

***Green economy* e regolamento (UE) n. 2020/741 del Parlamento europeo e del Consiglio recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua**

di *Maria Ambrosio*

*“When the well’s dry, we know the worth of water”
(Benjamin Franklin, *Poor Richard’s Almanac*, 1746)*

Da più parti si sottolinea come le risorse idriche dell'Europa debbano essere gestite in modo più efficiente e il risparmio idrico debba diventare una priorità. Nell'ambito di un approccio di gestione integrata delle risorse idriche rispettoso dei principi e conforme agli obiettivi dell'economia circolare¹, le acque reflue urbane adeguatamente trattate costituiscono un'ottima alternativa di approvvigionamento idrico a basso impatto ambientale che va a prolungare il ciclo di vita dell'acqua, contribuendo in tal modo a preservare le risorse idriche esistenti.

Naturalmente si rivela indispensabile procedere all'armonizzazione dei criteri relativi alla qualità delle acque reflue trattate, con particolare riferimento ai parametri di valutazione degli agenti patogeni, così come è necessario garantire che il processo di trattamento e di reimpiego di tali acque e la gestione dei rischi ad essi connessi siano adeguatamente monitorati. Solo in questo modo sarà possibile garantire agli operatori del settore agricolo che pratichino il riutilizzo idrico una parità di condizioni tale da prevenire qualsiasi potenziale ostacolo alla libera circolazione dei prodotti agricoli irrigati con acque depurate, tutelando al contempo la salute umana, salvaguardando l'ambiente e accrescendo la fiducia nei confronti delle pratiche di riutilizzo delle acque reflue trattate. Così facendo sarà possibile predisporre all'adozione di tale metodica anche il settore agricolo degli Stati membri al momento in una situazione di equilibrio, ma destinati ad avere un aumento dello stress idrico negli anni a venire.

La proposta di regolamento COM (2018) 337 def. evidenzia come gli studi commissionati a livello europeo abbiano mostrato che normare adeguatamente il reimpiego delle acque reflue trattate per uso agricolo porterebbe al riuso di un volume pari a 6,6 miliardi di m³ annui, mentre in assenza di un quadro giuridico organico il volume riutilizzato si limiterebbe a 1,7 miliardi di m³².

Nell'elaborazione del regolamento (UE) 2020/741 il Consiglio si è avvalso dell'esperienza di diversi Stati membri, che da tempo riutilizzano l'acqua per varie finalità, ivi compresa l'irrigazione per usi agricoli, ricevendo ulteriore conferma del fatto che in tale settore il riutilizzo ha un minore impatto ambientale

¹ «Applicare l'economia circolare alla gestione dell'acqua significa: - salvaguardare la risorsa riducendo gli sprechi lungo tutta la filiera del servizio idrico, dall'acquedotto agli utilizzatori finali (residenziale, produttivo, agricolo); - favorire il riutilizzo nei processi produttivi in modo da limitare il più possibile gli scarichi finali; - ottimizzare i trattamenti depurativi in ottica di recupero di materia e di valorizzazione energetica (bioraffinerie); - favorire il riutilizzo, sicuro e sostenibile, degli effluenti depurati e dei fanghi di depurazione, soprattutto in ambito agronomico». Così G. DONO ET AL., *Gestione sostenibile delle risorse idriche: efficienza e cambiamenti climatici*, in *Agriregioneuropa*, giugno 2015, n. 41.

² Su tale proposta di regolamento il Parlamento europeo ha adottato la sua posizione il 12 febbraio 2019, seguito dal Consiglio che ha concordato la sua posizione (orientamento generale) il 26 giugno 2019. Il 18 dicembre 2019 gli ambasciatori presso l'Unione europea hanno approvato l'accordo provvisorio raggiunto con il Parlamento europeo, aprendo così la strada all'adozione definitiva del provvedimento.

rispetto a metodi alternativi, pur possibili, quali i trasferimenti d'acqua o la desalinizzazione.

Il Consiglio ha inoltre inteso dare agli Stati membri una flessibilità applicativa del regolamento, ritenendo che, in presenza di condizioni geografiche e climatiche – e pertanto anche di disponibilità idrica – molto diverse tra i vari Stati membri, taluni di essi potrebbero ravvisare l'inopportunità o l'inutilità di riutilizzare acque depurate sul proprio territorio o su parti di esso³. Laddove però uno Stato membro ritenga opportuno il riutilizzo delle acque reflue per usi agricoli, esso dovrà rispettare le prescrizioni minime definite dal regolamento tanto per la qualità di tali risorse idriche che per il monitoraggio del rispetto costante di tali standard, al fine di garantire la tutela della salute umana, della produzione alimentare e dell'ambiente. Queste prescrizioni minime saranno soggette a revisione a livello europeo ogni qualvolta il progresso scientifico e tecnologico lo renda necessario.

Il regolamento (UE) 2020/741 va ad inserirsi nelle strategie economiche⁴ dell'Unione europea. In particolare occorre menzionare la comunicazione della Commissione «Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»⁵, in cui i tre aggettivi che definiscono la crescita sono così spiegati:

³ In tal senso si era già espressa a suo tempo la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC) che all'art. 3, comma 4 disponeva che «Le Parti hanno il diritto e il dovere di promuovere uno sviluppo sostenibile. Le politiche e i provvedimenti per proteggere il sistema climatico dai cambiamenti, causati dalle attività umane, devono essere adattati alle specifiche condizioni di ciascuna Parte e devono essere integrati nei programmi nazionali di sviluppo, tenendo conto che lo sviluppo economico è essenziale per l'adozione di misure necessarie per far fronte ai cambiamenti climatici».

⁴ L'Unione europea ha fatto proprio il concetto di «sviluppo sostenibile», delineato per la prima volta dalla prima Conferenza mondiale sull'ambiente umano di Stoccolma del 1972 e successivamente esplicitato e approfondito dalla Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo del 1992, dal Vertice di Johannesburg del 2002 e da Rio+20 del 2012. I contenuti dei documenti conclusivi di tali Conferenze, riconducibili all'ambito del *soft law*, hanno trovato spazio nei Trattati TUE e TFUE, in particolare nell'art. 3, comma 3 TUE («L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo»), nell'art. 11 TFUE («Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile») e nell'art. 191 TFUE: «1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
- protezione della salute umana,
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga». In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione.

3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto:

- dei dati scientifici e tecnici disponibili,
- delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione,
- dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione,
- dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

4. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati. Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali»).

⁵ COM (2010) 2020 def.

- intelligente, ossia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- sostenibile, perché più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- inclusiva, in quanto in grado di portare a un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale⁶.

A un anno di distanza nella Comunicazione della Commissione COM (2011) 363 def., in cui venivano presentate le osservazioni propedeutiche al vertice Rio+20, si evidenziava l'importanza di «un'economia verde, un'economia che genera crescita, crea posti di lavoro ed elimina la povertà investendo nel capitale naturale, oltre a preservarlo, dal quale dipende la sopravvivenza a lungo termine del nostro pianeta»⁷.

Approfondendo il tema del «capitale naturale», per quanto attiene alle risorse idriche, la Comunicazione dichiarava che: «Molti problemi ambientali non solo non sono stati risolti ma si sono acuiti: l'aumento della domanda di risorse (terra, acqua, foreste, ecosistemi) ha portato a un maggiore impoverimento e degrado dell'ambiente; la perdita di biodiversità e la deforestazione continuano ad un ritmo allarmante; la scarsità di risorse, così come l'accesso ad esse, sta divenendo un problema di portata planetaria (...). Gli effetti del cambiamento climatico (come il mutare del regime delle precipitazioni e l'innalzamento del livello del mare) possono peraltro moltiplicare gli attuali problemi ambientali. Lo sfruttamento eccessivo e l'inquinamento delle risorse idriche e dell'ambiente marino destano sempre più preoccupazioni, a tal punto che entro il 2025 un terzo della popolazione mondiale dovrà probabilmente confrontarsi con la scarsità d'acqua»⁸. Da qui l'improrogabile necessità di passare a una economia verde, nella consapevolezza che «per passare ad un'economia verde occorre preservare il patrimonio costituito dalle risorse naturali chiave, così come investire in tale settore»⁹ e che l'acqua, tra tali risorse è una «delle più preziose, indispensabile per la vita e la salute, ma anche per la crescita di molti settori economici, quali l'agricoltura, l'industria manifatturiera e la produzione di energia»¹⁰.

A brevissima distanza di tempo un'ulteriore comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni¹¹ – «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio» – traslava questi obiettivi di crescita nel settore agricolo, traducendoli, tra l'altro, nella necessità di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari; di provvedere alla gestione attiva delle risorse naturali al fine di «preservare il paesaggio rurale, lottare contro la perdita di biodiversità, favorire l'adeguamento al cambiamento climatico e mitigarne gli effetti»¹²; di preservare la vitalità delle comunità rurali per creare occupazione locale¹³.

La Comunicazione indica tra le sfide da affrontare la tutela dell'ambiente e il contrasto agli effetti del cambiamento climatico, scrivendo: «L'agricoltura e la silvicoltura svolgono un ruolo cruciale nella produzione di beni di pubblica utilità, segnatamente a valenza ambientale, come i paesaggi, la biodiversità dei terreni agricoli, la stabilità del clima e una maggiore resilienza a disastri naturali quali inondazioni, siccità e incendi. Nel contempo, molte pratiche agricole possono esercitare una pressione sull'ambiente e pro-

⁶ *Ibid.*, 5.

⁷ COM (2011) 363 def., 2.

⁸ *Ibid.*, 3.

⁹ *Ibid.*, 5.

¹⁰ *Ibid.*, 7.

¹¹ COM (2010) 672 def.

¹² *Ibid.*, 2-3.

¹³ La comunicazione si muove pertanto nel solco tracciato già nel 1987 dal rapporto Brundtland, in cui viene definito sostenibile «lo sviluppo che soddisfa i bisogni della presente generazione senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri», e nel pieno rispetto dei c.d. tre pilastri interdipendenti e interagenti dello sviluppo sostenibile, ossia sostenibilità ambientale, economica e sociale. Al riguardo illuminante appare l'orientamento di K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, Ashgate Publishing, Farnham 2008, 5, laddove si afferma che «non vi è prosperità economica senza giustizia sociale e non vi può essere giustizia sociale senza prosperità economica ed entrambe nell'ambito dei limiti della sostenibilità ecologica».

vocare degrado dei terreni, carenza e inquinamento delle acque e perdita di *habitat* naturali e di biodiversità»¹⁴.

La Commissione, pur evidenziando gli adeguamenti della PAC al mutevole contesto esterno, ritiene che per far fronte alle nuove sfide siano necessari ulteriori cambiamenti che, per quanto attiene al soggetto di questo scritto, si concretizzano nel «migliorare la gestione sostenibile di risorse naturali quali l'acqua, l'aria, la biodiversità e i suoli» e nel «far fronte alla crescente pressione esercitata sulle condizioni di produzione agricola a causa dei cambiamenti climatici in corso»¹⁵.

Il tema viene ripreso un paio di anni dopo in una ulteriore comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa al partenariato europeo per l'innovazione «Produttività e sostenibilità dell'agricoltura»¹⁶, nella quale si afferma «Per accrescere la produttività e la competitività dell'agricoltura è necessario innanzitutto un uso più efficiente delle risorse, per riuscire a produrre con meno acqua, meno energia, meno fertilizzanti (soprattutto fosforo e azoto) e meno pesticidi. (...) La sostenibilità richiede una riduzione dell'inquinamento per proteggere la qualità delle acque e la funzionalità dei suoli, oltre alla salvaguardia della biodiversità e dei servizi ecosistemici e alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Le soluzioni devono andare oltre la singola azienda e tenere conto del contesto geografico più ampio»¹⁷.

Vengono così ripresi importanti temi già sottolineati nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni intitolata «Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse»¹⁸, nella quale, ricordando che l'acqua è una risorsa vitale per la salute umana e un fattore di produzione essenziale per l'agricoltura, il turismo, l'industria, i trasporti e l'energia, si sottolinea come il buono stato ambientale e la salute dei cittadini dipendano dalla qualità e dalla disponibilità delle acque dolci, che tuttavia sono sempre più scarse¹⁹.

Notando che «Il nostro sistema economico continua ad incoraggiare un uso inefficiente delle risorse attribuendo ad alcune di queste prezzi inferiori al loro costo effettivo»²⁰, la Commissione ricorda che «Le fonti di minerali, metalli ed energia, così come gli stock ittici, il legno, l'acqua, i suoli fertili, l'aria pulita, la biomassa e la biodiversità stanno subendo pressioni, così come avviene per la stabilità del sistema climatico. Mentre la domanda di alimenti, mangimi e fibre potrebbe aumentare del 70 per cento da qui al 2050, il 60 per cento dei principali ecosistemi del pianeta in cui sono prodotte queste risorse è già degradato o sfruttato in modo non sostenibile. Se continuiamo ad utilizzare le risorse al ritmo attuale, entro il 2050 avremo bisogno complessivamente dell'equivalente di oltre due pianeti per sostentarci e le aspirazioni di molti di noi ad una migliore qualità di vita saranno disattese»²¹.

La Commissione ammonisce inoltre che «i cambiamenti climatici aggraveranno il problema della scarsità di acqua e dell'intensità e della frequenza delle inondazioni. Molti bacini fluviali e corpi idrici europei

¹⁴ COM (2010) 672 def., 5.

¹⁵ *Ibid.*, 6.

¹⁶ COM (2012) 79 def.

¹⁷ *Ibid.*, 4.

¹⁸ COM (2011) 571 def.

¹⁹ Autorevolmente la stessa Organizzazione mondiale della sanità sottolinea l'indispensabilità di un approccio olistico alla salute delle persone, degli animali e dell'ambiente tutto attraverso il concetto «*One Health*», che attraverso l'impegno congiunto e trasversale di settori, discipline e comunità è in grado di individuare nuove soluzioni durature e sostenibili a problemi annosi, tra cui la sicurezza del settore agroalimentare e l'alimentazione umana: «*One Health is an integrated, unifying approach to balance and optimize the health of people, animals and the environment. (...) The approach mobilizes multiple sectors, disciplines and communities at varying levels of society to work together. This way, new and better ideas are developed that address root causes and create long-term, sustainable solutions. (...) The One Health approach is particularly relevant for food and water safety, nutrition, the control of zoonoses (...), pollution management, and combatting antimicrobial resistances*» (www.who.int).

²⁰ *Ibid.*, 2.

²¹ *Ibid.*, 2.

sono stati alterati dall'estrazione di acqua, dal drenaggio di terreni e dalle dighe, che spesso hanno peggiorato la qualità delle acque con gravi effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana e lasciando spazio limitato per gli habitat naturali. Le risorse idriche europee vengono sprecate in una misura che varia dal 20 al 40 per cento, tanto che l'efficienza delle risorse idriche potrebbe aumentare del 40 per cento grazie ai soli miglioramenti tecnologici (...). I cambiamenti negli ecosistemi, nell'uso dei terreni, nella produzione e nel consumo di acqua e i modelli di riutilizzo potrebbero ridurre, in modo efficace rispetto ai costi, il problema della scarsità dell'acqua garantendo nel contempo la qualità di questa risorsa»²².

Oltre ai piani di gestione dei bacini idrografici, la Commissione si prefigge di ridurre al minimo gli impatti di siccità e inondazioni grazie a colture adattate, a una maggiore ritenzione idrica dei terreni e a sistemi efficienti di irrigazione. Si suggerisce un ampio ricorso ad opzioni alternative per l'approvvigionamento idrico, mirando a ridurre l'estrazione di acqua al 20 per cento delle risorse idriche rinnovabili disponibili. Tra le misure proposte per garantire una maggiore efficacia in materia di efficienza idrica si auspicano ad esempio l'utilizzo di contatori intelligenti, il varo di misure miranti al riuso dell'acqua, la limitazione delle perdite nelle infrastrutture idriche e il risparmio di acqua nell'irrigazione²³.

Già da tempo si era autorevolmente sottolineato che «l'uso irrazionale dell'acqua a fini agricoli è destinato ad irradiare i suoi effetti ben oltre il ristretto ambito del singolo agricoltore-utilizzatore ed incide direttamente sull'efficienza dell'attività agricola, non soltanto dei coltivatori confinanti, ma di tutti coloro, anche molto lontani, che attingono alla medesima risorsa; e, più in generale, sull'interesse della produzione²⁴» e invero la dottrina non ha mai mancato di manifestare insoddisfazione per una ricostruzione dei diritti del singolo sull'acqua in termini dominicali, ben prima che la legge 36/1994 (c.d. legge Galli) provvedesse a dichiarare all'art. 1 che «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sotto suolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà»²⁵.

Di converso non può dubitarsi che «l'esercizio razionale dell'agricoltura dà luogo ad esternalità positive»²⁶ e proprio in tale direzione si muove il regolamento (UE) 2020/741, la cui finalità è chiaramente esplicitata all'art. 1: «Garantire la sicurezza delle acque affinate a fini irrigui in agricoltura²⁷, onde assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana e animale, promuovere l'economia circolare, favorire l'adattamento ai cambiamenti climatici, e contribuire agli obiettivi della direttiva 2000/60/CE affrontando in modo coordinato in tutta l'Unione il problema della scarsità idrica e le risultanti pressioni sulle risorse idriche²⁸, e contribuire di conseguenza anche al buon funzionamento del mercato interno». Al riguardo può ricordarsi che già il Parlamento europeo nella sua proposta di risoluzione 2008/2074(INI) relativa alle modalità da impiegare per affrontare il problema della carenza idrica e della siccità nell'Unione europea riteneva che l'Unione dovesse adottare un approccio olistico alla gestione

²² *Ibid.*, 15.

²³ *Ibid.*, 16.

²⁴ In questi termini A. SCIAUDONE, *Agricoltura, persona, beni (una prospettiva per lo studio sulla qualificazione giuridica dei beni)*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, 2.

²⁵ A. SCIAUDONE, *op. cit.* Vedi art. 1, l. 5 gennaio 1994, n. 36.

²⁶ Già lo sottolinea A. GERMANÒ, *Dalla multifunzionalità ai beni comuni*, in *Agricoltura e beni comuni, Atti del Convegno IDAIC*, Lucera-Foggia 27-28 ottobre 2011, 116.

²⁷ L'Allegato 1 chiarisce alla Sezione 1 cosa si intenda per uso irriguo in agricoltura: «l'irrigazione dei seguenti tipi di colture: - colture alimentari da consumare crude, ossia colture destinate al consumo umano a uno stato crudo o non lavorato; - colture alimentari trasformate, ossia colture i cui prodotti sono destinati al consumo umano dopo un processo di trasformazione (cottura o lavorazione industriale); - colture non alimentari, ossia colture i cui prodotti non sono destinati al consumo umano (ad esempio, pascoli e colture da foraggio, da fibra, da ornamento, da sementi, da energia e per tappeto erboso)».

²⁸ Già si era evidenziato che «il superamento della considerazione dell'acqua quale risorsa inesauribile rende forse più immediatamente percepibile, quando il punto di riferimento sia costituito dall'esercizio di un'attività agricola, la relazione tra il "razionale sfruttamento del suolo" e l'uso (che deve essere) altrettanto razionale dell'acqua. In entrambi i casi, l'adozione di comportamenti razionali è richiesta, prima ancora che per l'efficienza dell'attività produttiva, per la garanzia di perpetuazione dell'utilizzo della risorsa». In questi termini A. SCIAUDONE, *op. cit.*, 149.

delle risorse idriche in grado di abbinare misure di gestione della domanda, misure per l'ottimizzazione delle risorse esistenti nel ciclo dell'acqua e misure per la creazione di nuove risorse, e che tale approccio dovesse includere considerazioni ambientali, sociali ed economiche²⁹.

Tale visione lungimirante parrebbe peraltro in contrasto con quanto testualmente enunciato dal 'considerando' 7 del regolamento (UE) 2020/741 per il quale lo scopo del regolamento è quello di favorire una maggiore diffusione dell'utilizzo delle acque reflue trattate «laddove opportuno ed efficiente in termini di costi creando in tal modo un quadro che consenta agli Stati membri di praticare il riutilizzo dell'acqua qualora lo desiderino o ne abbiano necessità». Sembra in definitiva particolarmente opportuna nonché coerente con tutto l'impianto del regolamento, globalmente inteso, l'espressa possibilità, *rectius* necessità, di revisione del regolamento in presenza di mutati presupposti e condizioni di applicabilità, così come puntualizzato dal medesimo 'considerando': «Qualsiasi decisione di non praticare il riutilizzo dell'acqua dovrebbe essere debitamente giustificata sulla base dei criteri stabiliti nel presente regolamento e riesaminata periodicamente».

Esaminando più in dettaglio il testo del regolamento (UE) 2020/741 si nota che tra gli obiettivi perseguiti vi sono:

- 1) garantire la sicurezza del riutilizzo delle acque reflue urbane³⁰ per usi agricoli attraverso parametri armonizzati, così da incoraggiare tale pratica e ridurre i problemi legati alla scarsità delle risorse idriche. Il riutilizzo delle acque reflue trattate è rimasto sin qui limitato sia per gli alti costi di trattamento sia per la mancanza di norme sanitarie e ambientali comuni, tanto più indispensabili in quanto i prodotti agricoli così irrigati non devono presentare potenziali rischi per la salute e per l'ambiente³¹;
- 2) contribuire al conseguimento di alcuni obiettivi di sviluppo sostenibile contenuti nell'Agenda 2030 dell'ONU³², tra i quali, in particolare, l'obiettivo 6 («Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie») e l'obiettivo 12 («Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo»)». Al riguardo il regolamento (UE) 2020/741 sottolinea come il riutilizzo dell'acqua a fini irrigui in agricoltura possa promuovere l'economia circolare recuperando i nutrienti dalle acque

²⁹ Proposta di risoluzione 2008/2074(INI), punto 7.

³⁰ È noto che la normativa nazionale, da ultimo alla luce del Codice dell'ambiente, distingue tra acque reflue scaricate da edifici in cui si svolgono attività commerciali o industriali e acque reflue scaricate da insediamenti residenziali e derivanti dal metabolismo umano e da attività domestiche, denominando, le prime, acque reflue industriali e, le seconde, acque reflue domestiche. Il Codice dell'ambiente equipara alle seconde le acque reflue provenienti: a) dalla coltivazione del terreno e dalla silvicoltura; b) dall'allevamento di bestiame ovvero di «tutti gli animali allevati per uso o profitto»; c) da impianti di acquacoltura e piscicoltura; d) da imprese di coltivazione silvicoltura e allevamento trasformatrici dei propri prodotti con carattere di normalità e complementarità funzionale nel ciclo produttivo aziendale, quando la materia prima lavorata provenga in misura prevalente dall'attività agricola principale. In altre parole, conclude Germanò, le acque provenienti da tutte le attività, che per l'art. 2135 c.c. sono definibili agricole sono parificate alle acque reflue domestiche, purché l'attività si svolga sul fondo o con i prodotti prevalenti del fondo o possa utilizzare un terreno agricolo o uno specchio d'acqua secondo determinati parametri, cioè e più precisamente un terreno agricolo la cui coltivazione è funzionalmente collegata all'attività di allevamento in un rapporto di 1 ettaro per 340 chilogrammi annui di azoto presente negli effluenti dell'allevamento, o uno specchio d'acqua in cui la densità di allevamento non è superiore a 1 kg per metro quadro dello specchio d'acqua o la portata d'acqua utilizzata sia pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo. Così, testualmente, A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2022, 327-328.

³¹ Regolamento (UE) 2020/741, 'considerando' 9 e 10.

³² L'ONU ha sempre mostrato grandissima attenzione al problema della gestione delle risorse idriche. L'attuale Segretario Generale António Guterres ha dichiarato nel 2020, in occasione della Giornata mondiale dell'acqua, fortemente voluta dalle Nazioni Unite e celebrata per la prima volta nel 1992: «*Water is the primary medium through which we perceive the effects of climate disruption, from extreme weather events, such as droughts and floods, to glacial melting, saltwater intrusion and sea level rise (...) We must urgently scale up investments in healthy watersheds and water infrastructure, with dramatic improvements in the efficiency of water use. Everyone has a role to play*» (<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-03-22/secretary-generals-message-world-water-day>).

³³ Al riguardo si consenta il riferimento al nostro *Uno sguardo d'insieme sul diritto all'acqua potabile*, in questa Riv., 2022, 6, 1-6, ove ulteriori rinvii in tema.

³⁴ Regolamento (UE) 2020/741, 'considerando' 14. Al riguardo sia consentito il rinvio a *Uno sguardo d'insieme sul diritto all'acqua potabile*, cit.

affinate e applicandoli ai raccolti mediante tecniche di fertirrigazione³⁵, riducendo così potenzialmente la necessità di applicazioni integrative di concime minerale. In tal modo, i nutrienti così recuperati, tra cui azoto, fosforo e potassio, verrebbero restituiti ai cicli biogeochimici naturali³⁶.

Il regolamento (UE) 2020/741 si ricollega inoltre fortemente a due comunicazioni della Commissione europea:

1) il Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee del 2012, minacciate da scarsa qualità, inquinamento³⁷ e scarsità. Contro questi pericoli viene proposto un triplice corso di azione: migliorare le modalità di applicazione della politica idrica europea e della legislazione vigente; prestare maggiore attenzione agli obiettivi globali della politica idrica dell'Unione in sede di attuazione di altre politiche (agricoltura, pesca, energia, trasporti...); aumentare l'efficienza idrica riducendo le perdite elaborando delle norme a livello europeo sul riutilizzo delle acque;

2) il Piano d'azione per l'economia circolare del 2015, in cui si manifesta l'impegno ad adottare una serie di azioni a sostegno del riutilizzo delle acque reflue trattate³⁸.

Il regolamento stabilisce gli standard qualitativi minimi applicabili alle acque affinate per l'irrigazione agricola e le modalità del loro monitoraggio e contiene inoltre disposizioni sulla gestione dei rischi. Esso troverà applicazione ogni qualvolta le acque reflue urbane trattate saranno riutilizzate a fini irrigui in agricoltura.

All'interno dei singoli Stati membri la produzione e l'erogazione di acque affinate destinate a scopi irrigui in agricoltura sono subordinate al rilascio di un permesso da chiedersi all'autorità nazionale competente, che valuterà periodicamente l'adeguatezza dei permessi rilasciati e il rispetto degli standard stabiliti. Tra

³⁵ «Le tecniche di fertirrigazione e *chemigation* rappresentano quanto di più avanzato sia attualmente disponibile nel campo della nutrizione idrico-minerale delle colture e della loro difesa. Il principio alla base di queste tecniche è l'integrazione degli apporti nutritivi con il loro veicolo di assorbimento, l'acqua, per ridurre al massimo le dosi di fertilizzanti e favorirne l'assorbimento immediato. La *chemigation* prevede inoltre la distribuzione, attraverso l'impianto irriguo, di fitofarmaci o diserbanti. Quanto più la tecnica irrigua diviene precisa e si integra con altre pratiche agronomiche, migliorando le rese e la qualità delle produzioni a fronte di risparmi idrici, energetici e ridotto impatto ambientale, tanto migliore deve essere la qualità della risorsa idrica disponibile». Regione Emilia-Romagna, Assessorato Agricoltura, ambiente e sviluppo sostenibile, *Le buone pratiche agricole per risparmiare acqua, I Supplementi di Agricoltura*, 18, 2004, 162. A. GERMANÒ, *loc. cit.* ricorda inoltre che «è concessa agli allevatori la facoltà di riutilizzare gli affluenti dei propri allevamenti come concime, attraverso l'antica pratica agronomica della fertirrigazione» e ciò in quanto «un'altra differenza tra imprese agricole e imprese commerciali sta nella possibilità che le prime, a differenza delle seconde, hanno di riutilizzare i propri rifiuti».

³⁶ Regolamento (UE) 2020/741, 'considerando' 11 e 12.

³⁷ All'inquinamento diretto delle acque va sommato l'impatto che l'inquinamento atmosferico ha attraverso i composti acidificanti che cadono al suolo - e nelle acque, danneggiandone gli ecosistemi - attraverso le precipitazioni anche a centinaia di chilometri di distanza dalla fonte inquinante (c.d. *Long-Range Transboundary Air Pollution* o LRTAP), con effetti perniciosi «on near-term climate change, agricultural productivity, and human health» (Dichiarazione conclusiva al G8 di Camp David, 18-19 maggio 2012). In materia fondamentale è la direttiva (UE) 2016/2284, che sancisce l'obbligo di monitoraggio dell'impatto dell'inquinamento atmosferico sugli ecosistemi, recepita in Italia con il d.lgs. n. 81/2018 e con il d.m. MASE 26 novembre 2018, n. 319, che istituisce la creazione della rete di controllo NEC (*National Emission Ceiling*). E. DI CRISTOFARO, *Focus sulle emissioni da agricoltura e allevamento, Isprambiente.gov.it*, rammentando che il settore agricolo rappresenta il 7 per cento circa delle emissioni nazionali di gas serra e il 94 per cento delle emissioni nazionali di ammoniaca, propone come misure di mitigazione interventi *sull'alimentazione animale*, con sostituzione di parte dei foraggi con concentrati e mediante diete a basso tenore proteico, sulla gestione delle deiezioni, con tecniche di riduzione delle emissioni nei ricoveri, coperture degli stocaggi e recupero di biogas nei digestori anaerobici, e *sullo spandimento di fertilizzanti*, attraverso la sostituzione dell'urea con fertilizzanti organici o con diverso tenore di azoto, in caso di impiego di fertilizzanti sintetici e, per tutte le tipologie di fertilizzanti, mediante l'adozione di tecniche di applicazione che riducano le emissioni di NH₃ e l'utilizzo di tecniche di agricoltura di precisione.

³⁸ Mentre i modelli lineari di sviluppo si basano sulla sequenza «produzione-utilizzo-smaltimento», l'economia circolare cambia completamente la visione secondo cui ciò che viene considerato uno «scarto» deve essere indirizzato allo smaltimento, mostrando invece che esso può tornare ad essere una risorsa nei modi più vari, perché può - e deve! - essere condiviso, prestato, riparato, riciclato, ricondizionato e riutilizzato il più a lungo possibile. Il concetto di economia circolare si basa sul riuso sostenibile, che consente di ridurre la pressione sulle risorse naturali; nel caso specifico, il riutilizzo delle acque reflue per usi agricoli permette di disporre di stock idrici sottratti, quanto meno parzialmente, ai fenomeni climatici, indirizzando quindi verso altri usi le acque estratte e attenuando l'impatto delle estrazioni sui corpi idrici.

gli obblighi del gestore dell'impianto di affinamento vi è l'attestazione del fatto che le acque affinate destinate a scopi irrigui in agricoltura rispettino i parametri microbiologici contenuti nell'All. 1 del regolamento nonché gli *standard* qualitativi minimi fissati dalle autorità statali competenti. Insieme alle altre parti responsabili e financo talvolta agli utilizzatori finali, il gestore dell'impianto di affinamento dovrà inoltre elaborare il piano di gestione dei rischi connessi al riutilizzo delle acque reflue, che individuerà le responsabilità di gestione dei rischi di tutti gli attori del progetto di riutilizzo.

La valutazione del regolamento ad opera della Commissione avverrà entro il 26 giugno 2028.