



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.12.2006  
COM(2006) 775 definitivo

2006/0005 (COD)

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO**

**in applicazione dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma del trattato CE**

**relativa alla**

**posizione comune del Consiglio sull'adozione della direttiva del Parlamento europeo e  
del Consiglio relativa alla valutazione e alla gestione delle alluvioni**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO**

**in applicazione dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma del trattato CE**

**relativa alla**

**posizione comune del Consiglio sull'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla valutazione e alla gestione delle alluvioni**

**(Testo rilevante ai fini del SEE)**

**1. CONTESTO**

Data di trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio (documento COM(2006) 15 definitivo – 2006/0005 COD):	18.1.2006
Data del parere del Comitato economico e sociale europeo:	17.5.2006
Data del parere del Parlamento europeo in prima lettura:	13.6.2006
Data di adozione della posizione comune:	23.11.2006

**2. OGGETTO DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE**

La direttiva proposta è finalizzata a ridurre e a gestire i rischi che il fenomeno delle alluvioni pone alla salute umana, all'ambiente, alle infrastrutture e alle cose. Essa propone un approccio articolato in tre fasi: la valutazione preliminare del rischio di alluvione, intesa a individuare le zone in cui sussiste un rischio significativo di alluvione, la successiva mappatura delle alluvioni e infine lo sviluppo di piani di gestione del rischio di alluvione per i distretti idrografici, ivi comprese le zone costiere. In tutte le fasi vengono assicurati il coordinamento all'interno dei bacini idrografici condivisi da vari Stati membri e i paesi terzi, il coordinamento con la direttiva quadro "Acque" (2000/60/CE) e la partecipazione del pubblico. La direttiva proposta offre agli Stati membri una notevole flessibilità per determinare il grado di protezione necessario, i provvedimenti da adottare per raggiungerlo e i tempi necessari per mettere in atto i piani di gestione del rischio di alluvione.

**3. OSSERVAZIONI SULLA POSIZIONE COMUNE**

**3.1 Commenti di carattere generale**

La Commissione ha accolto integralmente, parzialmente o in linea di principio 59 (ivi compreso un voto separato) dei 76 emendamenti proposti dal Parlamento europeo in prima lettura. Dei 59 emendamenti 35 sono stati inseriti nella posizione comune.

La Commissione ha accolto tutti gli emendamenti che risultano in un chiarimento ulteriore dei collegamenti alla direttiva 2000/60/CE, dell'importanza della presa in considerazione del cambiamento climatico e dell'utilizzazione degli strumenti esistenti.

La Commissione ha respinto, in particolare, gli emendamenti che limitano l'applicazione della direttiva alle alluvioni aventi cause specifiche, che introducono requisiti eccessivamente dettagliati o che potrebbero creare situazioni giuridiche poco chiare.

## **3.2 Commenti specifici**

### *3.2.1 Emendamenti del Parlamento accolti dalla Commissione e inseriti integralmente o parzialmente nella posizione comune.*

I seguenti emendamenti sono stati opportunamente inseriti nella posizione comune: numero **1** (titolo), **2, 11, 16, 25** (considerando), **26, 28, 29, 30, 32, 33, 39, 40, 52, 66 e 86** (articoli).

Sebbene il principio di solidarietà all'interno dei bacini idrografici di cui agli emendamenti **6, 8 e 12** sia riflesso nei considerando della posizione comune, le considerazioni specifiche aggiunte sulla cooperazione nella ricerca di zone di compensazione (emendamento 6) e la gestione non sostenibile dei fiumi come causa di maggiori rischi (emendamento 8) non trovano riflesso nella posizione comune.

Gli emendamenti **7 e 10** vengono introdotti in linea di principio, con un breve riferimento ai cambiamenti climatici al considerando 2. L'emendamento **38** (*articolo 5*), accolto parzialmente, aggiunge anche l'obbligo di tener conto del "prevedibile utilizzo del territorio e del cambiamento climatico" nella valutazione preliminare del rischio di alluvione, che non trova espressione nella posizione comune.

L'emendamento **20**, accolto parzialmente, sottolinea anche l'importanza della partecipazione del pubblico.

Gli emendamenti **17, 24, 31, 37, 41, 55 e 71**, incorporati nella posizione comune in linea di principio (*articolo 13*), introducono requisiti relativi all'utilizzo degli strumenti esistenti. Tuttavia, i requisiti previsti dal Parlamento europeo, in base ai quali le valutazioni, le mappe e i piani esistenti devono soddisfare i requisiti dei pertinenti articoli della direttiva, sono più stringenti dei criteri equivalenti della posizione comune. Inoltre, la posizione comune estende al 12 dicembre 2012 la data alla quale gli strumenti verranno considerati disponibili per poter beneficiare delle deroghe di cui al predetto articolo, mentre l'emendamento 71 faceva riferimento alla data di entrata in vigore.

Sebbene le parti degli emendamenti **35 e 60** (testo identico) sui costi e sui benefici siano riflesse nella posizione comune (*articolo 7*), i predetti emendamenti introducono anche il principio del recupero dei costi e dell'internalizzazione dei costi ambientali e dei costi delle risorse, che la Commissione ha accolto, purché coerenti con i principi e le procedure per il recupero dei costi di cui alla direttiva 2000/60/CE.

Gli emendamenti **46 e 48** aggiungono requisiti importanti in relazione alle mappe del rischio di alluvione, che si possono ritenere coperti dalla posizione comune (*articolo 6, paragrafo 5, lettera d*)).

L'emendamento **49** è stato in parte incorporato nella posizione comune (*articolo 6, paragrafo 5, lettera c*)) per quanto riguarda l'attenzione riservata a specifiche fonti di

inquinamento e a specifiche zone sensibili in termini di danni ambientali, e non tanto in termini di stima dei potenziali danni ambientali ed economici. Non tutte le fonti pertinenti contemplate dall'emendamento sono state tuttavia incluse nella posizione comune, in particolare le fonti di inquinamento diffuse e gli impianti di minori dimensioni che non rientrano nel campo di applicazione della direttiva 96/61/CE. L'emendamento introduce anche l'obbligo di prendere in considerazione i danni agli ecosistemi terrestri, non previsto dalla posizione comune.

Sebbene le pianure alluvionali e il loro ruolo come zone di ritenzione e vie di evacuazione siano prese in considerazione nella posizione comune, l'emendamento **54** aggiunge un'**analisi più dettagliata dei processi alluvionali e degli sviluppi a lungo termine** della gestione del rischio di alluvione (*articolo 7*). Questo aspetto dovrebbe essere visto in rapporto alle semplificazioni apportate dal Consiglio alla valutazione preliminare del rischio di alluvione (*articolo 4*).

Sebbene parte dell'emendamento **56** sulla cooperazione transfrontaliera sia stata conservata nella posizione comune, non è stato incluso né l'obbligo specifico che i piani di gestione del rischio di alluvione (*capo IV*) vengano definiti **in collaborazione con le autorità locali e regionali**, né l'obbligo che **gli utilizzi da parte dell'uomo delle pianure alluvionali vengano adattati** ai rischi individuati. Tuttavia, la Commissione sostiene la formulazione dell'articolo che figura nella posizione comune in relazione alle iniziative non strutturali e alla riduzione della probabilità di alluvione.

Sebbene lo spirito della prima parte dell'emendamento **61** sia stato per lo più conservato nella posizione comune (*articolo 7, paragrafo 4*), non è stata mantenuta l'aggiunta "**qualsivoglia altra misura**" che potrebbe aumentare il rischio di alluvione a monte o a valle.

Sebbene lo spirito dell'emendamento **64** sia stato mantenuto nella posizione comune (*articolo 8*), l'emendamento specifica anche che **gli accordi internazionali** possono essere utilizzati per l'attuazione della presente direttiva ai paesi terzi.

Sebbene lo spirito dell'emendamento **68**, che sottolinea tutti gli obblighi ai sensi della convenzione di Aarhus, ivi compresi gli obblighi in materia di partecipazione del pubblico, sia riflesso nella posizione comune (*articolo 10*), occorre osservare che nel relativo titolo nella posizione comune l'espressione "partecipazione del pubblico" è stata sostituita con "consultazione del pubblico".

### *3.2.2 Emendamenti del Parlamento accolti dalla Commissione ma non inclusi nella posizione comune.*

Nei **considerando**, gli emendamenti **3** e **4** aggiungono ulteriori dettagli e considerazioni sui rischi per l'ambiente e sulle cause del maggior rischio di alluvione, soprattutto fattori antropici, in particolare i **cambiamenti climatici**. L'emendamento **5** (considerando) sull'importanza del coordinamento verticale (autorità nazionali, regionali e locali) non è stato accolto nella posizione comune. Sebbene il riferimento alla Carta dei diritti fondamentali sia stato mantenuto (*considerando 19*), l'emendamento **9** aggiunge anche un riferimento alle conclusioni del Consiglio del 14 ottobre 2004, in particolare il maggior rischio di alluvione dovuto al cambiamento climatico, un riferimento che non è stato incluso nella posizione comune. L'emendamento **13** specifica l'importanza dell'**integrazione** della gestione del rischio di alluvione in altre politiche dell'UE. L'emendamento **15** aggiunge la presa in considerazione delle zone a basso rischio di alluvione come **potenziali zone di mitigazione delle alluvioni**,

mentre la posizione comune fa riferimento alle zone con capacità di espansione delle piene (*articolo 7*). L'emendamento **18** sottolinea l'importanza di considerare nei piani **il potenziale inquinamento ambientale** dovuto ai fenomeni alluvionali. Gli emendamenti **19** e **21** aggiungono dettagli tecnici relativi alle **previsioni delle alluvioni**.

L'emendamento **34** riguarda principalmente la presa in considerazione del fenomeno della **subsidenza** nella valutazione preliminare del rischio di alluvione. L'emendamento **36** suggerisce la valutazione dell'**efficacia delle infrastrutture esistenti costruite dall'uomo** nella valutazione preliminare del rischio di alluvione (*articolo 4*).

L'emendamento **58** prevede che i piani di gestione del rischio di alluvione comprendano anche **una valutazione delle misure di salvataggio e di recupero**, il che suppone che il campo di applicazione della direttiva venga esteso alla componente relativa al riesame del ciclo di gestione del rischio di alluvione.

L'emendamento **62** impone l'obbligo di comunicazione delle **modifiche del calendario di attuazione** nei bacini idrografici condivisi tra diversi Stati membri, nel periodo di sei anni che intercorre tra i piani di gestione del rischio di alluvione.

Il voto separato sull'articolo 13 (*articolo 9 della posizione comune*) rafforza lo stretto **coordinamento e l'integrazione tra la direttiva proposta e la direttiva 2000/60/CE**, mentre la posizione comune del Consiglio limita gli obblighi sopprimendo l'obbligo di stretto coordinamento e rendendolo facoltativo (*articolo 9, considerando 16*).

È stato proposto di includere l'emendamento **69** sulle **informazioni per il pubblico nel quadro delle misure di preparazione** nell'articolo relativo alla partecipazione del pubblico, ma la Commissione ha ritenuto che questo aspetto dovesse essere inserito anche nei piani di gestione del rischio di alluvione (*articolo 7*).

L'emendamento **73** impone alla Commissione di **riferire in merito agli effetti del cambiamento climatico** nella sua relazione sull'attuazione della direttiva.

L'emendamento **74** introduce l'obbligo di **attribuire la priorità alle misure** in funzione del grado in cui mirano a facilitare la realizzazione degli obiettivi della direttiva 2000/60/CE (che è già in vigore e già incide sulle scelte in materia di gestione del rischio di alluvione).

### *3.2.3 Emendamenti del Parlamento respinti dalla Commissione ma ripresi nella posizione comune.*

Gli emendamenti **44** (sulla mappatura delle zone soggette a erosione), **57** (la parte relativa alle misure non strutturali), **59** (inserito nella posizione comune nell'allegato come esempio di altra normativa per la quale nei piani di gestione del rischio di alluvione dovrebbero essere incluse sintesi delle misure pertinenti) e **65** (sul coordinamento nei distretti idrografici condivisi) sono stati respinti dalla Commissione per ragioni di sussidiarietà o di duplicazione di altri obblighi. Tuttavia, nel contesto del pacchetto globale della posizione comune, la Commissione può accettare i predetti emendamenti come introdotti nella posizione comune.

### 3.2.4 *Emendamenti del Parlamento respinti dalla Commissione e non ripresi nella posizione comune*

Gli emendamenti **14, 23, 27, 42, 43, 47, 50, 51, 53, 63, 70, 72, 75** e **85** sono stati respinti sia dalla Commissione che dal Consiglio. L'emendamento **45** (di carattere linguistico) è ridondante con il testo della posizione comune.

Oltre alle modifiche redazionali accoglibili dell'emendamento **22** (*considerando 17*), la posizione comune respinge le modifiche relative all'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60/CE sul rilevante interesse pubblico; lo stesso fa la Commissione, dato che le disposizioni della direttiva sono già chiare.

### 3.2.5 *Modifiche ulteriori introdotte nella proposta da parte del Consiglio*

La posizione comune contiene un numero significativo di modifiche rispetto alla proposta originale della Commissione. Sotto il profilo della forma, il testo è stato reso più razionale: molti degli articoli del testo originale sono stati fusi e i considerando sono stati semplificati. Tutti gli elementi essenziali della proposta originale della Commissione sono stati comunque mantenuti.

Per quanto riguarda la sostanza, le modifiche più importanti introdotte dalla posizione comune rispetto alla proposta originale e non riflesse negli emendamenti del Parlamento riguardano la razionalizzazione della valutazione preliminare del rischio di alluvione, il rafforzamento della cooperazione internazionale e il minore coordinamento con la direttiva 2000/60/CE.

**Restrizione della definizione dei tipi di alluvioni oggetto della direttiva:** la posizione comune aggiunge una lista esaustiva dei tipi di alluvioni oggetto della direttiva, ma prevede anche la possibilità di escludere gli allagamenti causati dagli impianti fognari (*articolo 2, paragrafo 1, considerando 9*).

**Unità di gestione di dimensioni minori rispetto ai distretti idrografici:** la posizione comune prevede che le zone costiere e singoli bacini idrografici possano essere utilizzati come unità di gestione (*articolo 3, paragrafo 2 e relativi emendamenti, considerando 16*).

**Razionalizzazione della valutazione preliminare del rischio di alluvione e presa in considerazione dei cambiamenti climatici:** la posizione comune razionalizza e semplifica la valutazione preliminare del rischio di alluvione, in particolare per quanto riguarda la valutazione dell'entità e delle potenziali conseguenze future delle alluvioni e dei fattori che influenzano il rischio di alluvione (*articolo 4, paragrafo 2*). La presa in considerazione dei cambiamenti climatici è stata attenuata: non è più obbligatoria e diviene facoltativa fino al primo riesame della valutazione preliminare del rischio di alluvione nel 2018 (*articolo 14, considerando 14*). Il Parlamento europeo, d'altro canto, mantiene il livello di ambizione della Commissione in materia di cambiamenti climatici, e propone in aggiunta requisiti più dettagliati per la valutazione preliminare del rischio di alluvione. La Commissione può accettare il rinvio operato da parte della posizione comune della presa in considerazione del cambiamento climatico solo nel quadro di un compromesso globale, ma ha allegato una dichiarazione alle conclusioni del Consiglio per riaffermare che i cittadini si aspettano che l'impatto dei cambiamenti climatici sul rischio di alluvione venga tenuto in considerazione e correttamente valutato.

**Calendario:** la posizione comune ha modificato la data per il completamento della prima valutazione del rischio di alluvione, fissandola al 22 dicembre 2012, invece che a tre anni dall'entrata in vigore della direttiva (*articolo 4, paragrafo 3*).

**Cooperazione nell'ambito dei bacini idrografici condivisi:** viene rafforzata nella posizione comune in relazione a tutte e tre le fasi della direttiva, nella valutazione preliminare del rischio di alluvione (*articolo 4, paragrafo 2 e articolo 5, paragrafo 2*), nelle mappe delle alluvioni (*articolo 6, paragrafo 2*), nonché in relazione ai piani di gestione del rischio di alluvione (*articolo 7, paragrafo 4 e articolo 8*).

**Mappe. Obblighi ridotti in merito alla mappatura dei diversi scenari di probabilità in funzione del tipo di alluvione:** la posizione comune introduce la possibilità di limitare la mappatura agli scenari di scarsa probabilità (scenari di eventi estremi) nel caso delle alluvioni causate dalle acque sotterranee (*articolo 6, paragrafo 7*) e delle alluvioni costiere, qualora esistano idonee misure di protezione (*articolo 6, paragrafo 6*). La mappatura delle alluvioni a elevata probabilità (scenari di eventi meno estremi) è stata anch'essa resa facoltativa (*articolo 6, paragrafo 3, lettera c*). Altre modifiche introdotte riguardano chiarimenti sull'esigenza di predisporre le mappe in una scala appropriata, sull'indicazione della portata delle alluvioni nelle mappe della pericolosità da alluvione e sulle modalità di descrizione nelle mappe del rischio di alluvione dei danni potenziali alle attività economiche e all'ambiente.

**Piani di gestione del rischio di alluvione:** la posizione comune introduce la possibilità di elaborare più di un piano di gestione del rischio di alluvione nel distretto idrografico, purché i piani siano coordinati a livello del distretto (*articoli 7 e 8*). Essa fissa inoltre requisiti specifici in termini di possibilità di cooperazione nell'ambito dei sottobacini internazionali.

Dispone inoltre che invece del "livello di protezione" auspicato, vengano fissati "obiettivi per la gestione dei rischi di alluvione", ammettendo in tal modo che non è possibile garantire uno specifico livello di protezione di fronte a pericoli naturali imprevedibili quali le alluvioni. La posizione comune introduce la possibilità di aumentare il rischio a monte o a valle di altri paesi purché vi sia un accordo tra le parti interessate (*articolo 7, paragrafo 4*).

La posizione comune include inoltre una serie di altri chiarimenti sul ruolo dei piani di gestione del rischio di alluvione (*articolo 7*) che non modificano la sostanza della direttiva proposta (collegamenti con le mappe di cui al capo III, presa in considerazione specifica della protezione delle infrastrutture portuali e della navigazione, accento posto sui sistemi di previsione delle alluvioni e di allarme nel quadro della preparazione, possibilità specifica di utilizzare l'inondazione controllata di determinate aree per ridurre il rischio complessivo).

**Misure di attuazione e modificazioni:** la posizione comune introduce un termine per l'adozione dei formati tecnici per la trasmissione delle informazioni alla Commissione fissandolo a due anni prima del rispettivo termine di presentazione. Inoltre limita unicamente all'allegato la possibilità di adeguamento della direttiva al progresso scientifico e tecnico tramite la procedura di comitato (*articolo 11*).

**Tabella di concordanza:** la posizione comune sposta l'obbligo di trasmettere una tavola di concordanza con i provvedimenti di recepimento (*dall'articolo 17 al considerando 22*).

**Nell'allegato** viene previsto l'obbligo di descrivere la metodologia di analisi costi/benefici delle misure nei bacini idrografici condivisi e le modalità di monitoraggio dello stato di

attuazione, oltre a determinati chiarimenti per quanto riguarda i formati di alcuni elementi dei piani.

#### **4. CONCLUSIONE**

La Commissione ritiene che la posizione comune, adottata all'unanimità dal Consiglio, rappresenti un miglioramento per quanto riguarda il piano di gestione del rischio di alluvione e la cooperazione internazionale, e che può pertanto essere accolta. La Commissione riconosce che permangono riserve in merito al rinvio della presa in considerazione di potenziali sviluppi futuri, ivi compreso il cambiamento climatico, e alla valutazione preliminare del rischio di alluvione, e che sono stati modificati gli obblighi di coordinamento con la direttiva 2000/60/CE. La Commissione ha presentato due dichiarazioni da allegare al verbale del Consiglio (cfr. allegato).

## **ALLEGATO**

### **1. Dichiarazione della Commissione sui cambiamenti climatici**

La Commissione deplora che la posizione comune non contempli un testo che avrebbe assicurato una valutazione e un esame accurati dell'impatto dei cambiamenti climatici sul rischio di alluvione.

La Commissione si augura e si attende nondimeno che gli Stati membri tengano conto degli effetti previsti dei cambiamenti climatici. Il contrario sarebbe incomprensibile per i nostri cittadini.

### **2. Dichiarazione della Commissione sulla tabella di concordanza (articolo 17, ex-articolo 19).**

La Commissione desidera porre in rilievo la proposta avanzata, in conformità degli obiettivi dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", riguardo all'elaborazione da parte degli Stati membri di tabelle indicanti la concordanza tra la direttiva e i provvedimenti di recepimento adottati dagli Stati membri, al fine di consentire alla Commissione di accertare la conformità dei provvedimenti nazionali con le disposizioni della normativa comunitaria.

La Commissione non ostacolerà una posizione comune in sede di Consiglio. Si attende tuttavia che la questione, che riveste carattere orizzontale, sia valutata congiuntamente dalle istituzioni.