

La tutela delle acque nell'UE: la Direttiva Quadro Acque e la Direttiva Acqua Potabile

Elena Quadri

Università per Stranieri di Perugia

Abstract

È pacifico che l'acqua costituisca una risorsa primaria per la vita e per il complesso delle attività produttive e delle relazioni sociali, ed è altresì diffusa la consapevolezza che le disponibilità idriche, sia di superficie che quelle celate negli acquiferi sotterranei, sono in pericolo, a causa di uno sfruttamento non sostenibile e del loro inquinamento, frutto del processo di sviluppo urbano e industriale. L'inquinamento chimico delle acque superficiali rappresenta una minaccia, sia per l'ambiente acquatico, con effetti quali la tossicità acuta e cronica negli organismi acquatici, l'accumulo di inquinanti negli ecosistemi e la perdita di habitat e di biodiversità, che per la salute umana. La qualità dell'acqua destinata al consumo umano (acqua potabile) e il livello di trattamento necessario, sono strettamente connessi alla qualità delle fonti di approvvigionamento (acque superficiali e sotterranee), il cui livello di protezione è fondamentale per la salute pubblica; da qui, la necessità di determinare norme o "parametri essenziali" di qualità e salute, a livello comunitario, al fine di garantire la purezza e la salubrità delle acque medesime. Oggetto del presente contributo sono, dunque, la Direttiva Quadro Acque (Direttiva 2000/60/CE), preposta alla gestione e protezione delle risorse idriche, sia di superficie che sotterranee, per prevenire e ridurre l'inquinamento e migliorare le condizioni degli ecosistemi acquatici ad esse connessi, e le due direttive di modifica, la Direttiva 2008/105/CE, relativa agli standard di qualità ambientale e la Direttiva 2013/39/UE concernente le sostanze prioritarie. Data l'importanza per la salute, verrà inoltre esaminata la Direttiva Acqua Potabile (Direttiva 98/83/CE) e la successiva Direttiva UE 2015/1787, recante modifica degli allegati (II e III).

Keywords: Direttiva Quadro Acque, Direttiva 2000/60/CE, Direttiva Acqua Potabile, Direttiva 98/83/CE, Direttiva 2013/39/UE.

1. Evoluzione delle principali direttive comunitarie in materia di acqua

La politica dell'Unione europea in materia ambientale, persegue gli obiettivi di «salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali (...)»: ¹ in questi, rientra anche la tutela delle acque, ² alla luce del principio di precauzione e dell'azione preventiva del principio della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente e del principio "chi inquina paga" (Fois 2008, pp. 51 ss.).

Sulla scia della prima conferenza delle Nazioni Unite, ³ tra il 1973 e il 1990 sono state poste in essere le prime direttive a tutela della qualità dell'acqua, in cui l'unica base giuridica è stabilita dalla Convenzione di Roma, sul miglioramento della qualità della vita, lo sviluppo armonioso delle attività economiche e il

contrasto alle disparità; in tale ambito, vedono la luce le direttive sulla qualità delle acque di superficie, ⁴ di balneazione ⁵ e delle peschiere. ⁶ Nel periodo 1980-1987 si assiste ad un processo di consolidamento della normativa comunitaria, che vede la diffusione di scarse direttive nuove, ⁷ e di un approccio sostanziale con l'emanazione della direttiva sulle sostanze pericolose ⁸ ed altre direttive ad essa collegate. Gli anni compresi tra il 1985 e il 1995 sono, invece, distinti da una forte coscienza ambientale. In occasione del seminario ministeriale sulla politica comunitaria tenutosi a Francoforte, ⁹ venne evidenziato che i risultati conseguiti in materia di acque non erano soddisfacenti, e si ravvisò la necessità che la legislazione comunitaria disciplinasse la qualità ecologica delle acque; fu confermato il principio dell'auto-depurazione di ogni Stato membro e il principio della salvaguardia delle diversità di ciascuna specie naturale. Nel 1991, in occasione del seminario ministeriale sulle acque sotterranee tenutosi all'Aia, si affermò l'esigenza di intervenire, per evitare il deterioramento delle acque dolci nel lungo periodo, sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo, richiedendo, al tempo stesso, l'attuazione di un programma di interventi che garantissero entro il 2000 la gestione e la protezione sostenibile delle stesse. Venne inoltre esaminato il problema delle misure di controllo delle sostanze pericolose e dell'azione diretta contro le fonti diffuse di inquinamento, come nitrati, ¹⁰ fosfati e pesticidi. ¹¹ Dopo il 1995 si consegue, infine, un approccio globale; si rileva un'enorme produzione di direttive che si accavallano le une sulle altre in maniera sparpagliata, e si percepisce la necessità di una direttiva in grado di essere omogeneamente applicata a tutte le acque, comprese quelle sotterranee in tutti gli Stati membri e cioè, la Direttiva Quadro 2000/60 ¹² o Direttiva Quadro Acque.

4 Direttiva CEE 75/440.

5 Direttiva CEE 76/160.

6 Direttiva CEE 78/659.

7 Direttiva CE 80/68 sulla qualità delle acque sotterranee.

8 Direttiva CEE 75/464 (oggi Direttiva 2006/11/CE).

9 Consiglio Ambiente CEE (1988).

10 Direttiva CEE 91/676: questa obbliga gli Stati membri a individuare le zone vulnerabili ai nitrati e a porre in essere programmi di azioni nelle aree suddette.

11 Direttiva CEE 91/271 sulle acque di scarico urbano o acque reflue e la Direttiva CEE 96/61 sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento.

12 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, Gazzetta Ufficiale n. L 327 del 22/12/2000, pp. 1-73.

1 Art.191 (ex Art.174 del TCE), Titolo XX (Ambiente), del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

2 Comunicazione della Commissione COM (2014) 177 del 19/03/2014, relativa all'iniziativa dei cittadini europei su "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!", in <http://www.right2water.eu>.

3 Dichiarazione sull'Ambiente Umano, UNCHE, 1972.

2. La Direttiva Quadro Acque

2.1. Ambito di applicazione

Con la Direttiva Quadro Acque (indicata nel proseguo Direttiva), l'Unione europea promuove la gestione delle acque interne,¹³ sia di superficie,¹⁴ comprese le acque costiere,¹⁵ che sotterranee¹⁶ e di transizione¹⁷, al fine di impedire e ridurre l'inquinamento e migliorare le condizioni degli ecosistemi acquatici all'interno della Comunità (Caponera 2007, pp. 111-112); in sostanza, al fine di favorire un consumo sostenibile dell'acqua, per salvaguardare le future risorse idriche.

La consapevolezza dell'importanza vitale della risorsa acqua, ha portato, negli ultimi decenni, a considerarla non come risorsa da sfruttare, ma come risorsa meritevole di tutela. Da qui, è emerso un nuovo concetto, quello appunto dello sviluppo sostenibile; già annunciato nella Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, UNCHE, 1972, tale principio ha trovato piena consacrazione nella Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo, UNCED, 1992 e in numerose convenzioni internazionali, tra le quali quella dell'UNEP, 1998 (McCaffrey 1993, p. 103; Tanzi 2012, pp. 516 ss.). A tal fine, queste ultime sono considerate prodotti non commerciabili¹⁸ e la relativa fornitura d'acqua deve essere valutata come un servizio d'interesse generale, il cui costo deve essere a carico degli utenti. L'Art.4 della direttiva fissa alcuni obiettivi, impiegando il metodo della ponderazione degli interessi, imponendo agli Stati di proteggere, migliorare, ripristinare tutti i corpi idrici, al fine di pervenire ad un buono stato ecologico dell'acqua, entro il 2015. La Direttiva obbliga altresì gli Stati ad impiegare tutte le misure necessarie, per impedire

13 Le acque interne sono le acque superficiali correnti o stagnanti e tutte le acque sotterranee all'interno della linea di base che serve da riferimento, per definire il limite delle acque territoriali.

14 Le acque superficiali sono le acque interne, ad eccezione delle acque sotterranee; le acque di transizione e le acque costiere, tranne per ciò che riguarda lo stato chimico, in relazione al quale sono incluse anche le acque territoriali.

15 Le acque costiere sono le acque superficiali situate all'interno rispetto ad una retta immaginaria distante in ogni suo punto, un miglio nautico sul lato esterno dal punto più vicino della linea di base che serve da riferimento, per definire il limite delle acque territoriali, e che si estendono eventualmente, fino al limite esterno delle acque di transizione.

16 Le acque sotterranee sono tutte le acque che si trovano sotto la superficie del suolo nella zona di saturazione e a contatto diretto con il suolo o con il sottosuolo.

17 Le acque di transizione sono i corpi idrici superficiali in prossimità della foce di un fiume che sono parzialmente di natura salina a causa della loro vicinanza con le acque costiere, ma sostanzialmente influenzati dai flussi di acqua dolce.

18 Il punto (1) della direttiva sancisce infatti, che «L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale».

il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici (superficiali e sotterranee), migliorandone la qualità; mira alla protezione rafforzata e al miglioramento dell'ambiente acquatico, anche attraverso misure specifiche per la graduale riduzione e/o la graduale eliminazione degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze pericolose prioritarie. Assicura, inoltre, la graduale riduzione dell'inquinamento delle acque sotterranee, impedendone l'aumento; inserisce l'approccio combinato¹⁹ per le fonti puntuali e diffuse, attraverso controlli sulle emissioni basati sulle migliori tecniche disponibili (BAT - Best Available Technology), in caso di impatti diffusi, controlli comprendenti le migliori prassi ambientali (BMP - Best Management Practices), e la definizione degli standard di qualità ambientale (SQA o EQS - Environmental Quality Standards). Infine, tiene conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, inclusi i costi ambientali e quelli relativi alle risorse, sulla base del principio di "chi inquina paga", impedisce un ulteriore deterioramento, protegge e migliora lo stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici, sotto il profilo del fabbisogno idrico, contribuendo ulteriormente, a mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità.

2.2. L'identificazione dei corpi idrici e il loro coordinamento

La Direttiva prevede l'individuazione delle acque europee e delle loro caratteristiche per bacino²⁰ e distretto idrografico²¹ di pertinenza (Allegato II), nonché l'adozione di piani di gestione e di programmi di misure (Allegato V) adeguate per ciascun corpo idrico,²² al fine di pervenire ad un *buono stato ecologico* di tutti i corpi idrici. Per quanto riguarda i bacini e i distretti, la direttiva prevede che gli Stati membri individuino i singoli bacini idrografici presenti nel loro territorio e li assegnino ai singoli distretti idrografici, riunendo i piccoli bacini e quelli di dimensioni più grandi in un unico

19 Per approccio combinato si intende il controllo degli scarichi e delle emissioni nelle acque superficiali, di cui all'Art.10.

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

21 Il distretto idrografico è l'area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere, che è definita la principale unità, per la gestione dei bacini idrografici.

22 Il corpo idrico si distingue in "artificiale" o "superficiale"; il primo consiste in un corpo idrico superficiale creato dall'uomo, mentre il secondo è un elemento distinto e significativo di acque superficiali quali un lago, un torrente, un fiume, un canale, parte di un torrente, fiume o canale, acque di transizione o un tratto di acque costiere.

distretto, oppure unificare piccoli bacini limitrofi.²³ Per ciascun distretto idrografico, interamente compreso nel suo territorio, ogni Stato membro deve istituire l'autorità nazionale competente, per l'applicazione delle norme previste dalla direttiva e predisporre un piano di gestione del bacino idrografico (Art.13). Se un bacino idrografico si estende su diversi Stati, sorge la questione di individuare l'autorità competente per la sua gestione. Nel caso di distretti facenti capo a più Stati membri, ma che rientrano nel territorio della Comunità, gli Stati membri si coordinano, al fine di predisporre un unico piano di gestione del bacino idrografico internazionale; tutti gli Stati nomineranno un'autorità competente che diventerà centrale nella gestione del bacino suddetto. Se, però, il distretto idrografico supera i confini della Comunità, gli Stati membri si impegnano a predisporre un unico piano di gestione del bacino, e se ciò non è possibile, un piano che abbracci la parte del distretto idrografico internazionale compresa nel territorio dello Stato membro in questione. La direttiva ha l'obiettivo di contribuire al rispetto degli obblighi assunti dalla Comunità in forza delle convenzioni internazionali sulla protezione e sulla gestione delle acque.²⁴ Il piano di gestione del bacino idrografico deve contenere tutte le possibili informazioni,²⁵ come la descrizione generale delle caratteristiche del distretto idrografico, che comprende le acque superficiali, le acque sotterranee e le aree protette,²⁶ l'esame dell'impatto ambientale delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e quelle sotterranee, un'analisi economica dell'utilizzo idrico, nonché l'istituzione di uno o più registri delle

aree protette di ciascun distretto idrografico, al fine di proteggere le acque superficiali e sotterranee e preservarne gli habitat e le specie che dipendono direttamente dall'ambiente acquatico stesso (Art.6). La direttiva riconosce grande importanza all'informazione e alla partecipazione pubblica, strumento fondamentale per combattere l'inquinamento. La direttiva obbliga gli Stati membri a pubblicare e a mettere a disposizione del pubblico, il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del Piano di gestione dei bacini idrografici, una valutazione globale provvisoria dei problemi di gestione delle acque importanti, identificate nel bacino idrografico, almeno due anni prima dell'inizio a cui si riferisce il piano, e copie del progetto del piano di gestione del bacino idrografico, almeno un anno prima dell'inizio del periodo a cui il piano si riferisce (Art.14).²⁷ In relazione al recupero dei costi per i servizi idrici, la direttiva prevede che la fornitura d'acqua debba essere un servizio generale, il cui costo deve essere a carico degli utenti, obbligando gli Stati membri ad adottare misure adeguate, in maniera tale che le politiche dei prezzi dell'acqua rispecchino il costo globale di tutti i servizi correlati con l'uso dell'acqua (esempi: manutenzione delle attrezzature, investimenti, ecc.), i costi relativi all'ambiente e al depauperamento delle risorse (Art.9).

In tale direzione, gli Stati hanno l'obbligo di contribuire, entro il 2020, a mettere a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, suddivisi in industria, famiglie e agricoltura, i costi dei servizi idrici, sulla base del principio di "chi inquina paga".

2.3. Strategia per combattere l'inquinamento idrico

L'Art.8 della direttiva prevede le modalità di rilevamento della situazione idrica nei vari distretti, al fine di stabilire un buono stato chimico ed ecologico di tutti i corpi idrici superficiali²⁸ e un buono stato chimico e quantitativo per i corpi idrici sotterranei,²⁹ entro il 2015.³⁰

23 Nel caso in cui le acque sotterranee non rientrino interamente in un bacino idrografico preciso, esse vengono individuate e assegnate al distretto idrografico più vicino o più consono; le acque costiere vengono individuate e assegnate al distretto idrografico o ai distretti idrografici più vicini o più consono.

24 Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali: Decisione 95/308/CE (in GUCE L 186/1995, p. 42), Convenzione di Magdeburg sulla Commissione internazionale per la protezione dell'Elba, Decisione 91/588 (in GUCE L 321/1991, p. 25), Convenzione di Wroclaw sulla Commissione internazionale per la protezione dell'Oder contro l'inquinamento, Decisione 99/257 (in GUCE L 100/1999, p. 20), Convenzione di Sofia sulla cooperazione per la protezione del Danubio, Decisione 97/825 (in GUCE L 342/1997, p. 18), Convenzione di Bonn per la protezione del Reno contro l'inquinamento chimico, Decisione 77/586 (in GUCE L 240/1977, p. 92).

25 A norma dell'Art.5 e dell'Allegato VII.

26 L'Allegato IV della direttiva definisce "aree protette" quelle aree designate per l'estrazione di acque destinate al consumo umano, per la protezione di specie acquatiche significative dal punto di vista economico, i corpi idrici intesi a scopo ricreativo (comprese le aree designate come acque di balneazione), le aree sensibili rispetto ai nutrienti, nonché quelle indicate per la protezione degli habitat e delle specie, nelle quali mantenere o migliorare lo stato delle acque è importante per la loro protezione, compresi i siti pertinenti della rete natura 2000.

27 Nel 2007, la Commissione ha presentato con il centro di Ricerca comune (JRC), ESTAT e l'Agenzia Europea per l'Ambiente e con gli Stati membri, WISE (Water Information System for Europe), un nuovo strumento per la raccolta e lo scambio di dati e informazioni a livello di Unione europea e per il monitoraggio delle sostanze inquinanti immesse nelle acque superficiali o nell'ambiente acquatico. Tale sistema di raccolta dati, consente ai cittadini di monitorare la qualità dell'acqua nella loro zona e di vigilare sull'osservanza della normativa ambientale da parte degli Stati membri e dei singoli operatori.

28 Stato chimico richiesto per conseguire gli obiettivi ambientali (Art.4, par. 1, lettera a della direttiva).

29 Stato chimico di un corpo idrico sotterraneo che risponde a tutte le condizioni di cui alla tabella (2.3.2), Allegato V.

30 L'Allegato V della direttiva prevede alcuni criteri che dovranno essere seguiti da ciascuna autorità amministrativa, per

Con tale direttiva, e in applicazione del principio di sussidiarietà,³¹ per la prima volta, la qualità delle acque non è più misurata sulla base di valori limite quantitativi chimico-fisici che ne indicano il potenziale d'uso, ma in riferimento alle sue caratteristiche ecologiche (D'Andrea, Campanaro 2012, p. 180). Infatti, oltre alle misure previste dall'Art.10 (approccio combinato),³² misure specifiche riguardanti il controllo dell'inquinamento e gli standard di qualità ambientale,³³ di cui all'Art.16, sono adottate dagli organi comunitari per combattere l'inquinamento idrico prodotto da singole sostanze o gruppi di esse (sostanze prioritarie³⁴ e pericolose³⁵), che presenta-

fissare *standard di qualità ambientale* da conseguire, attenendosi a programmi generali emanati dalla stessa.

31 Sancito dall'Art.5 del Trattato sull'Unione europea.

32 Per conseguire ciò, la Direttiva è correlata con altre direttive: Direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento (IPPC); Direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane; Direttiva 91/676/CEE del Consiglio relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole; una valutazione dei rischi derivanti dall'inquinamento, effettuata a norma del Regolamento CEE, n. 793/93, della Direttiva 91/414/CEE e della Direttiva 98/8/CE; una valutazione mirata dei rischi, di cui al Regolamento CEE, n. 793/93, incentrata sulla determinazione dell'eco-tossicità acquatica e della tossicità per le persone, attraverso l'ambiente acquatico (successivamente sostituito dal Regolamento CE n. 1907/2006); Direttive elencate nell'Allegato IX: Direttiva sugli scarichi di mercurio 82/176/CEE, Direttiva sugli scarichi di cadmio 83/513/CEE, Direttiva sul mercurio 84/156/CEE, Direttiva sugli scarichi di esaclorocicloesano 84/491/CEE, Direttiva sugli scarichi di sostanze pericolose 86/280/CEE; Direttiva 2006/11/CE relativa all'inquinamento causato da certe sostanze pericolose riversate nell'ambiente acquatico della Comunità che codifica la precedente Direttiva 76/464/CE sulle sostanze pericolose, Direttiva sulle acque sotterranee 2006/118/CE, Direttiva sugli standard di qualità ambientale 2008/105/CE. La Direttiva 2000/60/CE prevede inoltre, che alcune direttive cessino di avere effetto, perché assorbite dalla medesima e cioè: Direttiva 2006/11/CE sulle sostanze pericolose, Direttiva 80/68/CEE sulle acque sotterranee, Direttiva 2006/44/CE sulle acque destinate alla piscicoltura, Direttiva 2006/113/CE sulle acque destinate alla molluschicoltura. Tra la legislazione precedente e collegata si rinvengono anche, la nuova Direttiva sulle acque di balneazione 2006/7/CE e la Direttiva sull'acqua potabile 98/83/CE. La legislazione più recente che allarga il campo di applicazione della gestione idrica integrata concerne: Direttiva alluvioni 2007/60/CE, Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino 2008/56/CE, Direttiva relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione 2006/7/CE, Direttiva 2009/128/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, Direttiva 2013/51/EURATOM che stabilisce requisiti per la tutela della salute della popolazione relativamente alle sostanze radioattive presenti nelle acque destinate al consumo umano, al fine di allineare le disposizioni esistenti con il Trattato EURATOM.

33 Standard di qualità ambientale: è la concentrazione di un particolare inquinante o gruppo di inquinanti nelle acque, nei sedimenti e nel biota che non deve essere superata per tutelare la salute umana e l'ambiente.

34 Le sostanze definite dall'Art.16 (2) elencate nell' Allegato X.

35 Le sostanze o gruppi di sostanze tossiche, persistenti e bio-

no un rischio significativo³⁶ per l'ambiente acquatico; ciò con l'obiettivo di ridurre progressivamente e, per le sostanze pericolose prioritarie, ad arrestare e/o gradualmente eliminare, gli scarichi, le emissioni e le perdite³⁷ (Giuffrida 2006, p. 53). La decisione 2455/2001/CE³⁸ elabora un primo elenco di trentatré sostanze o gruppi di sostanze prioritarie ai fini dell'inserimento nell'Allegato X, contemplato dalla Direttiva 2000/60/CE³⁹. La decisione ha lo scopo di classificare le sostanze per le quali saranno adottate le misure di riduzione delle emissioni a livello europeo. La successiva Direttiva 2008/105/CE⁴⁰, all'Art.1, definisce standard di qualità ambientale (SQA) per le sostanze prioritarie e per alcuni altri inquinanti⁴¹ (ovvero, le trentatré sostanze prioritarie individuate nella decisione 2455/2001/CE ed altri otto inquinanti);⁴² tra le sostanze prioritarie, tredici sono classificate come *pericolose*.⁴³ Gli standard di qualità ambien-

accumulabili ed altre sostanze, che danno adito a preoccupazioni analoghe.

36 Ai sensi dell'Art.16 (5) della direttiva: «Nel preparare la proposta contenente l'elenco delle sostanze inquinanti, la Commissione tiene conto delle raccomandazioni del comitato scientifico consultivo della tossicità, dell'eco-tossicità e dell'ambiente degli Stati membri, del Parlamento europeo, dell'Agenzia europea dell'ambiente, delle raccomandazioni contenute nei programmi di ricerca comunitari, di quelle fornite dalle organizzazioni internazionali di cui la Comunità è partecipe, delle organizzazioni imprenditoriali europee, comprese quelle che rappresentano le piccole e medie imprese, delle organizzazioni ambientaliste europee e di ogni altra informazione pertinente di cui sia venuta a conoscenza».

37 Il sistema esistente, prima dell'entrata in vigore della Direttiva quadro, si basava su standard fissi di qualità, stabiliti a livello comunitario; così per l'acqua potabile, la Direttiva 80/778 imponeva tali standard sino ai rubinetti situati all'interno delle abitazioni, consentendo un controllo più diretto da parte degli utenti, i quali si vedevano attribuiti delle situazioni giuridiche, tutelabili giudizialmente nei confronti delle imprese fornitrici dei servizi.

38 Decisione 2455/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2001, relativa all'istituzione di un elenco di sostanze prioritarie in materia di acque.

39 L'Allegato X della Direttiva 2000/60/CE è stato poi sostituito, dall'Allegato II della Direttiva 2008/105/CE (Art.10).

40 Direttiva 2008/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, relativa a standard di qualità nel settore della politica delle acque, recante modifica e successiva abrogazione delle Direttive del Consiglio 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE, nonché modifica della Direttiva 2000/60/CE (Allegato X).

41 Come previsto dall'Art.16 della Direttiva 2000/60/CE.

42 Tali inquinanti non erano stati inseriti nell'elenco delle sostanze prioritarie, in quanto rientravano nell'ambito di applicazione della Direttiva 86/280/CEE del 12 giugno 1986, concernente i valori-limite e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di talune sostanze pericolose che figurano nell'Allegato I della Direttiva 76/464/CEE. Gli standard comuni fissati per questi inquinanti, si sono rivelati utili, ed è opportuno che continuino ad essere disciplinati a livello comunitario.

43 Allegato III della Direttiva 2008/105/CE, che indica le tredici sostanze soggette a riesame, per l'eventuale classificazione

le, diversi a seconda che si tratti di acque superficiali interne (fiumi e laghi) e acque di transizione, costiere e acque territoriali, hanno lo scopo di stabilire dei limiti di concentrazione che le sostanze prioritarie non devono superare⁴⁴ (Carere, Aste 2013, pp. 6 ss.); essi riguardano il valore o la concentrazione media della sostanza misurata in un anno, in grado di garantire una protezione a lungo termine, e la concentrazione massima ammissibile, per la tutela a breve termine dell'ambiente acquatico⁴⁵ (Carere, Aste 2013, pp. 24 ss.). Tale direttiva prevede, altresì, che gli Stati membri stabiliscano delle zone di mescolamento, nelle quali il superamento degli SQA è permesso, a condizione che il resto del corpo idrico superficiale rispetti gli standard di qualità; tali zone devono essere chiaramente identificate nei piani di gestione dei distretti idrografici.⁴⁶ Per assicurare un'adeguata protezione delle acque, ogni Stato membro deve istituire un inventario delle emissioni, degli scarichi e delle perdite delle sostanze indicate nella direttiva, per ciascun distretto situato nel suo territorio; spetta, poi, alla Commissione, il compito di verificare entro il 2018 i progressi conseguiti, cioè di riduzione progressiva dell'inquinamento dovuto alle sostanze prioritarie e gli obiettivi di arresto o di eliminazione graduale delle emissioni, degli scarichi e delle perdite di sostanze pericolose prioritarie. La Direttiva 2009/90/CE⁴⁷ ha poi stabilito specifiche tecniche per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato delle acque;⁴⁸ l'Art.1 di tale direttiva fissa criteri minimi di efficienza per i metodi di analisi utilizzati dagli Stati membri per monitorare lo stato

come sostanze prioritarie o sostanze pericolose prioritarie.

44 Direttiva 2008/105/CE (Allegato I, parte A e B). Il superamento di un SQA può causare un effetto avverso su una o più componenti degli ecosistemi acquatici (fauna, invertebrati, piante), ma non necessariamente rappresenta un potenziale rischio per la salute umana, in relazione al consumo di acqua potabile (i valori di riferimento sono quelli indicati nella Direttiva 98/83/CE) e prodotti della pesca (i valori di riferimento sono quelli contenuti nel Regolamento europeo 1881/2006/CE). Il superamento di un SQA può creare danni all'uomo in maniera indiretta (diminuzione di specie ittiche edibili a causa della riduzione/scomparsa di specie a basi livelli trofici, impatto su acquacoltura e pesca), anche a livello economico, a causa della riduzione della biodiversità.

45 L'Italia risulta essere conforme agli obblighi concernenti le sostanze prioritarie, grazie al recepimento delle Direttive 2008/105/CE, 2009/90/CE e 2000/60/CE attraverso la pubblicazione dei seguenti decreti: DM 56/2009 (Monitoraggio dei corpi idrici), DM 260/2010 (Classificazione dei corpi idrici), D.lgs. 219/2010 (Specifiche Tecniche Metodi Analisi - Classificazione sostanze prioritarie - Inventario emissioni).

46 Ai sensi della Direttiva 2000/60/CE.

47 Direttiva 2009/90/CE della Commissione del 31 luglio 2009 che stabilisce conformemente alla Direttiva 2000/60 del Parlamento europeo e del Consiglio, specifiche tecniche per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato delle acque.

48 Come previsto dall'Art.8 (3) della Direttiva 2000/60/CE.

delle acque, dei sedimenti e del biota, e contiene regole per comprovare la qualità dei risultati delle analisi. Tali criteri garantiscono informazioni comprensibili e pertinenti relative al monitoraggio, dal momento che rendono obbligatorio l'uso di metodi di analisi, per assicurare che ogni superamento di SQA possa essere rilevato e misurato in maniera attendibile.

Gli Stati membri si obbligano a garantire che tutti i metodi di analisi, compresi i metodi di laboratorio, sul campo e online, utilizzati ai fini del monitoraggio chimico, siano convalidati e documentati, ai sensi della norma EN ISO/IEC-17025, o di altre norme equivalenti internazionalmente accettate.

Queste stabiliscono adeguati standard internazionali per la convalida dei metodi di analisi utilizzati; ai fini della convalida, tali metodi devono rispettare alcuni criteri minimi di efficienza, incluse norme relative all'incertezza delle misure⁴⁹ e al limite di quantificazione dei metodi.⁵⁰ Per garantire la comparabilità dei risultati del monitoraggio chimico è opportuno attribuire al limite di quantificazione una definizione comunemente accettata. Qualora non vi siano metodi che rispettino i criteri minimi di efficienza, il monitoraggio deve essere svolto basandosi sulle migliori tecniche che non comportino costi eccessivi.⁵¹ La direttiva stabilisce, inoltre, i criteri per il calcolo dei valori medi (Art.5); quando le quantità dei misurandi fisico-chimici o chimici presenti in un dato campione sono inferiori al limite di quantificazione, i risultati della misura vengono fissati alla metà del valore dello stesso. L'attuazione della presente direttiva, comporta problemi circa la varietà delle soluzioni possibili, in relazione alle questioni scientifiche, tecniche e pratiche e allo sviluppo incompleto di metodi di monitoraggio, nonché vincoli in termini di risorse umane e finanziarie; per ovviare a ciò, l'elaborazione di strategie di monitoraggio e di metodi di analisi, dovrebbe essere sostenuta dal lavoro tecnico di gruppi di esperti, nel quadro della strategia comune di attuazione della Direttiva 2000/60. Gli Stati membri, infatti, assicurano che i laboratori, o i terzi che ottengono ap-

49 Incertezza della misura: un parametro non negativo che caratterizza la dispersione dei valori quantitativi attribuiti a un misurando sulla base delle informazioni utilizzate.

50 Limite di quantificazione: un multiplo dichiarato del limite di rilevabilità a una concentrazione dell'analita che può ragionevolmente essere determinata con accettabile accuratezza e precisione. Il limite di quantificazione può essere calcolato servendosi di una norma o di un campione adeguato e può essere ottenuto dal punto di calibrazione più basso sulla curva di calibrazione, ad esclusione del bianco. Il limite di rilevabilità è il segnale in uscita o il valore di concentrazione al di sopra del quale si può affermare, con un livello di confidenza dichiarato, che un dato campione è diverso da un bianco che non contiene l'analita.

51 Art.4 della Direttiva 2009/90/CE: Criteri minimi di efficienza per i metodi di analisi.

palti dai laboratori, dimostrino di essere competenti a svolgere analisi dei misurandi fisico-chimici o chimici, partecipando a programmi di prove valutative delle competenze che comprendono i metodi di analisi,⁵² e analizzando la documentazione di riferimento rappresentativa di campioni raccolti, che contengono livelli adeguati di concentrazioni, rispetto agli standard di qualità ambientale.⁵³ I programmi di prove valutative vengono organizzati da organismi accreditati o riconosciuti a livello nazionale o internazionale che rispettano i criteri stabiliti dalla guida ISO/IEC 43-1, o da altre norme equivalenti accettate a livello internazionale.

3. La Direttiva 2013/39/UE

3.1. Le sostanze prioritarie

L'Unione europea, nel predisporre la sua politica in materia ambientale, deve tener conto dei fattori scientifici, ambientali e socioeconomici, compresi gli aspetti relativi alla salute umana, al fine di porre in essere una politica economicamente vantaggiosa e proporzionata, in materia di prevenzione e controllo dell'inquinamento chimico delle acque superficiali,⁵⁴ anche in sede di riesame dell'elenco di sostanze prioritarie.⁵⁵

La Commissione ha dunque proceduto ad un riesame dell'elenco delle sostanze prioritarie Allegato III della Direttiva 2008/105/CE,⁵⁶ giungendo alla conclusione che è necessaria una modifica delle medesime, in quanto risultano individuate ulteriori sostanze che presentano un rischio significativo per l'ambiente acquatico o proveniente dall'ambiente acquatico a livello dell'Unione europea, che devono essere inserite nell'elenco delle sostanze prioritarie;⁵⁷ la Direttiva 2013/39/UE,⁵⁸ pertanto, interviene a modificare le Direttive 2000/60/CE e 2008/105/CE, in relazione alle sostanze prioritarie.

L'Allegato X della Direttiva 2000/60/CE è quindi sostituito dall'Allegato I della Direttiva 2013/39/UE, il cui articolo 3 stabilisce: standard di qualità ambientale (SQA) per dodici nuove sostanze prioritarie identificate,⁵⁹ al fine di conseguire un buono stato chimico delle acque superficiali, entro il 2027;⁶⁰ SQA rivisti e più rigorosi per alcune sostanze esistenti,⁶¹ al fine di conseguire un buono stato chimico delle acque superficiali, entro il 2021;⁶² SQA per il biota,⁶³ nuove sostanze prioritarie e sostanze esistenti, e va evidenziato, che tra le nuove sostanze prioritarie, alcune sono identificate come sostanze pericolose prioritarie.⁶⁴ Negli ultimi anni le conoscenze sugli effetti degli inquinanti nelle acque hanno subito una profonda evoluzione; sono disponibili maggiori informazioni sull'ambiente acquatico o *matrice*,⁶⁵ in cui è possibile che si trovi una sostanza e dove ci sono maggiori probabilità di misurarne la concentrazione. Affinché possano trarre profitto dalla propria strategia di monitoraggio, è necessario concedere agli Stati membri la flessibilità di applicare un SQA per una matrice alternativa o, se del caso, un *taxon* del biota⁶⁶ alternativo, purché il livello di protezione sia equivalente a quello offerto dagli SQA e dalla matrice indicati nella presente direttiva.⁶⁷ Disposizioni specifiche sono poi previste per le sostanze persistenti, bioaccumulabili e tossiche (PBT- Persistent Bioaccumulative Toxic) e altre sostanze che si comportano come queste, che possono persistere nell'ambiente acquatico per decenni e presentano un rischio significativo, anche a fronte di misure già adottate per ridurne o eliminarne

52 Art.3 della Direttiva 2009/90/CE e della Direttiva 2000/60/CE.

53 Art.4 (1) della Direttiva 2009/90/CE e della Direttiva 2000/60/CE.

54 Art.191 (3), TFUE.

55 Art.16 (4) della Direttiva 2000/60/CE.

56 Art.8 della Direttiva 2008/105/CE.

57 Questo alla luce dell'Art.10 (3) della direttiva 2000/60/CE, che stabilisce: qualora un obiettivo di qualità o uno standard di qualità stabilito a norma della suddetta direttiva, delle Direttive indicate nell'Allegato IX della Direttiva 2000/60/CE o di ogni altra normativa comunitaria, prescriva requisiti più severi stabiliti dal par. 2, sono fissati di conseguenza, controlli più rigidi sulle emissioni.

58 Direttiva 2013/39/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 agosto 2013 che modifica le Direttive 2000/60/CE e 2008/105/CE, per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque.

59 Di cui all'Allegato I, parte A, della Direttiva 2013/39/UE (recanti il n. da 34 a 45: metalli quali il cadmio, il piombo, il mercurio e il nichel e i loro composti, come il benzene, idrocarburi policiclici aromatici (IPA) e diversi pesticidi).

60 Entro il dicembre 2018 gli Stati membri sono tenuti ad elaborare e presentare alla Commissione un programma di monitoraggio supplementare e un programma preliminare di misure per le nuove sostanze prioritarie, ed entro il dicembre 2021, un programma di misure definitivo, di cui all'Art.11 della Direttiva 2000/60/CE, che sarà reso operativo, non oltre il dicembre 2024, Art.3 (ii).

61 Allegato I, parte A (i).

62 Questo, attraverso programmi di misure inclusi nei piani di gestione dei bacini idrografici del 2015, prodotti in conformità dell'Art.13 (7) della Direttiva 2000/60/CE.

63 Art.3 (2), Allegato I (parte A) e Allegato II. Alcune sostanze si accumulano nel biota e raramente, sono rilevabili nell'acqua, ecco perché necessita fissare un SQA per il biota.

64 Trifluralin, Dicofof, Acido perfluorooottansolfonico e derivati (PFOS), Chinossifen, Diossine e composti diossina-simili, Esa-bromociclododeceni (HBCDD), Eptacloro ed eptacloro epossido (Allegato I della Direttiva 2013/39/UE).

65 Matrice: comparto dell'ambiente acquatico, vale a dire acqua, sedimenti o biota.

66 Taxon del biota: particolare taxon acquatico all'interno del rango tassonomico o sub phylum, o classe, o un loro equivalente.

67 Art.3 (2 e 3) della Direttiva 2013/39/UE.

le emissioni; alcune di esse possono, infatti, propagarsi anche a distanza. Nei piani di gestione dei bacini idrografici,⁶⁸ gli Stati membri possono fornire mappe supplementari che presentano le informazioni sullo stato chimico per una o più delle seguenti sostanze in maniera separata, rispetto alle informazioni concernenti le altre sostanze indicate nell'Allegato I, parte A della Direttiva 2013/39/UE e cioè per le sostanze che si comportano come PBT ubiquitarie, le sostanze identificate solo di recente, e le sostanze per le quali sono fissati SQA rivisti e più rigorosi.⁶⁹

I monitoraggi degli Stati membri, per le sostanze PBT (Allegato I, parte A), risultano essere più ridotti rispetto a quanto previsto per le sostanze prioritarie,⁷⁰ purché siano rappresentativi e sia disponibile un riferimento valido, per la presenza di tali sostanze nell'ambiente acquatico.⁷¹ La Commissione stabilisce un elenco di controllo (*watch list*) delle sostanze,⁷² per le quali è obbligatorio raccogliere i dati di monitoraggio a livello comunitario, al fine di favorire i futuri esercizi di definizione delle priorità d'intervento.⁷³ Il primo elenco contiene un massimo di dieci sostanze o gruppi di sostanze e specifica le matrici per i controlli e metodi possibili di analisi che non comportino costi eccessivi, per ciascuna sostanza. Le sostanze da includere nell'elenco di controllo, sono selezionate tra quelle che presentano un rischio significativo a livello dell'UE per l'ambiente acquatico, o proveniente dall'ambiente acquatico e per i quali i dati di monitoraggio sono insufficienti;⁷⁴ l'elenco deve essere aggiornato ogni due anni. Gli Stati membri monitorano ciascuna sostanza presente nell'elenco di controllo, presso stazioni di monitoraggio rappresentative selezionate, per un periodo di almeno dodici mesi. Per il primo elenco di controllo, il periodo di monitoraggio deve iniziare entro il 14 settembre 2015 o entro sei mesi dall'elaborazione dell'elenco di controllo, se tale data risulta posteriore. Per ciascuna sostanza pre-

sente in elenchi successivi, gli Stati membri iniziano il monitoraggio, entro sei mesi dalla sua inclusione nell'elenco. La Direttiva 2013/39/UE contempla anche disposizioni specifiche, riguardanti le sostanze farmaceutiche;⁷⁵ sulla base dell'esito dello studio del 2013 sui rischi presentati dai medicinali e di altri studi e relazioni pertinenti, la Commissione, ove possibile, entro due anni a decorrere dal 13 settembre 2013, definirà un approccio strategico riguardante l'inquinamento delle acque provocato dalle sostanze farmaceutiche. Tale approccio include, se del caso, proposte che consentano di tener conto più efficacemente dell'impatto ambientale dei medicinali nell'ambito della procedura d'immissione in commercio dei medicinali. Nel quadro dell'approccio strategico la Commissione, se del caso, proporrà entro il 14 settembre 2017, misure da adottare a livello di Unione e/o Stato membro, secondo quanto necessario, per affrontare il possibile impatto ambientale delle sostanze farmaceutiche, al fine di ridurre gli scarichi, le emissioni e le perdite di tali sostanze nell'ambiente acquatico, tenendo conto delle esigenze di salute pubblica e di efficacia, dal punto di vista dei costi delle misure proposte.

4. La Direttiva Acqua Potabile

4.1. Quadro di riferimento per gli Stati membri

La Direttiva Acqua Potabile o Direttiva 98/83/CE⁷⁶ nasce dalla necessità di adeguare al progresso scientifico e tecnologico la precedente Direttiva 80/778/CEE,⁷⁷ al fine di focalizzare l'intervento comunitario sull'osservanza di parametri essenziali di qualità e salute, per garantire la purezza delle acque di superficie e sotterranee destinate al consumo umano. Questo, nel rispetto del principio di sussidiarietà, in base al quale l'azione della Comunità deve sostenere e integrare l'azione delle autorità competenti negli Stati membri.

L'obiettivo della direttiva, come recita l'Art.1 (2), è quello di «proteggere la salute umana dagli effetti negativi derivanti dalla contaminazione delle acque destinate al consumo umano, garantendone la salubrità e la pulizia». L'Art.2 della direttiva intende, per *acque destinate al consumo umano*, tutte le acque trattate o non trattate, destinate ad uso potabile, culinario o per

68 Art.13 della Direttiva 2000/60/CE e all'Allegato V (1.4.3), Art.4, Art.11 (3) e Art.16 (6).

69 Art.8 bis (a, b e c) e Allegato I (*elenco delle sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque, identificata come sostanza pericolosa prioritaria*).

70 Art.3 (4), della presente direttiva e all'Allegato V della Direttiva 2000/60/CE.

71 Il monitoraggio dovrebbe essere effettuato ogni tre anni, sempre che le conoscenze non giustifichino un altro intervento; Art.8 bis (2).

72 Art.8 ter.

73 Art.16 (2) e Artt. 5 e 8 della Direttiva 2000/60/CE.

74 Il Diclofenec (anti-infiammatorio), il 17-beta-estradiol (ormone estrogeno) e il 17-alpha-ethinylestradiol (Steroide sintetico/pillola anticoncezionale), sono inseriti nel primo elenco di controllo, al fine di raccogliere i dati di monitoraggio, al fine di facilitare la determinazione di misure appropriate, per affrontare i rischi derivanti da tali sostanze: Art.8 ter (1).

75 Art.8 quater.

76 Direttiva 98/83/CE del Consiglio del 3 novembre 1998 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano. Tale direttiva è stata recepita in Italia, con il D.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31.

77 Direttiva 80/778/CEE del Consiglio del 15 luglio 1980, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano.

la preparazione di cibi o per altri usi domestici, a prescindere dalla loro origine, siano esse fornite tramite una rete di distribuzione, mediante cisterne, in bottiglie o in contenitori; le acque utilizzate in un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione o l'immissione sul mercato di prodotti o sostanze destinate al consumo umano, escluse quelle la cui qualità, secondo quanto determinato dalle autorità nazionali competenti, non può avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale. La presente direttiva non si applica alle acque minerali naturali e alle acque considerate medicinali, in quanto soggette a norme speciali (Art.3). Data l'importanza per la salute, la direttiva acqua potabile fissa norme di qualità essenziali che tutte le acque destinate a tal fine devono soddisfare, ovvero parametri di qualità e salute, lasciando agli Stati membri la facoltà di prevedere altri parametri qualora lo ritengano opportuno, identificati sulla base di obiettivi minimi di qualità ambientale, da raggiungere in collegamento con altre misure comunitarie, al fine di garantire e promuovere l'uso sostenibile delle acque medesime. In aggiunta, in base al principio di sussidiarietà, le diversità naturali e socio-economiche fra le regioni dell'Unione richiedono che la maggior parte delle decisioni in materia di controllo, analisi e adozione di misure in caso di inosservanza delle norme, sia adottata a livello locale, regionale o nazionale, in osservanza del quadro legislativo, regolamentare e amministrativo contemplato nella direttiva.⁷⁸

4.2. Standard qualitativi

Allo scopo di garantire la sicurezza per il consumo umano, l'Art.4 della direttiva obbliga gli Stati membri al rispetto di alcuni requisiti minimi, affinché l'acqua sia definita *potabile* e, cioè, non contenga microrganismi e parassiti o altre sostanze, in quantità o concentrazioni tali da rappresentare un potenziale pericolo per la salute umana e soddisfi i requisiti minimi, ovvero i parametri microbiologici e chimici,⁷⁹ stabiliti a livello comunitario. A tal fine, gli Stati membri fissano i valori parametrici⁸⁰ a livello nazionale, che non possono essere meno rigorosi di quelli indicati nell'Allegato I di tale direttiva. La stessa individua anche parametri indicatori e relativi alla radioattività,⁸¹ che hanno la funzione

78 Direttiva 98/83/CE (p. 2 e 4).

79 Allegato I (parti A e B).

80 I valori parametrici si basano sulle conoscenze scientifiche disponibili e sono stati scelti al fine di garantire che le acque destinate al consumo umano possano essere consumate in condizioni di sicurezza nell'intero arco della vita e rappresentano quindi, un elevato livello di tutela della salute.

81 Allegato I (parte C). Per quanto le sostanze radioattive, va ricordata, come abbiamo già accennato, la recente Direttiva 2013/51/EURATOM del Consiglio del 22 ottobre 2013, che

di individuare un possibile rischio per la salute umana e che richiedono azioni correttive, in caso di inosservanza da parte dello Stato membro interessato, per ripristinare la qualità delle acque, nel caso in cui successive analisi, avvalorano la presenza di tale rischio. Gli Stati membri fissano, inoltre, valori aggiuntivi, o supplementari (non inclusi nell'Allegato I), quando ciò è necessario per tutelare la salute umana all'interno dei loro territori; tali valori dovrebbero essere comunque conformi, ai requisiti richiesti dall'Art.4 della direttiva.

La direttiva stabilisce, inoltre, che i valori di parametro devono essere rispettati nei punti specificatamente indicati dall'Art.6. All'infuori del rispetto dei valori di parametro, gli Stati membri provvedono affinché la fornitura di acque destinate al consumo umano che rappresentano un potenziale rischio per la salute, sia vietata o ne sia limitato l'uso, o siano presi provvedimenti a tale riguardo; nei casi suddetti, i consumatori devono essere tempestivamente informati e offerti loro gli opportuni consigli. L'Art.7 prevede il controllo delle acque potabili da parte degli Stati membri, al fine di accertare l'osservanza dei valori di parametro, attraverso metodi di analisi⁸² (campionamenti ed eventuale trattamento di disinfezione), l'indicazione dei punti di prelievo,⁸³ nonché l'istituzione di adeguati programmi di controllo, che devono essere conformi alle prescrizioni minime, di cui all'Allegato II.⁸⁴ La direttiva include anche un controllo supplementare da parte degli Stati membri, per quelle sostanze e microrganismi, per i quali non sono stati fissati valori di parametro, che possono rappresentare un potenziale rischio per la salute umana.

4.3. Deroghe

L'Art.9 della direttiva prescrive che gli Stati membri possono stabilire deroghe ai valori di parametro, fino

stabilisce requisiti per la tutela della salute della popolazione, relativamente alle sostanze radioattive presenti nelle acque destinate al consumo umano.

82 Allegato III (Specifiche per l'analisi dei parametri). Gli Stati possono anche usare metodi diversi, purché questi risultino affidabili, quanto quelli ottenuti con metodi specificati; in tal caso, tali metodi alternativi, vanno comunicati alla Commissione.

83 L'Allegato II (Tabella B1) contempla la frequenza minima di campionamento e analisi delle acque potabili fornite da una rete di distribuzione, da cisterne, o utilizzate nelle imprese alimentari, mentre la (Tabella B2), riguarda il campionamento per le acque confezionate in bottiglia o contenitori e destinate alla vendita.

84 L'Allegato II (Tabella A) prevede due tipi di controllo: il controllo di routine e il controllo di verifica; il primo, mira a fornire ad intervalli regolari, informazioni sulla qualità organolettica e microbiologica delle acque fornite per il consumo umano e informazioni sull'efficacia degli eventuali trattamenti dell'acqua potabile (disinfezione), per accertare la conformità ai valori di parametro stabiliti dalla direttiva; il secondo, mira a fornire le informazioni necessarie, per accertare se tutti i valori di parametro sono rispettati.

al raggiungimento di un valore massimo che essi stabiliscono, a condizione che nessuna deroga presenti un rischio per la salute umana; l'approvvigionamento delle acque potabili nella zona interessata non possa essere mantenuto con nessun altro mezzo congruo; le deroghe devono avere la durata più breve possibile, non superiore ad un periodo di tre anni, al termine del quale occorre procedere ad un riesame, al fine di stabilire se siano stati compiuti sufficienti progressi; la deroga non può essere rinnovata, per più di due periodi, non superiori a tre anni.

A fronte di circostanze eccezionali, uno Stato membro può chiedere alla Commissione una terza deroga, per un periodo non superiore a tre anni. Le deroghe devono specificare dettagliatamente: i motivi che hanno portato ad assegnarle, a meno che lo Stato membro ritenga che l'inosservanza del valore di parametro sia trascurabile e che l'azione correttiva è sufficiente a risolvere il problema, entro un massimo di trenta giorni; il parametro interessato, e il valore massimo ammissibile per la deroga; l'area geografica, la quantità di acqua fornita ogni giorno, la popolazione interessata e gli eventuali effetti sulle industrie alimentari coinvolte; un opportuno programma di controllo; una sintesi del piano relativo all'azione correttiva, incluso un calendario dei lavori e una stima dei costi e disposizioni per il riesame; la durata necessaria della deroga. Lo Stato membro che si avvale della deroga provvede a stabilire, affinché la popolazione interessata ne sia informata tempestivamente, come anche la Commissione, entro un periodo di due mesi, se la deroga riguarda una singola fornitura d'acqua superiore a 1000 m³ al giorno, in media o destinata all'approvvigionamento di 5000 o più persone. Le deroghe non si applicano alle acque destinate al consumo umano messe in vendita in bottiglie o contenitori.

4.4. La Direttiva UE 2015/1787

Con periodicità quinquennale, la Commissione sottopone a revisione i parametri stabiliti dalla Direttiva 98/83/CE, ovvero gli Allegati I, II e III, alla luce del progresso scientifico e tecnico; essa è assistita da un comitato⁸⁵ composto da rappresentanti degli Stati membri. La nuova Direttiva UE 2015/1787⁸⁶ interviene, dunque, a modificare gli Allegati II e III della Direttiva 98/83/CE.

Tali allegati stabiliscono i requisiti minimi dei programmi di controllo per tutte le acque potabili e le specifiche per il metodo di analisi dei parametri.

85 L'Art.12 contempla la procedura del comitato.

86 Direttiva (UE) 2015/1787 della Commissione del 6 ottobre 2015 recante modifica degli Allegati II e III della Direttiva 98/83/CE del Consiglio concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano.

L'Allegato I della nuova direttiva fornisce un'opzione per eseguire il monitoraggio dell'acqua potabile in 100.000 zone di approvvigionamento dell'acqua in Europa,⁸⁷ in una maniera più flessibile,⁸⁸ ha, inoltre, previsto una valutazione del rischio,⁸⁹ tale da assicurare la totale protezione della salute pubblica;⁹⁰ tali emendamenti consentiranno un migliore monitoraggio, anche per le piccole zone di approvvigionamento dell'acqua.

In aggiunta, la Tabella B2 dell'Allegato II della Direttiva 98/83/CE che riguarda le acque confezionate in bottiglie o contenitori e destinate alla vendita, risulta essere obsoleta e quindi non si applica più; tali prodotti sono disciplinati da regolamenti specifici.⁹¹ Un'altra modifica prevede che i programmi di controllo per le sostanze radioattive, previsti dalla Direttiva 2013/51/EURATOM, dovrebbero essere

87 L'approvvigionamento di acqua potabile nell'Unione europea è alimentato da acque di superficie e sotterranee, compresi i serbatoi artificiali; esso è organizzato per zone, che la direttiva distingue in grandi e piccole: le prime, corrispondono ad una singola fornitura d'acqua superiore a 1000 m³ al giorno, in media o destinata all'approvvigionamento di 5000 o più persone; le seconde, sono quelle che forniscono una quantità di acqua inferiore ai 1000 m³ al giorno, o destinata all'approvvigionamento di meno di 5000 persone. I piccoli approvvigionamenti sono alimentati in misura maggiore (84%) da acque sotterranee, rispetto a quelli grandi (dati di EUROSTAT relativi alle zone di approvvigionamento in Europa, in http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Water_statistics).

88 I programmi di controllo per le acque potabili devono verificare che le misure previste per contenere i rischi per la salute, siano efficaci in tutta la catena di approvvigionamento idrico (dal bacino idrografico, all'estrazione, al trattamento, fino alla distribuzione) e che le acque siano salubri e pulite nei punti indicati dalla direttiva, e dare informazioni sulla qualità dell'acqua per dimostrare il rispetto dei valori di parametro.

89 Allegato I (parte C). Dal 2004, l'OMS ha realizzato un piano per la sicurezza dell'acqua, che si basa su principi di valutazione e gestione del rischio, riportati nelle *Guidelines for Drinking Water Quality*; tali orientamenti, sono principi riconosciuti a livello internazionale, su cui si basano il controllo e l'analisi dei parametri contenuti nell'acqua potabile (dati dell'OMS, in http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2011/dwq_guidelines/en/index.html).

90 Sulla base dei risultati della valutazione del rischio, viene ampliato l'elenco dei parametri (parte B, p.2), e/o vengono aumentate le frequenze di campionamento (parte B, p.3), nel caso in cui l'elenco dei parametri o delle frequenze non soddisfa gli obblighi, di cui all'Art.7 (1) della Direttiva 2000/60/CE, e quando è necessario procedere ad ulteriori controlli e fornire adeguate garanzie (parte A, p.1).

91 Regolamento (CE) n.178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28.1.2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, fissando le relative procedure; Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29.4.2004, sull'igiene dei prodotti alimentari; Regolamento (CE) n.882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29.4.2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

istituiti solamente nell'ambito di questa, e non della Direttiva 98/83/CE. Il nuovo Allegato II stabilisce che gli Stati membri garantiscono che i metodi di analisi utilizzati ai fini del controllo e per il rispetto della presente direttiva, siano convalidati e documentati in conformità alla norma EN ISO/IEC – 17025, o altre norme equivalenti accettate internazionalmente (Direttiva 2009/90/CE); in mancanza di un metodo di analisi che rispetta i criteri minimi di efficienza, gli Stati membri assicurano che il controllo sia svolto applicando le migliori tecniche disponibili. Tale allegato evidenzia, inoltre, nuove norme per l'analisi dei parametri microbiologici, per i quali sono specificati metodi di analisi (parte A),⁹² con tutte le informazioni necessarie, e i parametri chimici e gli indicatori, per i quali sono specificate le caratteristiche (parte B).⁹³ Con cadenza triennale, gli Stati membri pubblicano una relazione sulla qualità dell'acqua potabile, al fine di informare i consumatori e, sulla base di questa, la Commissione prepara ogni tre anni, una relazione di sintesi sulla qualità delle acque destinate al consumo umano all'interno della Comunità.

5. Conclusioni

Da quanto esposto, emergono delle considerazioni, che meritano di essere messe in luce. In riferimento alla Direttiva Quadro Acque, le relazioni della Commissione di seguito riportate indicano i risultati conseguiti dagli Stati membri, in relazione all'attuazione della direttiva medesima. Con la Relazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio, concernente l'attuazione della Direttiva 2000/60/CE: Piani di gestione dei bacini idrografici,⁹⁴ si mette in evidenza che la valutazione dei piani di gestione dei distretti idrografici, indica che, malgrado i progressi realizzati, il buono stato delle acque non sarà raggiunto entro il 2015 per una parte significativa di esse, e questo per varie ragioni. Tale valutazione sottolinea i principali ostacoli affrontati all'interno di ciascun Stato membro e mette in risalto che le pressioni idro-morfologiche, l'inquinamento e l'estrazione eccessiva restano le principali pressioni esercitate sull'ambiente acquatico (ad esempio, l'estrazione eccessiva colpisce il 10% dei cor-

pi idrici superficiali e il 20% di quelli sotterranei).

In aggiunta, la maggior parte degli Stati membri non ha valutato il fabbisogno idrico naturale (come regolamento dei flussi, frequenza, durata, tempistica, ecc.) e ciò sta a significare che le misure adottate non sono idonee a garantire il raggiungimento del buono stato in molti corpi idrici, soggetti ad eccessive estrazioni;⁹⁵ infatti, il controllo di idoneità della politica delle acque dolci condotto nel 2012⁹⁶ ha rilevato che, a causa di decenni di degrado e di gestione insufficiente, c'è ancora molta strada da fare, prima che la qualità di tutte le acque dell'UE risulti sufficientemente buona. Per quanto riguarda le acque sotterranee, la Comunicazione del 2015 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Direttiva Quadro Acque e Direttiva Alluvioni: azioni a favore del buono stato delle acque dell'UE e alla riduzione dei rischi di alluvioni,⁹⁷ indica che il monitoraggio delle acque sotterranee è migliorato, con un aumento del numero complessivo di stazioni di monitoraggio; tuttavia, si evidenzia la necessità di ulteriori azioni per ridurre ed evitare l'inquinamento, che colpisce in modo significativo il 90% dei distretti idrografici, il 50% dei corpi idrici superficiali e il 33% dei corpi idrici sotterranei dell'UE. Nonostante alcuni progressi nel calo dell'uso di fertilizzanti minerali, si riscontrano ancora molte lacune nelle misure di base adottate dagli Stati membri per far fronte alle pressioni agricole. La valutazione della Commissione dei programmi di misure adottate dagli Stati membri, nell'ambito della Direttiva,⁹⁸ mette in luce che molti Stati hanno pianificato le loro misure sulla base di quanto previsto e a quanto praticabile, senza, però, tenere in considerazione l'attuale stato dei corpi idrici e delle pressioni identificate nei piani di gestione dei bacini, che possono costituire un impedimento, al raggiungimento di un buono stato. I programmi di misure evidenziano, inoltre, che gli incentivi ad usare le risorse idriche in modo efficiente e a fissare prezzi trasparenti dell'acqua, non sono applicati in maniera uniforme negli Stati membri, in quanto i consumi non vengono misurati (ad esempio l'acqua usata

92 Esempi: *Escherichia coli* e batteri coliformi, *Enterococchi*, *Clostridium perfringens*, ecc.

93 Al fine di allineare l'Allegato III della Direttiva 98/83/CE con la Direttiva 2009/90/CE, il limite di quantificazione e l'incertezza di misura sono introdotti in qualità di caratteristiche di prestazione; tuttavia, fino al 31/12/2019 gli Stati membri possono consentire l'uso di criteri quali esattezza, precisione e limite di rilevazione, in quanto caratteristiche di prestazione conformi al suddetto allegato, dando così ai laboratori, il tempo necessario per adeguarsi a questo progresso tecnico.

94 COM (2012) 670 final, non pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

95 Tuttavia, la strategia comune di attuazione della Direttiva Quadro Acque ha consentito di condividere le buone prassi nell'uso degli equilibri idrici, che tengano conto delle esigenze ambientali, al fine di un utilizzo sostenibile delle risorse idriche, come anche il ricorso a tecnologie di rilevamento a distanza, per supportare le ispezioni e il controllo delle estrazioni illecite (Applying Earth observation to support the detection of non-authorized water abstractions, del Centro risorse di comunicazione/informazione UE, in <https://circabc.europa.eu/w/browse/fe1bf504-5dc4-4e12-a466-37c3a8c3eab4>).

96 SWD (2012) 393 final.

97 COM (2015) 120 final.

98 Il programma di misure consiste in misure di base obbligatorie, incluse alcune misure adottate nell'ambito della Direttiva Quadro e altre ad essa correlate, e misure supplementari, se le prime sono insufficienti.

per l'irrigazione). Anche se si registrano dei progressi compiuti dagli Stati membri, per adeguare le loro politiche di tariffazione dei servizi idrici agli obblighi della Direttiva, le misure volte a garantire il recupero dei costi ambientali e delle risorse sono limitate. In aggiunta, la Comunicazione 2015, mettere in risalto che la maggior parte degli Stati membri, ha avviato i lavori relativi agli inventari delle emissioni delle sostanze prioritarie (ai sensi della Direttiva 2013/39/CE); tuttavia, si registra che la proporzione dei corpi idrici colpiti da fonti di inquinamento, varia notevolmente da Stato a Stato, e così pure, il numero di inquinanti.⁹⁹ Quindi, la maggior parte delle misure identificate dagli Stati membri, per ciò che concerne l'inquinamento chimico, anziché essere mirata a sostanze o fonti specifiche, è molto generica e fornisce risultati non definiti. Gli Stati membri dovrebbero, quindi, elaborare programmi di misure in base a una corretta valutazione delle pressioni e degli effetti sull'ambiente acquatico, in quanto se ciò non si verifica, viene meno la capacità di agire dove è più necessario, creare nuove zone di salvaguardia, per proteggere i terreni da cui viene estratta l'acqua potabile (per fronteggiare il problema della carenza d'acqua e della siccità, presente in molte zone d'Europa, è necessaria da parte degli Stati membri, l'adozione di misure preventive, per evitare i livelli insostenibili di estrazione), perfezionare i metodi di monitoraggio, aggiornare i prezzi, delle risorse idriche, soprattutto nel settore agricolo, attraverso una tariffazione adeguata,¹⁰⁰ infine, rafforzare la cooperazione a tutti i livelli, basandola su strutture già comprovate.¹⁰¹ Quanto alla Direttiva Acqua Potabile, la recente relazione di sintesi della Commissione sulla qualità dell'acqua nell'Unione europea,¹⁰² mostra che, in generale, la qualità dell'acqua potabile è molto buona, come dimostra l'alto tasso di conformità agli standard qualitativi fissati dalla direttiva medesima. Infatti, per quanto riguarda i grandi approvvigionamenti, la maggioranza degli Stati membri presenta tassi di conformità ai parametri microbiologici e chimici, compresi fra il 99% e il 100%, mentre per i piccoli approvvigionamenti si evidenziano livelli inferiori di conformità ai para-

metri microbiologici; per i parametri chimici, si rilevano livelli di conformità simili a quelli dei grandi approvvigionamenti, quanto ai parametri indicatori, i tassi di conformità mostrano una situazione degli approvvigionamenti piccoli, peggiore di quella dei grandi. Tuttavia, necessitano altre informazioni ed una valutazione più dettagliata, al fine di una migliore gestione e per poter valutare i rischi per la salute; questo perché, i piccoli approvvigionamenti sono spesso situati in zone rurali e remote, che richiedono metodi specifici di gestione. Per quanto riguarda il controllo da parte degli Stati sulla qualità dell'acqua potabile, si rileva che questo è svolto in maniera diversa, non solo a seconda degli Stati membri, ma anche delle diverse zone di approvvigionamento al loro interno; ciò crea differenze, in relazione ai livelli e alla disponibilità dei dati relativi ai controlli.

Infine, per quanto riguarda l'accesso all'informazione dei consumatori sulla qualità dell'acqua potabile, emerge la necessità di un ulteriore rafforzamento, attraverso il collegamento con il sistema di informazione sulle acque in Europa (WISE), al fine di fornire indicazioni più aggiornate, e coordinare i dati acquisiti per la preparazione di relazioni appropriate rivolte ai consumatori.

Bibliografia

Caponera D., *Principles of Water Law and Administration*, London, Taylor & Francis, 2nd Edition, 2007.

Carere M., Aste F., *I composti perfluoroalchilici (PFAS) nelle acque italiane: distribuzione e rischi*, in Atti del Convegno *Il Quadro normativo per il controllo delle sostanze prioritarie ed emergenti nelle acque*, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Milano, 22 Ottobre 2013.

Cordini G., Fois P., Marchisio S., *Diritto Ambientale, Profili Internazionali Europei e Comparati*, Torino, Giappichelli Editore, 2008.

D'Andrea G., Campanaro C., *La tutela delle acque*, Diritto europeo dell'Ambiente, Torino, Giappichelli Editore, 2012.

Giuffrida R., *L'Ambiente*, (estratto da) *Il diritto privato dell'Unione europea*, Vol. XXVI – Tomo I, Seconda Ed., Torino, Giappichelli Editore, 2006.

McCaffrey S., *The Evolution of the Law of International Watercourses*, in «Australian Journal of Public and International Law», Sydney, 1993.

Tanzi A., *Il tortuoso cammino del diritto internazionale delle acque tra interessi economici e ambientali*, Diritto Pubblico Comparato ed europeo (DPCE), Vol.2, Torino, Giappichelli Editore, 2012.

Sitografia

<http://eur-lex.europa.eu/> (Official Journal of the European Union Law, l'accesso al diritto dell'UE, con tut-

99 Si tratta di inquinanti delle acque superficiali o sotterranee specifici ai bacini fluviali, per i quali gli Stati membri fissano dei valori soglia.

100 Cfr. Documentazione sulle buone pratiche in materia di perdite, del Centro risorse di comunicazione/informazione dell'UE, in <https://circabc.europa.eu/w/browse/bb786001-ed42-416d-836e-4835481ba508>.

101 COM (2015), *cit.*

102 COM (2014) 363 final, Relazione finale di sintesi della Commissione sulla qualità dell'acqua potabile nell'UE, basata sull'esame delle singole relazioni degli Stati membri, per il periodo 2008-2010, a norma della Direttiva 98/83/CE (in www.ec.europa.eu/environment/water/water-drink/pdf/report_2014).

ti i testi originali multilingua dei Trattati, Convenzioni, Decreti, Direttive, Regolamenti, ecc.).

<http://www.right2water.eu>.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Water_statistics.

http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2011/dwq_guidelines/en/index.html.

<https://circabc.europa.eu/w/browse/fe1bf504-5dc4-4e12-a466-37c3a8c3eab4>.

<https://circabc.europa.eu/w/browse/bb786001-ed42-416d-836e-4835481ba508>.

<http://www.ec.europa.eu/environment/water/water-drink/pdf/report>, 2014.

Gg

e

ss