Commentario

UTILITATIS FONDAZIONE

DICEMBRE 2022 WWW.UTILITATIS.ORG

LA NUOVA DIRETTIVA SUL TRATTAMENTO DELLE ACQUE REFLUE: REALISMO O ECCESSO DI AMBIZIONE?

a cura di Luigi Del Giacco, Area Giuridico Legislativa e Fiscale di Utilitalia

La comunicazione European Green Deal , adottata dalla Commissione europea nel 2019, ha costituito un punto di svolta per la politica dell'intera Unione Europea. Vera e propria dichiarazione programmatica, sta indirizzando l'azione della Commissione e dei colegislatori europei nel perseguimento di obiettivi ben precisi: uso efficiente delle risorse; mitigazione dei cambiamenti climatici; tutela della biodiversità; riduzione dell'inquinamento.
Misure come il pacchetto Fit for 55%, l'Hydrogen and decarbonised gas market package e lo Zero pollution action plan , che rappresentano la traduzione in atti concreti del Green Deal, stanno lentamente ma inesorabilmente cambiando il volto dell'ordinamento eurounitario. Sulla scia dei provvedimenti richiamati si inserisce anche la proposta di nuova direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane (Urban waste water treatment directive, UWWTD), pubblicata il 26 ottobre 2022.
La direttiva attualmente in vigore, adottata nel 1991, ha contribuito in maniera determinante al miglioramento della qualità dei fiumi, dei laghi e dei mari europei. Ma negli ultimi 30 anni, lo sviluppo tecnologico e le conoscenze sullo stato dei corpi idrici – e sulle pressioni a cui essi sono sottoposti – hanno fatto passi da gigante e il quadro giuridico europeo è profondamente mutato: in particolare, sono intervenute la direttiva quadro sulle acque, la modifica della direttiva sulle acque di balneazione, la nuova direttiva sull'acqua potabile. Sono tutti fattori, questi, che hanno convinto la Commissione europea della necessità di un aggiornamento della disciplina sul trattamento delle acque reflue.

I CONTENUTI DELLA PROPOSTA

La proposta della Commissione risulta fortemente innovativa, adottando un approccio olistico assente nella normativa vigente: se la direttiva 91/271/CEE ha come obiettivo primario – se non unico – la tutela dell'ambiente, il testo recentemente presentato individua ulteriori target, che vanno dalla tutela della salute umana alla riduzione delle emissioni climalteranti e dei consumi di energia fossile, passando per il miglioramento dell'accessibilità dei servizi, la trasparenza e il monitoraggio sanitario.
Per dare sostanza a tali obiettivi, le nuove norme puntano a estendere gli obblighi di raccolta e trattamento a tutti gli agglomerati tra 1.000 e 2.000 abitanti equivalenti (attualmente esclusi dalla direttiva in vigore). Si prevede, inoltre, l'obbligo per gli Stati membri di predisporre piani integrati di gestione delle acque reflue urbane nelle città medie e grandi (inizialmente nelle città con oltre 100.000 abitanti, e successivamente in quelle con più di 10.000 abitanti), che dovranno includere anche la gestione delle acque meteoriche. Al fine di ridurre le emissioni dirette di sostanze

organiche, azoto, fosforo e microinquinanti, vengono estesi e rafforzati gli obblighi di trattamento avanzato dei reflui.
La revisione introduce controlli maggiormente dettagliati sui sistemi individuali, come le fosse settiche, nonché previsioni più rigorose in materia di monitoraggio delle emissioni di sostanze inquinanti, di gas climalteranti e di microplastiche.
Vengono poi fissati obiettivi vincolanti di neutralità energetica per l'intero settore: gli impianti di trattamento dovranno ridurre significativamente i consumi energetici e coprire il proprio fabbisogno attraverso la produzione di energia da fonti rinnovabili. In un'ottica di promozione dell'economia circolare, si prevedono obblighi di monitoraggio dell'inquinamento industriale alla fonte, al fine di incrementare le possibilità di riutilizzo dei fanghi e delle acque reflue trattate. Viene rimessa ad atti delegati della Commissione, invece, la definizione degli standard di recupero di azoto e fosforo dai fanghi.
Si segnala, tra gli ulteriori elementi di novità, l'introduzione di schemi di responsabilità estesa del produttore (extended producer responsibility), per imputare alle industrie farmaceutiche e cosmetiche i costi di rimozione dei microinquinanti provenienti dai loro prodotti, in attuazione del polluter pays principle. Per migliorare la trasparenza nel settore, infine, è previsto a carico degli operatori l'obbligo di comunicare al pubblico numerosi indicatori chiave di prestazione.

POSSIBILI IMPATTI SUGLI OPERATORI IDRICI

Già da questa sintetica illustrazione, risulta evidente che la proposta della Commissione, che ha appena iniziato il suo iter in Commissione ENVI del Parlamento europeo e in Consiglio UE, risulta estremamente ambiziosa. Particolarmente sfidante è il calendario delle scadenze: gli Stati membri dovranno adeguarsi alle diverse previsioni in tempi particolarmente stretti, compresi tra i 5 e i 15 anni dalla data di entrata in vigore prevista, con tempistiche più brevi per i grandi agglomerati.
L'attuazione della proposta richiederà necessariamente ingenti investimenti per l'adeguamento delle reti e degli impianti e, conseguentemente, comporterà un rilevante incremento dei costi a carico delle imprese idriche, in particolare per ciò che concerne l'ampliamento del novero degli agglomerati tenuti a dotarsi di trattamenti secondari, terziari e quaternari. Altrettanto onerosi risultano i nuovi requisiti di monitoraggio, di neutralità energetica e di gestione delle acque meteoriche.
Inoltre, la necessità di realizzare nuovi impianti e di potenziare quelli esistenti comporterà inevitabilmente un incremento della complessità gestionale: solo in Italia dovranno essere adeguati migliaia di agglomerati di piccole e piccolissime dimensioni e altrettanti impianti di depurazione compresi tra 10.000 e 100.000 abitanti equivalenti, per i quali il raggiungimento dei nuovi standard rappresenterà una sfida non indifferente.

CONCLUSIONI

La revisione della direttiva acque reflue rappresenta certamente un passaggio fondamentale per il settore idrico in tutta Europa. Come già accennato, la "vetustà" del testo vigente richiede certamente un intervento di aggiornamento, ma tale intervento non può prescindere da una valutazione di "fattibilità" delle proposte, sia da un punto di vista economico chetecnico.

Il fabbisogno di investimenti riportato nella valutazione d'impatto allegata alla proposta non appare realistico. Pur in assenza di stime puntuali, infatti, risulta evidente che gli importi indicati (si parla di 3.8 miliardi di extra costi annuali fino al 2040) risultano fortemente sottostimati. Inoltre, le tempistiche previste potrebbero non essere coerenti con l'atavica lentezza dei procedimenti autorizzativi in Italia.
Il rischio concreto è che un'eccessiva ambizione possa vanificare gli obiettivi pur condivisibili individuati dalla Commissione, rendendo sostanzialmente inattuabili le misure proposte. La speranza, quindi, è che l'esame da parte dei colegislatori concorra a produrre un testo in grado di contemperare le esigenze ambientali e sanitarie con la capacità degli operatori di realizzare e gestire tutte le nuove opere necessarie.

ALTRI DOSSIER RILEVANTI

Tassonomia europea della attività ecosostenibili

La tassonomia rappresenta una classificazione comune, a livello europeo, delle attività economiche e degli investimenti eco-compatibili. Concepita dalla Commissione come strumento per guidare le scelte degli investitori verso una crescita economica sostenibile e priva di impatti sull'ambiente, è stata introdotta dal cosiddetto "Regolamento Tassonomia" del 2020. L'elenco delle attività rilevanti e i parametri di valutazione della sostenibilità, nonché gli obblighi di rendicontazione, sono invece definiti con atti delegati della Commissione, che hanno già individuato i criteri di vaglio tecnico delle attività relative agli obiettivi climatici (mitigazione e adattamento). Sono attesi per inizio 2023, invece, gli atti delegati relativi agli altri obiettivi ambientali (tutela delle acque, economia circolare, riduzione dell'inquinamento, salvaguardia della biodiversità e degli ecosistemi).
Per approfondimenti: Regolamento Tassonomia; Regolamento delegato su climate change adaptation and mitigation; Regolamento delegato sulla rendicontazione delle attività tassonomiche; Regolamento delegato su gas e nucleare.

Revisione della Energy Taxation Directive (ETD)

Parte del Fit for 55% package, la proposta di direttiva per la revisione dell'ETD, presentata a luglio 2021, è finalizzata ad allineare la tassazione dei prodotti energetici con le politiche energetiche e climatiche UE, a promuovere tecnologie pulite, nonché eliminare le agevolazioni fiscali obsolete. A causa di una mancata convergenza tra gli Stati membri sui contenuti della proposta, però, i lavori sul testo da parte del Consiglio UE risultano attualmente sospesi.
Per approfondimenti: Pagina del Legislative Observatory del Parlamento UE sulla revisione dell'ETD.

Revisione della Renewable Energy Directive (RED II)

Nell'ambito del pacchetto Fit for 55% rientra anche la revisione della direttiva sulle energie rinnovabili. La proposta punta a semplificare l'integrazione delle FER nelle reti, ad accelerare lo sviluppo e la diffusione del teleriscaldamento, delle pompe di calore e dei sistemi di accumulo, nonché a diffondere l'idrogeno rinnovabile nei settori hard-to-abate. Alcune delle misure prendono la forma di obiettivi aggiuntivi, mentre altre mirano a semplificare le procedure amministrative, ad esempio accelerando i processi di autorizzazione. Il provvedimento è ora in

fase di trilogo, che dovrebbe concludersi a inizio 2023, e parallelamente è all'esame dei colegislatori la proposta di direttiva REPowerEU che apporta ulteriori modifiche alla REDII, introducendo semplificazioni autorizzative nelle go-to areas e incrementando ulteriormente gli obiettivi di penetrazione delle rinnovabili al 2030.
Per approfondimenti: Pagina del Legislative Observatory del Parlamento UE sulla revisione della RED II.

Hydrogen and decarbonised gas market package

Il Pacchetto Hydrogen and decarbonised gas market, composto da una nuova direttiva e da un nuovo regolamento europei, si pone l'obiettivo di migliorare la diversificazione e la sicurezza degli approvvigionamenti, promuovere lo sviluppo e la diffusione dei gas low carbon e rinnovabili, agevolare lo sviluppo delle infrastrutture e dei mercati dell'idrogeno, garantire la protezione e il coinvolgimento dei consumatori finali e assicurare la pianificazione coordinata delle infrastrutture.
Il pacchetto è ancora all'esame dei colegislatori. In particolare, è attesa per il primo trimestre 2023 l'adozione delle posizioni negoziali di Parlamento e Consiglio.
Per approfondimenti: Pagina del Legislative Observatory del Parlamento UE sulla nuova direttiva mercato gas; Pagina del Legislative Observatory del Parlamento UE sul nuovo regolamento mercato gas.

Regolamento sulla riduzione delle emissioni di metano

Il nuovo regolamento punta ad armonizzare le regole di monitoraggio e rilevamento delle emissioni di metano nel settore energetico a livello dell'UE. In particolare, introduce obblighi di riduzione lungo la catena di approvvigionamento e distribuzione.
La proposta è all'esame dei colegislatori e, in particolare, la posizione negoziale del Parlamento è attesa nel primo trimestre 2023.
Per approfondimenti: Pagina del Legislative Observatory del Parlamento UE sul regolamento emissioni metano

Revisione dell'Emission Trading System

La proposta di direttiva mira ad aggiornare il sistema di scambio delle emissioni di carbonio per adeguarlo agli obiettivi del Green Deal, introducendo limiti più stringenti sulle emissioni di CO2 ed estendendo progressivamente il mercato del carbonio anche alle emissioni di navi, trasporti stradali e sistemi di riscaldamento. Il dossier è attualmente all'esame del trilogo, che nel corso del mese di dicembre 2022 ha raggiunto un compromesso politico sul testo. L'approvazione definitiva, quindi, dovrebbe intervenire nel corso del primo semestre del 2023.
Per approfondimenti: Pagina del Legislative Observatory del Parlamento UE sulla revisione dell'ETS.

Revisione della Energy Efficiency Directive (EED)

La proposta di revisione della direttiva sull'efficienza energetica mira a incrementare significativamente gli obiettivi di contenimento dei consumi energetici totali in UE. In sede parlamentare sono stati approvati emendamenti che hanno significativamente incrementato gli

obiettivi di riduzione originariamente fissati dalla Commissione. In particolare, nel testo approvato in prima lettura si chiede agli Stati membri di garantire collettivamente, entro il 2030, una riduzione del consumo di energia finale di almeno il 40%, e di almeno il 42,5% del consumo di energia primaria, rispetto ai dati del 2007. La proposta è attualmente in fase di trilogo, che dovrebbe concludersi a inizio 2023.
Per approfondimenti: Pagina del Legislative Observatory del Parlamento UE sulla revisione della EED

Revisione della direttiva sull'efficienza energetica degli edifici (EPBD)

Con la revisione della direttiva sull'efficienza energetica degli edifici (EPBD) si punta a promuovere il miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici, che potrebbero contribuire enormemente alla riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di CO2. La proposta è all'esame dei colegislatori e, in particolare, la posizione negoziale del Parlamento è attesa a inizio 2023.
Per approfondimenti: Pagina del Legislative Observatory del Parlamento UE sulla revisione della EPBD

Il Mini Book è la pubblicazione mensile della Fondazione Utilitatis che espone temi rilevanti, in particolare per i settori idrici e ambientali.

La Fondazione Utilitatis promuove
la cultura e le *best practice* della gestione dei Servizi Pubblici Locali tramite l'attività di studio e ricerca, e la divulgazione di contenuti giuridici, economici e tecnici.