



Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO concernente il trattamento delle acque reflue urbane (rifusione)

- **Codice della proposta:** COM(2022) 541 final del 31/10/2022
- **Codice interistituzionale:** 2022/0345(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

Premessa: finalità e contesto

Inquadramento e contesto

La Commissione europea ha adottato, lo scorso 26 ottobre, il pacchetto “*Zero pollution*” di proposte volte ad aggiornare le Direttive sulla qualità dell'aria, sul trattamento delle acque reflue urbane nonché sulle acque superficiali e sotterranee, insieme agli standard di qualità ambientale. Tale pacchetto contiene, tra le altre cose, la proposta di revisione della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane.

Il pacchetto di proposte si inserisce nel quadro del Green Deal europeo, che richiede un impegno da parte dell'UE a monitorare, segnalare, prevenire e porre rimedio in modo più efficace all'inquinamento atmosferico, idrico, del suolo e dei prodotti di consumo. Parte integrante del Green Deal europeo è il Piano di azione inquinamento zero, il cui obiettivo è trasversale e contribuisce all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e integra l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, in sinergia con gli obiettivi dell'economia pulita e circolare e del ripristino della biodiversità.

Quadro normativo

La direttiva 271/1991 sul trattamento delle acque reflue urbane ha il suo fondamento giuridico nell'articolo 191, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), secondo

cui *"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'"*. È nell'ottica del perseguimento di tali obiettivi che l'azione in materia di gestione delle acque reflue deve pertanto essere intrapresa. Ed è in questo contesto che la predetta Direttiva si pone finalità di protezione dell'ambiente rispetto alle ripercussioni negative provocate dagli scarichi di acque reflue da fonti urbane e settori specifici. Al riguardo, una valutazione REFIT della direttiva, condotta dai servizi della Commissione SWD e conclusa nel 2019, ha confermato che l'attuazione della direttiva 271/1991 ha comportato una notevole riduzione delle emissioni inquinanti e gli effetti sulla qualità di laghi, fiumi e mari dell'UE appaiono visibili e tangibili.

Uno dei motivi principali dell'efficacia della direttiva, da valutare anche nell'ambito dell'attuale opera di revisione, risiede nella semplicità delle sue prescrizioni, che ne consente l'applicazione diretta. I fondi europei forniscono inoltre un sostegno essenziale per aiutare gli Stati membri a realizzare gli investimenti necessari, ciò contribuendo a garantire progressivamente, in ambito europeo, livelli elevati di conformità alla direttiva.

La presente proposta appare altresì coerente rispetto ai principi fissati dalla Costituzione italiana e alla normativa nazionale tra cui, in particolare, al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 recante "Norme in materia ambientale".

Si segnala che, in ambito nazionale, è in atto una procedura di adattamento della normativa interna ai contenuti del Regolamento 741/2020 recante "Prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua".

Regolamenti, direttive, libri, relazioni già esistenti in materia

Con specifico riferimento al contesto normativo in cui la presente proposta si inserisce, si segnala come azioni aggiuntive previste nell'ambito della revisione della direttiva ed intese a ridurre ulteriormente i microinquinanti possano contribuire all'attuazione efficace della strategia in materia di sostanze chimiche sostenibili e della strategia farmaceutica (COM(2020) 761 final).

Inoltre, il piano d'azione per l'economia circolare (COM(2020) 98 final) chiarisce la necessità di una migliore integrazione del settore delle acque reflue urbane nell'economia circolare. Si tratta di un aspetto di particolare rilievo per la direttiva Fanghi di depurazione (Direttiva 96/278/CEE; GU L 181 del 4.7.1986), che disciplina l'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura e presenta implicazioni per le proposte in materia di salute del suolo annunciate nella strategia dell'UE per il suolo per il 2030.

Si evidenziano anche collegamenti diretti con la strategia sulla biodiversità, poiché la riduzione

dell'inquinamento idrico esercita un effetto benefico diretto sugli ecosistemi. Le azioni per l'aumento degli spazi verdi nelle città, come quelle derivanti dalla legge sul ripristino della natura, oltre a creare un habitat favorevole per impollinatori, uccelli e altre specie, contribuiscono direttamente al controllo delle acque meteoriche e del relativo inquinamento, migliorando nel contempo la qualità di vita complessiva.

Una migliore gestione dell'acqua nelle aree urbane, in termini qualitativi e quantitativi, contribuisce anche all'adattamento climatico. La proposta si inserisce pertanto nell'ambito degli obiettivi di neutralità climatica dell'UE di cui alla normativa europea sul clima.

La revisione di direttiva si pone peraltro in linea con gli obiettivi del piano REPowerEU (COM(2022) 108 final), che prevede un obiettivo aumentato pari al 45 % di energie rinnovabili entro il 2030, e della proposta legislativa del 2022 COM(2022) 222 che modifica la direttiva Rinnovabili, nonché con l'obiettivo di neutralità climatica dell'UE contenuto nella normativa europea sul clima (GU L 243 del 9.7.2021) combinato con il regolamento Condivisione degli sforzi (GU L 156 del 19.6.2018), che richiede agli Stati membri di ridurre le emissioni di gas a effetto serra dai settori non ETS secondo gli obiettivi nazionali.

L'iniziativa potrebbe anche contribuire all'obiettivo del piano REPowerEU di incrementare la produzione di biometano nell'UE e alla proposta della Commissione COM(2021) 805 del 2021 di un regolamento sulla riduzione delle emissioni di metano.

In generale, la revisione della direttiva appare allineata con le finalità dell'UE riguardanti la lotta all'inquinamento, la transizione verso l'energia pulita e gli obiettivi di cui all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, nel rispetto del principio 20 del pilastro europeo dei diritti sociali (COM(2021) 102 final).

Proposte correlate e riferimenti

La revisione della direttiva si pone, tra gli altri, l'obiettivo di ridurre ulteriormente gli scarichi inquinanti provenienti da fonti urbane. In tal senso è direttamente collegata alla revisione degli elenchi di inquinanti nell'ambito della direttiva Standard di qualità ambientale (Direttiva 2008/105/CE) e della direttiva Acque sotterranee (Direttiva 2006/118/CE), due direttive "figlie" della direttiva quadro Acque (Direttiva 2000/60/CE), che disciplinano i livelli accettabili di inquinanti nei corpi idrici superficiali e sotterranei.

La revisione della direttiva avrà un impatto positivo sui futuri riesami della direttiva quadro Strategia per l'ambiente marino (Direttiva 2008/56/CE) e sul riesame della direttiva Acque di balneazione (Direttiva 2006/7/CE). È connessa anche alla revisione della direttiva Emissioni industriali (Direttiva 2010/75/CE) e al relativo riesame del regolamento E-PRTR (Regolamento UE 166/2006), poiché

alcune emissioni industriali sono raccolte in reti fognarie pubbliche.

La presente revisione appare peraltro coerente con la recente proposta di rifusione della direttiva Efficienza energetica, che prevede un obiettivo di riduzione annuale del consumo di energia per tutti gli enti pubblici dell'1,7 %, con la proposta del 2021 di una revisione della direttiva Rinnovabili (COM(2021) 557 final) e con la proposta della Commissione COM(2021) 805 del 2021 di un regolamento sulla riduzione delle emissioni di metano.

La revisione della direttiva è anche pienamente allineata alle proposte finali della Conferenza sul futuro dell'Europa, in particolare quelle riguardanti la lotta all'inquinamento.

Finalità generali e contesto

La direttiva 91/271/CEE stabilisce il quadro giuridico per la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue urbane e per lo scarico delle acque reflue biodegradabili originate da taluni settori industriali. In particolare, il suo obiettivo è proteggere l'ambiente dalle ripercussioni negative provocate dagli scarichi di acque reflue urbane non sufficientemente trattate. La presente proposta di revisione della direttiva dovrebbe continuare a perseguire lo stesso obiettivo e al contempo contribuire maggiormente alla protezione della salute pubblica. Essa dovrebbe inoltre migliorare l'accesso ai servizi igienico-sanitari e alle informazioni chiave relative alla governance delle attività di raccolta e trattamento delle acque reflue urbane. La proposta dovrebbe peraltro contribuire al progressivo azzeramento delle emissioni di gas a effetto serra delle attività di raccolta e trattamento delle acque reflue urbane, in particolare riducendo ulteriormente le emissioni di azoto, ma anche promuovendo l'efficienza energetica e la produzione di energia rinnovabile, concorrendo in tal modo al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 sancito dal regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Si aggiunga inoltre che la nuova realtà geopolitica impone all'UE di accelerare la transizione verso l'energia pulita per porre fine alla dipendenza da fornitori inaffidabili e combustibili fossili volatili. Ponendosi, come anticipato, in linea con gli obiettivi del piano REPowerEU e della proposta legislativa del 2022 COM(2022)222 di modifica della direttiva Rinnovabili, che identifica già i siti di trattamento delle acque reflue come "zone di riferimento", la revisione della direttiva dovrebbe contribuire direttamente, tra le altre cose, al perseguimento di tali scopi, fissando un obiettivo chiaro e misurabile per raggiungere la neutralità energetica nel settore del trattamento delle acque reflue entro il 2040. Tale risultato si può conseguire mediante una combinazione di azioni volte a migliorare l'efficienza energetica, in linea con il principio "efficienza energetica al primo posto" e attraverso la produzione di energie rinnovabili, che può sostituire le importazioni di gas naturale.

Tale obiettivo è peraltro coerente con obiettivi di riduzione annuale del consumo di energia, aumento

del ricorso alle energie rinnovabili, nonché, in particolare, con obiettivi di incremento della produzione di biometano nell'UE e di riduzione delle emissioni di metano.

La revisione della direttiva appare pienamente allineata con le proposte finali della Conferenza sul futuro dell'Europa, in particolare con quelle riguardanti la lotta all'inquinamento.

Elementi qualificanti ed innovativi

La revisione della direttiva, che rappresenta anche uno dei risultati attesi del piano d'azione "inquinamento zero" (ZPA), si propone di affrontare talune sfide, come di seguito specificate, in un'ottica di semplificazione, e in modo efficiente anche in termini di costi, in materia di: inquinamento residuo da fonti urbane, allineamento al Green Deal europeo, livelli di governance elevati e omogenei. Al riguardo, la valutazione condotta nel 2019 dai servizi della Commissione SWD ha individuato tre serie principali di obiettivi posti dalla Direttiva 271/1991, ancora non del tutto raggiunti, sui quali si è basata la definizione dei problemi per la valutazione d'impatto.

- 1. Inquinamento residuo da fonti urbane:** la direttiva è infatti incentrata sull'inquinamento da fonti domestiche raccolte e trattate in strutture centralizzate. Minore attenzione è prestata ad altre fonti di inquinamento urbano, che tuttavia stanno diventando prevalenti. Inoltre, i valori limite per il trattamento di alcuni inquinanti appaiono datati rispetto ai progressi tecnici compiuti dal 1991 e sono emersi nuovi inquinanti che possono essere nocivi per l'ambiente o la salute pubblica anche a livelli di concentrazione bassi.
- 2. Allineamento della direttiva al Green Deal europeo:** dall'adozione della direttiva sono emerse nuove sfide sociali. Tra le altre, il Green Deal europeo pone obiettivi politici ambiziosi per contrastare i cambiamenti climatici, rafforzare la circolarità dell'economia dell'UE e ridurre il degrado ambientale. Nel settore delle acque reflue occorrono ulteriori sforzi per: ridurre le emissioni di gas a effetto serra, ridurre il consumo energetico e promuovere la circolarità migliorando la gestione dei fanghi e aumentando il riutilizzo in sicurezza delle acque trattate.
- 3. Livello di governance insufficiente e disomogeneo:** dalla valutazione e da studi condotti dall'OCSE è emerso che il livello di prestazioni e trasparenza varia notevolmente da un operatore all'altro. Una relazione della Corte dei Conti inoltre ha evidenziato che il principio "chi inquina paga" non è applicato in misura sufficiente. I metodi di monitoraggio e comunicazione potrebbero essere migliorati, in particolare con l'ulteriore processo di digitalizzazione. La recente crisi COVID-19 ha dimostrato infine che le acque reflue sono una fonte molto rapida e affidabile di informazioni utili per la salute pubblica, se le autorità competenti per la salute e la gestione delle acque reflue sono ben coordinate.

MODELLO

(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

Entrando ulteriormente nel dettaglio, la proposta di revisione delle norme sul trattamento delle acque reflue urbane mira a proteggere maggiormente la salute umana e l'ambiente.

In particolare, la direttiva intende:

1. rendere il settore delle acque reflue neutro sotto il profilo energetico e orientarlo verso la neutralità climatica riducendo il consumo di energia, sfruttando le superfici più ampie di alcuni impianti di trattamento delle acque reflue per produrre energia solare/eolica, incoraggiando il riutilizzo dell'acqua e usando i fanghi per produrre biogas, che può sostituire il gas naturale;
2. responsabilizzare l'industria nel trattamento dei microinquinanti tossici (principio "chi inquina paga") rilasciati nell'ambiente dall'uso dei relativi prodotti, in particolare i residui nocivi del settore farmaceutico e cosmetico;
3. migliorare l'accesso ai servizi igienico-sanitari negli spazi pubblici e per i 2 milioni di persone più vulnerabili ed emarginate nell'UE;
4. imporre il monitoraggio dei parametri sanitari nelle acque reflue al fine di migliorare la preparazione dell'UE contro le pandemie e altre gravi minacce per la salute pubblica.

Di seguito alcune delle principali novità che caratterizzano la proposta:

- Estensione degli obiettivi, come esplicitato nell'art. 1 della proposta.
- Previsione di nuove definizioni, in particolare la definizione di "agglomerato", che non fa più riferimento alla popolazione/attività economiche sufficientemente concentrate, bensì al carico inquinante delle acque reflue sufficientemente concentrate, individuando una soglia minima di concentrazione di abitanti equivalenti (a.e. almeno 10 per ettaro).
- Ampliamento del campo di applicazione che ora include anche gli agglomerati compresi tra 1.000 e 2.000 a.e..
- Previsione di norme più rigorose per i sistemi individuali.
- Definizione dei piani integrati delle risorse idriche, per contribuire a gestire le forti piogge.
- Indicazione di valori limite di emissione più ristrettivi per azoto e fosforo.
- Previsione di nuovi limiti di emissione per i microinquinanti, la cui eliminazione richiede l'applicazione di un trattamento addizionale (trattamento quaternario).
- Raggiungimento di obiettivi di neutralità energetica, a livello nazionale entro il 2040, per tutti gli impianti a partire da 10.000 a.e..
- Implementazione dei flussi di informazione; per migliorare la governance nel settore delle acque reflue e assicurare la trasparenza tra gli operatori e il pubblico, gli operatori dovranno infatti rendere pubblici gli indicatori chiave di prestazione.
- Applicazione del principio "chi inquina paga"; i produttori di prodotti farmaceutici e cosmetici saranno tenuti a sostenere i costi di rimozione dei microinquinanti provenienti dai loro prodotti.

- Incremento degli obblighi di monitoraggio e reporting.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione nella misura in cui individua la base giuridica nell'art. 192, par. 1 TFUE, relativo alla competenza concorrente dell'Unione in materia di "Ambiente".

Si osserva, tuttavia, che l'art. 1 della proposta, rubricato "Oggetto", innova sensibilmente rispetto all'attuale omologa disposizione della Direttiva 91/271/CEE laddove affianca, alla protezione dell'ambiente, la protezione della salute umana tra gli scopi della proposta. Inoltre, viene fatto esplicito riferimento all'armonizzazione della sorveglianza dei parametri sanitari nelle acque reflue per sostenere l'azione nel campo della salute pubblica, con particolare riguardo alla pandemia da COVID-19 (cfr. considerando nn. 3 e 22, nonché art. 17 della proposta). A tal proposito, si consideri che:

- il riferimento alla salute umana è suscettibile di ricomprendere la competenza di sostegno, coordinamento o completamento dell'azione degli Stati membri in materia "Sanità pubblica" di cui all'art. 168 TFUE (v. anche l'art. 6, lett. a) TFUE, che si riferisce alla "tutela e miglioramento della salute umana");
- l'indicazione di una duplice base giuridica è, tuttavia, considerata un'ipotesi eccezionale dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, dovendosi il legislatore euro-unitario riferire a quella base giuridica relativa alla competenza che appaia "principale o preponderante" rispetto alle altre (cfr., in particolare, CGUE, 11 settembre 2003, C-211/01, Commissione c. Consiglio). Si rammenta, però, che tale giurisprudenza si è sviluppata in relazione a quelle ipotesi in cui le diverse basi giuridiche corrispondevano anche a diverse procedure legislative. Nel caso di specie, invece, in entrambi i casi si prevede la procedura legislativa ordinaria con la previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni;
- in ogni caso, anche in assenza del riferimento alla competenza "sanità pubblica", la proposta non sembra violare l'art. 168 TFUE e, in particolare, i par. 4, 5 e 7.
- infine, tra gli obiettivi che, ai sensi dell'art. 191, par. 1 TFUE, la politica dell'Unione in materia di ambientale contribuisce a perseguire figura anche la "protezione della salute umana".

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà. L'azione a livello dell'Unione europea è giustificata dal fatto che il 60 % dei corpi idrici dell'UE è transfrontaliero ed occorre garantire lo

MODELLO

(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

stesso livello di protezione ovunque e allo stesso ritmo, onde evitare il rischio che gli sforzi compiuti da alcuni Stati membri siano compromessi dagli scarsi progressi di altri.

Con riguardo alle disposizioni maggiormente espressive della competenza "Sanità pubblica" si invita a valutare con attenzione l'art. 19 sull'accesso ai servizi igienico-sanitari in relazione all'art. 168, par. 7 TFUE in base al quale: "L'azione dell'Unione rispetta le responsabilità degli Stati membri per la definizione della loro politica sanitaria e per l'organizzazione e la fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica". In via di prima delibazione, comunque, la disposizione appare compatibile con il principio di sussidiarietà.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta rispetta il principio di proporzionalità in quanto gli oneri e gli obblighi gravanti sugli operatori economici coinvolti sono sempre commisurati a parametri di effettiva incidenza delle attività (sotto il profilo quali-quantitativo) sull'ambiente e la salute umana.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva in quanto l'intervento dell'UE si pone l'obiettivo di proteggere la salute dei cittadini e degli ecosistemi dell'UE, migliorare la trasparenza e la governance del settore, allineare il settore agli obiettivi del Green Deal, indirizzandolo verso la neutralità energetica e l'inquinamento zero con la salvaguardia della biodiversità e migliorare il ricorso all'utilizzo dei parametri relativi alle acque reflue per il sostegno dell'azione per la salute pubblica.

Il progetto è di particolare urgenza considerato lo scopo, viste le ripercussioni negative dovute agli scarichi di acque reflue nonché considerato che vi sono Stati membri che incontrano difficoltà a raggiungere la conformità; a tal riguardo, si tratta di un problema comune, poiché il 60% dei corpi idrici dell'UE è transfrontaliero, per cui occorre garantire il medesimo livello di protezione ovunque, onde evitare che gli sforzi compiuti da alcuni siano compromessi dagli scarsi progressi di altri.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, visti gli obiettivi prefissati, sebbene si evidenzino talune riserve in merito al livello di ambizione, ai costi amministrativi ed agli sforzi finanziari di breve e lungo termine, come di seguito esplicitati.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Tempistica di adozione prevista

In base all'agglomerato considerato (in funzione degli abitanti equivalenti), alla tipologia di trattamento e al raggiungimento della neutralità energetica, è previsto l'obbligo di raggiungere la conformità agli obiettivi indicati dalla proposta tra il 31/12/2030 ed il 31/12/2040.

Eventuali pareri già espressi dalla delegazione italiana in occasione di presentazioni, incontri, ecc.

In data 2 dicembre u.s. si è svolta una prima riunione del Gruppo Ambiente del Consiglio UE (WPE) dedicata alla proposta in argomento.

In tale sede la Rappresentanza Permanente italiana, pur esprimendo apprezzamento per la proposta in quanto tassello utile per il raggiungimento degli obiettivi del Green Deal, ha manifestato la riserva di esame e mostrato forti perplessità e preoccupazioni in merito al livello di ambizione, ai costi amministrativi e agli sforzi finanziari richiesti nel breve come nel lungo termine.

In data 13 gennaio u.s. si è svolta la seconda riunione del Gruppo Ambiente del Consiglio UE (WPE) dedicata specificatamente all'analisi degli articoli 3 (sistemi di collettamento), 4 (sistemi individuali), 5 (Piani di gestione delle acque reflue urbane), 6 (trattamento secondario), alle definizioni dell'articolo 2 ad essi collegati (paragrafo 2.1 e dal paragrafo 2.3 al paragrafo 2.11) e infine agli allegati I (punti A, B, D e Tab.1) e V (contenuto dei Piani integrati per la gestione delle acque). La posizione manifestata dalla Rappresentanza Permanente Italiana è riportata nell'allegata nota del Consiglio (all.1) avente ad oggetto: *Urban Wastewater Directive: Follow-up to WPE on 13 January 2023 - comments from delegations.*

Elementi di criticità

Gli elementi di criticità sono relativi, principalmente, al livello di ambizione del progetto, alle stringenti tempistiche di adeguamento previste, ai costi amministrativi, ed allo sforzo finanziario richiesto nel breve e nel lungo termine; il numero di agglomerati compresi tra 1.000 e 2.000 A.E. è molto elevato, per cui il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'art. 3 e dall'art. 4 potrebbero rivelarsi particolarmente ambiziosi, inoltre, a causa dell'orografia del territorio molti piccoli agglomerati potrebbero essere chiamati ad affrontare delle spese considerevoli; è peraltro resa obbligatoria l'applicazione di un ulteriore trattamento, ossia il quaternario, in funzione della sola capacità degli impianti, senza tener conto delle aree in cui scaricano gli stessi; le prescrizioni più stringenti e dettagliate relative ai sistemi individuali appropriati (IAS) potrebbero comportare impatti significativi dal punto di vista economico-gestionale.

Si evidenzia, altresì, che l'Italia è già interessata da 4 procedure di infrazione, avviate dalla Commissione europea tra il 2004 e il 2017, per mancata o non corretta applicazione della direttiva

91/271/CEE, in oltre 900 agglomerati con carico generato a partire da 2.000 a.e.

Tra queste rientra la Causa C251/17 (74 agglomerati, oltre 5 milioni di a.e.) oggetto di sanzioni pecuniarie.

Eventuali modifiche (di drafting e/o merito) ritenute necessarie od opportune

Principali modifiche che, ad una analisi preliminare della proposta, potrebbero essere opportune:

- in merito alle perplessità sorte a fronte degli obblighi previsti per gli agglomerati inferiori ai 2.000 A.E. potrebbe ritenersi sufficiente il raggiungimento di obiettivi di qualità dei relativi corpi idrici e il contenimento delle emissioni, eliminando ogni riferimento agli obblighi normativi per agglomerati inferiori a 2.000 A.E.;
- in merito al trattamento quaternario sarebbe auspicabile limitare l'applicazione dei nuovi trattamenti aggiuntivi agli impianti che rientrano in aree di crisi ambientale selezionate, legate a tali sostanze, con impianti superiori e inferiori a 100.000 A.E.;
- i nuovi requisiti per i sistemi IAS richiedono un adeguamento e un notevole sforzo economico, organizzativo, gestionale e di controllo, non sempre con documentata efficacia in relazione al miglioramento della qualità ambientale conseguibile. Pertanto, sarebbe auspicabile che la modalità di attuazione sia limitata alle situazioni in cui le pressioni delle IAS sui corpi idrici siano significative;
- in merito alla previsione di raggiungere, entro il 2040, il 100%, a livello nazionale, della neutralità energetica, sarebbe auspicabile una revisione del target e delle tempistiche subordinate agli esiti dei previsti audit energetici;
- in generale si auspica una revisione delle tempistiche e dei target, sia in termini percentuali che puntuali, quali, ad esempio, i nuovi limiti di emissione previsti per N e P.

Ulteriori riunioni, tavoli, consultazioni, passaggi che si ritengono opportuni

Tra il 13 gennaio ed il 6 febbraio si sono tenute tre riunioni in Consiglio ambiente a Brussels sotto la Presidenza di turno svedese della UE. Gli elementi discussi e le osservazioni proposte dall'Italia sono state poi formalmente trasmesse dalla Rappresentanza italiana alla Presidenza.

La fase di interlocuzione si interrompe nei prossimi mesi, e, in attesa degli ulteriori sviluppi, si ritiene necessario attivare incontri con la futura presidenza spagnola nel secondo semestre 2023, per rafforzare la posizione sulle modifiche da portare al testo, per renderlo economicamente sostenibile e con tempistiche adeguate.

Per completare le valutazioni di tutti gli aspetti innovativi in termini giuridici tecnici ed economici, sarà necessario attivare tavoli e confronti con gli stakeholders a livello nazionale e continuare le

interlocuzioni con le amministrazioni già coinvolte.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Ci si riserva di integrare le informazioni di cui alla presente sezione una volta pervenuti e/o esaminati i riscontri degli enti consultati in merito (Regioni, Province autonome, ARERA, Autorità di bacino distrettuali, Ministero della Salute, ISS...) e le interlocuzioni con i portatori di interesse.

Si segnala quanto riportato da ARERA, in merito ai seguenti punti:

- **Trattamento terziario**

Con riferimento agli impianti che trattano carichi pari o superiori a 100.000 AE (anche in aree non sensibili), come già commentato all'art. 5, si rileva che gli impianti di depurazione interessati dall'adeguamento sono pari a 145. Di conseguenza, alla scadenza del 31/12/2030, gli impianti da adeguare ai limiti di azoto e fosforo dovrebbero essere 72, mentre il restante 50% degli impianti dovrebbe essere adeguato entro il 31/12/2035. Trattandosi di grandi impianti, probabilmente già provvisti di buone dotazioni impiantistiche, le tempistiche previste si possono considerare adeguate.

Dal punto di vista dei costi aggiuntivi, non abbiamo elementi per effettuare una stima, ma sicuramente l'impatto deriverà perlomeno dalla necessità di raggiungere limiti più stringenti per i parametri N e P.

- **Trattamento quaternario**

Con riferimento agli obblighi di adeguamento per gli impianti che trattano carichi pari o superiori a 100.000 AE, si osserva che riguarderà circa 145 depuratori in agglomerati, per un carico collettato complessivo di circa 9,5 Mil. di AE. La stima potrebbe crescere, arrivando a oltre 250 impianti per un carico complessivo di 11,2 Mil. di AE trattati, a seguito dell'individuazione delle aree a rischio. Difficile fare una stima dei costi aggiuntivi, perché dipende dai trattamenti già implementati negli impianti con trattamento terziario avanzato per i microinquinanti. All'eventuale costo aggiuntivo per la rimozione dei microinquinanti si aggiunge, naturalmente, il costo derivante dai più stringenti limiti di N e P, come previsto dall'art. 7.

- **Sistemi di raccolta**

Sulla base dei dati ripresi da un campione di gestioni, risulta che il costo per AE dell'estensione fognaria si colloca in un intorno di 560 Euro/AE. Applicando tale costo medio alla stima degli AE a cui estendere la rete fognaria⁶ (circa 3,4 Milioni di AE), ne deriva una stima di costo totale a

livello nazionale per tale attività pari a 1,88 Miliardi di Euro, ovvero di un costo annuo di circa 377 Milioni di Euro (considerando le annualità che decorrono tra la data presunta di recepimento della direttiva e la scadenza del 31/12/2030). Si noti la rilevante differenza con il calcolo del documento della Commissione Europea, che stima 40 Milioni Euro/anno di aggravio di costi per tale attività. Tale cifra è evidentemente in grado di avere un impatto in termini di pressione tariffaria, anche perché le carenze impiantistiche sono spesso circoscritte ad aree territoriali più arretrate dal punto di vista dell'erogazione del servizio idrico integrato. Inoltre, si ricorda che si tratta di una tra le diverse attività richieste dalla revisione della direttiva e, secondo le stime della CE, della meno rilevante. Inoltre, si evidenzia una probabile criticità in termini di capacità operativa delle gestioni interessate, derivante dalla circostanza che il tempo medio di realizzazione delle condotte è attualmente di circa 4 anni (con realizzazioni non massive). Il fatto che il tempo a disposizione tra la data presunta di recepimento della direttiva e la scadenza del 31/12/2030 è di circa 5 anni, implicherebbe uno sforzo concentrato per l'estensione fognaria, con conseguente probabile incapacità operativa di molti gestori a condurre in contemporanea numerosi cantieri.

La combinazione delle osservazioni tecniche ed economiche relative a questo articolo fa propendere per la richiesta di posporre la scadenza di tale obbligo ad almeno il 31/12/2035.

- Sistemi individuali

Limitandosi alle sole vasche Imhoff gestite dagli operatori concessionari, si tratterebbe di adeguare oltre 5.600 depuratori che trattano meno di 1000 AE, per una stima di carico collettato di circa 450.000 AE (tale dato è sicuramente sottostimato perché non include tutte le altre categorie di IAS). Oltre ai costi di adeguamento tecnico, andranno considerati anche i costi aggiuntivi per ispezioni/controlli e attività di reporting.

- Trattamento secondario

Per quanto riguarda gli agglomerati compresi tra 1000 e 2000 AE, innanzitutto si richiede l'upgrading di impianti con trattamento fino al primario già presenti sul territorio al fine di adeguare i medesimi ad un trattamento almeno secondario. Si osserva, tuttavia, che la necessità di upgrading potrebbe essere rafforzata dall'esigenza di potenziamento dimensionale per alcuni impianti esistenti, già dotati di trattamento secondario, al fine di permettere l'accoglimento dei carichi derivanti dai nuovi collettamenti previsti dall'art. 3. In termini quantitativi, secondo una prima analisi dei dati a disposizione, i depuratori con trattamento sino al primario che servono agglomerati di questa taglia (incluse vasche Imhoff) sono pari a poco meno di 2.800, per un carico trattato nei medesimi di circa 660.000 AE. Tale stima è da considerare parziale, per effetto della mancanza di dati per i gestori più piccoli e meno organizzati. Con riferimento alla problematica dell'ampliamento del carico collettato per effetto dell'estensione delle reti fognarie, invece, la stima

MODELLO

(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

del carico collettato da agglomerati compresi tra 1.000 e 2.000 AE risulta circa di 3,4 Milioni di AE, come mostrato nei commenti all'art. 3. Si ritiene, pertanto, che il carico collettato coinvolto da necessità di adeguamento degli impianti di trattamento possa arrivare ad un totale di circa 4 Milioni di AE. Dal punto di vista operativo, per raggiungere gli obiettivi della direttiva sono disponibili 2 opzioni: - adeguamento dei depuratori esistenti con trattamento primario; - realizzazione di nuovi impianti di depurazione, laddove l'opzione dell'adeguamento non sia efficacemente realizzabili (per motivi di spazio, esigenza di maggiore efficienza o altro). In relazione all'opzione di adeguamento di depuratori esistenti, i costi e le tempistiche non sono facilmente standardizzabili, dal momento che possono dipendere da molte variabili, quali: lo stato iniziale dell'impianto, i trattamenti già presenti, la necessità di introdurre ulteriori adeguamenti agli impianti, ecc. Sulla base di alcune esperienze nazionali, si potrebbe stimare un costo medio di circa 615 euro/AE

Relativamente all'opzione di realizzazione di nuovi impianti di depurazione, sulla base di esperienze nazionali, si stima un costo di realizzazione di nuovi impianti mediamente pari a 715 euro/AE⁸. La stima della ripartizione delle attività di adeguamento alle nuove disposizioni secondo le ipotesi prospettate non è di facile individuazione, essendo fortemente legata alle singole realtà locali. Ipotizzando che un 10% degli interventi sia costituito da realizzazione di nuovi impianti, e applicando tali costi ad un carico da depurare di circa 4 Mil. AE, ne risulterebbe un costo totale di circa 2,5 Miliardi di Euro.

Suddividendo tale cifra nei 5 anni disponibili, ne deriverebbe un costo aggiuntivo di oltre 500 Milioni di Euro all'anno.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Effetti in termini di semplificazione/armonizzazione/innovazione

Le disposizioni volte a rafforzare il monitoraggio ai fini della raccolta di informazioni richiederanno rilevanti sforzi organizzativi da parte delle amministrazioni interessate.

In linea con le conclusioni della valutazione REFIT, nella proposta di direttiva sono introdotti alcuni chiarimenti; si pensi alle acque meteoriche e ai sistemi individuali adeguati (IAS), per i quali le nuove prescrizioni mirano a chiarire cosa ci si attenda dagli Stati membri.

Alcuni articoli obsoleti saranno eliminati dal testo, come la possibilità di designare aree "meno sensibili" o ridurre i requisiti nelle zone costiere.

Si intende inoltre limitare la comunicazione ad elementi essenziali, che poi saranno utilizzati per valutare la conformità o tracciare i progressi nella riduzione delle emissioni. Questi sforzi, combinati con l'uso di strumenti digitali, potrebbero limitare l'onere amministrativo migliorando la qualità e la rapidità dei dati raccolti.

Elementi di criticità

In via generale, si prospettano tempi di recepimento piuttosto ridotti (23 mesi dall'entrata in vigore della direttiva: cfr. art. 33).

Gli elementi di criticità sono inoltre relativi, come sopracitato, principalmente, al livello di ambizione del progetto, ai costi amministrativi ed allo sforzo finanziario richiesto nel breve e nel lungo termine; il numero di agglomerati compresi tra 1.000 e 2.000 A.E. è molto elevato, per cui il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'art. 3 e dall'art. 4 potrebbero rivelarsi particolarmente ambiziosi, inoltre, a causa dell'orografia del territorio molti piccoli agglomerati affronterebbero spese considerevoli; è resa obbligatoria l'applicazione di un ulteriore trattamento, ossia il quaternario, in funzione della sola capacità dell'impianto, senza tener conto delle aree in cui lo stesso scarica; le prescrizioni più stringenti e dettagliate relativamente ai sistemi individuali appropriati (IAS) potrebbero comportare impatti significativi dal punto di vista economico-gestionale.

Adeguamenti resi necessari dalla proposta

Dal punto di vista dell'organizzazione generale del governo della risorsa idrica non si ravvisano elementi che possano rendere necessari adeguamenti radicali. Aumentano, tuttavia, i compiti e gli oneri per le amministrazioni interessate.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione, sia per quanto riguarda i profili inerenti alla gestione delle risorse idriche sia per gli aspetti di carattere sanitario. D'altra parte, anche per quanto riguarda la tutela della risorsa idrica, competenza rimessa principalmente allo Stato, i nuovi standard introdotti richiedono il necessario coinvolgimento delle Regioni e degli Enti Locali. Tra le novità maggiormente impattanti su Regioni ed Enti Locali si segnala, a titolo meramente esemplificativo, l'obbligo di predisporre a livello locale piani integrati di gestione delle acque reflue urbane per contrastare l'inquinamento da acque meteoriche (art. 5 della proposta).

Pertanto, la relazione dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione**Costi di adeguamento**

La proposta non mira specificamente ad ottenere effetti di semplificazione amministrativa o normativa. Al contrario, si tratta di una proposta che, innalzando il livello di tutela della risorsa idrica, in funzione della protezione dell'ambiente e della salute umana, richiederà un ulteriore

MODELLO

(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

sforzo organizzativo da parte di tutte le amministrazioni interessate. A questo proposito, si segnalano alcuni nuovi oneri suscettibili di produrre un rilevante impatto sull'organizzazione amministrativa:

- estensione dell'obbligo di realizzare reti fognarie (art. 3) e di assicurare i trattamenti secondario e terziario (artt. 6 e 7);
- introduzione del trattamento quaternario (art. 8);
- nuove disposizioni in materia di sistemi individuali o altri sistemi adeguati (IAS) (art. 4);
- predisposizione di piani integrati di gestione delle acque reflue urbane (art. 5);
- introduzione di un regime EPR che richiederà un nuovo coinvolgimento del MASE in relazione a tale materia;
- obblighi di sistematica promozione del riutilizzo delle acque reflue urbane (art. 15);
- nuovi obblighi relativi al monitoraggio (art. 21), con particolare riguardo all'istituzione di un nuovo sistema di sorveglianza a livello nazionale (art. 17);
- obblighi in materia di valutazione del rischio (art. 18).

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Ad una prima valutazione, la proposta appare assicurare in generale impatti positivi sulla vita delle persone nella misura in cui assicura un più elevato livello di tutela dell'ambiente e della salute umana.

Per quanto specificamente attiene ai cittadini, si segnalano le nuove disposizioni di cui agli artt. 25-26, in materia di informazione al pubblico, di accesso alla giustizia nonché di risarcimento del danno alla salute, totalmente o parzialmente dovuto in caso di violazione delle misure nazionali adottate ai sensi della direttiva.

Dall'altro lato, i nuovi oneri e obblighi derivanti dalla proposta impatteranno in maniera rilevante sulle imprese che dovranno far fronte a nuovi costi per adempiervi (es.: nuove tipologie di trattamento delle acque, EPR, neutralità energetica ecc.).

MODELLO

(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

Altro

- A fine gennaio (nota prot. 4244 del 12.01.2023) è stato chiesto alla Conferenza Stato Regioni Coordinamento ambiente, alle Autorità di distretto, all'ISPRA, all'ISS, al Ministero della Salute, ad ARERA ed ANEA la designazione di rappresentanti esperti in materia, per la costituzione di un Gruppo di lavoro, coordinato dalla DG USSRI e finalizzato all'attività negoziale di revisione della Direttiva acque reflue urbane.
- Inserito come allegato, citato al punto "*Eventuali pareri già espressi dalla delegazione italiana in occasione di presentazioni, incontri, ecc.*" alla presente, il parere relativo al WPE del 13 gennaio u.s. e pubblicato dal Consiglio europeo.



Tabella di corrispondenza

ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO concernente il trattamento delle acque reflue urbane (rifusione)

- **Codice della proposta:** COM(2022) 541 final del 31/10/2022
- **Codice interistituzionale:** 2022/0345(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

Ci si riserva di integrare le informazioni di seguito fornite ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012 una volta che si sia concluso l'iter legislativo della presente proposta di direttiva e che la proposta stessa abbia assunto dei contenuti più definiti, potendo l'attuale versione subire delle modifiche rilevanti. In questa sede, si segnala che la proposta, laddove fosse approvata l'attuale versione del testo, inciderebbe primariamente sulle disposizioni di cui al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 recante "Norme in materia ambientale" e in particolare sulla Parte III "Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche" e sull'Allegato V alla predetta Parte III del decreto legislativo.

Nell'ambito della Parte III, specifico rilievo assumono, al riguardo:

- Titolo III "Tutela dei corpi idrici e disciplina degli scarichi" della Sezione II "Tutela delle acque dall'inquinamento", con particolare attenzione al Capo III "Tutela qualitativa della risorsa: disciplina degli scarichi"
- Titolo IV "Strumenti di tutela della medesima Sezione II, con particolare attenzione al Capo I "Piani di gestione e piani di tutela delle acque", al Capo II "Autorizzazioni agli scarichi" e al Capo III "Controllo degli scarichi"
- Titolo V "Sanzioni", con particolare attenzione al Capo I "Sanzioni amministrative" e al Capo II "Sanzioni penali".

Tra gli articoli maggiormente incisi si indicano i seguenti:

Art. 74 "Definizioni"

MODELLO

(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

Art. 99 “Riutilizzo dell’acqua”

Art. 100 “Reti fognarie”

Art. 101 “Criteri generali della disciplina degli scarichi”

Art. 105 “Scarichi in acque superficiali”

Art. 106 “Scarichi di acque reflue urbane in corpi idrici ricadenti in aree sensibili”

Art. 107 “Scarichi in reti fognarie”

Art. 108 “Scarichi di sostanze pericolose”

Art. 124 “Criteri generali”

Art. 127 “Fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue”

Potrebbero essere interessati anche:

- il Decreto 12 giugno 2003, n. 185 “Regolamento recante norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue in Attuazione dell'articolo 26, comma 2, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, peraltro soggetto ad aggiornamento con l’entrata in vigore del Regolamento 2020/741 “Prescrizioni minime per il riutilizzo dell’acqua”, che si applicherà dal 26 giugno 2023;
- D.lgs. 27 gennaio 1992, n. 99 di “Attuazione della direttiva n. 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura.