

Le acque potabili. Profili giuridici ed igienico-ambientali

1. Nota introduttiva. - 2. Cenni sulle acque potabili prima del d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31. - 3. La disciplina delle acque potabili dal d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31 al d.m. 14 giugno 2017.

1. - Nota introduttiva. La questione delle acque, in Italia, costituisce un tema centrale, non tanto e, soprattutto, non ancora, per ragioni di scarsità¹ che, malauguratamente, stanno colpendo circa 800 milioni di persone che vivono in regioni sotto-soglia di povertà e non conoscono la possibilità di lavarsi adeguatamente, di bere ad un rubinetto o ad una fonte, di cucinare determinate pietanze, quanto, piuttosto, per motivi riconducibili alla carenza di infrastrutture appropriate, al poco dialogo tra gli operatori del settore e, infine, per ragioni legate ai mutamenti climatici ed alla globalizzazione: da tempo, anche l'Unione europea ha intrapreso complesse azioni per la tutela dell'acqua².

L'acqua non è una risorsa naturale illimitata ed è destinata a divenire sempre più preziosa con l'aumento della relativa domanda legata allo sviluppo degli insediamenti residenziali, all'intensificazione della produzione agricola e, in taluni casi, al progredire dell'industria – si pensi, ad esempio, all'industria che opera nel settore della carta ovvero all'industria che opera nel ramo farmaceutico.

In questo contributo non si intende porre l'accento su questioni ampiamente trattate in letteratura ed anche in giurisprudenza relative, ad esempio, al controverso dibattito tra acque pubbliche e acque private che, per certi versi, è ancora moderatamente acceso, ma si cercherà di porre in rilievo una sola questione, quella dell'acqua potabile, seguendo una prospettiva giuridica ed una prospettiva igienico-ambientale, atteso il fatto che la nozione di acqua potabile ha un carattere universale e non strettamente ridimensionabile ad una particolare scienza, sia essa giuridica, igienica, ingegneristica, sanitaria, biologica o ambientale.

Pertanto, in primo luogo si cercherà di fornire al lettore una ricostruzione della disciplina giuridica delle acque potabili, in considerazione delle modifiche e le recenti integrazioni del d.m. 14 giugno 2017 (in *G.U.* n. 192 del 18 agosto 2017) che, in recepimento della direttiva 2015/1787/CE ha modificato gli allegati II e III della direttiva 98/03/CE sulla qualità delle acque destinate al consumo umano e, in seconda istanza, si tenterà di argomentare sul piano igienico ed ambientale, in ragione del fatto che le acque potabili costituiscono bene primario per l'uomo, per gli animali, per l'agricoltura e per l'industria.

2. - Cenni sulle acque potabili prima del d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31. Prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 31/2001, il tema delle acque potabili è stato ampiamente trattato, nel tempo, dal legislatore, a dimostrazione del fatto che si tratta di un tema importante e, allo stesso tempo, di un tema prioritario, sia sotto il profilo igienico, sia nell'ottica di una sensibilizzazione dell'utente ad un ponderato uso della risorsa-acqua.

Non a caso, si è spesso parlato e si parla, tuttora, di problema idrico, con particolare riferimento ad alcune regioni del Sud italiano e ad alcune regioni del Nord i cui abitanti, in adiacenza a plessi industriali che operano in settori a rischio, segnalano un inquinamento dell'acqua ad uso domestico³.

La letteratura giuridica, nel tempo, ha cercato di indicare gli interventi che il legislatore ha attuato sia per la tutela dell'acqua potabile destinata al consumo umano – per via orale e per la preparazione di cibi e

¹ G.M. BAZZANI, *Analisi economiche e ambientali della scarsità idrica in presenza di fonti plurime con un sistema di supporto territoriale*, in *Econ. e dir. agroaliment.*, 2012, 5, 429.

² F. LETTERA, *La disciplina comunitaria dell'ambiente idrico*, in *Nuovo dir. agr.*, 1987, 6, 217.

³ Noto ai più è il «caso PFAS» (perfluoro-archilici): sostanze chimiche industriali che stanno inquinando l'acqua potabile ad uso domestico in alcune Province del Veneto.

bevande –, sia per la protezione dell'acqua potabile da acque inquinanti, radioattive – ad esempio per tutelare le acque minerali e le acque che si utilizzano in agricoltura – e, infine, per la regolamentazione, anche a fini ambientali, degli acquedotti e delle acque sotterranee chimicamente incompatibili con le acque potabili.

Da ciò era derivata, con riferimento al settore giuridico, una produzione normativa vasta e disomogenea, non tanto per inefficienze parlamentari, quanto per il fatto che quello dell'acqua è un settore in continuo movimento e costantemente legato all'evoluzione della scienza e della tecnologia.

Per una breve ricostituzione della normativa in punto acque potabili precedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 31/01, si può dunque citare come primo riferimento il r.d. n. 1256/1934 – T.U. delle leggi sanitarie – che si è occupato anche di acque potabili: in particolare, l'art. 248 di tale norma ha specificato che i Comuni sono obbligati a dotarsi di acqua pura e di buona qualità per uso potabile, e, in mancanza, «possono essere obbligati a provvedersene». Alla luce di tale disposizione, nel tempo, molti Comuni hanno demandato la salvaguardia e la fruizione dell'acqua potabile per il cittadino a «enti gestori di servizio idrico» – ad esempio, a società a partecipazione pubblica –, al fine, appunto, di assicurare la fornitura di acqua di buona qualità.

Nel silenzio del legislatore del codice civile del 1942 in punto acque potabili, un crescente interesse verso la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi aveva poi portato il legislatore ad emanare alcuni provvedimenti: in questo senso, appaiono significativi i due «Piani Verdi» (approvati, rispettivamente, con l. 2 giugno 1961, n. 454 e l. 27 ottobre 1966, n. 910), la l. 13 luglio 1966, n. 615 sull'inquinamento atmosferico, la l. 28 gennaio 1977, n. 10, sull'edificabilità dei suoli, la l. 27 dicembre 1977, n. 984 – legge Quadrifoglio – sugli interventi pubblici in agricoltura.

Altrettanto importante, in quegli anni, fu la l. 10 maggio 1976, n. 319, nota come legge Merli, ora abrogata, che aveva introdotto sanzioni amministrative per gli scarichi di acque reflue e del sottosuolo contenenti sostanze inquinanti⁴.

La materia delle acque destinate al consumo umano è stata poi trattata diffusamente dal d.p.r. 24 maggio 1988, n. 236, sebbene in dottrina sia stato rilevato che nessuno dei testi che si era occupato delle risorse potabili abbia indicato con chiarezza le modalità attraverso le quali si consegua la buona qualità dell'acqua destinata al consumo umano⁵.

Ad ogni modo, il d.p.r. n. 236/88 ha stabilito dei livelli tassativi di qualità delle acque, i valori di concentrazione massima ammissibile (CMA), il cui rispetto è requisito essenziale di salubrità del prodotto idrico ed il cui superamento configura nel nostro Paese un reato contravvenzionale previsto all'art. 21.

Come sostenuto in dottrina⁶, tale disposizione si configura come una tipica norma di natura sussidiaria che trova applicazione soltanto nelle ipotesi in cui non siano configurabili fatti di reato di maggiore gravità: si pensi, ad esempio, ai delitti contro la salute pubblica dell'avvelenamento o dell'adulterazione di acque destinate all'alimentazione ovvero, ancora, della loro somministrazione per il consumo umano (artt. 439, 449, 442 c.p.).

L'art. 13, poi, ha dettato alcune disposizioni in tema di acquedotti: in particolare, il d.p.r. n. 236/1988 richiede ai gestori di impianti acquedottistici di dotarsi di laboratori gestionali interni per il controllo dei servizi essenziali del ciclo dell'acqua⁷.

Successivamente, la legge n. 36/1994, nota come legge Galli, aveva sancito la priorità dell'uso potabile anche per le acque sotterranee; sebbene la legge Galli sia stata poi abrogata, è rimasto comunque in vigore il d.lgs. n. 275/93, che ha ammesso l'uso potabile quale destinazione preferita in sede di concessione di derivazione d'acqua (art. 4, di modifica dell'art. 9, T.U. acque pubbliche), mentre usi diversi possono

⁴ P. GIANPIETRO, *L'art. 25 nel sistema sanzionatorio della legge Merli*, in *Riv. pen.*, 1977, 3, 521.

⁵ M. GOLA, *L'utilizzo ottimale delle risorse idriche sotterranee nella normativa italiana*, in *Foro amm.*, 1996, 1, 319.

⁶ M. CERUTI, *Acque destinate al consumo umano e aspetti di incostituzionalità del trattamento penale di favore accordato ai gestori di acquedotto*, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 2 340.

⁷ Quello relativo ai laboratori di gestione e controllo qualitativo delle acque è un tema importante, che sarà ripreso più volte dal legislatore nei tempi successivi all'entrata in vigore del d.p.r. n. 236/1988.

essere consentiti «solo nei casi di ampia disponibilità delle risorse predette o di accertata carenza di fonti alternative di approvvigionamento» (art. 5).

Più avanti, con d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, il Governo ha approvato il testo definitivo della normativa sulla tutela delle acque dall'inquinamento⁸, contenente fra l'altro il recepimento delle direttive comunitarie n. 91/271 (sulle acque reflue urbane) e n. 91/676 (relativa all'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole)⁹.

Il secondo allegato, denominato «Criteri per la classificazione dei corpi idrici a destinazione funzionale» ha fissato i criteri generali e le metodologie per il rilevamento delle caratteristiche qualitative per la classificazione e il calcolo della conformità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile (ad es. fontanili, sorgenti).

Un argomento di rilievo è, poi, quello relativo agli usi delle acque in agricoltura, in relazione alla percentuale di nitrati che esse possono contenere per non essere qualificate come acque nocive alla alimentazione degli ortaggi e, più in generale, dei prodotti dell'agricoltura (limiti stabiliti dalla direttiva 91/676/CEE, 12 dicembre 1991). In particolare tra le misure menzionate nella direttiva rientrano la predisposizione di codici di buona pratica agricola atti a definire, ad esempio, le condizioni migliori per l'impiego in agricoltura di fertilizzanti che contengono azoto o l'impiego di effluenti di allevamento ecc. Tali codici presentano una duplice caratteristica, in quanto, da un lato, viene richiesto agli Stati membri di predisporli e, dall'altro lato, la loro applicabilità è lasciata alla libera iniziativa degli agricoltori¹⁰.

Gli Stati membri sono quindi chiamati a monitorare continuamente la qualità delle acque, applicando a tal fine metodi standardizzati di misura di riferimento per i composti azotati e procedendo all'adeguamento dei parametri al progresso scientifico e tecnico.

In particolare, in riferimento alle acque che servono o sono destinate alla produzione di acqua potabile, la nocività della stessa è diretta a procurare seri danni alla salute umana, laddove vi sia un alto apporto di composti azotati superiori ai limiti consentiti e tollerabili (50 mg/l).

Infine, con il d.lgs. n. 152/99, in particolare (all'art. 19 e all'allegato 7/A), sono state designate le aree protette da considerarsi «zone vulnerabili» (AI) e, più nel dettaglio, le zone vulnerabili all'inquinamento da nitrati provenienti da fonti agricole (AIII).

Il decreto ha demandato alle Regioni la competenza di procedere, previo parere dell'Autorità di bacino, all'individuazione delle «zone vulnerabili» ovvero delle zone di territorio che scaricano direttamente o indirettamente composti azotati in acque già inquinate o che potrebbero esserlo in conseguenza di tali scarichi e, all'interno di queste, individuare le «zone vulnerabili» da nitrati.

3. - La disciplina delle acque potabili dal d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31 al d.m. 14 giugno 2017. Prima di entrare nel merito dell'analisi del decreto legislativo e delle successive evoluzioni, occorre dar conto, in via preliminare, del terreno che ha portato il legislatore a riconsiderare nuovamente la questione delle acque potabili.

⁸ L. BUTTI, *Il nuovo d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, sulla tutela delle acque dall'inquinamento*, in *Giur. mer.*, 1999, 4/5, 946.

⁹ Per la mancata attuazione delle due citate direttive l'Italia era già stata ripetutamente condannata dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (Sez. V 12 dicembre 1996, in causa C-302/95, in *Foro it.*, 1997, IV, 63 e Sez. VI 25 febbraio 1999, in causa C-195/97, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 47).

¹⁰ A. GRATANI, *L'inquinamento delle acque provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole. Prevale l'azione di risanamento delle acque inquinate sul diritto fondamentale di proprietà e sul principio «chi inquina paga»*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 1, 62: Con il d.lgs. n. 152/99 vengono previsti i principi in base ai quali operare, in particolare, una prima definizione di zone vulnerabili, predisporre e realizzare programmi di azione di risanamento, programmi di formazione e di informazione per gli agricoltori, ecc. Perseguendo l'obiettivo minimo del raggiungimento di un buono stato delle acque, nell'ambito del bacino idrografico, il legislatore delegato ha dettato le regole per la predisposizione di una struttura amministrativa idonea a garantire che le acque (superficiali e sotterranee), appartenenti al medesimo sistema ecologico e idrogeologico, vengano gestite con le modalità più opportune e con interventi protettivi specifici. Interventi che prendano in considerazione non solo le esigenze locali e dell'impatto ambientale esercitato dalle attività umane ma altresì quelle condizioni naturali (climatiche, meteorologiche, ecc.) che accompagnano l'intero ciclo idrico.

In primo luogo, la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente del 1986 ed il crescente interesse dell'Unione europea proteso alla tutela della salute dei cittadini, hanno portato la dottrina, in quegli anni – verosimilmente sin verso la fine degli anni '80 ed i primi anni '90 – ad approfondire il tema dell'acqua anche sotto profili nuovi, primo tra tutti la prevenzione dell'acqua potabile dalle contaminazioni di erbicidi, pesticidi e prodotti simili utilizzati nel campo dell'agricoltura.

Ad esempio, una delle questioni più spinose che ha portato il legislatore a intervenire nuovamente sulla questione delle acque potabili è stata quella della potabilità delle acque contaminate da erbicidi¹¹, a tal punto che insorse un contenzioso tra il Governo italiano e la Commissione CEE in relazione alla rigidità dei valori-limite delle sostanze inquinanti stabiliti nella direttiva 80/778/CEE sulla qualità delle acque destinate al consumo umano: quest'ultima aveva fissato in 0,1 mg/l per componente separato, e 0,5 mg/l totale, la concentrazione massima ammissibile di antiparassitari e prodotti assimilati nell'acqua destinata al consumo umano, ma il Governo italiano, in deroga, aveva concesso agli agricoltori di innalzare la soglia comunitaria sulla base dell'art. 10, par. 1 della direttiva, secondo cui in caso di circostanze accidentali gravi, le competenti autorità nazionali potevano autorizzare un superamento di tale limite sino a che esso non rappresentasse un pericolo per la salute pubblica.

In secondo luogo, l'incremento della popolazione, lo sviluppo dell'industria e l'albeggiare della globalizzazione hanno, volente o nolente, sensibilizzato l'occhio del legislatore nazionale ed internazionale, della dottrina e della giurisprudenza.

In questa ricostruzione, un significativo e generale interesse verso il tema dell'acqua si ritrova in una nota di Agnoli¹², che giunge a ripartire le acque con riguardo alla loro insorgenza in:

- acque da superficie (acque di pioggia, di fiumi, di ruscelli, di laghi naturali ed artificiali)
- acque dal sottosuolo (acque affioranti o dei pozzi artesiani)
- acque da estrazione (acque estratte mediante sollevamento da pozzi superficiali o derivazioni subalvee o filtranti).

A tale primigenia tripartizione, si può poi legare la bipartizione civilistica tra acque demaniali ed acque private (queste ultime utilizzate per scopi od usi domestici), sino ad arrivare al concetto, più ampio, che riguarda le acque potabili, destinate al consumo umano, siano esse superficiali, estratte dal sottosuolo, erogate al cittadino attraverso titoli abilitativi pubblici o siano esse acque utilizzate nel ramo dell'agricoltura, così come aveva previsto il d.p.c.m. n. 41 dell'8 febbraio 1985.

Una seconda questione, non certo nuova, ma che si è nuovamente riproposta, in ragione della crescente urbanizzazione legata allo sviluppo industriale, è stata poi quella relativa alla somministrazione di acqua potabile da parte del Comune, attraverso gli acquedotti che, beninteso, non sono gestiti in regime di monopolio da parte dell'ente pubblico e solo quando appartengono a tali enti mantengono il carattere di demanialità. Pertanto, la dottrina¹³ si era curata di segnalare che «gli acquedotti sono beni da cui possono nascere diritti e da cui è possibile trarre tutte le possibili utilità per il titolare del bene: non è pertanto escluso, anche se di difficile attuazione, che dalla fornitura di acqua potabile gestita da un ente pubblico possano addirittura conseguirsi degli utili (in caso di cessione del servizio a privati – come poi, del resto, è stato fatto – possibilità prevista dalla legge, ciò non è affatto da escludersi, cfr. art. 27 *sexies*, legge 26 febbraio 1982, n. 51. In ogni caso, anche in caso di privatizzazioni, la vigilanza igienica dell'approvvigionamento e distribuzione dell'acqua per uso potabile dovrebbe essere assicurata mediante la vigilanza dell'ufficio comunale di igiene)».

In sostanza, sul finire degli anni '80 si è ripresa coscienza dell'importanza dell'acqua in relazione alla prevenzione medico-sanitaria di ogni individuo, così come vorrebbe anche la Carta costituzionale.

Ad esempio, proprio in tema di prevenzione, è stato emanato il citato d.p.r. 24 maggio 1988, n. 236, ai sensi dell'art. 15 della l. 16 aprile 1987, n. 183, in attuazione della direttiva 80/778/CEE, concernente la

¹¹ N. CERANA, *Acque potabili ed erbicidi: un difficile cammino*, in *Riv. giur. amb.*, 1989, 4, 815.

¹² M. AGNOLI, *L'acqua*, in *L'amministrazione italiana*, 1988, 4, 615.

¹³ A. BALDANZINI, *Somministrazione di acqua potabile da parte del comune*, in *Nuova rass. dottr., leg. e giur.*, 1989, 2387.

qualità delle acque destinate al consumo umano e la percentuale di sostanze nocive in essa consentita e che, per ogni voce di rischio fissava due diversi valori (le concentrazioni ammissibili ed i valori guida).

Come sostenuto in dottrina, «tale normativa ha inteso operare una estensione della tutela penale delle acque in generale, considerandole non solo come bene giuridico in sé, ma anche quale strumento per la produzione di altri beni o per la conservazione della loro igiene, in particolare con riferimento alle sostanze alimentari»¹⁴.

Sulla scorta di tali disposizioni, seppur criticate in dottrina¹⁵, si è aperta una strada per la creazione di una sorta di area protetta per quanto riguardava la tutela delle acque potabili, ad esempio per quelle acque captate da pozzi, falde o sorgenti o comunque destinate al consumo umano e, segnatamente, legate al crescente livello di abitatività condominiali (c.d. «acque nere»)¹⁶. In particolare, all'interno di tale area di protezione, dovevano essere tassativamente vietate:

- dispersione di fanghi e liquami;
- accumulo di concimi organici;
- dispersione nel sottosuolo di acque bianche provenienti da strade o piazze;
- acque provenienti da aree cimiteriali;
- spandimento di fertilizzanti e pesticidi entro un tasso soglia preventivamente stabilito;
- discariche;
- utilizzo di acque non potabili per la pulizia di contenitori destinati alla conservazione di prodotti alimentari.

In considerazione di quest'ultimo punto, è anche intervenuta la giurisprudenza della Corte di cassazione, Sezione III Penale che, in applicazione del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 236, ha sancito che «il reato di cui all'art. 21, comma 2 del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 236, che sanziona l'utilizzazione da parte di imprese alimentari di acque non potabili, mediante l'incorporazione o contatto per la fabbricazione, il trattamento o l'immissione sul mercato, costituisce reato di danno che si consuma solo se e in quanto siano derivate conseguenze dannose per la salubrità al prodotto alimentare finale»¹⁷.

Nella fattispecie veniva contestata, per la pulizia di attrezzature e contenitori destinati alla conservazione del latte, l'utilizzazione di acque di un pozzo artesiano batteriologicamente inquinante per la presenza di coliformi fecali ed enterococchi: il giudice di merito aveva assolto l'imputata, ritenendo che il fatto non è previsto dalla legge come reato, mancando la prova – per non essere stato il latte sottoposto ad analisi – che l'uso dell'acqua non potabile per la pulizia dei contenitori avesse avuto conseguenze negative sulla salubrità del prodotto. La Corte di cassazione aveva poi condiviso la decisione del giudice di merito.

Poco più avanti, nel 1996, la dottrina ha comunque continuato a ritenere che il problema legato alla distribuzione, sul territorio nazionale, dell'acqua potabile continuava a sussistere: si era ad esempio sostenuto che la fornitura di acque potabili costituiva un problema fondamentale ancora per una larga parte della popolazione del nostro Paese che scontava le conseguenze in termini di inefficienza tecnologica, gestionale, amministrativa ed economica di oltre seimila enti che in Italia si occupano a vario titolo del servizio idrico¹⁸.

Anche per le suesposte ragioni, in recepimento della direttiva 98/83/CE sulla qualità delle acque destinate

¹⁴ F. MAZZA, *Sulla qualità delle acque destinate al consumo umano*, in questa Riv., 1998, 508 e anche M. MONTEMERANI, *Sull'utilizzazione di acque non potabili per la pulizia di contenitori di prodotti alimentari*, *ivi*, 1999, 306.

¹⁵ In particolare G. SCHIESARO, *La disciplina delle acque destinate al consumo umano*, 1995, Rimini, criticava la direttiva 80/778/CE per due ragioni: in primo luogo le autorità e gli operatori avevano frainteso il significato dei valori guida (non prescrittivi) con la conseguente chiusura a singhiozzo degli acquedotti italiani per le concentrazioni di atrazina, in secondo luogo la lista dei parametri era fortemente esigua, tenuto anche conto dell'evoluzione delle tecniche di potabilizzazione e delle infrastrutture in Europa.

¹⁶ In dottrina P. FAMMIA, *Ancora su condominio e servitù sulla possibile creazione giudiziale dello scarico coattivo*, in *Giur. mer.*, 2001, 1, 381.

¹⁷ Cass. Sez. III Pen. 15 gennaio 1998, n. 454, inedita.

¹⁸ M. CERUTI, *Acque destinate al consumo umano e aspetti di incostituzionalità del trattamento penale di favore accordato ai gestori di acquedotto*, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 2, 340.

al consumo umano – che rappresenta, ancora oggi, un atto normativo di riferimento in materia di qualità delle acque per il consumo umano¹⁹ – il decreto legislativo del 2 febbraio 2001, n. 31 ha ridefinito il concetto di «acque destinate al consumo umano», ivi ricomprendendo, naturalmente, la nozione di acqua potabile²⁰.

L'obiettivo principale della direttiva era e rimane quello di proteggere la salute delle persone dagli effetti negativi derivanti dalla contaminazione delle acque destinate al consumo umano, stabilendo requisiti di salubrità e pulizia che devono soddisfare le acque potabili nella Comunità.

La direttiva si applica a tutte le acque destinate al consumo umano fatta eccezione per le acque minerali naturali e le acque medicinali in quanto esistono specifiche discipline per questi tipi di acque (direttiva 80/77/CE per le acque minerali e naturali e direttiva 83/2001/CE per le acque medicinali).

Venendo ad una breve disamina del decreto, l'art. 2 individua le acque destinate al consumo umano:

1) le acque trattate o non trattate, destinate ad uso potabile, per la preparazione di cibi e bevande o per altri usi domestici, a prescindere dalla loro origine, siano esse fornite tramite una rete di distribuzione, mediante cisterne, in bottiglie o contenitori;

2) le acque utilizzate nell'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione o l'immissione sul mercato di prodotti o di sostanze, destinate al consumo umano, escluse quelle la cui qualità non può avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale.

Ai sensi dell'art. 9 della direttiva, ogni Stato membro può adottare deroghe ai parametri contenuti negli allegati, purché queste ultime non costituiscano potenziale pericolo per la salute umana e siano avallate dalla Commissione con propria decisione.

Le deroghe, inoltre, possono essere concesse per un periodo non superiore a tre anni consecutivi e con la possibilità di un solo rinnovo per un periodo complessivo di sei anni.

Il legislatore del d.lgs. n. 31/01 ha seguito questa possibilità in quanto, alla luce della particolare conformazione orografica e litografica dell'Italia, ha ottenuto dalla Commissione un cospicuo numero di deroghe che sono state poi rifeuse all'interno di una serie di decreti ministeriali che, a loro volta, hanno concesso alle Regioni e alle Province autonome il potere di derogare i valori-limite posti dalla direttiva²¹. Ciononostante, sul piano nazionale, il d.lgs. n. 31/01 introdotto alcuni aspetti di sostanziale innovazione in un'ottica di prevenzione della salute umana dagli effetti negativi derivanti dalla contaminazione delle acque fissando, come criterio base per il controllo, l'osservanza di una serie di parametri di rilevanza sanitaria e di altri parametri indicatori di variazioni anomale della qualità dell'acqua, sotto il monitoraggio dell'Istituto superiore di sanità, che predispone laboratori e sistemi di controllo demandati ad enti gestori e ad alle aziende sanitarie locali.

In particolare, agli enti gestori spettano i controlli per la verifica della qualità dell'acqua da effettuarsi presso i punti di prelievo: come ha precisato la dottrina, «si tratta di analisi che possono essere concordate tra il gestore e le ASL per quanto riguarda i punti di prelievo e di controllo, oltre a tutta una serie di analisi chimiche, chimico-fisiche e microbiologiche che il gestore effettua per tenere sotto controllo il processo di potabilizzazione e quindi per garantire la qualità dell'acqua prodotta e la sua sicurezza igienica»²².

Alle aziende sanitarie territorialmente competenti spettano invece i controlli di garanzia ordinari per verificare che le acque destinate al consumo umano soddisfino i requisiti stabiliti dal d.lgs. n. 31/01 ed i valori parametro – contenuti nell'allegato A e nell'allegato B del decreto – sulla base di piani e programmi

¹⁹ Con la recezione delle linee guida sviluppate dall'OMS, la direttiva si è incaricata di fissare criteri idonei a fungere da valori soglia con riferimento a tre categorie di rischi: 1. fisici; 2. biologici; 3. chimici.

²⁰ Per una ricostruzione più completa del contenuto della direttiva e della legge di recepimento si rimanda, ad esempio, a F. PLANCHENSTAINER, *Arsenico e vecchi acquedotti: la responsabilità della P.A. per la fornitura di acqua potabile non a norma*, commento a T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 20 gennaio 2012, n. 668, in *Danno e resp.*, 2012, 1081-1090.

²¹ Hanno beneficiato delle deroghe Toscana, Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, province autonome di Trento e Bolzano, Lazio, Sardegna, Sicilia, Campania, Lombardia, Puglia, Marche e Umbria.

²² A. VENTURI, *L'acqua potabile per il consumo umano: elemento di preparazione ed ingrediente di alimenti e bevande: le acque minerali*, in questa Riv., 2011, 9, 525.

elaborati secondo i criteri generali redatti dalle Regioni in ordine all'ispezione degli impianti, alla fissazione dei punti di prelievo dei campioni da analizzare compresi gli impianti di distribuzione domestici²³.

Ciononostante, soprattutto per quanto riguarda la parte dei controlli sulla potabilità dell'acque e sulla salubrità della medesima, il decreto legislativo in questione aveva previsto un regime sanzionatorio poco efficace. Il dibattito dottrinale, anche di respiro comunitario, aveva portato dopo gli anni 2000 ad una più completa sensibilizzazione del problema delle acque potabili, sia a livello comunitario, sia a livello nazionale.

Anche per queste ragioni, che non sono le sole, l'Unione europea ha legiferato nuovamente sul tema in questione, con la già menzionata direttiva 2015/1787/CE che ha modificato gli allegati II e III della direttiva 98/83/CE.

In particolare, la direttiva in questione muove da due considerazioni di fondo, finalizzate, in pratica, all'intensificazione dei controlli sulla potabilità delle acque:

1) le specifiche riportate negli allegati II e III della direttiva 98/83/CE «dovrebbero essere aggiornate alla luce del progresso scientifico e tecnico e in modo da garantire la coerenza con la legislazione dell'Unione»; 2) l'allegato II della direttiva 98/83/CE prevedeva un certo grado di flessibilità per lo svolgimento dei controlli di verifica e dei controlli di routine, consentendo, in determinate circostanze, dei campionamenti meno frequenti. Un obiettivo che si è posto la direttiva 2015/1787/CE è stato, pertanto, quello di intensificare e di rideterminare condizioni specifiche per eseguire il controllo dei parametri con frequenza più appropriata, anche alla luce dei progressi scientifici: in particolare, i programmi di controllo sulla potabilità delle acque dovrebbero garantire la previsione di misure in tutta la catena di approvvigionamento idrico e dovrebbero prendere in considerazione le informazioni provenienti da corpi idrici utilizzati per l'estrazione di acqua potabile²⁴.

Inoltre, la direttiva è intervenuta in maniera più incisiva sui laboratori che applicano le specifiche per l'analisi dei parametri di cui all'allegato III della direttiva 98/83/CE: nella fattispecie, l'allegato III prevedeva che «ogni Stato membro deve garantire che i laboratori in cui sono analizzati i campioni siano dotati di un sistema di controllo analitico della qualità sottoposto di quando in quando al controllo di una persona indipendente dagli stessi e all'uso autorizzata dall'autorità competente». In sostanza, con la nuova direttiva, è stato precisato che per la convalida dei metodi di analisi debbano essere utilizzate la norma EN ISO/IEC 17025 o altre norme equivalenti accettate a livello internazionale. La norma EN ISO/IEC 17025 è inoltre una delle norme utilizzate conformemente al regolamento (CE n. 882/2004 per l'accreditamento dei laboratori designati dalle autorità competenti degli Stati membri). Alla luce della nuova direttiva, è stato pertanto ritenuto opportuno prevedere che «tale norma venga utilizzata per la convalida dei metodi di analisi nel contesto della direttiva 98/83/CE».

In conclusione la nuova direttiva si è occupata di predisporre norme più stringenti per il controllo delle acque destinate al consumo umano rispetto a quanto previsto dalla precedente direttiva 98/83/CE.

Ad esempio, i programmi di controllo per le acque destinate al consumo umano devono verificare che le misure previste per contenere i rischi per la salute umana in tutta la catena di approvvigionamento (dal bacino idrografico all'estrazione, al trattamento e allo stoccaggio fino alla distribuzione) siano efficaci e che le acque siano salubri e pulite nel punto in cui i valori devono essere rispettati.

In particolare, le autorità competenti stabiliscono programmi di controllo che rispettano i parametri e le frequenze che devono consistere in:

²³ In aggiunta ai controlli ordinari, le ASL sono tenute ad assicurare una ricerca supplementare, avvalendosi delle metodiche predisposte dall'I.S.S. e da svolgersi caso per caso qualora vi sia motivo di sospettare un potenziale pericolo per la salute, di contaminanti chimici e microbiologici per i quali non sono stati preventivamente fissati valori parametro: è proprio nell'esercizio di tali controlli che le ASL possono sollecitare l'adozione da parte dell'autorità competente di provvedimenti restrittivi e limitazioni d'uso.

²⁴ Conformemente all'art. 6 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, gli Stati devono garantire l'istituzione di un registro o di registri di aree protette. In Italia, ad esempio, dal 2006 è operativo il registro aree protette del fiume Po che viene periodicamente aggiornato dalle Autorità di bacino.

- a) raccolta e analisi di campioni discreti delle acque; oppure
- b) misurazioni registrate attraverso un processo di controllo continuo.

Inoltre, i programmi di monitoraggio possono consistere in:

- a) ispezioni delle registrazioni inerenti la funzionalità e lo stato di manutenzione delle attrezzature; e/o
- b) ispezioni del bacino idrografico, estrazioni di acque e valutazione del rischio e della soglia consentita di sostanze inquinanti (es: ammonio e nitrito, alluminio e ferro).

In conclusione, la direttiva 2015/1787/CE sembra essere stata molto precisa nella qualificazione dei parametri cui le Autorità degli Stati membri per l'analisi dell'acqua potabile dal punto di vista chimico e fisico, in quanto ha predisposto apposite tabelle di calcolo e di concentrazione di elementi chimici nocivi, relative alla frequenza minima di campionamento e di analisi per il controllo di conformità, nonché per la caratteristica di prestazione minima «incertezza di misura»²⁵.

Sulla scorta di tali interventi comunitari, in Italia è entrato in vigore il d.m. 14 giugno 2017: il decreto si compone di una parte A, di una parte B, di una parte C e di specifiche per l'analisi dei parametri ed un'ultima parte in formato grafico, che, individua e definisce «l'incertezza della misura» e le caratteristiche di prestazione minima «esattezza», «precisione» e «limite di rilevazione» che possono essere utilizzate sino al 31 dicembre 2019.

Quanto alla parte A, il legislatore si è curato di segnalare gli obiettivi generali ed i programmi di controllo interni, stabiliti dalle autorità competenti, per le acque destinate al consumo umano. Più in particolare, i programmi di controllo – anche attraverso ispezioni dell'area della captazione, delle infrastrutture relative alla captazione, al trattamento, allo stoccaggio ed alla distribuzione – devono verificare che le misure previste per contenere i rischi per la salute umana, in tutta la filiera idro-potabile, siano efficaci e che le acque siano salubri e pulite nel punto in cui i valori devono essere rispettati.

Inoltre, i programmi di controllo, dovranno prevedere anche la valutazione del rischio idrico e dovranno altresì essere aggiornati e riconfermati almeno ogni cinque anni.

In questa parte, la norma sembra essere più cogente rispetto al precedente d.lgs. n. 31/01, in quanto, pur non prevedendo un regime sanzionatorio, i controlli interni dovranno rispettare le linee guida per la gestione del rischio – con costituzione di una banca dati sulla filiera idro-potabile – e degli eventi critici e/o le linee guida nazionali per la valutazione e gestione del rischio nella filiera delle acque destinate al consumo umano secondo il modello dei Water Safety Plans – Piani di sicurezza dell'acqua –, elaborate dall'Istituto superiore di sanità.

Più nello specifico, le valutazioni del rischio saranno sottoposte a valutazione da parte dell'Istituto superiore di sanità al fine dell'approvazione del Ministero della salute.

Un punto importante, infine, è quello relativo alle deroghe che consentono di ridurre la frequenza di campionamento: il regime più mite del d.lgs. n. 31/01 sembra essere stato rimosso, nel nuovo decreto, dalla concessione agli enti gestori di servizi idrici di acqua potabile di poter ridurre la frequenza di campionamento oppure di poter rimuovere un parametro dall'elenco dei parametri da controllare solo se la valutazione del rischio, operata sotto il controllo dell'Istituto superiore di sanità, conferma che nessun elemento ragionevolmente prevedibile possa provocare un deterioramento della qualità delle acque destinate al consumo umano.

Concludendo, nella ricostruzione normativa in punto acque potabili sono emersi alcuni elementi significativi per una configurazione dell'argomento in questione:

- 1) il consumo di acque potabili necessita di un costante monitoraggio da parte del legislatore, non soltanto nazionale, in considerazione della continua evoluzione tecnologica ed industriale;
- 2) il medesimo monitoraggio costante deve attuarsi anche in un'ottica preventiva della salute degli individui attraverso procedure di controllo non soltanto interne agli enti gestori del servizio idrico, ma anche a livello parlamentare e governativo;

²⁵ Secondo la norma UNI ISO 3534-1:2000, l'incertezza di misura è la stima legata ad un risultato di prova che caratterizza l'escursione dei valori entro cui si suppone che cada il valore vero.

3) in ogni caso, il d.m. 14 giugno 2017 ha sicuramente intensificato i programmi di controllo delle acque destinate al consumo umano, ma rimane silente in merito al regime sanzionatorio.

Nicola Enrichens