



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.7.2007
SEC(2007) 996

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Affrontare i problemi di carenza idrica e siccità nell'Unione europea

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2007) 414 definitivo}
{SEC(2007) 993}

SINTESI

La presente valutazione d'impatto è stata elaborata dai servizi della Commissione a corredo della comunicazione sulla carenza idrica e la siccità.

1. QUESTIONI PROCEDURALI

- Al Consiglio "Ambiente" del 9 marzo 2006 vari Stati membri hanno invocato un intervento dell'Europa per affrontare la problematica della carenza idrica e della siccità. La Commissione ha presentato un'analisi preliminare in proposito al Consiglio "Ambiente" del 27 giugno 2006, annunciando anche l'intenzione di adottare una comunicazione in materia entro luglio 2007.
- Ai fini dell'elaborazione della comunicazione sono state rispettate appieno le norme minime di consultazione: la Commissione ha infatti organizzato tre riunioni con tutti i soggetti interessati e gli Stati membri, che hanno così potuto contribuire attivamente al processo.
- Le fasi successive necessarie per sviluppare ulteriormente le politiche e le misure richieste per affrontare i problemi della carenza idrica e della siccità richiederanno, comunque, altre valutazioni d'impatto approfondite di alcuni provvedimenti specifici.
- La presente valutazione riguardante la comunicazione sulla carenza idrica e la siccità sarà pertanto commisurata alle informazioni preliminari disponibili e all'esperienza acquisita finora.
- All'inizio del 2007 la Commissione ha avviato uno studio per quantificare il risparmio idrico potenzialmente realizzabile in Europa; un altro studio esaminerà le disparità di potenziale tra le varie regioni. L'inserimento di scenari che sperimentano l'efficacia economica di varie misure offrirà informazioni utili da valutare ulteriormente entro la fine del 2007.
- Il 5 giugno 2007 il Comitato per la valutazione d'impatto (*Impact Assessment Board*, IAB) ha formulato un parere su una versione preliminare della valutazione d'impatto della comunicazione. Tutte le raccomandazioni finalizzate a migliorare il testo sono state inserite integralmente nella valutazione d'impatto.

2. SU QUALE PROBLEMATICA VERTE LA COMUNICAZIONE?

- Finora sono stati individuati 33 bacini idrografici colpiti da carenza idrica, per una superficie totale di 460 000 km² (pari a circa il 10% della superficie complessiva dell'UE) e una popolazione di 82 milioni di persone (pari al 16,5% circa della popolazione totale dell'UE).
- Nella maggior parte degli Stati membri si sono verificati episodi di siccità dal 1976 a oggi; dal 2000 al 2006 mediamente il 15% della superficie totale dell'UE e il 17% della sua popolazione complessiva sono stati interessati dal fenomeno della siccità.
- La ripartizione delle risorse idriche nello spazio e nel tempo in tutta Europa è uno dei fattori principali alla base dei problemi di carenza idrica e siccità.

- Le politiche di tariffazione dell'acqua, inoltre, in genere non rispecchiano il grado di sensibilità delle risorse idriche in ambito locale. Il principio secondo cui l'utilizzatore delle risorse paga è scarsamente applicato. Queste lacune portano a una cattiva gestione delle risorse idriche, nonostante la direttiva quadro sulle acque definisca principi per istituire degli strumenti economici efficaci.
- Una pianificazione inadeguata dell'uso del suolo e una ripartizione inopportuna dell'acqua tra settori economici creano disequilibri tra il fabbisogno idrico e le risorse idriche esistenti.
- L'agricoltura è il settore che consuma più acqua (con il 64%), seguita dal settore energetico (20%), dall'approvvigionamento idrico pubblico (12%) e dall'industria (4%). Il turismo può verosimilmente incidere notevolmente sull'estrazione dell'acqua, soprattutto nell'Europa meridionale e nelle zone costiere dove le risorse di acqua dolce sono limitate.
- In tutta Europa le potenzialità in termini di risparmio idrico sono notevoli se si pensa che almeno il 20% dell'acqua continua ad essere sprecato per inefficienza.
- In generale, manca la coerenza e in alcuni casi si registrano anche effetti controproducenti sulla tutela delle risorse idriche perché le problematiche legate all'acqua sono scarsamente integrate nelle politiche settoriali attinenti.
- Gli episodi di siccità sono stati spesso risolti secondo un approccio di gestione delle crisi dettato da una mancanza di preparazione ad affrontare tempestivamente i fenomeni estremi.
- Le situazioni di carenza idrica registrate a livello di bacino idrografico hanno già avuto rilevanti impatti sull'economia, sulla società e sull'ambiente, andando ad incidere anche sui costi.
- La siccità presenta impatti immediati e significativi a livello economico, sociale e ambientale, che si protraggono ben oltre la durata del singolo episodio.
- Secondo le stime disponibili, negli ultimi trent'anni l'impatto economico diretto del fenomeno della siccità è stato calcolato in almeno 100 miliardi di euro.

Scenario di status quo

- Complessivamente è probabile che la percentuale delle superfici occupate dai bacini idrografici europei che rientreranno nella categoria a forte stress idrico aumenterà dal 19% di oggi al 34-36% nel decennio 2070.
- Le conseguenze dello sviluppo socioeconomico sulle risorse idriche potrebbero raggiungere lo stesso ordine di grandezza dei cambiamenti a livello di disponibilità di acqua determinati dai mutamenti del clima.
- Nei prossimi decenni la pressione sulle risorse idriche potrebbe aumentare maggiormente nelle regioni sud-orientali.
- La direttiva quadro sulle acque offre tutti gli strumenti necessari per conseguire una gestione veramente sostenibile delle acque, ma la messa in atto ottimale di tali strumenti (ed in particolare le tariffe e il recupero dei costi) rimane ancora un problema.

In una situazione di status quo, il problema avrà verosimilmente la seguente evoluzione:

- si continuerà ad attuare diffusamente una pianificazione territoriale inadeguata in alcuni dei bacini idrografici che registrano la maggiore carenza di acqua;

- si continuerà ad assistere allo spreco di risorse idriche e ad una notevole inefficienza nel settore residenziale e in molti settori economici.

3. OBIETTIVI

La proposta intende conseguire i seguenti obiettivi generali:

- far fronte agli impatti sempre più rilevanti della carenza idrica e della siccità nell'Unione europea;
- garantire una protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili;
- assicurare una disponibilità di acqua all'insegna della sostenibilità in tutta Europa, promuovendo un uso sostenibile di questa risorsa.

Obiettivi specifici:

- migliorare la preparazione di fronte all'aumento dei fenomeni di siccità;
- mitigare tutti gli effetti ambientali, sociali ed economici dovuti alla carenza idrica e alla siccità;
- creare le condizioni per uno sviluppo socioeconomico sostenibile in tutta l'Europa in un contesto caratterizzato dai cambiamenti climatici e da situazioni sempre più frequenti di carenza idrica e siccità.

Tra gli obiettivi operativi citiamo:

- individuare le misure più opportune ed efficaci sotto il profilo dei costi per affrontare adeguatamente il problema della carenza idrica e della siccità;
- prendere in esame la possibilità di fissare delle priorità o una gerarchia per orientare il processo di elaborazione delle politiche alla luce della disponibilità idrica a livello di bacini idrografici.

4. PRINCIPALI SOLUZIONI STRATEGICHE DISPONIBILI PER CONSEGUIRE GLI OBIETTIVI FISSATI

Oltre allo scenario che prevede lo status quo sono state studiate altre tre possibili situazioni.

- Opzione A: "Misure finalizzate unicamente all'approvvigionamento idrico"

Le misure previste da questa opzione sono finalizzate a:

- potenziare lo sviluppo di nuovi approvvigionamenti idrici sulla base della legislazione UE esistente;
- sostenere lo sviluppo diffuso di nuovi approvvigionamenti idrici, privilegiando lo stanziamento di fondi UE o nazionali.

- Opzione B: "Misure finalizzate unicamente alle politiche di tariffazione dell'acqua"

Le misure contemplate da questa opzione comprendono:

- una tariffazione efficace dell'acqua;
- il recupero dei costi.

- Opzione C: Approccio integrato

Le misure previste da questa opzione comprendono provvedimenti finalizzati a:

- prevenire le siccità;
- sostenere una ripartizione efficiente dell'acqua e una pianificazione sostenibile dell'utilizzo del suolo;
- incentivare le tecnologie e le pratiche che aumentano le prestazioni idriche;
- favorire la diffusione di una cultura del risparmio idrico in Europa;
- incentivare nuovi approvvigionamenti idrici.

5. ANALISI DEGLI IMPATTI

5.1. Opzione A: "Misure finalizzate unicamente all'approvvigionamento idrico"

Impatti ambientali

- I serbatoi artificiali svolgono un ruolo importante ai fini dell'approvvigionamento idrico pubblico, dell'irrigazione e degli usi industriali. La costruzione di dighe e i trasferimenti di acqua possono, tuttavia, avere pesanti implicazioni per il funzionamento degli ecosistemi di acque dolci all'interno di un bacino idrografico e incidere negativamente sullo stato ecologico dei corpi idrici.
- Considerata l'attuale incertezza riguardo all'impatto ambientale di tutte le soluzioni alternative come la desalinizzazione (ad esempio per quanto concerne la quantità di energia utilizzata) e, per estensione, alla compatibilità con la politica energetica per l'Europa, la Commissione deve svolgere altre valutazioni del rischio prima di poter prendere una decisione definitiva in merito.

Impatti economici

- Sul breve termine, a prima vista le ripercussioni sull'economia dovrebbero essere positive: qualsiasi nuovo approvvigionamento idrico può favorire lo sviluppo di attività nell'area circostante alla nuova infrastruttura.
- Le dighe e i trasferimenti di acqua presentano, tuttavia, vari inconvenienti, che sono stati evidenziati in particolare dalla *World Commission on Dams*, la Commissione mondiale per le dighe. Diversi progetti esistenti presentano altri problemi riguardo alle soluzioni alternative.
- All'interno dell'Europa sono prevedibilmente poche le opportunità di disporre di nuovi approvvigionamenti idrici di rilevante importanza se si esclude la possibilità di aumentare le pressioni esercitate su risorse idriche già sensibili e di consumare le risorse rimanenti fino al loro totale esaurimento. Sarà necessario individuare nuove opportunità al di fuori dell'Unione europea, nei paesi vicini che avranno ancora acqua a sufficienza, come la Russia.
- Uno dei risultati attesi è che alcuni settori economici potrebbero decidere, sulla base del calo dei profitti generati dalle rispettive attività, di delocalizzare in tutto o in parte, alla ricerca di prezzi inferiori per l'acqua al di fuori dell'Europa.

Impatti sociali

- A livello sociale, le ripercussioni dirette nel breve termine dovrebbero essere positive se uno degli obiettivi della nuova infrastruttura sarà quello di garantire un approvvigionamento idrico pubblico. È possibile che si sviluppino nuove attività economiche che a loro volta favoriscano la creazione di nuovi posti di lavoro.

I benefici possono tuttavia essere limitati se lo sviluppo di nuovi approvvigionamenti idrici comporta un trasferimento dei costi da alcuni settori economici al settore residenziale oppure, nel caso di trasferimenti di risorse idriche, se vengono a crearsi conflitti sociali o politici tra bacini cedenti e bacini recettori.

5.2. Opzione B: "Misure finalizzate unicamente alle politiche di tariffazione dell'acqua"

- Le varie politiche di tariffazione dell'acqua hanno impatti diversi in funzione del contesto socioeconomico e delle condizioni naturali.
- In genere tali politiche non sono sufficienti, da sole, ad affrontare la problematica della carenza idrica e della siccità nella sua interezza, ma possono rivelarsi efficaci se abbinate a soluzioni complementari.

Impatti ambientali

- In agricoltura, l'applicazione di una politica di tariffazione dell'acqua porta a modifiche nell'utilizzo del suolo che tendono a privilegiare gli usi più redditizi. I prezzi attualmente praticati sono, tuttavia, spesso ben inferiori a quelli che si dovrebbero applicare per suscitare negli agricoltori un interesse economico per il risparmio idrico.
- Dai dati disponibili risulta inoltre che il consumo idrico domestico diminuisce quando si introducono sistemi di misurazione dei consumi; è tuttavia possibile determinare una soglia al di sotto della quale l'aumento del prezzo non incide sui livelli di consumo.
- È dimostrato che la domanda di acqua a fini industriali è caratterizzata da elasticità. Il ventaglio delle alternative possibili sembra essere un elemento importante in questo contesto.

Impatti economici

- L'applicazione di una politica di tariffazione in grado di coprire tanto i costi ambientali quanto quelli connessi alla carenza idrica può determinare una ripartizione efficace delle risorse, che a sua volta accresce il benessere sociale. In vari Stati membri sono stati realizzati studi di casi sull'impatto macroeconomico dell'agricoltura sostenibile, che hanno messo in evidenza che la conversione su vasta scala all'agricoltura sostenibile di terreni coltivabili attraverso l'internalizzazione delle politiche offre benefici economici.

Impatti sociali

- L'articolo 9 della direttiva quadro sulle acque definisce le condizioni per il recupero dei costi dei servizi idrici e specifica, tra i vari elementi, che gli Stati membri devono tener conto degli effetti sociali, ambientali ed economici di tale recupero. Gli Stati membri sono pertanto autorizzati ad adeguare le rispettive politiche tariffarie alla luce delle considerazioni di ordine sociale.

5.3. Opzione C: Approccio integrato

Potenzialità in termini di risparmio idrico e di efficienza

- Dalla valutazione del potenziale di risparmio idrico esistente in Europa insito nell'applicazione di misure adeguate emerge che sarebbe possibile risparmiare almeno il 20% dell'acqua oggi consumata.

- È possibile ridurre il fabbisogno idrico senza incidere sulle attuali attività economiche, con conseguenti benefici a livello economico, sociale e ambientale.
- Lo spreco di acqua può essere considerato un costo aggiuntivo (unito al costo di sfruttamento, fornitura e trattamento) e pertanto i risparmi possibili in termini finanziari sono cospicui.
- Molto spesso la gestione della domanda risulta molto più vantaggiosa sotto il profilo economico rispetto ad una maggiore fornitura di acqua. I pochi studi disponibili che fanno comparazioni di questo tipo mettono in evidenza differenze pari a 1-3, o addirittura 1-10, tra il costo al metro cubo dell'acqua "risparmiata" e dell'acqua "fornita in più".

Impatti economici

È importante precisare che l'attuazione di misure specifiche richiederà anche la definizione di misure di accompagnamento opportune, che tengano conto dei fattori regionali, settoriali e sociali specifici. Tali misure dovranno essere sottoposte ad ulteriori analisi.

- Le politiche settoriali danno la possibilità di affrontare le problematiche legate alla carenza idrica e alla siccità, ma c'è ancora spazio per ritoccarle ulteriormente e renderle più efficaci per affrontare gli aspetti quantitativi.
- Le varie riforme della PAC ed in particolare il sostegno allo sviluppo rurale hanno fatto molto per migliorare la situazione. Nonostante ciò, tuttavia, l'eccessiva estrazione rimane un problema importante, anche legato al fatto che in alcuni Stati membri non si è provveduto ad attuare integralmente il principio del disaccoppiamento. Ulteriori adeguamenti della PAC e la verifica generale prevista per il 2008 potrebbero rappresentare l'occasione per analizzare come integrare maggiormente gli aspetti quantitativi connessi all'acqua negli strumenti opportuni della PAC. In questo contesto, sarebbe, ad esempio, opportuno considerare in che misura la PAC e la verifica della situazione del 2008 potrebbero favorire un ricorso più completo al disaccoppiamento e incentivare un maggiore sostegno alla gestione idrica nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale.
- Un altro elemento importante è quello di garantire che i futuri riesami dei fondi strutturali portino a trattare con maggiore efficacia i settori interessati dai problemi di carenza idrica. **La possibilità di estendere tali bilanci e di individuare le possibili sinergie tra le varie politiche non comporterebbe dei mancati benefici per altre politiche ambientali europee.**
- Per quanto riguarda gli effetti di eventuali incentivi a livello nazionale, la valutazione degli strumenti utilizzati per il settore energetico fornisce informazioni interessanti sulla probabile efficacia di tali incentivi anche nel settore idrico.
- È evidente che incentivando lo sviluppo di tecnologie e di prodotti efficienti sotto il profilo idrico il mercato verrà potenziato e aumenterà la competitività delle industrie europee, come già avviene nel settore energetico.

Impatti sociali

- Le politiche di risparmio idrico avranno un impatto sociale favorevole, soprattutto perché serviranno a creare posti di lavoro sostenibili nel settore pubblico.

Impatti ambientali

- L'acqua risparmiata non sarà sprecata e dunque non contribuirà alle emissioni dirette nei corpi idrici. Più in generale, riducendo il tasso di prelievo dall'ambiente naturale i corpi idrici potranno vantare uno stato migliore e gli ecosistemi risulteranno maggiormente conservati.

Occorre incentrare l'attenzione sulle soluzioni che contribuiscono a migliorare sensibilmente tutte le pratiche di gestione della domanda idrica. Se si considera il potenziale complessivo di risparmio idrico e di efficienza nell'uso dell'acqua esistente in tutta Europa, appare evidente la necessità di introdurre una chiara gerarchia idrica che serva ad orientare l'elaborazione delle politiche. Una delle alternative possibili dovrebbe certamente essere la possibilità di nuovi approvvigionamenti idrici, ma solo dopo aver esaurito le altre opzioni di gestione della domanda idrica, ed in particolare l'applicazione di una politica efficace di tariffazione dell'acqua e le alternative che ne incentivano un utilizzo economicamente efficace.

6. COMPARAZIONE DELLE VARIE OPZIONI

	Opzione A Solo approvvigionamento idrico		Opzione B Solo politiche di tariffazione dell'acqua	Opzione C Approccio integrato	
	Breve termine	Lungo termine		Breve termine	Lungo termine
Impatti economici	++	-	+	++	+++
Impatti sociali	+	-	+/-	+/-	+
Impatti ambientali	-	-	+	++	+++

- La tabella illustra sinteticamente gli impatti di carattere economico, sociale e ambientale connessi alle varie opzioni discusse in precedenza.
- L'opzione A può offrire interessanti benefici a livello economico e sociale nel breve termine, ma l'impatto ambientale dovrebbe essere negativo. Da un esame degli effetti a più lungo termine si ricava che il rapporto costi-benefici per l'economia, la società e l'ambiente tende ad essere sfavorevole.
- L'opzione B dovrebbe avere ripercussioni positive su economia e ambiente se vengono introdotte politiche efficaci di tariffazione dell'acqua e se il recupero dei costi dei servizi idrici sarà imputato agli utilizzatori. Gli impatti a livello sociale possono dipendere dal livello delle tariffe prese in esame e potrebbero essere negativi per alcuni settori economici o alcune categorie di popolazione.

- L'opzione C darà dei risultati progressivamente. Le ripercussioni sull'economia dovrebbero essere positive sin dall'inizio e aumentare via via a più lungo termine; col tempo saranno positivi anche gli impatti sulla società. Ma questa opzione dovrebbe garantire le ripercussioni positive più significative e sempre più consistenti dal punto di vista ambientale: rispetto alle altre soluzioni, è quella che presenta i vantaggi più rilevanti per l'ambiente.

Alla luce di questa valutazione, l'opzione C sembra essere la più promettente, perché assicura il miglior rapporto costi-efficacia sul lungo periodo.

- Tutte le fasi necessarie per l'ulteriore sviluppo delle politiche e delle misure finalizzate ad affrontare le problematiche della carenza idrica e della siccità imporranno, in ogni caso, la realizzazione di ulteriori valutazioni d'impatto approfondite. Il prossimo passo sarà quello di esaminare più in profondità l'aspetto del rilevamento dei dati e la valutazione quantitativa delle misure scelte tra l'ampio ventaglio di proposte illustrate nella comunicazione.
- È altrettanto evidente che l'attuazione di alcune misure specifiche richiederà la definizione di misure di accompagnamento opportune, che tengano conto delle specificità regionali, settoriali e sociali; tali misure dovranno inoltre essere sottoposte ad ulteriori valutazioni.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Le problematiche della carenza idrica e della siccità dovranno essere affrontate sia come una questione ambientale essenziale sia come presupposto per una crescita sostenibile in Europa.

La Commissione esaminerà i progressi realizzati nel conseguire gli orientamenti fissati e riferirà in merito al Consiglio e al Parlamento europeo. La relazione sarà presentata nell'ambito di un forum dei soggetti interessati che sarà organizzato nel 2008.

La Commissione valuterà la possibilità di adottare altre iniziative e azioni alla luce del dibattito che avverrà in seno al Consiglio dei Ministri e al Parlamento europeo sulla comunicazione oggetto del presente documento.