

## Il contesto europeo del regolamento (UE) n. 2020/741 di prossima entrata in vigore

di Maria Ambrosio

Il 26 giugno 2023 troverà applicazione il «Regolamento (UE) 2020/741 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020 recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua» (G.U. L 177 del 5 giugno 2020).

Tale regolamento è stato preceduto da un ampio ventaglio di provvedimenti in materia di gestione delle risorse idriche<sup>1</sup> ed è stato seguito dalla comunicazione della Commissione «Orientamenti a sostegno

---

<sup>1</sup> In materia si rammentano tra l'altro: direttiva 86/278/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1986, concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura; direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (G.U. L 135 del 30 maggio 1991), che all'art. 12 dispone che le acque reflue urbane «devono essere riutilizzate, ogniqualvolta ciò risulti appropriato»; direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole; direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (G.U. L 330 del 5 dicembre 1998); direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione europea in materia di acque (G.U. L 327 del 22 dicembre 2000) e che, nell'allegato VI, parte B, menziona il riutilizzo dell'acqua come una delle possibili misure supplementari per far fronte al problema della carenza idrica. Successivamente modificata dalla direttiva 2008/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa a *standard* di qualità ambientale nel settore della politica delle acque. In essa si stabilisce che entro il 2027 deve essere raggiunto un «*good quantitative status*» per le acque sotterranee, intendendo per «buono stato quantitativo» il fatto che la loro estrazione non vada ad impoverire le risorse disponibili; regolamento (UE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari (G.U. L 139 del 30 aprile 2004). Testo ripubblicato con rettifiche (G.U. L 226 del 25 giugno 2004). Le successive modifiche al regolamento (CE) n. 852/2004 sono state incorporate nel testo originale; direttiva 2006/118/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento; regolamento 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, denominato regolamento «REACH» (dall'acronimo «*Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals*») concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione relative all'impiego di sostanze chimiche; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - «Affrontare il problema della carenza idrica e della siccità nell'Unione europea» [COM (2007) 414 def. del 18 luglio 2007], in cui si approfondisce il tema dell'integrazione della pianificazione relativa alla scarsità d'acqua nei piani di gestione dei bacini idrografici, ivi compresi l'applicazione di adeguate tariffe idriche e i requisiti ecologici per i corsi fluviali. Nella gerarchia delle misure che gli Stati membri devono adottare per la gestione della carenza idrica e della siccità, viene data priorità alle misure volte al risparmio e all'uso efficiente dell'acqua. L'installazione di infrastrutture supplementari di erogazione è una *extrema ratio* una volta accantonate tutte le altre opzioni; direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, c.d. «Direttiva Quadro Rifiuti», successivamente modificata dalla direttiva 2018/851/UE. In essa viene definito un quadro giuridico comune a livello europeo per la gestione e il trattamento dei rifiuti che protegga l'ambiente e la salute umana prevenendo gli effetti nocivi della produzione e della gestione dei rifiuti; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Piano d'azione per la salvaguardia delle risorse acquatiche europee [COM (2012) 673 def., del 14 novembre 2012]; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - «L'anello mancante: piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare» [COM (2015) 614 def., del 2 dicembre 2015], in cui sono indicati gli *step* da compiere per promuovere il riutilizzo dell'acqua, tra cui l'elaborazione di una proposta legislativa per la definizione degli standard qualitativi minimi applicabili al reimpiego dell'acqua per uso irriguo e il ravvenamento delle acque sotterranee. Tale proposta è stata inclusa nel programma di lavoro della Commissione europea del 2017 e del 2018 in quanto essa contribuisce alle priorità politiche stabilite dalla Commissione per promuovere l'economia circolare, dare impulso alla modernizzazione della politica agricola comune e realizzare in ambito europeo gli obiettivi di sviluppo sostenibile contenuti nell'Agenda 2030 dell'ONU, adottata il 25 settembre 2015, con particolare riferimento all'Obiettivo 6 («Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie»), in cui si mira a dimezzare entro il 2030 la quantità di acque reflue non trattate e ad aumentarne considerevolmente il riciclaggio e il reimpiego sicuro; conclusioni del Consiglio sulle comunicazioni della Commissione in materia di economia circolare e gestione sostenibile delle risorse idriche (11902/16), in cui si prende nota dell'intenzione di affrontare la questione del riutilizzo idrico con una nuova proposta legislativa. Va infine ricordato che il Parlamento europeo

dell'applicazione del regolamento (UE) 2020/741 recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua» 2022/C 298/01 (G.U. C 298 del 5 agosto 2022).

Il cammino verso il regolamento (UE) 2020/741 ha avuto una tappa fondamentale nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua adottata dalla Commissione europea il 28 maggio 2018 nel quadro dell'attuazione del piano d'azione per l'economia circolare<sup>2</sup>.

La proposta era corredata da una estesa disamina delle considerazioni che rendevano il provvedimento indispensabile.

Un terzo del territorio dell'Unione europea, infatti, si trova in condizioni di stress idrico: i cambiamenti climatici e il *trend* di crescita del fabbisogno idrico renderanno ancora più problematico disporre di acqua qualitativamente accettabile in quantità sufficiente. Per consentire di comprendere appieno la dimensione economica del fenomeno, la Proposta rammenta che le sole perdite direttamente riconducibili alla siccità del 2003 sono stimabili in almeno 8,7 miliardi di euro<sup>3</sup>. Agli effetti immediati della siccità vanno a sommarsi le ripercussioni indirette, come la riluttanza a investire in una zona a rischio, con gravi conseguenze per le economie locali.

Le preoccupazioni delle istituzioni europee sono condivise tra l'altro dalla Banca Mondiale, che attesta come negli ultimi cinquantacinque anni le risorse idriche *pro capite* all'interno dell'Unione europea siano diminuite del 17 per cento<sup>4</sup>; il riscaldamento mondiale e i periodi siccitosi dovrebbero causare un ulteriore aggravamento della situazione per il 2030<sup>5</sup>. L'Italia, per la sua posizione geografica e situazione climatica, è tra i Paesi più colpiti: l'alternanza di periodi siccitosi e fenomeni alluvionali, che un tempo rivestiva carattere di eccezionalità, è ormai frequente. Studi di settore hanno stimato che nell'ultimo trentennio la disponibilità idrica nel nostro Paese abbia subito una contrazione del 20 per cento rispetto al periodo 1921-1950<sup>6</sup> mentre è ipotizzabile un'ulteriore imponente contrazione – fino al 40 per cento in meno di risorse – per il 2050<sup>7</sup>. Anche il WEI+ italiano (*Water Exploitation Index Plus*), definito dal rapporto su base annua tra il prelievo idrico e le risorse idriche rinnovabili, che in caso di valori superiori al 20 per cento indica una situazione di criticità delle risorse idriche, si attesta intorno al 24 per cento, con un picco nel terzo trimestre del 2019 pari al 57 per cento (e si rammenta che «*values above 40% indicate that stress is severe and freshwater use is unsustainable*»)<sup>8</sup>.

L'agricoltura dipende dall'acqua: acque di superficie, acque sotterranee, precipitazioni, acqua riciclata. In caso di precipitazioni insufficienti è l'irrigazione a tutelare la quantità e la qualità dei raccolti<sup>9</sup>. Anche se solo il 6 per cento dei terreni agricoli dell'Unione viene irrigato, tale destinazione d'uso, da sola, assorbe il 24 per cento delle risorse idriche disponibili<sup>10</sup>. Si è avuto un lieve miglioramento della situazione rispetto al 1990, quando tale percentuale si attestava intorno al 28 per cento, tuttavia nell'ultimo decennio i

---

si è espresso a favore dell'elaborazione di una normativa organica in tema di riutilizzo idrico in una risoluzione del settembre 2015 susseguente alla campagna di iniziativa popolare «Right2Water» sul diritto all'acqua e ai servizi igienici. Analoga posizione ha assunto il Comitato europeo delle regioni nel suo parere del dicembre 2016 «Un sistema efficace di gestione dell'acqua: un approccio a soluzioni innovative».

<sup>2</sup> COM (2018) 337 def.

<sup>3</sup> COM (2012) 672 def., 2.

<sup>4</sup> World Bank, *Renewable internal freshwater resources per capita (cubic meters) - European Union*, in <https://data.worldbank.org>.

<sup>5</sup> European Commission - JRC, *World Atlas of Desertification*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

<sup>6</sup> Dati forniti da Filippo Brandolini, presidente di Utilitalia, all'Agrifood Forum, Roma, 28 marzo 2023. L'intero convegno è consultabile su <https://www.youtube.com/watch?v=luMf-uXmEOg>.

<sup>7</sup> Stime comunicate da Giovanna Parmigiani, membro del consiglio direttivo dell'ANBI (Associazione nazionale consorzi di gestione e tutela del territorio e acque irrigue) all'Agrifood Forum, Roma, 28 marzo 2023. Nella stessa relazione sono stati stimati pari a 6 miliardi di euro i danni da carenza idrica per il settore agricolo nel solo 2022.

<sup>8</sup> <https://www.eea.europa.eu/ims/use-of-freshwater-resources-in-europe-1>.

<sup>9</sup> Si stima che un ettaro irrigato produca il 30 per cento in più di un ettaro non oggetto di irrigazione. Dati forniti da Giovanna Parmigiani all'Agrifood Forum, Roma, 28 marzo 2023.

<sup>10</sup> European Environment Agency, *Wise Water Framework Directive (data viewer)*, in [www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/wise-wfd](https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/wise-wfd).

progressi sono andati rallentando. L'Italia, nel complesso, ha una situazione di stress da estrazione per uso agricolo più contenuta rispetto ad altri Paesi, quali ad esempio la Spagna<sup>11</sup>.

L'agricoltura non impatta solo sulla quantità di acqua disponibile, ma anche sulla sua qualità: l'uso di fertilizzanti e pesticidi, ad esempio, ne aumenta l'inquinamento<sup>12</sup>, mentre l'estrazione idrica nelle zone costiere può aumentare la salinità delle acque sotterranee.

In Europa, complessivamente, circa un quarto del totale dell'acqua dolce estratta è utilizzata a scopo irriguo, ma tale proporzione si aggira intorno al 60 per cento nell'Europa meridionale e sudorientale<sup>13</sup>, fino a giungere all'80 per cento in taluni distretti idrografici. Fra il 1976 e il 2006 il numero di zone e di persone colpite da siccità è aumentato di quasi il 20 per cento, mentre il costo totale di tali eventi siccitosi ha raggiunto i 100 miliardi di euro<sup>14</sup>.

L'irrigazione agricola presenta quindi un altissimo potenziale per la diffusione della pratica del riutilizzo dell'acqua<sup>15</sup>, e ciò avrebbe un impatto consistente sulla riduzione della carenza idrica in Europa, il che, di converso, avrebbe conseguenze significative tanto per l'ambiente che per l'economia, salvaguardando la libera concorrenza e il buon funzionamento del mercato interno<sup>16</sup> e promuovendo l'economia circolare.

---

<sup>11</sup> Per una disamina più approfondita dei dati statistici si rinvia a European Court of Auditors, *Sustainable water use in agriculture: CAP funds more likely to promote greater rather than more efficient water use*, special report n. 20, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, 4.

<sup>12</sup> Pesticidi e fertilizzanti sono di norma idrosolubili: essi penetrano pertanto nel terreno contaminando le falde acquifere. I pesticidi - insetticidi e diserbanti - sono per lo più scarsamente biodegradabili e tendono quindi a depositarsi, e nel tempo a concentrarsi, nei corsi d'acqua distruggendone flora e fauna. I fertilizzanti chimici, invece, essendo ricchi di fosfati e nitrati, provocano il fenomeno dell'eutrofizzazione, ossia l'aumento abnorme dei nutrienti presenti nelle acque, il che, di converso, provoca l'anomala proliferazione di talune specie di piante acquatiche come le alghe, che impediscono all'acqua di assorbire la luce alterandone colore e trasparenza. L'ambiente così modificato induce una moltiplicazione accelerata dei batteri aerobi, coinvolti nella decomposizione delle alghe e che necessitano di ossigeno per vivere, i quali esauriscono - o quanto meno limitano fortemente - l'ossigeno presente ingenerando un forte stato di sofferenza (ipossia o anossia) per pesci, molluschi, crostacei.

<sup>13</sup> Le stime correnti attestano per l'Italia un utilizzo in agricoltura pari al 60 per cento delle risorse idriche, mentre il 17 per cento viene assorbito dall'industria e il 23 per cento dagli usi civili (dati tratti dalla relazione di Filippo Brandolini all'Agrifood Forum, Roma, 28 marzo 2023).

<sup>14</sup> European Court of Auditors, *op. cit.*, 2-3.

<sup>15</sup> Secondo le stime di ARERA - l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente - l'utilizzo delle acque reflue opportunamente trattate potrebbe coprire il 23 per cento del fabbisogno idrico, mentre tale dato attualmente si limita al 4 per cento. Adeguati processi di reimpiego potrebbero inoltre portare ad avere reflui ricchi di azoto e nutrienti particolarmente utili in agricoltura. Anche per questi dati si rimanda alla relazione di Filippo Brandolini all'Agrifood Forum, Roma, 28 marzo 2023.

<sup>16</sup> Una approfondita disamina del tema forma oggetto di una ricerca della Commissione, che, ancorché di qualche anno fa, risulta di grande utilità per la ricostruzione delle misure sviluppate in materia di riutilizzo idrico. In essa si stimava che nel 2015 il riutilizzo delle acque reflue in ambito europeo si attestasse intorno ai 1.100 milioni di m<sup>3</sup>, pari allo 0,4 per cento dell'estrazione di acqua dolce. Per maggiori dettagli si rinvia a *EU-level instruments on water reuse. Final report to support the Commission's Impact Assessment*, Luxembourg, Publication Office of the European Union, October 2016, 17.