soltanto il 5 % circa di tutte le superfici agricole dell'UE.

**57** Il sostegno della PAC incentiva il drenaggio dei campi piuttosto che la ritenzione delle acque. Nella PAC del periodo 2014-2020, le torbiere drenate erano ammissibili al sostegno al reddito, mentre le ispezioni considerano talvolta inammissibili le torbiere umide coltivate. Il drenaggio delle torbiere non soltanto esercita un impatto negativo sulle riserve idriche sotterranee, ma rilascia anche gas a effetto serra<sup>32</sup>. Gli emendamenti del Parlamento europeo alla proposta della Commissione per la PAC post-2020<sup>33</sup> includono la paludicoltura (agricoltura e silvicoltura su terreni umidi, principalmente torbiere) tra le attività agricole ammissibili al sostegno al reddito a titolo della PAC.

---

<sup>31</sup> Relazione speciale n. 21/2017 “L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale.”

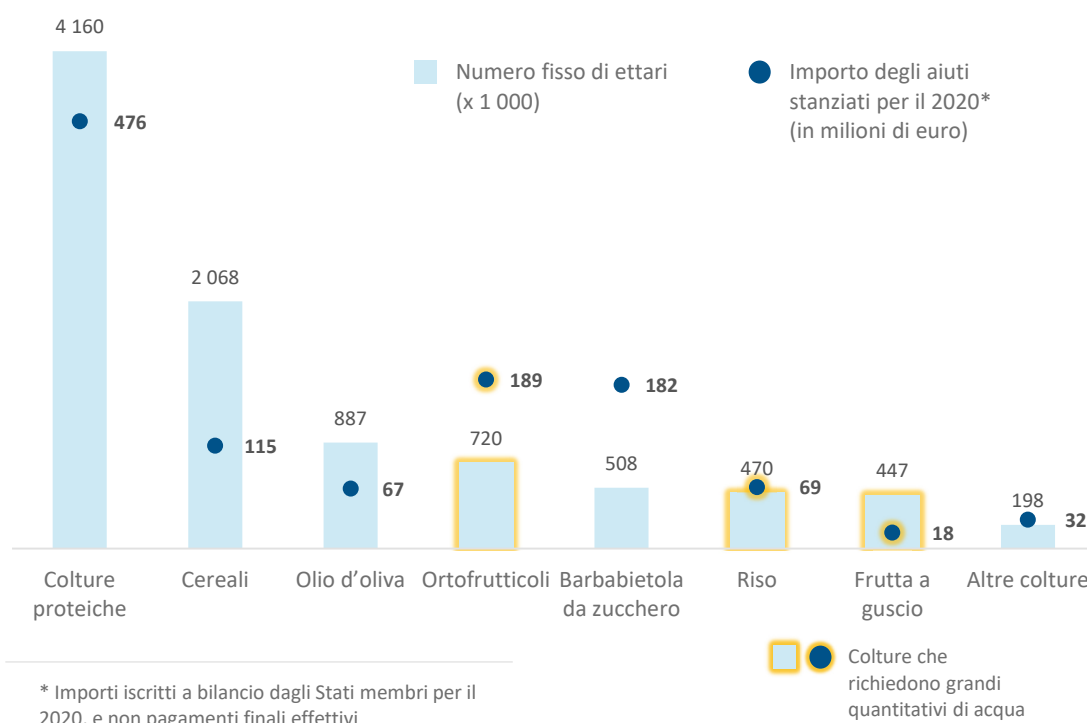
<sup>32</sup> *Peatlands in the EU – Position Paper*.

<sup>33</sup> Emendamenti del Parlamento europeo approvati il 23 ottobre 2020, alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici.

**Mediante il sostegno accoppiato facoltativo (SAF), l'UE sostiene colture che richiedono grandi quantitativi di acqua in zone soggette a stress idrico**

**58** Tutti gli Stati membri, tranne la Germania, fanno ricorso al SAF per mantenere o aumentare la produzione di talune colture in settori in difficoltà<sup>34</sup>. L'UE limita il sostegno a settori specifici<sup>35</sup>, compreso quello delle colture che richiedono grandi quantitativi di acqua, quali il riso, la frutta a guscio e i prodotti ortofrutticoli (cfr. [figura 12](#)).

**Figura 12 – Misure di SAF notificate per le colture (2020)**



Fonte: Commissione europea.

**59** La normativa UE in materia di SAF dispone che “[i]l sostegno accoppiato concesso [...] è coerente con le altre misure e politiche dell’Unione”<sup>36</sup>: la Commissione, pertanto, dovrebbe essere in grado di respingere i regimi incompatibili. Quest’ultima non ha tuttavia valutato l’impatto delle misure proposte sull’utilizzo idrico sostenibile.

<sup>34</sup> Commissione europea, *Voluntary coupled support – Review by the Member States of their support decisions applicable as from claim year 2020*.

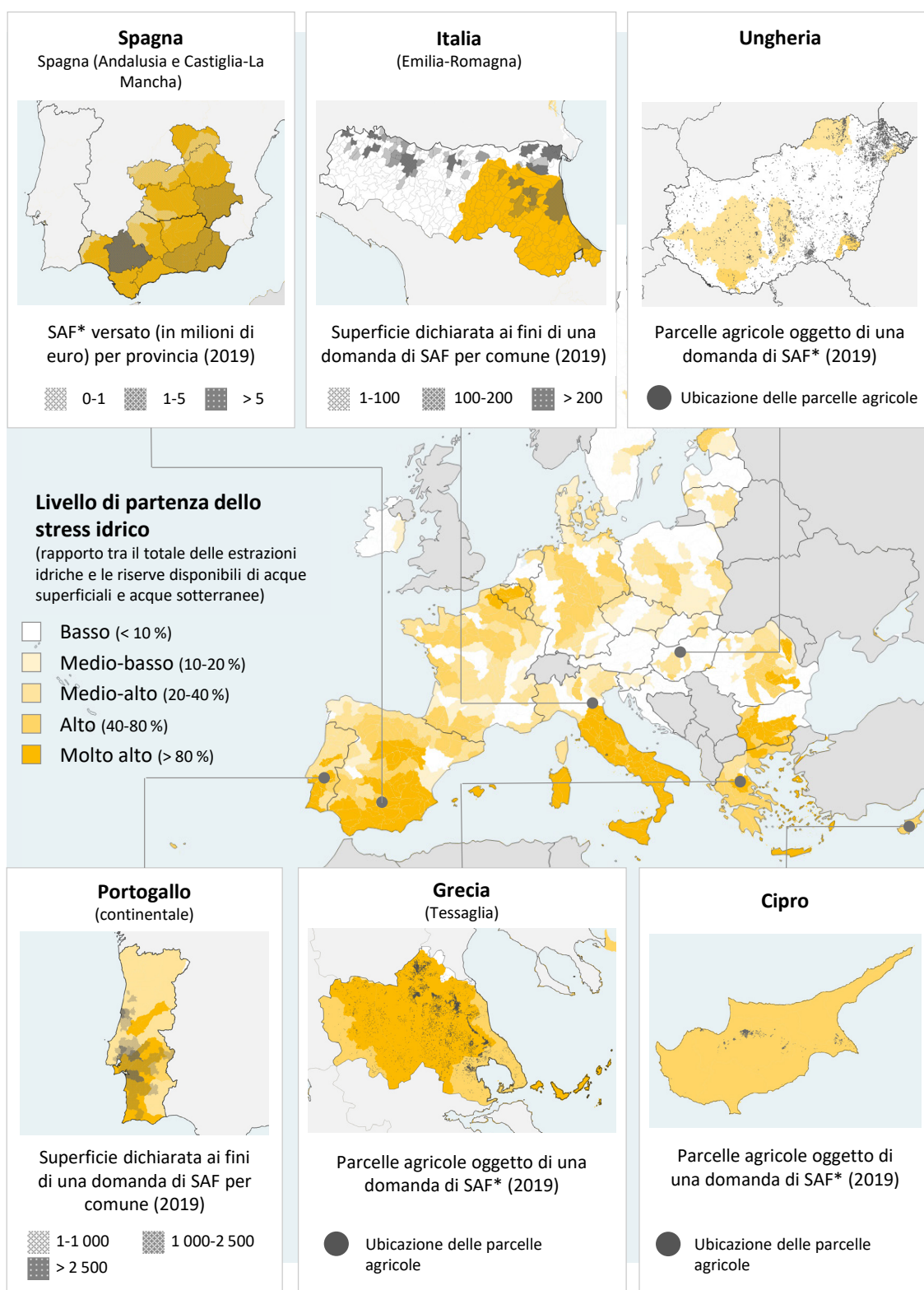
<sup>35</sup> Regolamento (UE) n. 1307/2013, articolo 52, paragrafo 2.

<sup>36</sup> Regolamento (UE) n. 1307/2013, articolo 52, paragrafo 8.

**60** Nessuno degli Stati membri/regioni esaminati dalla Corte aveva introdotto misure di salvaguardia sull'utilizzo dell'acqua, quali limitazioni al sostegno nelle zone soggette a stress idrico o per parcelle prive di un sistema di irrigazione efficiente.

**61** Nove degli undici Stati membri/regioni oggetto dell'audit fanno ricorso al SAF per le colture. Otto sostengono colture che richiedono grandi quantitativi di acqua, senza restrizioni geografiche. Di conseguenza, gli Stati membri utilizzano i fondi UE per sostenere colture che richiedono grandi quantitativi di acqua in zone soggette a stress idrico. Come illustra la [figura 13](#), sei Stati membri ricorrono al SAF per colture che richiedono grandi quantitativi di acqua in zone soggette a stress idrico elevato o molto elevato.

**Figura 13 – SAF per le colture che richiedono grandi quantitativi di acqua in zone soggette a stress idrico**



\* Solo le colture che richiedono grandi quantitativi di acqua beneficiano di un SAF. Sulla base dell'analisi di dati provenienti da diverse fonti, la Corte ha ritenuto che le seguenti colture necessitassero di grandi quantitativi di acqua: prodotti ortofrutticoli, riso e frutta a guscio.

Avvertenza: in considerazione delle differenze tra le fonti di dati, le mappe non sono comparabili tra i vari paesi.

Fonte: Corte dei conti europea e World Resources Institute, Aqueduct, consultato il 22.3.2021.

## La condizionalità copre le estrazioni idriche illegali, ma i controlli sono poco frequenti e le sanzioni lievi

**62** La condizionalità subordina l'erogazione dei pagamenti diretti (e alcuni altri pagamenti della PAC) al rispetto di taluni obblighi ambientali. Una delle norme di condizionalità (BCAA 2) riguarda le procedure di autorizzazione all'estrazione idrica definite dagli Stati membri. Le autorità nazionali/regionali effettuano controlli presso l'1 % di specifici gruppi di agricoltori che irrigano i propri campi, e comminano sanzioni (generalmente una riduzione del 3 % della sovvenzione versata a titolo dell'RPB o dell'RPUS) a carico di quanti non rispettino le procedure regionali/nazionali di autorizzazione in materia di estrazioni idriche.

**63** Nella pratica, le disposizioni sono cambiate poco dall'ultima relazione della Corte in materia risalente al 2014<sup>37</sup>. La formulazione della norma BCAA è generica: "Rispetto delle procedure di autorizzazione quando l'utilizzo delle acque a fini di irrigazione è soggetto ad autorizzazione". La Commissione non ha chiesto agli Stati membri di imporre obblighi specifici, quali l'installazione di contatori per il consumo idrico e la rendicontazione sull'uso delle risorse idriche. La norma BCAA non avrà alcuna incidenza negli Stati membri che dispongono di procedure di autorizzazione poco stringenti. Il fatto che non si applichi a tutti i beneficiari della PAC (ad esempio, beneficiari del regime per i piccoli agricoltori, dei pagamenti non annuali a titolo dello sviluppo rurale o di aiuti nell'ambito degli OMC ai settori ortofrutticolo o olivicolo-oleario), e che gli Stati membri non effettuino controlli adeguati, ne riduce ulteriormente il potenziale.

**64** La proposta della Commissione per la PAC post-2020 mantiene la nozione di condizionalità, ma ne estende le norme al regime per i piccoli agricoltori, ma escludendo al contempo i beneficiari dei pagamenti relativi all'OMC vitivinicola.

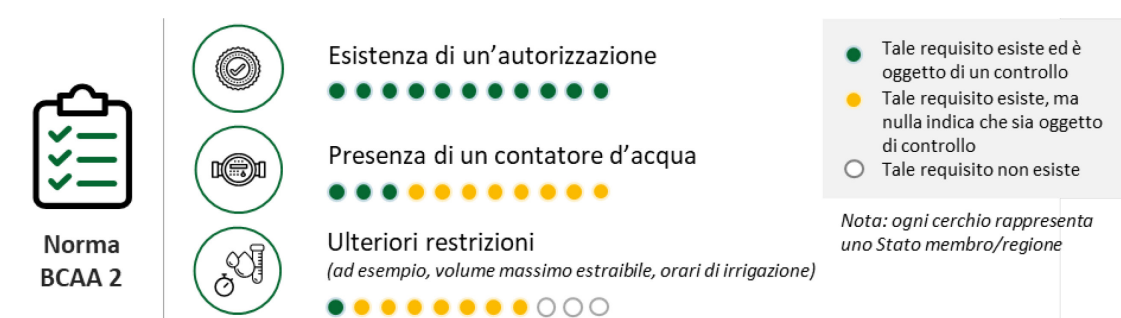
**65** In virtù del principio di sussidiarietà, gli Stati membri sono liberi di attuare e far rispettare l'obbligo di autorizzazione delle estrazioni idriche come ritengono opportuno. Tra gli Stati membri/regioni oggetto dell'audit della Corte, dieci hanno adottato un approccio selettivo in relazione alla norma BCAA 2, spesso sorvolando, nei propri controlli, su talune prescrizioni normative nazionali o regionali in materia di estrazioni idriche (*figura 14*).

---

<sup>37</sup> Relazione speciale n. 04/2014 "L'integrazione nella PAC degli obiettivi della politica UE in materia di acque: un successo parziale", paragrafi 38-48.

**66** L'unica verifica comune a tutti i sistemi di controllo esaminati dalla Corte riguarda la necessità di ottenere un'autorizzazione per estrarre acqua a fini irrigui. Nella maggior parte dei casi, le ispezioni includono anche un controllo visivo delle parcelle al fine di individuare l'estrazione o l'irrigazione illegale. Ciò riguarda il Belgio (Fiandre), la Germania (Berlino-Brandeburgo), la Spagna (Andalusia e Castiglia-La Mancha), l'Italia (Emilia-Romagna), l'Ungheria e il Portogallo. Tre di questi 11 Stati membri e regioni – Belgio (Fiandre), Francia (Centro-Valle della Loira) e Cipro – controllavano la presenza di contatori. Nessuno di loro (tranne il Belgio (Fiandre)) verificava il contenuto delle autorizzazioni (volume massimo estraibile e orari di irrigazione). Una debolezza simile è segnalata in uno studio a sostegno della valutazione dell'impatto della PAC sulle risorse idriche<sup>38</sup>.

**Figura 14 – Elementi della norma BCAA 2 controllati in 11 Stati membri/regioni**

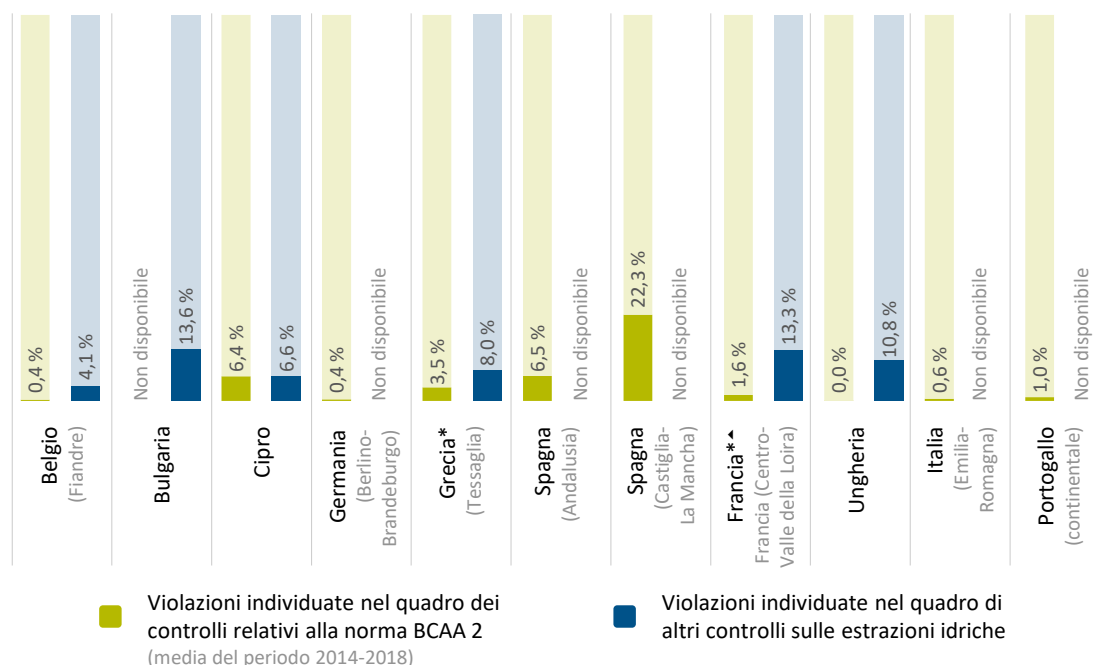


Fonte: Corte dei conti europea.

**67** Dalle statistiche sui controlli di condizionalità trasmesse dagli Stati membri alla Commissione emergono differenze significative sia tra paesi che tra regioni. In Spagna, ad esempio, il tasso medio di non conformità è nettamente più elevato per la Castiglia-La Mancha che per l'Andalusia (*figura 15*). In tutti gli Stati membri/regioni per i quali la Corte ha ottenuto dati, il tasso di non conformità alla norma BCAA 2 emerso dai controlli è inferiore a quello risultato da altri controlli sulle estrazioni idriche, come descritto al paragrafo 32 (cfr. *figura 15*). Vi è un notevole rischio che i controlli di condizionalità non rilevino i casi di estrazione illegale di acqua.

<sup>38</sup> DG AGRI e GEIE Alliance Environnement, *Evaluation of the impact of the CAP on water.Final report*.

**Figura 15 – Tassi di non conformità emersi dai controlli relativi alla norma BCAA 2 e da altri controlli sulle estrazioni idriche in 11 Stati membri/regioni**



\* Per quanto riguarda la condizionalità, i risultati si riferiscono all'intero paese; per le altre violazioni, si riferiscono alla regione  
 ^ Gli altri controlli sulle estrazioni idriche possono riguardare settori economici diversi dall'agricoltura

Fonte: Corte dei conti europea.

**68** Nel 2013, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno invitato la Commissione<sup>39</sup> a monitorare il recepimento della direttiva quadro in materia di acque nell'ordinamento nazionale e la sua attuazione da parte degli Stati membri, nonché a presentare una proposta legislativa al fine di inserire le pertinenti parti di detta direttiva nel sistema di condizionalità. La Commissione non ha proposto di inserire alcuna parte della direttiva nel quadro della condizionalità 2014-2020. Tuttavia, la proposta per la PAC post-2020 fa esplicito riferimento all'articolo della direttiva relativo ai controlli sull'estrazione di acqua<sup>40</sup>, il che li rende obbligatori (CGO 1) ai sensi delle nuove norme di condizionalità. Ciò introduce un legame evidente tra la direttiva quadro in materia di acque e i pagamenti della PAC a favore degli agricoltori e potrebbe conferire maggior peso all'articolo.

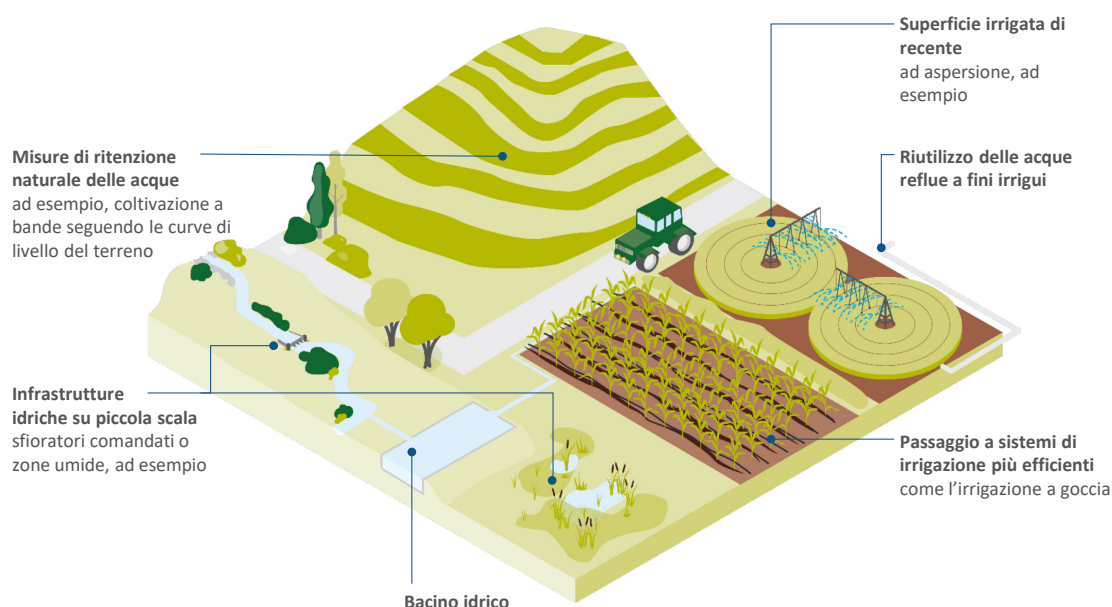
<sup>39</sup> Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune (GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 549-607), Dichiarazione comune del Parlamento europeo e del Consiglio sulla condizionalità.

<sup>40</sup> Direttiva 2000/60/CE, articolo 11, paragrafo 3, lettera e).

## I fondi per lo sviluppo rurale e le misure di mercato non favoriscono molto l'utilizzo sostenibile delle acque

**69** Oltre ai pagamenti diretti, la PAC finanzia anche gli investimenti degli agricoltori in immobilizzazioni e sostiene azioni specifiche, come l'impegno ad utilizzare determinate pratiche agricole. Alcuni investimenti e azioni hanno un impatto positivo sull'utilizzo di acqua, mentre altre lo aumentano (cfr. anche [figura 16](#)). Anche il finanziamento dei sistemi di consulenza aziendale o dei progetti di cooperazione può incidere sul consumo dell'acqua, seppur indirettamente.

**Figura 16 – Pratiche agricole e investimenti che incidono sull'utilizzo di acqua**



Fonte: Corte dei conti europea.



## Raramente i programmi di sviluppo rurale mirano a migliorare la quantità d'acqua

**70** Mediante i programmi di sviluppo rurale, le autorità nazionali o regionali possono sostenere:

- a) le pratiche agricole o le infrastrutture verdi aventi un effetto positivo sulla disponibilità di acqua nei suoli agricoli (misure di ritenzione delle acque);
- b) gli agricoltori, per i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti all'attuazione dei requisiti della direttiva quadro sulle acque;
- c) le infrastrutture di trattamento delle acque reflue destinate ad essere riutilizzare a fini irrigui.

La Corte ha esaminato la frequenza del ricorso a tali opzioni.

**71** Gli Stati membri possono utilizzare i fondi per lo sviluppo rurale per finanziare **misure di ritenzione naturale delle acque** (cfr. [figura 17](#)). Cinque degli Stati membri/regioni oggetto dell'audit della Corte hanno fatto ricorso a questa possibilità:

- o Belgio (Fiandre), Spagna (Andalusia), Ungheria, Italia (Emilia-Romagna) e Portogallo hanno finanziato impegni agro-climatico-ambientali<sup>41</sup> il cui principale obiettivo era preservare il suolo, creare sostanza organica e ridurre l'erosione, contribuendo in tal modo ad aumentare la ritenzione idrica.
- o Il Belgio (Fiandre) ha finanziato un progetto di infrastrutture verdi per la ritenzione delle acque<sup>42</sup>, e l'Ungheria otto progetti di questo tipo.

---

<sup>41</sup> Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 487), articolo 28.

<sup>42</sup> Regolamento (UE) n. 1305/2013, articolo 17, paragrafo 1, lettera d).

**Figura 17 – Misure di ritenzione naturale delle acque**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del [catalogo delle misure di ritenzione naturale delle acque](#) dell'UE.

**72** Le misure di ritenzione naturale delle acque possono offrire tutta una serie di benefici, compreso il ravvenamento delle acque sotterranee, la gestione della siccità e la riduzione del rischio di inondazioni ma, se sono utilizzate su una superficie ridotta, hanno un'efficacia limitata<sup>43</sup>. Sette degli undici Stati membri/regioni oggetto dell'audit della Corte non finanziano tali misure mediante i fondi per lo sviluppo rurale (cfr. anche [figura 18](#)).

**73** Gli Stati membri possono utilizzare i fondi per lo sviluppo rurale<sup>44</sup> per **compensare gli agricoltori** per i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dal rispetto dei requisiti previsti da un piano di gestione di un bacino idrografico. Nove degli undici Stati membri/regioni oggetto dell'audit sono ricorsi a questa opzione.

<sup>43</sup> Relazione n. 17/2020 dell'AEA, pag. 68.

<sup>44</sup> Regolamento (UE) n. 1305/2013, articolo 30.

**74** Le autorità nazionali/regionali possono includere nei propri PSR<sup>45</sup> un sostegno agli investimenti in infrastrutture volte al **riutilizzo delle acque reflue a fini irrigui**. Cinque degli Stati membri/regioni esaminati dalla Corte non hanno incluso tale opzione nei rispettivi PSR. In tre Stati membri/regioni, essa rientra nell'ambito di una sottomisura, ma non è stata utilizzata per finanziare alcun progetto. Due Stati membri hanno finanziato progetti in questo ambito (cfr. riquadro 2).

## Riquadro 2

### Investimenti nel riutilizzo delle acque reflue finanziati a titolo dello sviluppo rurale

A **Cipro**, i fondi per lo sviluppo rurale sono stati utilizzati per finanziare un grande progetto per la costruzione di un serbatoio idrico da 500 000 m<sup>3</sup> per immagazzinare l'acqua riciclata in eccesso da utilizzare a fini agricoli in estate, nonché di una rete di distribuzione primaria e secondaria su una superficie di 1 7000 ettari.

In **Belgio (Fiandre)**, i fondi per lo sviluppo rurale hanno consentito di sostenere vari progetti per il trattamento delle acque reflue a fini irrigui o per l'abbeveraggio del bestiame. Di seguito due esempi:

- dispositivo di depurazione dell'acqua presso un produttore di pomodori per disinfettare l'acqua trattata e rimuovere i residui di pesticidi;
- impianto di depurazione per convertire le acque reflue di un'impresa di trasformazione di prodotti lattiero-caseari in acqua potabile per il bestiame e il digestato liquido proveniente da un'azienda lattiero-casearia in acque di irrigazione.

## Il finanziamento da parte dell'UE dei progetti di irrigazione prevede misure di salvaguardia insufficienti contro l'utilizzo non sostenibile dell'acqua

**75** I progetti di irrigazione possono essere finanziati mediante vari fondi dell'UE. Gli Stati membri possono utilizzare i fondi per lo sviluppo rurale per investimenti in beni fisici o ricorrere al sostegno dell'OCM in determinati settori (ortofrutticolo, olivicolo-oleario, vitivinicolo) per finanziare l'ammodernamento o la prima installazione di impianti (ad esempio, nelle aziende agricole) o di infrastrutture (ad esempio, reti) di irrigazione.

<sup>45</sup> Regolamento (UE) n. 1305/2013, articolo 17.

## 76 La Corte ha esaminato:

- 1) in che misura tali fondi sono utilizzati a sostegno di progetti di irrigazione;
- 2) se la Commissione e gli Stati membri abbiano definito misure di salvaguardia contro l'utilizzo non sostenibile dell'acqua;
- 3) se gli Stati membri si siano assicurati del rispetto dei requisiti corrispondenti.

**77** L'**ammodernamento dei sistemi di irrigazione esistenti** (riparazione delle perdite, copertura di canali aperti per ridurre l'evaporazione, passaggio a sistemi di irrigazione più efficienti) può aumentare l'efficienza nell'uso dell'acqua. Tuttavia, i miglioramenti nell'efficienza non sempre si traducono in un risparmio idrico complessivo, perché l'acqua risparmiata può essere destinata ad altri usi, quali l'irrigazione delle culture che richiedono maggiori quantitativi d'acqua o di superfici più ampie. Ciò è noto come "effetto di rimbalzo"<sup>46</sup>. Inoltre, per un fenomeno noto come "paradosso idrologico", un aumento dell'efficienza dell'irrigazione può ridurre il ritorno delle acque superficiali ai fiumi, riducendo la portata di base benefica per gli utenti a valle e per gli ecosistemi sensibili<sup>47</sup>.

**78** L'**installazione di nuove infrastrutture di irrigazione**, che consentono di irrigare una superficie più ampia, potrebbe aumentare la pressione sulle risorse di acqua dolce, a meno che il sistema non utilizzi acqua piovana o riciclata. Tale rischio trova conferma nello studio della Commissione della valutazione dell'impatto della PAC sulle risorse idriche (cfr. nota <sup>38</sup>), nel quale si legge che al momento è difficile garantire che gli investimenti nell'irrigazione siano benefici per i corpi idrici, soprattutto se la superficie irrigata aumenta lì dove tali corpi sono sottoposti a stress.

---

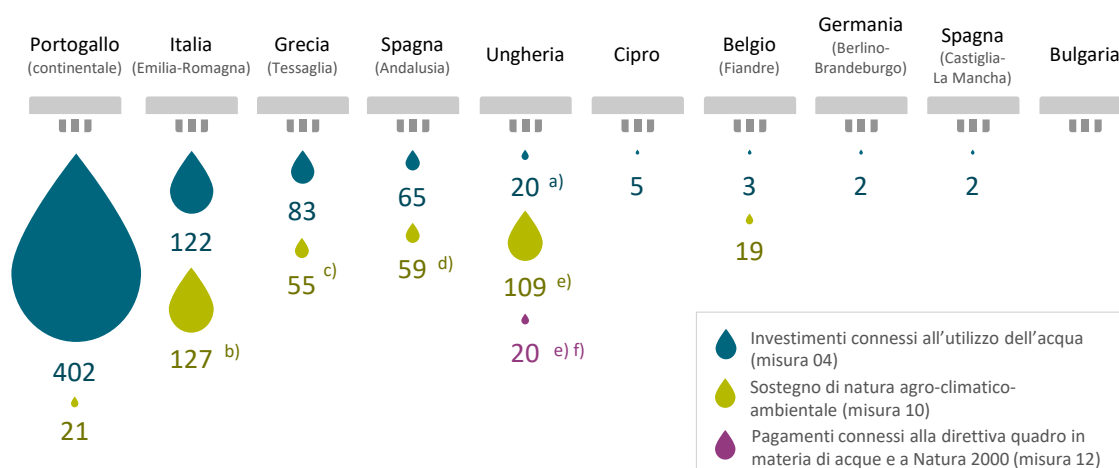
<sup>46</sup> OCSE (2016), *Mitigating Droughts and Floods in Agriculture: Policy Lessons and Approaches*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Parigi.

<sup>47</sup> Relazione n. 17/2020 dell'AEA.

## Sostegno agli investimenti nel settore dello sviluppo rurale

**79** Tutti gli Stati membri/regioni esaminati tranne uno hanno utilizzato i fondi per lo sviluppo rurale per finanziare investimenti aventi un'incidenza sul consumo idrico (cfr. [figura 18](#)). Le nuove infrastrutture e i nuovi impianti di irrigazione sono ammissibili al sostegno di tali fondi nei dieci Stati membri/regioni in questione, e gli investimenti in infrastrutture di estrazione (quali pozzi) lo sono in almeno tre di essi. Dei 24 PSR inclusi nel campione supplementare della Corte, metà autorizzava investimenti in nuove infrastrutture di irrigazione.

**Figura 18 – Finanziamenti del FEASR aventi un'incidenza sul consumo di acqua a fini agricoli (fondi impegnati o versati, in milioni di euro) (2014-2020)**

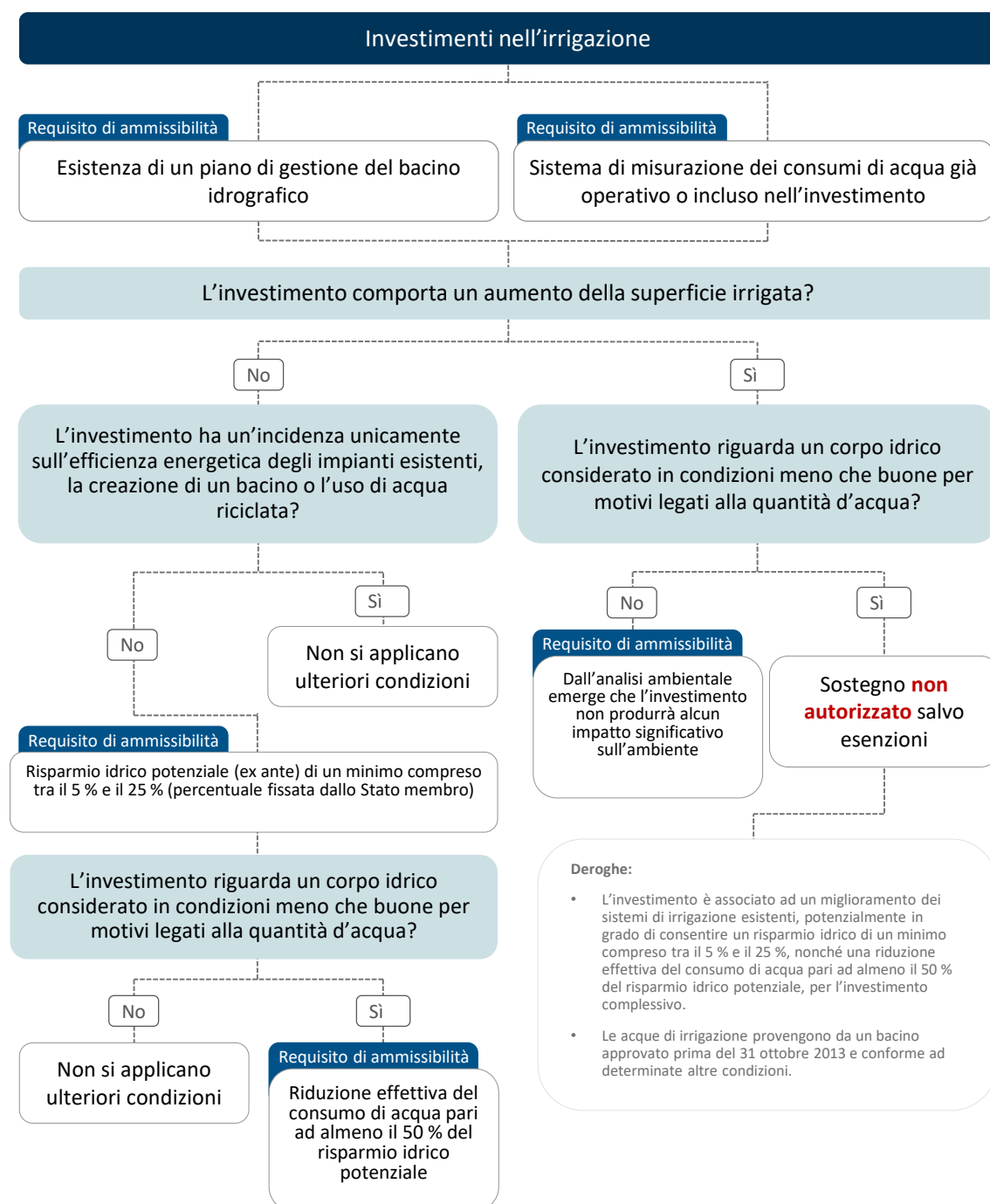


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati trasmessi dagli Stati membri.

**80** Il sostegno del FEASR agli **investimenti nell'irrigazione** è soggetto alle condizioni stabilite dalla normativa UE<sup>48</sup> (cfr. [figura 19](#)). Gli Stati membri possono prevedere anche requisiti supplementari. Per taluni investimenti, tre Stati membri/regioni oggetto dell'audit della Corte richiedono un risparmio idrico potenziale superiore al 5 %. Per le nuove infrastrutture di irrigazione, cinque Stati membri/regioni richiedono un titolo di proprietà del terreno e/o un'autorizzazione all'estrazione valida.

<sup>48</sup> Regolamento (UE) n. 1305/2013, articolo 46.

**Figura 19 – Condizioni applicabili ai progetti di irrigazione finanziati nell'ambito dello sviluppo rurale**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'articolo 46 del regolamento (CE) n. 1305/2013.

**81** Alcuni dei requisiti descritti nella [figura 19](#) non sono spiegati in maggiore dettaglio nei testi giuridici. Ad esempio, la direttiva quadro in materia di acque non definisce cosa si intenda per stato quantitativo dei corpi idrici superficiali. Gli Stati membri devono pertanto definire quale stato sia considerato in condizioni “meno che buone” per motivi legati alla quantità d’acqua nel caso dei corpi idrici superficiali. In otto degli Stati membri/regioni esaminati è difficile stabilire se tale definizione esista e, all’occorrenza, quale ne sia il contenuto. La Commissione ha fornito orientamenti non vincolanti al riguardo<sup>49</sup>. Inoltre, gli Stati membri interpretano in modo diverso la nozione di espansione della superficie irrigata, per cui alcuni potrebbero includervi superfici irrigate nel passato recente. Alcuni ritengono che il “passato recente” corrisponda agli ultimi cinque anni, mentre per altri risale al 2004.

**82** Considerato che la normativa UE può dare adito a varie interpretazioni e permette tutta una serie di esenzioni (cfr. [figura 19](#)), vi è il rischio che l’UE finanzia progetti di irrigazione in contrasto con gli obiettivi della direttiva quadro in materia di acque. Per la PAC post-2020 la Commissione ha proposto di semplificare in certa misura le condizioni di finanziamento dei progetti di irrigazione. Gli investimenti nell’irrigazione non coerenti con l’obiettivo del conseguimento di un buono stato dei corpi idrici, quale stabilito dalla direttiva quadro sulle acque, sarebbero espressamente esclusi dal finanziamento. L’espansione della superficie irrigata non sarebbe ammissibile se l’irrigazione interessa corpi idrici il cui status è stato definito in condizioni meno che buone<sup>50</sup>. Spetterebbe agli Stati membri recepire o meno tali indicazioni nelle rispettive condizioni di ammissibilità.

**83** Il rispetto dei requisiti descritti nella [figura 19](#) non è verificato in maniera approfondita. Otto degli Stati membri/regioni valutati dalla Corte dichiarano di controllare che i requisiti di base (quali la necessità di disporre di un sistema di misurazione dei consumi di acqua e il potenziale risparmio idrico) siano soddisfatti sulla base della domanda di progetto o ex post. Sette Stati membri/regioni hanno fornito documenti giustificativi attestanti la realizzazione di controlli ex post del risparmio idrico effettivo. In quattro casi i documenti non indicavano chiaramente in che modo fosse valutato l’aumento della superficie irrigata. La Corte ha chiesto a due Stati membri/regioni di fornire informazioni più dettagliate in relazione ai progetti. Sulla base della documentazione ricevuta in risposta, non è stato sempre possibile determinare con certezza in che modo fosse verificato il rispetto dei requisiti: non sono

---

<sup>49</sup> *Guidance document. Support through the EAFRD for investments in irrigation* (versione del novembre 2014)

<sup>50</sup> COM(2018) 392 final, articolo 68, paragrafo 3, lettera f).

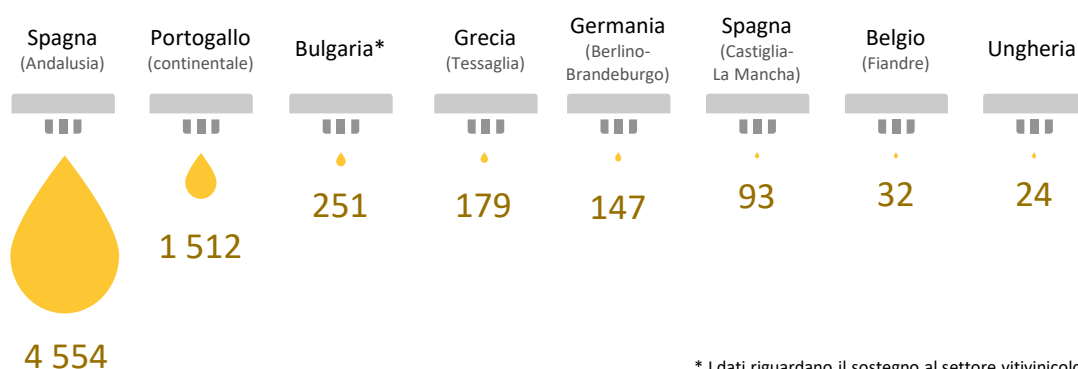
stati riscontrati elementi probatori relativi ad alcuni controlli, quali verifiche di base della presenza di un sistema di misurazione dei consumi di acqua o del potenziale risparmio idrico.

### Organizzazione comune dei mercati

**84** L'UE finanzia anche infrastrutture di irrigazione a titolo dell'OCM per tre settori: ortofrutticolo, olivicolo-oleario e vitivinicolo. Il settore ortofrutticolo beneficia di un sostegno alle infrastrutture di irrigazione in dieci degli 11 Stati membri/regioni oggetto dell'audit della Corte, quello olivicolo-oleario in due e quello vitivinicolo in tre. Tutti gli Stati membri/regioni offrono sostegno sia per le nuove infrastrutture che per l'ammodernamento dei sistemi esistenti, tranne che per il settore olivicolo-oleario, nel quale solo gli interventi di miglioramento sono ammissibili al sostegno dell'UE. Le norme applicabili agli investimenti finanziati a titolo di un OMC differiscono da quelle applicabili agli investimenti finanziati a titolo dello sviluppo rurale.

**85** Negli ultimi anni, i finanziamenti a favore di progetti di irrigazione nel settore dei prodotti ortofrutticoli sono stati maggiori in Spagna (Andalusia) e in Portogallo (cfr. [figura 20](#)). In Francia e a Cipro il ricorso a tali misure è stato limitato, pressoché inesistente. In Italia (Emilia-Romagna) le autorità non sono state in grado di fornire dati sui progetti di irrigazione e su finanziamenti, controlli e sanzioni corrispondenti.

**Figura 20 – Importo stimato annuale medio dei finanziamenti UE ai progetti di irrigazione nell'ambito di un'OCM (in migliaia di euro)**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalle autorità degli Stati membri.



**86** Gli investimenti volti a ridurre il consumo idrico nel settore ortofrutticolo, se finanziati a titolo della rubrica “Investimenti benefici per l’ambiente”<sup>51</sup> dovrebbero:

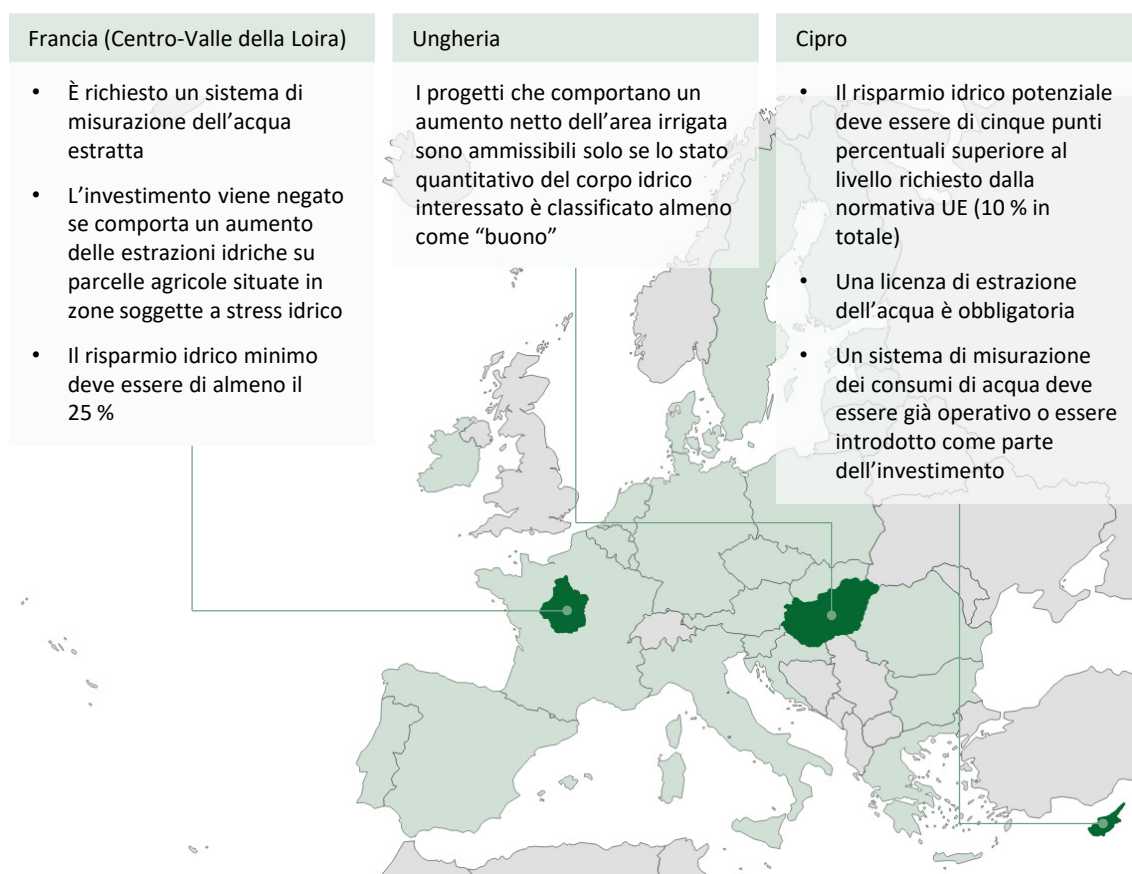
- o consentire una riduzione del consumo idrico pari almeno al 5 % nei sistemi di irrigazione a goccia o in sistemi analoghi;
- o non dare luogo a un aumento netto delle superfici irrigue, a meno che il consumo idrico totale per l’irrigazione dell’intera azienda resti inferiore alla media del consumo idrico dei cinque anni precedenti all’investimento.

**87** Le infrastrutture di irrigazione possono essere anche finanziate nell’ambito di altre rubriche, quali “Pianificazione della produzione”. In tal caso, la normativa UE non richiede alcuna misura di salvaguardia contro l’utilizzo non sostenibile dell’acqua, al contrario di quanto avviene per i finanziamenti FEASR (cfr. paragrafo **80**). In Spagna (Andalusia), nel 2018, il 98 % delle spese per azioni relative all’irrigazione e all’utilizzo idrico sostenibile riguardava progetti di pianificazione della produzione. Tre degli 11 Stati membri esaminati dalla Corte sono andati al di là della normativa UE e hanno stabilito requisiti aggiuntivi per tutti o una parte dei progetti di irrigazione (cfr. [figura 21](#)).

---

<sup>51</sup> Conformemente all’articolo 3, paragrafo 4, ultimo capoverso, del [regolamento di esecuzione \(UE\) 2017/892 della Commissione, del 13 marzo 2017, recante modalità di applicazione del regolamento \(UE\) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i settori degli ortofrutticoli e degli ortofrutticoli trasformati \(GU L 138 del 25.5.2017, pagg. 57-91\)](#).

**Figura 21 – Esempi di requisiti supplementari per progetti di irrigazione finanziati a titolo di un OCM**



Fonte: Corte dei conti europea.

**88** Le autorità degli Stati membri non verificano a sufficienza il rispetto delle condizioni applicabili agli investimenti benefici per l'ambiente (paragrafo [86](#)). Per la maggior parte degli Stati membri/regioni, dall'esame degli orientamenti, delle checklist amministrative e delle relazioni stilate in esito ai controlli in loco, non sono emersi elementi che attestassero lo svolgimento di controlli di conformità con i requisiti ambientali in materia di finanziamenti OCM.

**89** Nel complesso, i finanziamenti OCM per nuove infrastrutture di irrigazione e miglioramenti ai sistemi esistenti sono subordinati a minori tutele ambientali rispetto a quelli del FEASR. Alcuni tipi di investimenti sono soggetti a condizioni relative al risparmio idrico e all'aumento della superficie irrigata, ma non vi è l'obbligo di installare un contatore d'acqua prima o nel quadro di un investimento.

## Conclusioni e raccomandazioni

**90** Nel 2000, l'UE ha introdotto la direttiva quadro in materia di acque con l'intento di conseguire un "buono" stato di tutti i corpi idrici dell'UE entro il 2015 o, in caso di giustificate esenzioni, al più tardi entro il 2027. Erano previsti anche obiettivi relativi alla quantità di acqua. Dall'audit della Corte è emerso che il sostegno all'agricoltura non è stato sempre in linea con gli obiettivi la politica UE in materia di acque.

**91** Tale politica prevede misure di salvaguardia contro l'utilizzo non sostenibile dell'acqua, ma anche esenzioni di cui possono spesso beneficiare i produttori agricoli. Dal 2009, gli Stati membri hanno compiuto progressi nel predisporre sistemi di autorizzazione preventiva per le estrazioni idriche, sistemi di individuazione di utilizzo illegale dell'acqua e meccanismi di tariffazione potenzialmente in grado di incentivare un utilizzo idrico efficiente. Tuttavia:

- o un gran numero di esenzioni dall'autorizzazione per le estrazioni idriche è ancora concesso agli agricoltori negli Stati membri esaminati (comprese le regioni soggette a stress idrico) (paragrafi [27-30](#));
- o molti Stati membri non applicano il principio del recupero dei costi dei servizi idrici in agricoltura, a differenza di quanto avviene per altri settori (paragrafi [36-44](#)).

**92** La Commissione monitora l'attuazione della direttiva quadro in materia di acque e ritiene che potrebbe avanzare più rapidamente (paragrafi [45-52](#)).

## Raccomandazione 1 – Richiedere giustificazioni per le esenzioni relative all'attuazione della direttiva quadro in materia di acque in agricoltura

---

La Commissione dovrebbe:

chiedere agli Stati membri di giustificare i livelli di tariffazione dell'acqua a fini agricoli e le esenzioni dall'obbligo di autorizzazione preventiva all'estrazione idrica, e di spiegare come sono giunti alla conclusione che tali esenzioni non producono un impatto significativo sullo stato dei corpi idrici.

**Termine di attuazione: 2025**

**93** I regimi di pagamento diretto della politica agricola comune (PAC) non impongono direttamente agli agricoltori obblighi in materia di utilizzo idrico sostenibile. La normativa UE sul sostegno accoppiato facoltativo consente agli Stati membri di finanziare colture che richiedono grandi quantitativi di acqua in regioni in situazione di stress idrico, in assenza di controlli o di tutele ambientali. Nel settore idrico, la condizionalità ex-ante applicabile al finanziamento dello sviluppo rurale ha incoraggiato gli Stati membri a migliorare le proprie politiche di tariffazione dell'acqua. Tuttavia, questa condizionalità ex ante sarà probabilmente soppressa nel quadro della PAC post-2020 (paragrafi [47-49](#) e [53-61](#)).

**94** Diversi Stati membri ricorrono al sostegno accoppiato facoltativo per finanziare colture che richiedono grandi quantitativi di acqua in zone soggette a stress idrico (paragrafi [60-61](#)).

**95** La seconda norma di condizionalità relativa alle buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA 2) potrebbe ridurre l'eccessivo sfruttamento delle risorse idriche in agricoltura incoraggiando gli agricoltori a rispettare le procedure di autorizzazione delle estrazioni idriche applicate negli Stati membri. Tuttavia, le norme UE non impongono gli obblighi di condizionalità a tutti gli agricoltori che beneficiano dei finanziamenti della PAC, e gli Stati membri ricorrono in misura relativamente limitata alla norma BAAC 2 per tutelare le risorse idriche. Nessuno degli Stati membri controllati effettua verifiche esaustive del rispetto degli obblighi previsti dalla norma BCAA 2 (paragrafi [62-68](#)).

## Raccomandazione 2 – Subordinare i pagamenti della PAC al rispetto delle norme ambientali

---

La Commissione dovrebbe:

- a) subordinare il sostegno a titolo dello sviluppo rurale destinato agli investimenti nell'irrigazione all'attuazione di politiche che incentivino l'utilizzo sostenibile delle acque negli Stati membri;
- b) collegare tutti i pagamenti agli agricoltori a titolo della PAC, compresi quelli effettuati mediante l'organizzazione comune dei mercati, al rispetto di requisiti ambientali espliciti in materia di utilizzo idrico sostenibile, anche mediante la condizionalità;
- c) richiedere misure di salvaguardia per impedire l'utilizzo non sostenibile dell'acqua per colture che beneficino di finanziamenti a titolo del sostegno accoppiato facoltativo.

**Termine di attuazione: 2023 (inizio del nuovo periodo della PAC)**

**96** La Commissione ha parzialmente integrato i principi di utilizzo idrico sostenibile nelle norme applicabili ai meccanismi di finanziamento della PAC, come lo sviluppo rurale e il sostegno al mercato. I fondi di sviluppo rurale consentono di finanziare pratiche e infrastrutture agricole che migliorano lo stato quantitativo delle acque. I progetti di irrigazione possono anche essere finanziati a titolo dello sviluppo rurale e del sostegno al mercato. Questi pagamenti sono legati a determinati obblighi, ma la normativa UE per i vari programmi non è coerente e può in tal modo dar luogo a diverse interpretazioni ed esenzioni (paragrafi [69-89](#)).

**97** Gli Stati membri hanno fatto parzialmente ricorso allo sviluppo rurale e al sostegno al mercato per incentivare l'utilizzo idrico sostenibile in agricoltura. La Corte ha rilevato quanto segue:

- o i programmi di sviluppo rurale sostengono raramente le misure di ritenzione delle acque e le infrastrutture di riutilizzo dell'acqua (paragrafi [70-72](#));
- o i fondi dell'UE sono utilizzati per sostenere nuovi progetti di irrigazione negli Stati membri controllati (paragrafi [75-79](#) e [84-85](#));

- o gli Stati membri non verificano a sufficienza il rispetto delle condizioni ambientali connesse al finanziamento dello sviluppo rurale e al sostegno al mercato (paragrafi [80-83](#) e [86-89](#)).

**98** Secondo la proposta della Commissione per la PAC post-2020, gli investimenti nell'irrigazione non coerenti con l'obiettivo del conseguimento di un buono stato dei corpi idrici, quale stabilito dalla direttiva quadro sulle acque, sarebbero espressamente esclusi dal finanziamento. L'espansione della superficie irrigata non sarebbe più ammissibile se interessasse corpi idrici il cui status è stato definito in condizioni meno che buone (paragrafo [82](#)).

### **Raccomandazione 3 – Utilizzare i fondi dell'UE per migliorare lo stato quantitativo dei corpi idrici**

---

La Commissione dovrebbe:

- a) accertarsi, al momento dell'approvazione dei piani strategici della PAC presentati dagli Stati membri, che questi ultimi applichino le norme della PAC per il periodo successivo al 2020, per far sì che i progetti di irrigazione finanziati concorrano al conseguimento degli obiettivi della direttiva quadro in materia di acque;
- b) valutare l'impatto del finanziamento dello sviluppo rurale e del sostegno al mercato sull'utilizzo idrico nel quadro della PAC post-2020.

**Termine di attuazione: 2023 (inizio del nuovo periodo della PAC) e 2026 (valutazione intermedia)**

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Samo Jereb, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 14 luglio 2021.

*Per la Corte dei conti europea*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

# Abbreviazioni e acronimi

**AEA:** Agenzia europea dell'ambiente

**BCAA:** buone condizioni agronomiche e ambientali

**CGO:** criterio di gestione obbligatorio

**FEASR:** Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

**OCM:** organizzazione comune dei mercati

**OCSE:** Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

**PAC:** politica agricola comune

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

**PSR:** programma di sviluppo rurale

**RPB:** regime di pagamento di base

**RPUS:** regime di pagamento unico per superficie

**SAF:** sostegno accoppiato facoltativo

# Glossario

**Buone condizioni agronomiche e ambientali:** stato in cui gli agricoltori devono mantenere tutti i terreni agricoli, soprattutto quelli non attualmente utilizzati per la produzione, per poter ricevere determinati pagamenti nel quadro della PAC. Le norme al riguardo includono disposizioni relativi alla gestione delle acque e dei terreni.

**Condizionalità:** meccanismo con cui i pagamenti agli agricoltori vengono vincolati al soddisfacimento, da parte di questi ultimi, di requisiti in materia di ambiente, sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali, nonché gestione dei terreni.

**Convergenza:** processo di adeguamento dei diritti all'aiuto a favore degli agricoltori al fine di riflettere le medie nazionali o regionali e, in tal modo, assicurare una più equa ripartizione degli aiuti agricoli diretti.

**Copernicus:** sistema di osservazione e monitoraggio della Terra dell'UE, che raccoglie ed elabora dati da satelliti e sensori terrestri, marini e aerei per fornire informazioni ambientali e di sicurezza.

**Corpo idrico:** un lago, un bacino artificiale, un torrente, fiume o canale, acque di transizione o un tratto di acque costiere, o un elemento distinto e significativo di acque sotterranee.

**Criterio di gestione obbligatorio:** una delle disposizioni nazionali o UE sulla gestione delle superfici agricole volte a salvaguardare la salute pubblica, la salute degli animali e delle piante, il benessere degli animali e l'ambiente.

**Estrazione:** rimozione o deviazione di acque da un ambiente idrico.

**Pagamento diretto:** nel settore agricolo, sostegno sotto forma di pagamento, come l'aiuto per superficie, erogato direttamente agli agricoltori.

**Pagamento per l'inverdimento:** pagamento basato sulla superficie per pratiche agricole benefiche per l'ambiente e per il clima.

**Piano di gestione dei bacini idrografici:** documento riguardante la gestione di un bacino idrografico specifico dell'UE, che definisce le azioni previste per conseguire gli obiettivi della direttiva quadro in materia di acque.

**Programma di sviluppo rurale:** insieme di obiettivi e azioni pluriennali nazionali o regionali, approvato dalla Commissione, per l'attuazione della politica di sviluppo rurale dell'UE.



**Recupero dei costi:** principio in virtù del quale l'utente di un servizio paga il costo di tale servizio e le entrate complessive per il prestatore di servizi sono uguali (o superiori) al costo della prestazione.

**Regime di pagamento di base:** regime di aiuto per il settore agricolo dell'UE che prevede pagamenti agli agricoltori in base alle superfici di terreno ammissibili.

**Sostegno accoppiato facoltativo:** possibilità per gli Stati membri di versare pagamenti agricoli diretti dell'UE, sulla base dei volumi di produzione, agli agricoltori che scelgono di presentare una domanda di aiuto su tale base.

**Sostegno disaccoppiato:** pagamenti, corrisposti dall'UE agli agricoltori, che non sono vincolati alla produzione di uno specifico prodotto.

**Stato quantitativo:** espressione del grado in cui un corpo idrico sotterraneo è modificato da estrazioni dirette e indirette;

**Verifica dell'adeguatezza:** valutazione intesa ad individuare eventuali sovrapposizioni, lacune, incoerenze o misure obsolete nel quadro normativo riguardante un settore d'intervento.

# Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=59355>

# Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=59355>

# Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I "Uso sostenibile delle risorse naturali", presieduta da Samo Jereb, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Joëlle Elvinger, Membro della Corte, coadiuvata da Ildikó Preiss, capo di Gabinetto, e Charlotta Törneling, attaché di Gabinetto; Emmanuel Rauch, primo manager; Els Brems, capoincarico; Paulo Braz, vice capoincarico; Greta Kapustaite, Georgios Karakatsanis, Szilvia Kelemen, Dimitrios Maniopoulos, Dainora Venckeviciene e Krzysztof Zalega, auditor. Thomas Everett ha fornito assistenza linguistica. Marika Meisenzahl ha fornito supporto grafico.

## DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2021.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

**Per le fotografie seguenti è autorizzato il riutilizzo, purché siano citati il titolare dei diritti d'autore, la fonte e il nome dei fotografi/architetti (ove riportato):**

**Figura 1:** © World Resources Institute, Aqueduct, consultato il 22.3.2021.

**Figure 5, 9, 14, 18 e 20:** pittogrammi realizzati da [Pixel perfect](#) e disponibili su <https://flaticon.com>.

**Figura 13:** © Corte dei conti europea e World Resources Institute, Aqueduct, consultato il 22.3.2021.

**Figura 17:**

Foto in alto a sinistra: © Unione europea, Commissione europea 2021 / Xavier Lejeune.

Foto in alto a destra: © Unione europea, Commissione europea 2021 / Lukasz Kobus.

Foto in basso a sinistra: © Unione europea, Commissione europea 2021 / Michal Cizek.

Foto in basso a destra: © Unione europea, Commissione europea 2021 / Pedro Rocha.

È necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla e sostituisce quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono esser concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

**Uso del logo della Corte dei conti europea**

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-6709-0	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/490521	QJ-AB-21-022-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-6676-5	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/846849	QJ-AB-21-022-IT-Q

Un quarto del volume totale delle acque estratte nell'UE è destinato all'agricoltura, principalmente all'irrigazione. Numerose sono le regioni ad essere già interessate dalla carenza idrica, problema che sarà verosimilmente aggravato dai cambiamenti climatici. La direttiva quadro in materia di acque mira a conseguire un buono stato di tutti i corpi idrici entro il 2027, ma il raggiungimento di tale obiettivo sta registrando notevoli ritardi. Il sostegno della politica agricola comune (PAC) agli agricoltori ha ripercussioni diverse sul consumo di acqua a fini agricoli. La Corte ha rilevato che le politiche agricole non erano sempre in linea con la politica UE in materia di acque. La Corte raccomanda che gli Stati membri giustifichino meglio le esenzioni relative all'attuazione della direttiva quadro sulle acque in agricoltura e che la Commissione subordini l'erogazione dei pagamenti della PAC al rispetto di norme ambientali in materia di utilizzo idrico sostenibile.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)

Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors