

**QUALITA' DELLE ACQUE DESTINATE AL
CONSUMO UMANO**
**Un breve compendio della legislazione vigente in
Europa**

Vincenzo Riganti
Università di Pavia
riganti@unipv.it

Va premesso che la normativa dell'Unione Europea sulle acque destinate al consumo umano non può essere disgiunta dalla normativa generale sulle acque reflue, sulle acque sotterranee e più in generale sugli ecosistemi acquatici; non mancano neppure rapporti con la normativa sulle sostanze pericolose e con il regolamento REACH.

E' ormai acquisita la coscienza delle connessioni e delle reciproche incidenze che determinano l'impossibilità di pervenire a risultati utili attraverso interventi in un solo settore. Tuttavia, la ristrettezza del tempo costringe a effettuare una scelta che privilegi gli aspetti concettuali delle varie disposizioni comunitarie in materia, lasciando agli altri interventi gli aspetti tecnici meritevoli di maggiore approfondimento.

Sono sicuramente acque destinate al consumo umano le **acque minerali naturali**, che l'Europa ha regolamentato principalmente attraverso tre direttive:

Direttiva 80/777/CEE del Consiglio del 15 luglio 1980. In materia di ravvicinamento delle legislazioni degli stati membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali.

Direttiva 96/70/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28/ottobre/1996. Che modifica la direttiva 80/777/CEE del Consiglio in materia di riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali.

Direttiva 2003/40/CE della Commissione del 16 maggio 2003. Che determina l'elenco, i limiti di concentrazione e le indicazioni di etichettatura per i componenti delle acque minerali naturali, nonché le condizioni d'utilizzazione dell'aria arricchita di ozono per il trattamento delle acque minerali e delle acque sorgive.

La direttiva del 1980 dà la seguente **definizione**:

1. Per "acqua minerale naturale" si intende, ai sensi dell'articolo 5, un'acqua batteriologicamente pura, la quale abbia per origine una falda o un giacimento sotterranei e provenga da una sorgente con una o più emergenze naturali o perforate.

L'acqua minerale naturale **si distingue nettamente dall'acqua ordinaria da bere**:

- a) per la sua natura, caratterizzata dal tenore in minerali, oligoelementi o altri costituenti ed eventualmente per taluni suoi effetti;
- b) per la sua purezza originaria

La direttiva non si applica:

- alle acque che sono dei **medicinali** ai sensi della direttiva **65/65/CEE**;
- alle acque minerali naturali **utilizzate a fini curativi alla sorgente** negli stabilimenti termali o idrotermali.

Va sottolineato che l'utilizzazione di una sorgente d'acqua minerale naturale è subordinata all'**autorizzazione** dell'autorità responsabile del paese in cui l'acqua è stata estratta.

La direttiva del 1996, nell'integrare e modificare le disposizioni tecniche relative all'acqua minerale naturale, introduce altresì la definizione di **acqua di sorgente, tipologia diffusa in diversi Stati e fino ad allora non prevista nella normativa europea.**

Il termine "acqua di sorgente" è riservato alle acque destinate al consumo umano, allo stato naturale e imbottigliate alla sorgente, sempreché soddisfino le condizioni di utilizzazione previste nella direttiva; viene precisato esplicitamente che si tratta di acque destinate al consumo umano.

La direttiva del 2003 riconosce che le **differenze esistenti tra le legislazioni dei vari Stati sulle acque minerali ostacolano la libera circolazione** delle acque minerali naturali, dando luogo a distorsioni della concorrenza, ed hanno, conseguentemente, una diretta incidenza sull'attuazione e sul funzionamento del mercato comune; questi ostacoli possono essere eliminati sia in forza dell'obbligo che incombe a ciascuno Stato membro di ammettere sul proprio territorio la vendita delle acque minerali naturali riconosciute come tali da ciascuno degli altri Stati membri, sia in forza dell'emanazione di **norme comuni** specie per quanto concerne i requisiti necessari sotto il profilo batteriologico ed i requisiti per l'utilizzazione di denominazioni particolari per determinate acque minerali. Detta quindi tali requisiti unificanti, pur **senza risolvere l'incertezza definitoria di base**.

La **direttiva 2000/60/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, che **istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque**, non manca di prendere in considerazione esplicitamente le acque destinate al consumo umano. Già nei Considerando la direttiva afferma che **gli Stati membri dovrebbero designare le acque usate per la produzione di acqua potabile**, garantendo il rispetto della direttiva 80/778/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano.

L'art. 7 recita:

Acque utilizzate per l'estrazione di acqua potabile

*1. All'interno di ciascun distretto idrografico gli Stati membri **individuano**:*

- tutti i corpi idrici utilizzati per l'estrazione di acque destinate al consumo umano che forniscono in media oltre 10 m³ al giorno o servono più di 50 persone, e*
- i corpi idrici destinati a tale uso futuro.*

*Gli Stati membri provvedono al **monitoraggio**, a norma dell'allegato V, dei corpi idrici che, in base all'allegato V, forniscono in media oltre 100 m³ al giorno.*

2. Per ciascuno dei corpi idrici **individuati** a norma del paragrafo 1, gli Stati membri, oltre a conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 4 attenendosi ai requisiti prescritti dalla presente direttiva per i corpi idrici superficiali, compresi gli **standard di qualità** fissati a livello comunitario a norma dell'articolo 16, provvedono a che, secondo il regime di trattamento delle acque applicato e conformemente alla normativa comunitaria, l'acqua risultante soddisfi **i requisiti di cui alla direttiva 80/778/CEE, modificata dalla direttiva 98/83/CE.**

3. Gli Stati membri provvedono alla necessaria **protezione** dei corpi idrici individuati al fine di impedire il peggioramento della loro qualità per ridurre il livello della depurazione necessaria alla produzione di acqua potabile. Gli Stati membri possono definire **zone di salvaguardia** per tali corpi idrici.

Per quanto riguarda **l'impatto delle attività umane sui corpi idrici sotterranei in relazione agli usi idropotabili**, la direttiva 2000/60/CE detta disposizioni che riprendono quelle relative alla **riduzione dell'inquinamento provocato da sostanze pericolose**, di cui alla direttiva 76/464/CEE; ma per una più puntuale normativa riguardante le acque destinate al consumo umano bisognerà attendere la **direttiva 2006/118/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento.

La direttiva istituisce misure specifiche per **prevenire e controllare l'inquinamento delle acque sotterranee**. Queste misure comprendono in particolare, criteri per valutare il buono stato chimico delle acque sotterranee e criteri per individuare e invertire le tendenze significative e durature all'aumento e per determinare i punti di partenza per le inversioni di tendenza.

La direttiva inoltre integra le disposizioni intese a prevenire o limitare le immissioni di inquinanti nelle acque sotterranee, già previste nella direttiva 2000/60/CE e mira a **prevenire il deterioramento** dello stato di tutti i corpi idrici sotterranei.

*La direttiva specifica sulle acque destinate al consumo umano:
direttiva 98/83/CE*

La **direttiva 98/83/CE** del Consiglio del 3 novembre 1998, preso atto della necessità di adeguare al progresso scientifico e tecnologico la direttiva 80/778/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, si propone l'obiettivo di **proteggere la salute umana** dagli effetti negativi derivanti dalla contaminazione delle acque destinate al consumo umano, garantendone la salubrità e la pulizia. Più specificamente, gli Stati membri devono curare che l'acqua potabile:

- non contenga una concentrazione di **microrganismi, parassiti o altre sostanze** che rappresentino un potenziale pericolo per la salute umana;
- soddisfi i **requisiti minimi** (parametri microbiologici, chimici e relativi alla radioattività) stabiliti dalla direttiva.

La direttiva contiene e implementa una serie di importanti principi.

Sul **principio di sussidiarietà**, la direttiva riconosce che le diversità naturali e socio-economiche fra le regioni dell'Unione richiedono che la maggior parte delle decisioni in materia di controllo, analisi e adozione di misure in caso di inosservanza delle norme sia adottata a livello locale, regionale o nazionale; ma fa salve le decisioni della Comunità sul quadro legislativo, regolamentare e amministrativo contemplato nella direttiva. Il che significa che **l'intervento comunitario è concentrato sull'osservanza di parametri essenziali di qualità e salute**, ma lascia agli Stati membri la facoltà di prevedere altri parametri, qualora lo ritengano opportuno o meglio qualora ciò sia necessario per tutelare la salute umana nei loro territori.

In precedenza, nel nostro paese il rispetto dei limiti era previsto al contatore delle utenze, per cui non si teneva conto dell'eventuale deterioramento determinato dalla rete idrica interna agli edifici. Questo pone il problema della responsabilità del proprietario o gestore dell'edificio in cui avviene il consumo.

La direttiva riconosce la necessità di **includere le acque utilizzate nell'industria alimentare**, tranne qualora si possa determinare che la loro utilizzazione non incide sulla salubrità del prodotto finale.

I valori parametrici fissati dalla UE si basano sulle conoscenze scientifiche disponibili; ma si è altresì tenuto conto del **principio di precauzione**. Inoltre i valori sono stati scelti al fine di garantire che le acque destinate al consumo umano possano essere consumate in condizioni di sicurezza **nell'intero arco della vita**.

E' importante la decisione di imporre che valori parametrici siano rispettati nel **punto in cui le acque destinate al consumo umano sono messe a disposizione del consumatore**.

Tra i valori parametrici, ve ne sono alcuni denominati **parametri indicatori**. **In caso di inosservanza** di un parametro avente la funzione di indicatore, lo Stato membro interessato deve esaminare se detta inosservanza comporti **rischi per la salute umana; si dovrebbero adottare provvedimenti correttivi per ripristinare la qualità delle acque se ciò è necessario al fine di tutelare la salute umana**. Questa norma sottolinea la competenza degli organi sanitari, che non sono più tenuti a un automatismo di intervento in tutti i casi di superamento di un valore parametrico, ma devono effettuare una specifica valutazione rischi/benefici.

La preparazione o distribuzione di acque destinate al consumo umano può richiedere l'utilizzazione di talune **sostanze o materiali, quali quelli per i processi di trattamento e quelli utilizzati per la distribuzione**. Occorrono quindi norme per disciplinarne l'uso onde evitare possibili effetti pregiudizievoli alla salute umana. Tra queste norme ricordiamo innanzitutto quelle relative ai materiali e gli oggetti che possono essere utilizzati negli impianti fissi di captazione, trattamento, adduzione e distribuzione delle acque destinate al consumo umano, adottate in Italia con decreto del Ministero della salute 6 aprile 2004, n. 174 in specifica attuazione di quanto previsto dalla **direttiva 98/83/CEE, all'art. 10** .

Ma adottate anche con riferimento alla direttiva 98/34/CE, come modificata dalla direttiva 98/48/CE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e regole tecniche. Per quanto riguarda i **prodotti chimici utilizzati nei trattamenti, il riferimento normativo di base è la direttiva 93/38/CEE** del Consiglio del 14 giugno 1993 che coordina le **procedure di appalto** degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni , la quale, all'articolo 18, stabilisce che:

- 1. Gli enti aggiudicatori inseriscono **specifiche tecniche** nei documenti generali o nel capitolato d'oneri di ciascun appalto.*
- 2. Le specifiche tecniche sono definite facendo **riferimento a specifiche europee** allorchè esistono.*

3. In assenza di specifiche europee le specifiche tecniche dovrebbero per quanto possibile essere definite in riferimento ad altre norme in uso nella Comunità

*4. Gli enti aggiudicatori definiscono le specifiche supplementari necessarie a completare le specifiche europee o le altre norme. A tal fine accordano una preferenza alle specifiche che indicano **requisiti di rendimento piuttosto che caratteristiche concettuali o descrittive**, a meno che, per ragioni obiettive, essi non ritengano inappropriato all'esecuzione dell'appalto il ricorso alle suddette specifiche.*

In attuazione, il **Comitato Tecnico 164 del CEN ha predisposto un certo numero di norme**, alcune delle quali sono state recepite dal CEN e pubblicate.

Ne citiamo solo alcune: EN 1017:2008 (Chemicals used for treatment of water intended for human consumption - Half-burnt dolomite), EN 1018:2006 (Chemicals used for treatment of water intended for human consumption - Calcium carbonate), EN 1201:2005 (Chemicals used for treatment of water intended for human consumption - Potassium dihydrogen orthophosphate), EN 881:2004 (Chemicals used for treatment of water intended for human consumption - Aluminium chloride (monomeric), aluminium chloride hydroxide (monomeric) and aluminium chloride hydroxide sulfate (monomeric)), EN 878:2004 (Chemicals used for treatment of water intended for human consumption - Aluminium sulfate), ecc. In alcuni Stati della UE questi standard sono già diventati standard nazionali: per es., EN 887:2004 è stato adottato in Estonia come Estonian standard EVS-EN 887:2005.

Un'altra osservazione riguarda le **metodiche analitiche di controllo**. In generale, venivano adottate le metodiche descritte negli Standard Methods for the Examination of Water and Wastewater statunitensi; in molti casi però si adottavano metodiche previste in norme nazionali o metodiche proprietarie. La direttiva 98/83/CE non ha fatto una scelta di metodi, bensì ha dettato un **criterio generale**. Essa prescrive che i campioni vengano prelevati in modo tale da essere **rappresentativi della qualità delle acque consumate nel corso dell'anno** e che le analisi chimiche siano effettuate con metodi che, di massima, assicurino **l'esattezza in % del valore di parametro, la precisione in % del valore di parametro e il limite di rilevazione in % del valore di parametro** indicati nell'allegato III alla direttiva stessa.

Valori che non sempre possono essere rispettati, soprattutto per quanto riguarda i microinquinanti che già devono essere oggetto di determinazione o che lo saranno in futuro.

Difatti la direttiva afferma che, pur non esistendo attualmente sufficienti certezze su cui basarsi per fissare valori parametrici a livello comunitario per i **prodotti chimici nocivi per il sistema endocrino**, è sempre più forte la preoccupazione per il loro potenziale impatto sugli esseri umani; per cui potrà essere necessaria la loro determinazione analitica.

La direttiva 98/83/CE è anche esplicitamente richiamata dalla recentissima **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**, recante modifica e successiva abrogazione delle precedenti direttive del consiglio in materia, nonché modifica della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che ridisegna il quadro delle sostanze pericolose.

Per quanto riguarda i parametri biologici, il riferimento è, quando possibile, ai metodi CEN/ISO.

Un'ultima considerazione va fatta sulla **posizione della Unione Europea nei confronti dell'acqua**. La direttiva quadro afferma che **"L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale"**.

Intervenendo all'EXPO di Saragozza 2008 un alto esponente della UE ha dichiarato che l'acqua, come l'aria che respiriamo, non può essere considerata un prodotto commerciale. Alcuni studi mostrano che una corretta politica dei prezzi, basata su un calcolo preciso dei consumi, è un ottimo incentivo per un uso razionale e sostenibile di questa preziosa risorsa. La Direttiva quadro chiede a tutti gli Stati membri di porre in essere una **politica tariffaria fondata sul principio chi inquina paga, operando una chiara distinzione tra le diverse categorie di utenti**. Il testo della Direttiva sancisce inoltre il **diritto universale ad una fornitura di base**.

Al recente Forum Internazionale dell'Acqua svoltosi a Istanbul nel marzo 2009, dopo una settimana di discussioni non c'è stato accordo: l'acqua non è un diritto ma soltanto un bisogno fondamentale.

Il dibattito è aperto e non è un dibattito solo filosofico: le sue implicazioni sono etiche, politiche, sociali, economiche.

Nel frattempo, l'UE ha in corso un processo di revisione della direttiva 98/83/CE. Ma su questo, altri interverrà, nel corso del convegno.