

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua (programma evolutivo)»

[COM(2018) 337 final]

(2019/C 110/18)

Relatore: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Consultazione	Parlamento europeo, 2.7.2018
	Consiglio, 26.6.2018
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Decisione dell'Ufficio di presidenza	19.9.2017
Sezione competente	Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente
Adozione in sezione	27.11.2018
Adozione in sessione plenaria	12.12.2018
Sessione plenaria n.	539
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	140/1/0

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. L'iniziativa della Commissione che forma oggetto del presente parere è tempestiva e molto positiva. Il regolamento proposto darà un grande impulso allo sviluppo di ulteriori risorse idriche sicure per l'irrigazione agricola — acque che possono essere trattate in modo tale da poter essere utilizzate in modo sicuro in agricoltura e, ove opportuno, in modo tale da conservare un contenuto significativo di nutrienti utili nonché di materiale organico idoneo che arricchisca il suolo.

1.2. Il valore aggiunto di tale iniziativa consisterà in primo luogo nell'alleviare la pressione sulle fonti di acqua potabile, come anche nell'agevolare gli investimenti pubblici e privati nella creazione di queste risorse idriche supplementari. Le relative infrastrutture, separate e dedicate, di trattamento e approvvigionamento per uso agricolo andranno ad aggiungersi alle fonti e alle infrastrutture di approvvigionamento esistenti, le quali erogano servizi essenziali gestiti, a seconda dello Stato membro, da imprese statali, comunali o private.

1.3. Il CESE accoglie con favore il regolamento proposto in quanto utile complemento ai fini della realizzazione delle intenzioni della direttiva quadro sulle acque ma anche in quanto contributo all'attuazione del pacchetto sull'economia circolare. Tale regolamento, infatti, promuoverà un uso più sostenibile delle risorse idriche esistenti e accrescerà la fiducia dei consumatori nella sicurezza dei prodotti agricoli interessati.

1.4. Ad oggi i consumatori non sono consapevoli del fatto che le norme in materia di riutilizzo dell'acqua variano da uno Stato membro all'altro, e molti di loro ignorano altresì che le acque depurate sono ampiamente utilizzate per l'irrigazione. Dato il suo approccio coerente, basato su solide consulenze scientifiche, il regolamento proposto può essere considerato come una pietra di fondazione necessaria della politica di sicurezza alimentare.

1.5. Contrariamente a ciò che il titolo generale del regolamento potrebbe indurre a ritenere, nella sostanza la normativa proposta è strettamente incentrata sul riutilizzo delle acque reflue urbane a scopi irrigui. Il CESE raccomanda pertanto di esplicitare meglio questo orientamento, pur menzionato nella nota introduttiva alla proposta, onde ridurre al minimo i timori che il regolamento ignori le opportunità di riutilizzo dell'acqua per scopi industriali e domestici.

1.6. Il potenziale del riutilizzo dell'acqua per il ravvenamento delle falde acquifere, pur non rientrando nell'ambito di applicazione del regolamento, rimane comunque oggetto di interesse, anche se occorrerebbe intraprendere ulteriori analisi tecniche per risolvere i complessi problemi individuati nella valutazione d'impatto.

1.7. Il Comitato raccomanda che in tutti gli Stati membri siano garantiti un controllo efficace delle risorse idriche, l'assunzione attiva di responsabilità e un sistema che assicuri il rispetto delle norme, condizioni necessarie affinché il regolamento proposto produca il massimo impatto perseguito. In particolare, i divieti di estrazione illegale di acqua devono essere fatti rispettare in maniera più sistematica.

1.8. Vi sono validi argomenti economici a sostegno della necessità di effettuare gli investimenti in conto capitale che occorrono per creare le infrastrutture necessarie per il riutilizzo dell'acqua, ma la realizzazione di tale infrastruttura andrebbe finanziata con l'ausilio dei fondi strutturali e in primo luogo del Fondo di sviluppo rurale e del Fondo di coesione.

1.9. Anche se si prevede che gli effetti sulla concorrenza con le importazioni dai paesi terzi saranno neutri, il CESE esorta la Commissione a cogliere, insieme all'Autorità europea per la sicurezza alimentare, l'opportunità offerta da questa evoluzione della normativa a livello europeo per rafforzare la posizione dell'UE nelle discussioni sull'adozione di norme internazionali in materia di riutilizzo dell'acqua, in modo che anche i prodotti importati da paesi terzi debbano conformarsi. Il CESE ha regolarmente sostenuto la necessità di norme internazionali coerenti per il settore agricolo, e il regolamento in esame può costituire un punto di riferimento su scala mondiale in materia di riutilizzo dell'acqua⁽¹⁾.

2. Introduzione

2.1. A causa dei cambiamenti climatici e dell'aumento della domanda, molte parti dell'UE stanno già sperimentando situazioni di stress idrico⁽²⁾, con problemi di penuria e scarsa qualità dell'acqua che colpiscono già un terzo del territorio dell'UE in tutto il corso dell'anno⁽³⁾. Il Comitato ha già evidenziato tali preoccupazioni in una serie di pareri, sollecitando maggiori investimenti nel trattamento delle acque reflue per il riutilizzo e facendo notare che ormai la chiusura del ciclo dell'acqua non sembra più un obiettivo realistico⁽⁴⁾. Gran parte delle risorse idriche è utilizzata per l'irrigazione delle colture, in particolare negli Stati membri meridionali, la cui economia riceve un contributo significativo dalla produzione agricola. L'intenzione alla base del regolamento proposto non è quella di estendere la superficie irrigua attuale bensì quella di utilizzare le risorse idriche esistenti in modo più sicuro ed efficiente.

2.2. Mantenere la fiducia dei consumatori nei prodotti alimentari e nel sistema di norme e di controlli che ne garantisce la sicurezza è, comprensibilmente, una delle maggiori priorità dell'Unione. Il regolamento proposto aumenterà la certezza del diritto in questo campo, in cui attualmente le norme variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. L'applicazione del regolamento potrebbe incrementare di 4,9 miliardi di metri cubi all'anno l'acqua disponibile per l'irrigazione, riducendo nel complesso lo stress idrico di oltre il 5%. Le nuove norme garantiranno la sicurezza dell'acqua depurata e un elevato livello di tutela della salute umana e animale e dell'ambiente.

2.3. Si può affermare che il regolamento proposto rafforzi l'economia circolare, migliori la sicurezza alimentare dell'UE e contribuisca alla salute pubblica. Esso risponde direttamente alla necessità di fissare requisiti minimi armonizzati per la qualità dell'acqua depurata, gran parte della quale è utilizzata per l'agricoltura; assicura una maggiore trasparenza obbligando a mettere online a disposizione del pubblico informazioni adeguate e aggiornate in merito al riutilizzo dell'acqua; contribuisce inoltre alla realizzazione, da parte dell'UE, degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) e in particolare dell'OSS n. 6 sull'acqua pulita e i servizi igienici; e integra la proposta della Commissione per una nuova politica agricola comune, contribuendo a una migliore gestione delle risorse idriche in agricoltura con il far sì che gli agricoltori abbiano accesso a un approvvigionamento idrico più sostenibile.

2.4. Va osservato che il regolamento proposto è presentato nel quadro di un programma evolutivo e che, nel lungo termine, l'intenzione è quella di prendere in considerazione anche altri ambiti di riutilizzo dell'acqua. Detto ciò, il particolare regolamento in esame ha un oggetto molto specifico e si occupa quasi esclusivamente del trattamento di acque reflue urbane già depurate in modo tale da poter essere utilizzate in varie forme di irrigazione agricola. Il riutilizzo ad uso domestico e industriale, infatti, non rientra nell'ambito di applicazione di tale regolamento e, in certa misura, è già contemplato in altri atti normativi — ad esempio nella direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, attualmente in corso di revisione⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Parere del CESE sul tema *Il ruolo dell'agricoltura negli accordi commerciali multilaterali, bilaterali e regionali alla luce della riunione ministeriale dell'OMC a Nairobi*, punto 4.3 GU C 173 del 31.5.2017, pag. 20.

⁽²⁾ Lo stress idrico ha luogo quando la domanda idrica supera la quantità di acqua disponibile in un certo periodo o quando la scarsa qualità dell'acqua ne restringe l'utilizzo.

⁽³⁾ COM(2012) 672 final.

⁽⁴⁾ Parere del CESE in merito al *Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee*, GU C 327 del 12.11.2013, pag. 93.

⁽⁵⁾ Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (GU L 135 del 30.5.1991, pag. 40).

3. Sintesi della proposta della Commissione

3.1. Il regolamento proposto rispecchia una più generale filosofia di gestione integrata delle risorse idriche volta ad affrontare efficacemente il grave e crescente problema dello stress idrico in tutta l'Unione europea. Accanto alle misure volte a risparmiare le risorse idriche e a utilizzarle in modo efficiente, anche il ricorso alle acque reflue urbane trattate da impianti di depurazione può recare un utile contributo, fornendo una soluzione alternativa affidabile al problema dell'approvvigionamento idrico.

3.2. Il riutilizzo dell'acqua produce in genere un minore impatto ambientale rispetto ad altre opzioni di approvvigionamento e può offrire una serie di vantaggi sul piano ambientale, economico e sociale. Il regolamento si concentra sul riutilizzo dell'acqua per l'irrigazione agricola, che rappresenta attualmente circa un quarto del totale dell'acqua dolce prelevata in tutta l'UE.

3.3. Oltre che agli Stati membri, il regolamento sarà direttamente applicabile agli operatori del settore, stimolando così, almeno potenzialmente, lo sviluppo e l'adozione delle tecnologie ambientali. La normativa in esame fissa requisiti minimi in materia di qualità dell'acqua depurata e di monitoraggio, assegna compiti cruciali di gestione dei rischi e introduce un approccio armonizzato per il riutilizzo dell'acqua per l'irrigazione in tutta l'UE. In particolare, il regolamento proposto:

3.3.1. stabilisce requisiti minimi («prescrizioni minime») in materia di qualità delle acque depurate e di monitoraggio, e in particolare prescrizioni relative agli agenti patogeni (ad esempio, riguardo ai livelli di batteri *E. coli*) e ai controlli di routine e di validazione, così da garantire che le acque depurate prodotte conformemente al regolamento siano sicure ai fini dell'uso irriguo;

3.3.2. per aggiungere un livello di protezione ulteriore rispetto a quello garantito dalle prescrizioni minime, assegna dei compiti cruciali in materia di gestione dei rischi, che consistono nell'individuazione di qualsiasi rischio supplementare da affrontare per garantire la sicurezza del riutilizzo dell'acqua. Ciò implica innanzitutto che, per ottenere dall'autorità competente l'autorizzazione a erogare le acque depurate, il gestore dell'impianto di depurazione dovrà presentare un piano di gestione dei rischi connessi al riutilizzo dell'acqua, e che l'autorizzazione sarà sottoposta a riesame almeno ogni cinque anni;

3.3.3. garantisce maggiore trasparenza, grazie a nuove norme che impongono di mettere online a disposizione dei cittadini informazioni, di facile comprensione e reperibilità, sulle pratiche di riutilizzo dell'acqua nello Stato membro di interesse. È prevista l'adozione di un atto di esecuzione che stabilisca norme dettagliate riguardanti il formato e le modalità di presentazione delle informazioni da fornire.

3.4. Si prevede che gli Stati membri metteranno a punto serie di dati contenenti informazioni in materia di riutilizzo dell'acqua con il sostegno dell'Agenzia europea dell'ambiente, la quale fornirà periodicamente alla Commissione un quadro generale dell'attuazione del regolamento a livello dell'UE. La prima valutazione è prevista per il sesto anno dopo l'entrata in vigore del regolamento.

3.5. Va sottolineato che il regolamento proposto non impone affatto agli Stati membri di depurare le acque reflue affinché possano essere riutilizzate per l'irrigazione. Il suo obiettivo principale, infatti, è infondere nell'ampio spettro di parti interessate (autorità competenti per le risorse idriche, agricoltori, investitori e consumatori) la fiducia che, nell'erogazione delle acque destinate ad uso irriguo, siano state applicate in maniera sistematica le più rigorose norme di sicurezza. Ciò costituirà un notevole progresso rispetto alla pratica attuale.

3.6. La valutazione d'impatto, come anche la documentazione di ricerca a sostegno, contengono un'analisi dettagliata di una serie di questioni tecniche, in particolare riguardo all'accertamento, alle norme di sicurezza e ai parametri di soglia.

4. Osservazioni generali

4.1. Il Comitato sostiene con convinzione il regolamento in esame, ritenendo che contribuisca ad attenuare le pressioni derivanti dai cambiamenti climatici e rappresenti un utile complemento all'attuazione della direttiva quadro sulle acque e più in generale dell'economia circolare. Al riguardo richiama gli esempi positivi di ampissimo riutilizzo dell'acqua associato alla produzione agricola che si registrano in particolare a Cipro e in Israele, paesi in cui attualmente quasi il 90 % delle acque reflue trattate viene riutilizzato. Peraltro, il CESE si chiede se il regolamento sul riutilizzo dell'acqua non avrebbe dovuto tener conto anche della questione del recupero del calore dall'acqua prima del conferimento di questa nell'impianto di trattamento. Dispositivi per il recupero del calore dovrebbero infatti essere installati nelle case mono- e plurifamiliari, nelle piscine e negli alberghi.

4.2. Il regolamento proposto riconosce che, nella gerarchia della gestione dell'acqua, hanno la preminenza le misure volte al risparmio e all'uso efficiente delle risorse idriche: l'opzione volontaria del riutilizzo sarà scelta soltanto qualora sia pertinente, sicura ed efficiente sotto il profilo dei costi. Per il riutilizzo delle acque depurate per l'irrigazione vi è ancora un

marginare considerevole, in particolare in alcuni Stati membri meridionali dell'UE, nei quali solo una modesta percentuale di acque reflue viene riutilizzata (ad esempio il 5 % in Italia e in Grecia e il 12 % in Spagna); è quindi incoraggiante che oggi tale riutilizzo sia in costante aumento.

4.3. Il CESE osserva che il regolamento proposto mira a introdurre un'impostazione uniforme per quanto riguarda le norme in materia di qualità dell'acqua da riutilizzare. Attualmente, infatti, tale uniformità manca del tutto. I consumatori sono di norma all'oscuro delle grandi differenze esistenti tra gli Stati membri per quanto attiene alla qualità delle acque riutilizzate per l'irrigazione. Un unico insieme di norme minime incoraggerà tale riutilizzo e i relativi investimenti, oltre a garantire ai consumatori una maggiore sicurezza in termini di salute pubblica.

4.4. Il Comitato osserva inoltre che adesso, con il regolamento in esame (e segnatamente con l'allegato 2), si dà risposta alle preoccupazioni riguardanti gli agenti patogeni e i contaminanti, i sottoprodotti di disinfezione e la resistenza agli antibiotici, sulla base della relazione tecnica del Centro comune di ricerca che analizza nei minimi dettagli la gestione dei rischi sanitari e ambientali connessi al riutilizzo dell'acqua per l'irrigazione agricola⁽⁶⁾. Questo dovrebbe garantire, in relazione a ogni singolo progetto, la tutela dei suoli e delle acque sotterranee e la salubrità dell'acqua potabile e dei prodotti alimentari.

4.5. Esistono molte situazioni in cui le risorse idriche convenzionali vengono in genere erogate a un prezzo eccessivamente basso, che non rispecchia i costi ambientali e quelli delle risorse stesse. Inoltre, sono tuttora numerose le captazioni illegali di acqua, sia dai fiumi che attraverso pozzi privati. Affinché il regolamento in esame produca il massimo impatto perseguito, è necessario che in tutti gli Stati membri siano garantiti un controllo efficace delle risorse idriche, l'assunzione attiva di responsabilità e un sistema che assicuri il rispetto delle norme.

4.6. Il regolamento proposto stabilisce una procedura di autorizzazione ben precisa per i progetti di riutilizzo dell'acqua. Ciò dovrebbe contribuire a una chiara ripartizione delle responsabilità tra i diversi attori coinvolti nel ciclo dell'acqua in relazione al riutilizzo di tale risorsa.

4.7. Il Comitato apprezza l'opportunità offerta dal regolamento, che incoraggia la progettazione di nuovi impianti di depurazione, o l'adeguamento di quelli esistenti, in un modo tale da facilitare la «fertirrigazione», ossia il mantenimento nell'acqua depurata (nel debito rispetto delle norme di sicurezza) di sostanze utili che, nel corso dell'uso domestico e industriale, sono entrate nel ciclo idrico: fertilizzanti solubili come l'azoto e il fosforo e sostanze organiche atte ad arricchire il suolo. Questi benefici supplementari vanno comunque considerati secondari rispetto al vantaggio principale, costituito dal fatto di rendere disponibili nuove risorse idriche mediante il riutilizzo.

5. Osservazioni particolari

5.1. Va osservato che il termine «riutilizzo dell'acqua» si riferisce all'impiego di acqua derivante da acque reflue (principalmente urbane) che, una volta depurata, raggiunge un livello qualitativo adeguato per l'uso previsto.

5.2. L'obiettivo del regolamento in esame è in primo luogo quello di garantire la qualità e la sicurezza del riutilizzo dell'acqua proveniente da impianti di depurazione delle acque reflue urbane; la proposta non si occupa della regolamentazione dell'acqua potabile né contiene misure direttamente rivolte a rendere più efficiente l'uso delle risorse idriche. Tuttavia, il Comitato osserva che, rispetto ad altre opzioni, il trattamento efficace delle acque reflue e il loro riutilizzo apportano notevoli benefici per l'ambiente. Ad esempio, nel 2017 la siccità ha comportato per il settore agricolo italiano una perdita stimata in 2 miliardi di EUR — una cifra che è probabilmente destinata a salire anche nel resto dell'UE per effetto delle condizioni meteorologiche estreme verificatesi in molti Stati membri nell'estate del 2018. Tuttavia, si calcola che il riutilizzo dell'acqua potrebbe coprire il 47 % dell'intero fabbisogno irriguo italiano, mentre attualmente tale opzione è utilizzata soltanto in misura assai limitata.

5.3. Benché le potenzialità di utilizzo dell'acqua depurata per l'irrigazione agricola siano presenti in misura preponderante negli Stati membri meridionali, l'impulso tecnico e operativo impresso dal nuovo regolamento apporterà benefici in tutta l'Unione europea.

⁽⁶⁾ L. Alcalde-Sanz e B.M. Gawlik, Minimum quality requirements for water reuse in agricultural irrigation and aquifer recharge — Towards a legal instrument on water reuse at EU level, Centro comune di ricerca, 2017.

5.4. La responsabilità di garantire il rispetto degli standard di sicurezza alimentare, che in generale sono stabiliti dall'UE con riferimento al regolamento che stabilisce i principi generali della legislazione alimentare, incombe, come è opportuno che sia, agli Stati membri. Il regolamento proposto garantirà che, laddove l'acqua viene riutilizzata per l'irrigazione di colture alimentari, la sicurezza dei consumatori sia prioritaria. Anche i prodotti agricoli importati da paesi terzi devono essere conformi alle norme di sicurezza alimentare dell'UE, sebbene ad oggi non esistano requisiti specifici concernenti le pratiche di irrigazione in paesi terzi. Si sostiene che norme comuni europee possano fungere da modello per i paesi terzi, e in particolare per i partner commerciali bilaterali dell'UE, ma ciò sarà oggetto di negoziati a livello internazionale. Le acque reflue (sia trattate che non trattate) sono ormai utilizzate in misura significativa per l'irrigazione in ogni parte del mondo, compresi molti paesi dai quali l'UE importa prodotti agricoli.

Bruxelles, 12 dicembre 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Luca JAHIER
