

## L'acqua come alimento

Francesca Spagnuolo

### 1.- Premessa

La Carta europea dell'acqua, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1968<sup>1</sup>, e poi confluita, nel 2001, nella Carta europea sulle risorse idriche<sup>2</sup>, riconosce l'indispensabilità dell'acqua come alimento, e la sua multidimensionalità, in quanto fonte di sostentamento, fattore di produzione (in agricoltura, pesca, industria), mezzo di trasporto e strumento ricreativo. Nella sua evoluzione del 2001, la Carta afferma, inoltre, il diritto di ogni persona ad un quantitativo sufficiente di acqua di "qualità soddisfacente dal punto di vista igienico-sanitario" (Principio 5), e lo riconduce ai diritti fondamentali della persona alla libertà dalla fame<sup>3</sup> e ad un adeguato standard di vita<sup>4</sup>.

Una tale attenzione per gli aspetti qualitativi e quantitativi della risorsa idrica, già presente nella

Carta del 1968 ("steps must be taken for the qualitative and quantitative conservation of water resources") si ritrova nella successiva politica comunitaria in materia di acque, laddove si riconosce, quale compito dell'azione comunitaria, la garanzia di una fornitura sicura di acqua potabile<sup>5</sup>. In ambito UE, la particolare attenzione per gli aspetti igienico-sanitari collegati al consumo dell'acqua è testimoniata dall'adozione, nel 1980, della prima Direttiva concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano<sup>6</sup>, a cui ha fatto seguito, nel 1998, la Direttiva attualmente in vigore<sup>7</sup> (e in corso di revisione)<sup>8</sup>. Quest'ultima fissa parametri essenziali di qualità (microbiologici, chimici e indicatori) che l'acqua deve possedere per poter essere destinata al consumo umano, ovvero ad uso potabile, a livello domestico, e dalle imprese alimentari, per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione o l'immissione sul mercato di prodotti o sostanze destinate al consumo umano<sup>9</sup>. Essa si applica, dunque, sia all'acqua fornita agli utenti del servizio idrico che alle imprese alimentari, rispettivamente fino al punto in cui l'acqua fuoriesce dal rubinetto, o è utilizzata dall'impresa<sup>10</sup>. Da questo punto in avanti l'acqua è

(1) European Water Charter, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1974, Vol. II, pp. 342-343.

(2) Adottata dal Comitato dei Ministri il 17 ottobre 2001 con la Raccomandazione (2001) 14, online su <https://rm.coe.int/0900001680504d85>.

(3) Articolo 25 della Dichiarazione dei diritti umani, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

(4) Articolo 11 della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966.

(5) Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Politica comunitaria in materia di acque*, COM (96) 59 def., 21 febbraio 1996. L'influenza esercitata dalla Carta europea dell'acqua sulla legislazione europea è stata riconosciuta anche dal giudice italiano (v. Corte Cost., sent. 259, 10 luglio 1996; Cons. St, sez. IV, sentt. 18 aprile 2003, n. 2085, e 11 aprile 2006, n. 2001), che ha ricondotto alla Carta l'emersione di un maggiore interesse per la protezione delle risorse idriche.

(6) Direttiva 80/778/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980.

(7) Direttiva 98/83/CE, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, e ss.mm., attuata in Italia con D. Lgs. 2 febbraio 2001, n.31.

(8) Commissione europea, Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (rifusione), in COM (2017) 753, del 1 febbraio 2018.

(9) Ad esclusione di quelle "la cui qualità- secondo quanto determinato dalle autorità nazionali competenti- non può avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale" (v. Art. 2. 1) b), Dir. 98/83/CE, cit.).

(10) L'art. 6 della Dir. 98/83/CE, cit., precisa i punti in cui i valori di parametro microbiologici (es. Escherichia coli), chimici (es. arsenico, boro, mercurio, ecc.) ed indicatori (odore, sapore, ecc.) devono essere rispettati, e distingue a seconda che l'acqua sia fornita attraverso la rete di distribuzione, nel qual caso il punto è all'interno dei locali o stabilimenti in cui l'acqua fuoriesce per essere consumata, o mediante cisterne, bottiglie o contenitori, nel qual caso il punto è quello in cui l'acqua fuoriesce dalla cisterna o è imbottigliata o introdotta nei contenitori. Si noti che nella nuova proposta di Direttiva, COM (2017) 753, cit., la Commissione chiede che siano sottratte alla disciplina delle acque destinate al consumo umano le "acque confezionate in bottiglie o contenitori e destinate alla vendita", in quanto

considerata un alimento, ed è dunque soggetta alla legislazione alimentare<sup>11</sup>.

## 2.- L'acqua nel Regolamento europeo sulla sicurezza alimentare

Il Regolamento europeo sulla sicurezza alimentare<sup>12</sup>, considerando che "l'acqua viene ingerita, come ogni altro alimento, direttamente o indirettamente, contribuendo così al rischio complessivo al quale si espongono i consumatori attraverso l'ingestione di sostanze, tra cui contaminanti chimici e microbiologici"<sup>13</sup>, ricomprende l'acqua tra le sostanze incluse nel contesto della legislazione alimentare.<sup>14</sup>

L'inserimento dell'acqua nella definizione di alimento - che come noto si basa su quelle contenute nel Codex Alimentarius Commission<sup>15</sup> e nel Food Safety Act britannico del 1990<sup>16</sup>, pur con alcune differenze<sup>17</sup> - si deve al Comitato economico e sociale europeo, il quale, nel parere relativo al «Libro bianco sulla sicurezza alimentare», sottolinea che "nessun riferimento all'acqua potabile figura nel campo d'azione della normativa sulla

sicurezza alimentare" e "chiede che la Commissione avvii quanto prima le necessarie procedure"<sup>18</sup>. Così che, mentre nella definizione di "prodotti alimentari" contenuta nel Libro verde del 1997<sup>19</sup> non si rinviene alcun riferimento all'acqua, nella Proposta di Regolamento, di pochi mesi successiva al parere del Comitato, l'acqua è, invece, ricompresa nella definizione di "alimento"<sup>20</sup>.

Merita di essere precisato, ad ogni modo, che nella definizione di alimento di cui all'art. 2 del Regolamento n. 178/2002, è inclusa "l'acqua nei punti in cui i valori [stabiliti dalla Direttiva concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano] devono essere rispettati". E, dunque, per quanto concerne l'impresa alimentare, l'acqua nel punto in cui essa è effettivamente utilizzata dall'impresa.

In quanto alimento e componente di altri alimenti, l'acqua destinata al consumo umano deve, dunque, risultare conforme alle norme di sicurezza alimentare stabilite a livello UE, inclusi i principi e le procedure fissati dal Regolamento n. 178/2002, allo scopo di garantire un livello elevato di tutela della vita e della salute umana. Particolarmente

---

"qualsiasi acqua potabile imbottigliata rientra nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 178/2002". Mentre, all'art. 2, si suggerisce di sopprimere il riferimento all'industria alimentare, e di adottare la seguente definizione "per «acque destinate al consumo umano» si intendono tutte le acque trattate o non trattate, destinate ad uso potabile, culinario o per la preparazione o la produzione, di cibi o altri usi domestici in locali sia pubblici sia privati, a prescindere dalla loro origine, siano esse fornite tramite una rete di distribuzione, mediante cisterne o, per le acque di sorgente, in bottiglie".

(11) Per legislazione alimentare si intende in questa sede l'insieme delle leggi, dei regolamenti e delle disposizioni amministrative riguardanti gli alimenti in generale - e la sicurezza degli alimenti in particolare - adottate al livello sovranazionale e nazionale; nonché quelle norme di diritto internazionale (e globale) che producono i loro effetti negli ordinamenti UE e nazionale. Sul diritto alimentare europeo e globale v. L. Costato - F. Albisinni (a cura di), *European and Global Food Law*, Padova, 2016

(12) E' il ben noto Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare. Per un commento analitico del regolamento si rinvia a IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea (Regolamento CE 178/02 del Parlamento europeo e del Consiglio)*, in *NLCC*, 2003.

(13) Così il Considerando (6) del Reg. n. 178/2002.

(14) Art. 2 del Reg. n. 178/2002.

(15) Art. 3.1. del Code of Ethics for International Trade in Food- CAC/RCP 20-1979, successivamente rivisto Rev. 1 -1985.

(16) Food Safety Act 1990, Part I (Preliminary), 1. (1) (a), online sul sito [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk)

(17) In entrambe le definizioni, infatti, è contenuto il riferimento generico alle bevande ("drink") e non all'acqua.

(18) Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro bianco sulla sicurezza alimentare», in GU C 204 del 18 luglio 2000, pp. 21-28, punto 2.12.

(19) Commissione europea, Libro verde sui "Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea", COM (97) 176 def. del 30 aprile 1997, 26.

(20) Art. 2 della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per gli alimenti e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, COM (2000) 716 def., del 29 novembre 2000.

rilevanti sono, sotto questo profilo, l'analisi del rischio (art. 6) – condotta sugli elementi scientifici a disposizione ed in modo indipendente, obiettivo e trasparente, tenendo conto del principio di precauzione (art. 7) – l'eventuale adozione di misure provvisorie di risk management, la prevenzione di pratiche fraudolente o ingannevoli, di adulterazioni e di ogni altro tipo di pratica in grado di trarre in errore i consumatori (art. 8)<sup>21</sup>.

### 3.- L'acqua come alimento a sé

Rientrano nella nozione di acqua come alimento a sé, oltre all'acqua destinata al consumo umano – nei limiti e con le precisazioni di cui sopra – anche le acque minerali, e quelle di sorgente, mentre sono escluse le acque medicinali<sup>22</sup>.

Le prime, in virtù della loro specialità<sup>23</sup> rispetto all'acqua “del rubinetto”, sono disciplinate da un'apposita Direttiva che lascia alla discrezionalità dei singoli Stati membri la definizione delle condizioni in base alle quali riconoscerle come tali e delle modalità di utilizzazione delle sorgenti da cui provengono, pur nel quadro di norme comuni concernenti la loro purezza sotto il profilo microbiologico<sup>24</sup>. Esse rientrano a pieno titolo nella categoria dei prodotti alimentari e possono anzi

considerarsi tra gli alimenti consumati abitualmente<sup>25</sup>.

Sul versante della commercializzazione, le acque minerali sono soggette, in generale, alle norme previste dalla legislazione europea in materia di etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari, e relativa pubblicità<sup>26</sup>.

Le acque di sorgente, che sono destinate al consumo umano allo stato naturale e sono imbottigliate, appunto alla sorgente, occupano, invece, una posizione intermedia tra le acque minerali e quelle “del rubinetto”, essendo soggette alla disciplina generale stabilita dal diritto comunitario per le acque destinate al consumo umano, pur dovendo soddisfare le condizioni di utilizzazione, i requisiti microbiologici e le norme sull'etichettatura che si applicano alle acque minerali naturali. Un'ulteriore distinzione riguarda le acque termali, le quali sono acque minerali naturali utilizzate a fini terapeutici ed oggetto di fruizione negli appositi stabilimenti<sup>27</sup>.

Qualificazioni complementari, riferibili alle acque minerali naturali che liberano spontaneamente e in maniera nettamente percettibile, all'origine o dopo imbottigliamento, anidride carbonica (ovvero le acque minerali naturali effervescenti), sono quelle di “acqua minerale naturale naturalmente gassata”, “acqua minerale naturale rinforzata col

(<sup>21</sup>) Su questi ultimi aspetti si v., con riferimento specifico all'acqua A. Di Lauro, *La commercializzazione delle acque destinate al consumo umano*, in *Riv.dir. agr.*, 2008, fasc. 4, 513-520.

(<sup>22</sup>) Disciplinate dalla Direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano.

(<sup>23</sup>) L'acqua minerale naturale si distingue da quella proveniente dalla rete di distribuzione per il tenore in minerali, oligoelementi e altri costituenti, e eventualmente per taluni suoi effetti, oltre che per la sua purezza originaria, garantita dall'origine in una falda, o in un giacimento sotterraneo, che si presume la preservino dai rischi di inquinamento. Cfr. All. I della Direttiva 2009/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali.

(<sup>24</sup>) Ivi.

(<sup>25</sup>) In senso conforme E. Cristiani, voce “Acque minerali”, in *Diritto alimentare. Mercato e sicurezza*, BD on line dir. da F. Albinini, [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it).

(<sup>26</sup>) Sotto questo profilo, la Dir. 2009/54/CE si limita a completare le norme generali poste dal Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. L'Allegato V di tale regolamento esclude le acque destinate al consumo umano “comprese quelle che contengono come soli ingredienti aggiunti anidride carbonica e/o aromi” dagli alimenti ai quali si applica l'obbligo della dichiarazione nutrizionale.

(<sup>27</sup>) Nel nostro ordinamento la disciplina applicabile è quella stabilita dalla legge di riordino del settore termale, la quale ammette l'uso del termine “termale” esclusivamente con riferimento alle acque aventi riconosciuta efficacia terapeutica (Art. 1, lett. a) Legge 24 ottobre 2000, n. 323). Con riferimento al peculiare regime giuridico delle acque minerali e termali, species del genus “beni minerari”, ed oggetto di una pluralità di provvedimenti amministrativi (autorizzazioni o permessi di ricerca, concessioni, controlli) v. S. Amorosino, *Le acque più “pregiate”: i regimi amministrativi delle acque minerali e termali*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n.4-2008, p. 1-11.

gas della sorgente”, “acqua minerale naturale addizionata di anidride carbonica”<sup>28</sup>.

Per evitare confusione tra le diverse tipologie di acque – e garantire la non ingannevolezza delle informazioni destinate ai consumatori - il diritto comunitario vieta l’uso di “indicazioni, denominazioni, marchi di fabbrica o di commercio, immagini o altri segni”, che possano indurre in errore chi le consuma<sup>29</sup>. Ciò vale per l’etichettatura, il confezionamento e la pubblicità dell’acqua, e si applica tanto alle acque potabili confezionate in recipienti, e che potrebbero essere commercializzate con la falsa denominazione di “acqua minerale”, quanto alle acque minerali naturali, per le quali, in particolare, “sono vietate tutte le indicazioni che attribuiscono (...) proprietà per la prevenzione, cura o guarigione di una malattia umana” (*health claims*).

L’acqua destinata al consumo umano è anche soggetta alle norme vigenti in materia di igiene<sup>30</sup>. Sotto questo profilo, rilevano, in particolare, i principi generali di igiene alimentare, le regole di buona prassi igienica e l’analisi dei pericoli e dei punti critici di controllo (Hazard Analysis and Critical Control Points- HACCP)<sup>31</sup>, che consentono agli operatori del settore alimentare di prevedere, eliminare o ridurre a livelli accettabili i peri-

coli per la salute derivanti dall’uso di acqua contaminata. L’analisi dei pericoli e dei punti critici di controllo si applica ai gestori idrici che imbottigliano o distribuiscono l’acqua potabile e a quelli che gestiscono i c.d. “fontanelli “ o “chioschi dell’acqua”, i quali sono equiparati agli operatori del settore alimentare<sup>32</sup>. Nel 2004, l’OMS ha introdotto, inoltre, per i fornitori di acqua potabile, i “Piani di gestione della sicurezza dell’acqua” (c.d. Water Safety Plan<sup>33</sup>) – ai cui principi la legislazione UE si è allineata attraverso un emendamento della Direttiva 98/83/CE<sup>34</sup> - con lo scopo di estendere il monitoraggio sulla qualità dell’acqua dalla fonte al rubinetto (“from catchment to tap”), aumentando al contempo la flessibilità e l’efficienza, attraverso una pianificazione preventiva delle procedure di valutazione dei rischi basate sul monitoraggio ad hoc dei soli parametri ritenuti più significativi nei singoli contesti di riferimento<sup>35</sup>. I Piani di gestione della sicurezza dell’acqua, che non sono attualmente obbligatori a livello nazionale, recepiscono elementi di analisi del rischio già presenti nelle regole HACCP (quali, per es., l’identificazione dei pericoli e degli eventi pericolosi, la definizione di misure di controllo e monitoraggio, la verifica dell’efficacia del Piano), e si applicano all’intera filiera idropotabile, a partire dalla capta-

<sup>(28)</sup> Si v. Allegato I, paragrafo III, Dir. 2009/54/CE, cit., per una descrizione dettagliata.

<sup>(29)</sup> Art. 9.1 Dir. 2009/54/CE, cit.

<sup>(30)</sup> In particolare al Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull’igiene dei prodotti alimentari, e il Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

<sup>(31)</sup> Introdotta nella CEE con l’adozione della Direttiva 93/43/CEE sull’igiene dei prodotti alimentari, successivamente sostituita ed abrogata dal Reg. 852/2004, cit.

<sup>(32)</sup> V. Nota del Ministero della Salute sulle unità distributive aperte al pubblico di acque destinate al consumo umano del 17 febbraio 2011, n. 4283 che assimila l’acqua erogata dalla cassetta ad un alimento ovvero come attività di somministrazione di bevande e quindi soggetto al regolamento CE n. 852/2004 che disciplina le attività degli operatori del settore alimentare.

<sup>(33)</sup> I Water Safety Plans sono stati introdotti dall’OMS nelle *Guidelines for Drinking-Water Quality*, 3 ed., Ginevra, 2004. Per maggiori dettagli v. WHO Water Safety Plan Portal: <http://www.who.int/wsportal/en/>.

<sup>(34)</sup> Direttiva (UE) 2015/1787 della Commissione del 6 ottobre 2015, che ha modificato gli Allegati II e III della Direttiva 98/83/CE, cit. La nuova Direttiva del 2015 è stata recepita nell’ordinamento italiano con il Decreto del Ministero della Salute, 14 giugno 2017.

<sup>(35)</sup> La valutazione dei rischi, in questo ambito, si fonda sui principi generali stabiliti sulla base di norme internazionali, come la norma EN 15975-2, relativa alla “Sicurezza della fornitura di acqua potabile - Linee guida per la gestione del rischio e degli eventi critici”, e – per quanto concerne l’Italia – sulle Linee guida nazionali per la valutazione e gestione del rischio nella filiera idropotabile elaborate, sulla base dei Water Safety Plans, dall’Istituto superiore di sanità (ISS, *Linee guida per la valutazione e gestione del rischio nella filiera delle acque destinate al consumo umano secondo il modello dei Water Safety Plan*, Rapporto ISTISAN a cura di L. Lucentini e al, 2014, xi, 89 p. Rapporti ISTISAN 14/20).



zione fino alla distribuzione.

#### 4.- *L'acqua come componente di altri alimenti*

Oltre ad essere alimento a sé, l'acqua potabile è anche componente (o ingrediente) di altri alimenti, e può, quindi, essere destinata non solo all'uso culinario e per la preparazione dei cibi a livello domestico, ma anche alla produzione, al trattamento, alla conservazione e all'immissione sul mercato di prodotti alimentari o sostanze destinate al consumo umano. Nella misura in cui il suo impiego può avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale, l'acqua deve, quindi, conformarsi, oltre che agli standard di qualità e sicurezza stabiliti dalla Direttiva 98/83/CE, ai principi e alle norme della legislazione alimentare generale, inclusi i principi generali di igiene più sopra richiamati. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, si noti che, secondo il Codice internazionale raccomandato di pratiche generali e principi di igiene alimentare<sup>36</sup>, l'acqua utilizzata nella produzione e nella manipolazione degli alimenti dovrebbe possedere, come minimo, le caratteristiche di salubrità specificate dalle linee guida per l'acqua potabile adottate dall'Organizzazione mondiale della sanità<sup>37</sup>.

Così, se fino al "punto di consegna" all'impresa alimentare, l'acqua deve risultare conforme ai parametri microbiologici (es. *Escherichia coli*), chimici (es. arsenico, piombo, mercurio ecc.) e indicatori (sapore, odore, e via dicendo) fissati dalla Direttiva 98/83/CE, a partire dal punto in cui essa è utilizzata dall'impresa alimentare deve, invece, rispettare anche le pertinenti disposizioni

della legislazione alimentare, incluse le rilevanti norme igienico-sanitarie<sup>38</sup>. Nell'assicurare un efficace sistema di controllo della sicurezza alimentare, l'impresa che utilizza, per la produzione o la manipolazione degli alimenti, acqua non conforme alle suddette norme, dovrebbe, quindi, richiamare dal mercato eventuali prodotti finiti lavorati con acqua contaminata.

Si osservi, inoltre, con specifico riguardo alle informazioni fornite ai consumatori, che il Reg. (CE) n. 1169/2011, prevede che l'acqua, in quanto ingrediente di altri alimenti, debba essere indicata in etichetta se rappresenta più del 5% del prodotto finito<sup>39</sup>. Mentre, può non esserlo "quando è utilizzata, nel corso del processo di fabbricazione, solo per consentire la ricostituzione di un ingrediente utilizzato sotto forma concentrata o disidratata, o nel caso di un liquido di copertura che non è normalmente consumato"<sup>40</sup>.

#### 5.- *Le norme rilevanti di diritto nazionale*

La normativa europea concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano è stata regolarmente recepita nell'ordinamento nazionale con il Decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31<sup>41</sup>, il quale disciplina la qualità delle acque potabili, al fine di proteggere la salute umana dagli effetti negativi che possono derivare da una loro contaminazione, garantendone la salubrità e la pulizia. In Italia, i controlli sulla qualità dell'acqua sono affidati ai gestori del servizio idrico integrato (c.d. controlli interni) e alle aziende sanitarie locali territorialmente competenti (c.d. controlli esterni)<sup>42</sup>. A queste ultime, è attribuito il compito di decidere l'i-

<sup>(36)</sup> Adottato nell'ambito della Codex Alimentarius Commission, CAC/RCP 1-1969, Rev. 4-2003, online su <http://www.mhlw.go.jp/english/topics/importedfoods/guideline/dl/04.pdf>.

<sup>(37)</sup> *Guidelines for Drinking-Water Quality*, cit. Si tratta delle stesse linee-guida che, nella loro formulazione precedente (WHO, *International Standards for Drinking Water*, Ginevra, 1958, successivamente riv. nel 1963 e nel 1971), hanno orientato l'adozione dei valori di parametro microbiologici, chimici e indicatori utilizzati in ambito comunitario a partire dalla Dir. (CEE) 80/778, cit., e in quella attuale orientano la definizione dei parametri contenuti nella Dir. 98/83/CE, cit.

<sup>(38)</sup> Regg. 178/2002, 852/2004/, 882/2004, cit.

<sup>(39)</sup> All. VI, Parte A, para. 6 del Reg. (UE) n. 1169/2011, cit.

<sup>(40)</sup> *Ibidem*, art. 20.

<sup>(41)</sup> D. Lgs. 2 febbraio 2001, n. 31, cit.

<sup>(42)</sup> *Ivi*, artt. 7 e 8.

doneità dell'acqua ad essere consumata, attraverso un "giudizio di idoneità" rilasciato su richiesta dei gestori del servizio idrico locale, dei sindaci o delle aziende alimentari, e tenendo conto della valutazione complessiva dello stato di qualità dell'acqua<sup>43</sup>. Nel caso di superamento dei parametri stabiliti in sede UE – e di quelli supplementari eventualmente fissati a livello nazionale per tener conto delle specificità territoriali<sup>44</sup> - l'azienda sanitaria locale comunica al gestore l'avvenuto superamento e propone al sindaco ("effettuate le valutazioni del caso") l'adozione di eventuali provvedimenti cautelativi a tutela della salute pubblica<sup>45</sup>. Il gestore – che, come si è detto, può anche gestire "chioschi dell'acqua" e distribuire l'acqua potabile in bottiglie o altri contenitori - è tenuto ad attuare tutti i correttivi gestionali necessari a ripristinare la qualità dell'acqua distribuita<sup>46</sup>. Tutti i soggetti coinvolti, ciascuno per quanto di propria competenza, sono, poi, tenuti ad informare i consumatori circa i provvedimenti adottati<sup>47</sup>.

Con Decreto ministeriale del 14 giugno 2017, il Ministero della salute, di concerto con quello dell'ambiente, ha recepito gli emendamenti alla Direttiva 98/83/CE, che introducono nuove norme relative agli obiettivi generali e programmi di controllo per le acque destinate al consumo umano, allineando i controlli ai principi dei Water Safety

Plans dell'OMS<sup>48</sup>. In questo modo si è inteso valorizzare la prevenzione del rischio, piuttosto che l'azione correttiva – la quale ha mostrato anche in Italia, con i casi dell'"acqua all'arsenico" nel Lazio<sup>49</sup> e della contaminazione dell'acqua da sostanze perfluoroalchiliche (PFAS) in alcune province del Veneto, di avere un'efficacia piuttosto limitata<sup>50</sup> - adottando un approccio flessibile al controllo dei parametri di qualità e sicurezza dell'acqua, più in linea con le specifiche condizioni locali delle filiere idro-potabili. Il D.M. del 14 giugno 2017, in attuazione della Direttiva UE 2015/1787, consente, infatti, deroghe a determinati parametri e alle frequenze di campionamento, che possono essere diminuite per alcuni parametri e incrementate per altri, purché vi sia una valutazione del rischio credibile basata sulle norme internazionali e/o le linee guida nazionali, elaborate dall'Istituto superiore di sanità, per la valutazione e gestione del rischio nella filiera delle acque destinate al consumo umano, secondo il modello dei Water Safety Plans<sup>51</sup>. Ciò permette di concentrare l'attenzione (e i costi) sul controllo e la comunicazione dei parametri più rilevanti nei singoli contesti di riferimento.

In linea di massima, e sotto il profilo di maggiore interesse in questa sede, si può osservare come l'ordinamento interno, conformandosi alla normativa UE, ha esteso alla filiera dell'acqua potabile

(<sup>43</sup>) Per quanto concerne le acque destinate alle imprese alimentari, si noti che il giudizio di idoneità tiene conto dei requisiti specifici definiti per la filiera alimentare interessata e dei potenziali rischi che possono essere associati all'uso di acqua non conforme per uno specifico alimento.

(<sup>44</sup>) Cfr. Considerando (17) e (18) della Dir. 98/83/CE, cit.

(<sup>45</sup>) Ivi, art. 10.

(<sup>46</sup>) Ivi.

(<sup>47</sup>) Ivi.

(<sup>48</sup>) Cit., supra nota 33.

(<sup>49</sup>) Dove si è registrato un superamento, protratto nel tempo, del valore parametrico stabilito dall'UE, in assenza di misure correttive efficaci e di una tempestiva comunicazione dei rischi alla popolazione interessata. Per maggiori dettagli sia consentito il rinvio a F. Spagnuolo, *Profili di sicurezza alimentare nella disciplina multilivello delle acque destinate al consumo umano*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n.2/2015, pp. 6-9.

(<sup>50</sup>) Le falde acquifere della regione Veneto sono interessate da un fenomeno di inquinamento da PFAS scoperto nell'estate del 2013, nell'ambito di una ricerca sperimentale effettuata nel bacino del Po e dei principali bacini fluviali italiani, dal CNR e dal Ministero dell'ambiente, e tuttora irrisolto malgrado l'attivazione di misure di sicurezza e l'avvio di un piano di monitoraggio al fine di garantire la riduzione del potenziale rischio per la salute della popolazione. Si v., da ultimo, la Delibera del Consiglio dei Ministri, del 21 marzo 2018, n. 153070, in G.U. 5 aprile 2018, n.79, con la quale è stato dichiarato lo stato di emergenza in relazione alla contaminazione da PFAS delle falde idriche nei territori delle province di Vicenza, Verona e Padova.

(<sup>51</sup>) Rapporto ISTISAN a cura di L. Lucentini e al, 2014, cit.

un sistema di valutazione del rischio analogo a quello in uso nell'industria alimentare, dove al controllo successivo si è preferito un approccio fondato sull'analisi (preventiva) del rischio e sull'attribuzione della responsabilità primaria della sicurezza alimentare direttamente al produttore (ovvero, nel caso dell'acqua potabile, al gestore).

## 6.- Considerazioni conclusive

Concludendo, quali sono le conseguenze derivanti dalla qualificazione giuridica dell'acqua come alimento? Ai fini della legislazione alimentare, l'inclusione dell'acqua nella definizione di alimento, implica, innanzitutto, che essa debba possedere le caratteristiche di sicurezza - oltre che di qualità dal punto di vista igienico-sanitario - stabilite per tutti gli altri alimenti. E ciò al fine di garantire l'obiettivo della sicurezza alimentare e con essa quello più generale di elevata tutela della salute umana<sup>52</sup>.

Ciò vale tanto per l'acqua intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento da parte dell'industria alimentare, quanto per l'acqua a sé (per es. quella fornita attraverso gli appositi chioschi).

Dalla sottoposizione dell'acqua alla legislazione alimentare europea, e globale, discendono tutti i problemi che sono stati ampiamente evidenziati dall'abbondante letteratura sul tema - inclusi la frammentazione della regolazione (tra norme UE, nazionali, internazionali, norme tecniche volontarie, ecc.), l'esistenza di linkages, il policentrismo decisionale<sup>53</sup> - e che, nel caso dell'acqua, sono ulteriormente complicati dalla circostanza che

essa, ancor più degli altri alimenti, è caratterizzata da un accentuata multidimensionalità, che deriva dal fatto di essere non soltanto fonte di sostentamento e fattore di produzione ma anche mezzo di trasporto e di ricreazione. Tutto questo assume rilevanza, per gli aspetti che qui interessano, in special modo sotto il profilo della garanzia di qualità dell'acqua potabile<sup>54</sup>. Assicurare che l'acqua sia salubre e pulita, in sé e come componente di altri alimenti, implica, infatti, una maggiore coerenza tra le varie politiche e normative settoriali incidenti, a diverso titolo e più livelli di governo, sulla potabilità dell'acqua. Si pensi, per esempio, alla contaminazione dell'acqua proveniente dalle attività agricole (es. antiparassitari), da quelle industriali (es. le sostanze PFAS), dal mancato trattamento dei liquami e altri scarichi (da cui la presenza di interferenti endocrini), o al contrario, da un'eccessiva disinfezione (come nel caso del clorato e della clorite).

Prevenire e limitare i rischi per la salute umana derivanti dal consumo di acqua contaminata e dalla sua utilizzazione da parte degli operatori alimentari, richiede, pertanto, un approccio coerente alla regolazione della sicurezza alimentare, non solo in sede UE - dove sono apprezzabili gli sforzi finora compiuti nell'ambito della revisione della Direttiva 98/83/CE, al fine di rideterminare gli standard di qualità dell'acqua tenendo conto anche dell'effetto cumulativo derivante dal consumo di altri prodotti alimentari che contengono i medesimi contaminanti (per esempio il boro o il clorato<sup>55</sup>) - ma anche a livello globale, dove, vengono, de facto, sempre più spesso definite le regole della sicurezza alimentare, incluse quelle in materia di acqua potabile<sup>56</sup>.

(52) In questa prospettiva, come osserva I. Canfora, *Commento Art. 2, in La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, cit., 147-157, "l'esplicito richiamo (...) all'acqua come sostanza intenzionalmente incorporata nell'alimento (...) non appare meramente ricognitivo di normative esistenti o ridondante rispetto alla formula già utilizzata".

(53) Si v. per riferimenti D. Bevilacqua, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, 2012, 11 e ss.

(54) Sulla nozione di qualità applicata all'acqua come alimento cfr. le osservazioni di M. Alabrese, *Note introduttive sulla qualità e sulla sicurezza dell'acqua come alimento*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n.2/2015, 8 ss.

(55) I cui rischi per la salute, specialmente di lattanti e bambini, sono stati già in passato rilevati dall'EFSA Panel on Contaminants in the Food Chain (CONTAM), Scientific Opinion "Risks for public health related to the presence of chlorate in food", in *EFSA Journal*, 2015, 13 (6), 4135, 1-103.

(56) Come dimostra anche l'istituzione di un gruppo di esperti della FAO e dell'OMS, incaricato di fornire assistenza al Comitato della Codex Alimentarius Commission per tutte le questioni attinenti l'uso dell'acqua pulita nell'ambito dell'attività di standard-setting (cfr. il documento CX/FH 17/49/3, ottobre 2017).

## ABSTRACT

*In the European Union, Council Directive 98/83/EC, amended several times and currently in the process to be recast in a new Directive, sets the legal framework to protect human health from any contamination of water intended for human consumption, by ensuring that water for drinking, cooking, food preparation or production meets certain quality standards. Accordingly, Member States shall take the measures neces-*

*sary to ensure that water intended for human consumption is safe (i.e. clean and wholesome) when emerging from the tap or it is delivered to food producers for the manufacture, processing, preservation or marketing of food products. This article focuses on the food safety aspects of water and alleges that water intended for human consumption, like other foods directly or indirectly ingested by humans, is – under certain circumstances - governed by food safety law, with all the consequences that this implies.*

