

**AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE AMBIENTE
CAMERA DEI DEPUTATI**

**NELL'AMBITO DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DELLE PROPOSTE DI LEGGE
C. 52 DAGA (RECANTE "DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GESTIONE PUBBLICA E
PARTECIPATIVA DEL CICLO INTEGRALE DELLE ACQUE") E C. 773 BRAGA
(RECANTE "PRINCÌPI PER LA TUTELA, IL GOVERNO E LA GESTIONE PUBBLICA
DELLE ACQUE")**



PROPOSTE DI LEGGE DI RIFORMA DEL SETTORE IDRICO: OSSERVAZIONI E PROPOSTE ALLE PDL AC 52 E AC 773

Il mutamento del clima con un innalzamento delle temperature e l'alternarsi sempre più frequente di periodi di siccità ad intense precipitazioni alluvionali impone lo sviluppo di un sistema idrico nazionale capace di affrontare le nuove sfide. L'elevata antropizzazione e una scarsa tutela territoriale nei decenni passati impongono un salto di qualità nella gestione industriale del servizio e nello sviluppo delle infrastrutture. È importante consolidare e sviluppare il sistema idrico integrato, intervenendo prioritariamente nelle situazioni critiche e premiando le gestioni virtuose sotto il profilo ambientale e patrimoniale. Si riassumono di seguito i fondamentali di questa impostazione.

PREMESSA

Utilitalia è l'Associazione che riunisce i soggetti, operanti nei servizi pubblici dell'Acqua, dell'Ambiente, dell'Energia Elettrica e del Gas. Raggruppa al suo interno sia enti di diritto pubblico sia società a capitale interamente pubblico o misto pubblico-privato, nate dalla trasformazione, avviata negli anni '90, in società di capitali delle c.d. "ex municipalizzate". In particolare, le aziende associate ad Utilitalia forniscono servizi idrici a circa l'80% della popolazione italiana.

Il presente documento fornisce il punto di vista di Utilitalia e delle imprese ad essa associate sulle proposte di legge ('PdL') in discussione alla Commissione Ambiente della Camera dei Deputati AC 52 e AC 773. In particolare l'analisi è stata condotta partendo dalla PdL AC 52 recante "Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque" e richiamando, quando opportuno, le previsioni di cui alla PdL AC 773, recante "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque".

Nella **prima parte** – che contiene le considerazioni di ordine generale e che è stata già trasmessa all'On. Federica Daga, prima firmataria della PdL in oggetto, in risposta ad una consultazione informale avviata nel mese di Settembre 2018 dalla stessa On. Daga – si procede ad un esame complessivo della PdL, partendo dai principi ispiratori e rappresentando i probabili effetti che deriverebbero dall'approvazione di tale PdL senza modifiche.

La **seconda parte**, invece, raccoglie le considerazioni di carattere puntuale, e procede, quindi, ad un'analisi dettagliata delle singole disposizioni di legge suggerendo, ove possibile, modifiche circostanziate. In tale sezione, i "punti fermi" evidenziano le richieste irrinunciabili della Federazione e dei gestori del servizio idrico ad essa associati.

La **terza parte**, infine, in considerazione della discussione Parlamentare che si svilupperà nelle prossime settimane sul tema idrico, indica alcune ulteriori potenziali aree di intervento, attualmente non previste dalla PdL, che potrebbero contribuire allo sviluppo del settore.



CONSIDERAZIONI DI ORDINE GENERALE

L'acqua è un bene comune. Condividiamo i principi ispiratori della proposta di legge AC52. Infatti, la valorizzazione delle risorse idriche, la distribuzione equa della risorsa in ogni zona del Paese, la qualità dell'acqua e il suo costante e continuo controllo, la tutela dell'ambiente dopo l'utilizzo delle acque, la garanzia di un costo economico ed ambientale sostenibile per i cittadini ad ogni latitudine e la particolare attenzione alle fasce disagiate della popolazione, sono da sempre gli obiettivi delle nostre imprese. Interventi legislativi che si muovano nella direzione di raggiungere questi obiettivi fornendo un quadro di riferimento stabile a fronte del pendolarismo legislativo ricorrente sono sicuramente auspicabili ed avranno il nostro contributo critico.

L'esperienza testimonia che il raggiungimento di questi obiettivi richiede sforzi significativi calati puntualmente su una situazione del settore molto articolata. Infatti **gestire un ciclo industriale** complesso come quello idrico richiede una particolare competenza sia per gli aspetti tecnico/gestionali, di governo, economici e finanziari, che negli aspetti sociali e di equità rispetto ai diversi contesti territoriali. La gestione del ciclo idrico sarà sempre più caratterizzata dalla necessità di adeguare condutture, impianti e trattamenti per far fronte agli effetti di cambiamenti climatici – piogge sempre più intense e concentrate, riduzione delle precipitazioni nevose e ritiro dei ghiacciai, avanzamento del cuneo salino lungo le coste – nonché dall'emergere di nuovi inquinanti – ad es. microplastiche e interferenti endocrini.

Sugli aspetti tecnico/gestionali, di governo, economici e finanziari la nostra visione si potrebbe sintetizzare dicendo che **portare l'acqua è un'impresa**. Lo è perché il servizio idrico per portare l'acqua nelle case e successivamente raccoglierla nella rete fognaria, depurarla e reimmetterla negli ecosistemi in modo compatibile, richiede un impegno di 24 ore al giorno e il contributo di ingegneri, biologi, chimici, geologi, operai e manager. Persone e specializzazioni che è tradizionalmente più facile trovare all'interno di imprese industriali che nella Pubblica Amministrazione a cui spetta una diversa missione. Una flessibilità operativa e contrattuale appare certamente più adeguata rispetto all'evoluzione costante di un settore che – per rispondere alle esigenze delle città e dell'ambiente e per rispondere ai cambiamenti climatici – da oltre un decennio segue in modo costante (e talvolta anticipa) il progresso tecnologico e digitale. Anche gli **aspetti occupazionali non sono, quindi, da sottovalutare**.

Per garantire servizi di alta qualità ai cittadini e all'ambiente, è fondamentale che la gestione dell'acqua sia affidata **ad imprese efficienti, tecnologicamente e managerialmente evolute, socialmente responsabili**. Questi dovrebbero essere i **criteri di selezione dei soggetti gestori**, piuttosto che l'assetto proprietario o la forma giuridica. L'evidenza empirica dimostra infatti l'esistenza nel nostro Paese di un buon numero di imprese moderne ed efficienti. Imprese che sono orientate alla tutela dell'interesse pubblico ed alla qualità del servizio finale ai cittadini, con differente assetto proprietario e nella quasi totalità esito di una trasformazione in società per azioni. Tali società per azioni sono ancor oggi per la quasi totalità a controllo pubblico, infatti le gestioni interamente pubbliche o a controllo pubblico servono il 97% circa degli italiani. Tali imprese hanno consentito di superare molte delle criticità emerse negli ultimi anni del secolo scorso. Gli esempi di gestione diretta da parte delle amministrazioni pubbliche, in particolare le gestioni in economia, o di ritorno al regime pubblicistico, quale ad esempio le aziende speciali, hanno mostrato grandi limiti in chiave di capacità di investimento, efficienza gestionale e standard di qualità dei servizi.

È facilmente dimostrabile il fatto che tanto maggiori sono i vincoli alla gestione, ovvero tanto più spinta è l'estensione dei vincoli tipici della pubblica amministrazione ai gestori industriali del servizio, tanto minore è la possibilità di assicurare ai cittadini investimenti ed azioni efficaci volte a garantire servizi moderni e di qualità. Riformare il quadro di riferimento per consentire, anche alle imprese a controllo pubblico, una gestione industriale appare in questa fase la priorità delle priorità accanto ad un assetto della governance che si adegui alla volontà del legislatore nazionale e rafforzi contemporaneamente il presidio delle funzioni pubbliche.

È auspicabile una netta distinzione tra il soggetto titolare delle funzioni pubbliche ed il gestore. Distinzione di missione e competenze. Esistono infatti differenze fondamentali nella natura delle



attività tra un ente pubblico in prevalenza focalizzato su compiti di natura programmatica, regolatoria e amministrativa, rispetto alla gestione industriale di impianti, tecnologie, processi produttivi complessi. Nel secondo caso si richiedono infatti elevati gradi di flessibilità, grande velocità decisionale, rapidità di intervento e, non da ultimo, meccanismi di controllo tecnicamente qualificati e stabilità delle regole associate a programmi di investimento di medio e lungo termine, difficilmente compatibili con le rigidità indotte da regole pubblicistiche correttamente ed opportunamente pensate per l'applicazione in altre realtà.

Pertanto una norma che spingesse la gestione del servizio idrico verso un modello assimilabile alla gestione diretta di enti pubblici, modello incentrato su enti di diritto pubblico, non favorisce il raggiungimento degli obiettivi mettendo a rischio la continuità e l'equilibrio raggiunto dal sistema, con conseguenti effetti sulla qualità e continuità del servizio. Inoltre qualsiasi riforma dovrebbe tener conto della portata delle proprie disposizioni su convenzioni in essere per effetto di una scadenza prevista da leggi dello Stato nonché della volontà delle Amministrazioni pubbliche proprietarie delle società oggetto della riforma.

No alla frammentazione delle gestioni e della *governance*. Le nostre aziende hanno vissuto le fasi di crescita aziendale, seguendo il lungo percorso iniziato nel 1994 con la Legge Galli e proseguito negli anni attraverso la creazione di ATO rappresentativi di più enti locali, attraverso le aggregazioni tra le imprese per il raggiungimento di una dimensione minima efficiente. Una dimensione minima adeguata (in termini di territorio ed utenti serviti) è necessaria per poter superare efficacemente, attraverso gli investimenti e le competenze, i tanti e complessi problemi gestionali affrontati per garantire salubrità dell'acqua nei rubinetti e nelle fasi di rilascio nell'ambiente nonché saper gestire i residui del ciclo (i fanghi). Questo livello di servizio richiede laboratori, impianti complessi di potabilizzazione e depurazione (in parte ancora da realizzare), adeguata manutenzione di centinaia di chilometri di reti, sistemi di relazione con i cittadini per offrire loro un'assistenza semplice ed immediata ecc. Risultati più facilmente riscontrabili nelle aziende che hanno raggiunto una adeguata dimensione, capaci di far fronte alle sfide tecnologiche, finanziarie, di approvvigionamento dei servizi, e di *know how* e hanno potuto contare, negli ultimi sei anni, sul sistema di governo stabile ed efficace operato da ARERA e dalle EGA locali.

La criticità di una pianificazione territoriale di una risorsa ad uso plurimo richiede un **rafforzamento delle funzioni pubbliche di pianificazione e controllo**. Una suddivisione territoriale, con bacini e sottobacini con l'ipotesi anche, per i comuni sotto i cinquemila abitanti, di gestione diretta accentuerebbe l'attuale frammentazione, ridurrebbe la capacità di infrastrutturare i territori ed indebolirebbe l'impronta del solidarismo territoriale. Un peggioramento rispetto al quadro attuale.

La netta distinzione dei ruoli tra esercizio delle funzioni pubbliche ed impresa richiedono un ruolo di indirizzo e controllo del Ministero in collegamento con Regioni, Distretti Idrografici ed i già esistenti Enti di Governo d'Ambito nella pianificazione di investimenti strategici, anche per meglio affrontare i temi emergenti come il dissesto idrogeologico o il cambiamento climatico. In questa direzione è opportuno un intervento legislativo anche fornendo agli enti di riferimento le necessarie risorse accanto al consolidamento della regolazione indipendente, capace di guardare agli interessi delle future generazioni e meno ai cicli elettorali.

La determinazione della tariffa, in particolare del servizio idrico, non può che essere di competenza di un Organismo pubblico che riconosca i costi efficienti, aiuti lo sviluppo delle infrastrutture, gestisca meccanismi solidaristici a favore delle famiglie in difficoltà. Regole chiare su tariffe ma anche parametri di qualità aiutano le aziende nella gestione e, nel contempo, chi deve decidere se supportare il finanziamento degli ingenti investimenti richiesti da questo settore. Serve di conseguenza un rafforzamento del ruolo dell'Autorità di regolazione non una sua limitazione ed una maggiore specializzazione degli Enti d'Ambito, rafforzando il modello a due livelli molto apprezzato anche in altri Paesi europei.

L'attribuzione di tali competenze in passato ad organismi locali, al Cipe ed allo stesso Ministero delle infrastrutture prima e poi dell'Ambiente sono all'origine delle situazioni di criticità che si vogliono



superare. Se si prende ad esempio la riforma del 1994, negli anni in cui le decisioni sul metodo tariffario erano rimesse al Ministero poco o nulla si mosse. L'immobilismo è durato per ben 15 anni pur in presenza di evidenti limiti del metodo tariffario. Solo con l'attribuzione delle funzioni di regolazione tariffarie ad ARERA il comparto ha visto una vera e propria crescita del livello degli investimenti effettuati: a fronte di una media di circa Euro 0.5mld annui del decennio 1999 al 2009¹ si è passati a oltre un miliardo di euro annui per il periodo 2012-2015 per salire oltre i due miliardi di euro annui nel 2016-2019². Un enorme passo in avanti, pur essendo ancora lontani dalla stima di **5 mld annui** necessari a ripianare il gap infrastrutturale, accumulato in tanti decenni dello scorso secolo (in particolare anni 50' fino agli anni 90') di scarsi investimenti, ed essenziali a garantire servizi a cittadini e protezione dell'ambiente. Non può che essere valutata positivamente la disponibilità di risorse pubbliche a concorrere a questo sforzo. Tuttavia un ruolo preponderante deve mantenerlo la tariffa anche per una maggiore responsabilizzazione nell'uso della risorsa. La storia anche recente dimostra che fare riferimento eccessivo al bilancio pubblico comporta il rischio di ritornare ad un supporto degli investimenti altalenante ed una conseguente incertezza sulla capacità di garantire la continuità dei servizi ai cittadini, nonché un riferimento che sappia trasferire ai cittadini il valore ambientale dell'acqua, favorendo comportamenti virtuosi nel suo utilizzo.

Siamo concordi sulla necessità di **amplificare il livello di trasparenza nelle gestioni del servizio idrico**. In tal senso le nostre aziende si sono mosse da anni pubblicando, ad esempio, piani e programmi di intervento, *status* del servizio, *water safety plan*, nonché risultati di ricerche ed analisi. Cogliamo tuttavia con favore la volontà di aumentare il livello di trasparenza che potrebbe essere estesa a tutti i principali attori come ad esempio l'Autorità di regolazione affinché renda sempre pubblici accessibili e trasparenti i dati sulle gestioni idriche utilizzati anche nelle proprie decisioni. Un *Open Data* responsabilizzante anche per quelle gestioni pubbliche, prevalentemente in economia, che si sono spesso sottratte.

In questo contesto possono ulteriormente essere ampliati i meccanismi di partecipazione, ad esempio si potrebbero pensare a modalità di una più efficace e trasparente condivisione con i diversi *stakeholder* dei **piani di investimento**. Riteniamo importante che venga trovato il giusto bilanciamento fra partecipazione effettiva dei cittadini ed efficacia decisionale per la gestione, pertanto la norma andrebbe sviluppata in questo senso.

In sintesi sugli aspetti di gestione, governo ed economici, gli obiettivi generali possono essere valorizzati, a nostro avviso, solo (i) attraverso una gestione di carattere aziendale/industriale del servizio ed altresì caratterizzata da un adeguato dimensionamento dei gestori superando ogni vincolo di carattere pubblicistico, (ii) con un governo delle funzioni pubbliche semplice e razionale in continuità con quello esistente, semmai rafforzato nelle sue funzioni di indirizzo e controllo, (iii) lasciando la tariffa come principale veicolo di finanziamento del servizio, (iv) rafforzando elementi di trasparenza e controllabilità da parte dei cittadini delle attività ed infine (v) garantendo una partecipazione maggiore ai processi decisionali del servizio pur bilanciando tale necessità di partecipazione con la necessità di preservare l'efficacia e l'efficienza della gestione.

Vanno infine fatte alcune considerazioni in termini sociali e di equità.

A nostro avviso, chiunque sia il gestore, la tariffa, stabilita da un organismo pubblico ed orientata alla copertura dei costi complessivi, deve rispettare questi principi: **equità e supporto alle fasce deboli della popolazione a garanzia di un diritto universale**. Quindi condividiamo la necessità di garantire l'accesso universale all'acqua. In questo contesto molto si è già fatto con una struttura tariffaria progressiva e l'uso del bonus idrico. Indubbiamente di più potrebbe essere fatto garantendo, ad esempio, la gratuità del minimo vitale per i bisognosi e/o estendendo e semplificando l'accesso al sistema del *bonus*. Un dimensionamento adeguato della gestione peraltro, con un ampio bacino di utenza ed estesa su ampi territori, ha già di per se effetti distributivi e calmieranti per le tariffe. Infatti può compensare la diversa dotazione di acqua delle aree della stessa regione e i differenti costi di

¹ Fonte: CoNVIRI, "Rapporto sullo stato dei servizi idrici", 2011.

² Fonte ARERA.



gestione che ne derivano, senza gravare troppo sulle tariffe degli uni o altri utenti. Resta ferma in ogni caso la necessità di assicurare ai soggetti gestori strumenti efficaci per contrastare il fenomeno della morosità, soprattutto nel caso delle utenze non disagiate economicamente, al fine di evitare di penalizzare i cittadini corretti e buoni pagatori e scoraggiare comportamenti non virtuosi.

Per garantire il **diritto di accesso all'acqua a tutti i cittadini, senza distinzioni geografiche e con un minimo vitale sempre e comunque disponibile**, occorre partire da dati riscontrabili, che dimostrano come il sistema risulti più organizzato ed efficiente nel centro e nord del Paese rispetto al Mezzogiorno, e dall'analisi attenta degli effetti che potranno derivare dai cambiamenti climatici in corso per meglio coordinare ed attivare gli investimenti necessari. Nel sud e nelle Isole, inoltre, il servizio è migliore laddove esistono aziende industriali piuttosto che nelle aree gestite in economia (basti pensare che il livello di investimenti pro capite è circa 5 euro per queste gestioni a fronte di investimenti intorno ai 40 euro pro capite effettuati dai gestori industriali). In questo contesto, sarebbe auspicabile che l'intervento pubblico, certamente mirato al controllo ed indirizzo, accompagni e valorizzi le poche realtà industriali già presenti sul territorio (anche a totale proprietà pubblica) superando l'attuale frammentazione. Sarebbe, ad esempio, auspicabile che sia dato seguito al rafforzamento della gestione dei sistemi di grande approvvigionamento idrico del Sud peninsulare attraverso una società dello Stato con eventuale partecipazione delle Amministrazioni Regionali interessate, dando attuazione a quanto previsto dalla Legge di Stabilità per il 2018.

Utilitalia si rende disponibile ad un confronto, anche con altri *stakeholder*, e a dare un contributo agli sviluppi del lavoro parlamentare.



CONSIDERAZIONI DI CARATTERE PUNTUALE

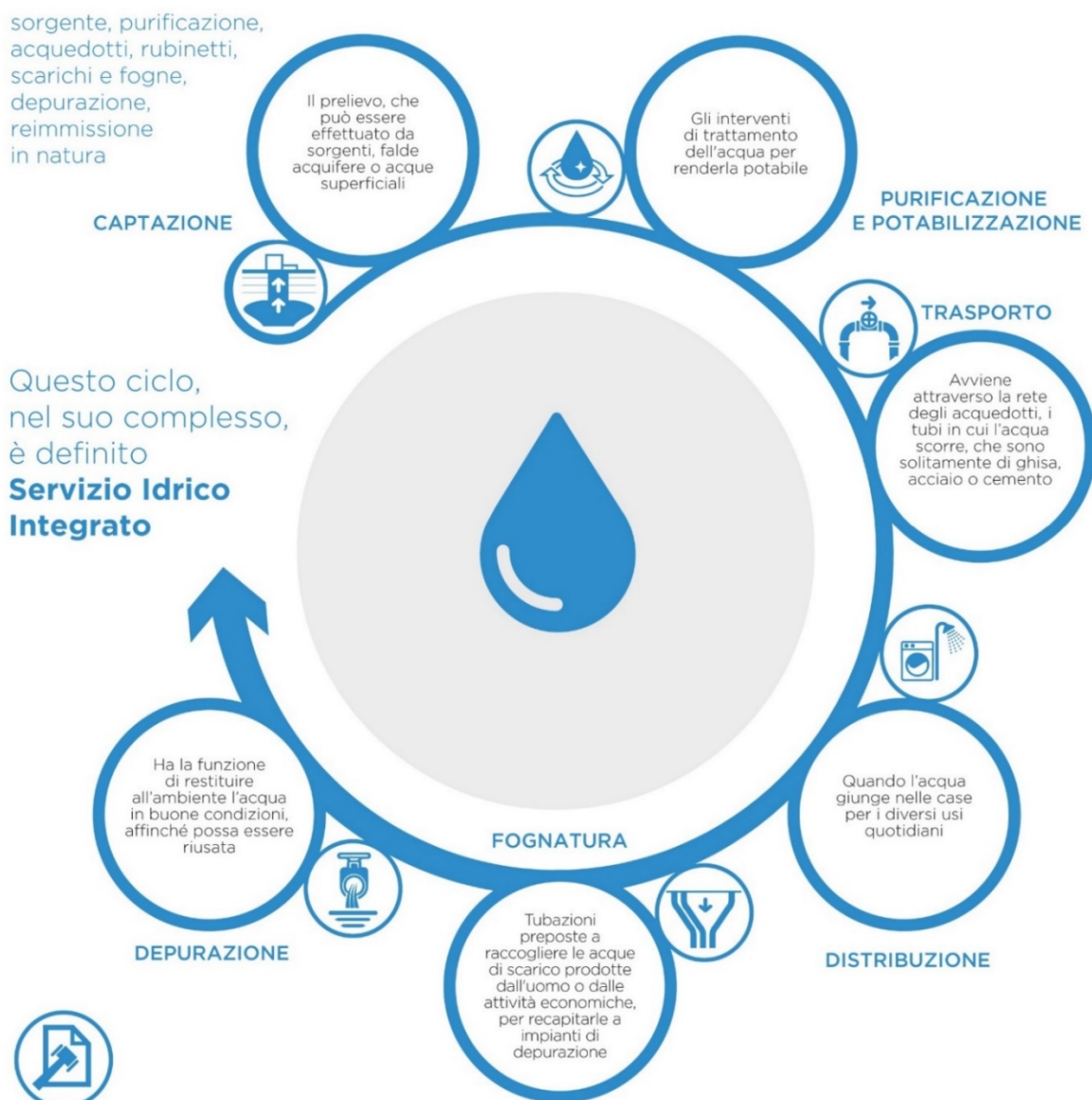
I PUNTI FONDAMENTALI PER LO SVILUPPO DEL SII

Senza nulla togliere allo spirito positivo che informa la proposta di legge, occorre innanzitutto rilevare alcune criticità che rischiano di **mortificare gli sforzi per una gestione avanzata del servizio**, invertendo il ciclo virtuoso degli ultimi anni.

La combinazione (i) dell'incertezza regolatoria e della frammentazione di governo della risorsa idrica, (ii) della natura pubblicistica dei soggetti ai quali verrebbe affidato il servizio e della frammentazione gestionale (iii) dell'incerta disponibilità di risorse pubbliche per poter finanziare annualmente i tanti ed urgenti investimenti e del prevedibile venir meno dei finanziamenti privati (con un evidente danno alla crescita dell'economia nazionale), (iv) nonché della mancanza di una esplicita indicazione di meccanismi incentivanti la qualità del servizio porterebbero, inevitabilmente, ad un deterioramento del servizio offerto ai cittadini e all'ambiente.

L'acqua è una risorsa di tutti, ma per essere utilizzata occorre prelevarla dalla fonte, renderla potabile, distribuirla alla giusta pressione, raccogliarla dopo l'uso e inviarla in depuratori per trattarla e restituirla all'ambiente pulita come quando è stata raccolta, attraverso il Servizio Idrico Integrato. Un Servizio da consolidare e sviluppare per rendere concreto, anche nelle aree più svantaggiate ed alle fasce deboli della popolazione, l'esercizio di un diritto universale.

QUESTO È IL CICLO DELLA FILIERA DELL'ACQUA:





Per garantire un servizio idrico di qualità a tutti i cittadini, occorre preservare quel che di buono è stato (faticosamente e troppo lentamente) creato negli ultimi 20 anni. Per questo Utilitalia ritiene indispensabile il mantenimento di alcuni punti fermi, inscindibilmente interconnessi tra loro: (i) la libertà di scelta degli enti locali rispetto alla tipologia di soggetto gestore e di affidamento; (ii) la gestione industriale dell'intero servizio idrico integrato; (iii) la scadenza delle attuali concessioni in essere e degli attuali assetti gestionali; (iv) la garanzia di un corretto sistema di finanziamento del servizio; (v) la regolazione a due livelli, con le funzioni centrali attribuite ad un'Autorità indipendente.

Di seguito si analizzano in maniera puntuale gli impatti che le proposte delle PdL comporterebbero su tali pilastri del sistema suggerendo, ove possibile, gli opportuni correttivi.

Libertà di scelta degli enti locali e gestione industriale del servizio

Proposta AC 52

La PdL è contestualizzata nell'attuazione del principio della cosiddetta "acqua pubblica", sulla scia del referendum del 2011.

Libertà di scelta dei Comuni

È utile ricordare che **il referendum aveva per oggetto l'abrogazione di una norma che avrebbe potuto limitare la possibilità per gli enti locali** di utilizzare l'affidamento *in house*, preferendogli le altre tipologie consentite dall'ordinamento europeo (gara ad evidenza pubblica o gara a doppio oggetto per la costituzione di una società mista).

L'abrogazione della norma ad opera della volontà popolare, pertanto, ha avuto come conseguenza la parificazione - in tutto e per tutto - delle tre tipologie di affidamento, **restituendo quindi agli enti locali la piena discrezionalità** nella scelta della forma di gestione da utilizzare, in linea con la disciplina comunitaria. Nell'ammettere tale quesito la stessa Corte Costituzionale aveva sottolineato come la soppressione dell'art.23-bis non avrebbe prodotto un vuoto normativo, per l'esistenza di una completa disciplina comunitaria.

Viceversa, la **PdL AC52 limita l'autonomia degli enti locali** nella scelta delle modalità di affidamento e nella forma di gestione, **prevedendo come unica possibilità** la gestione tramite **aziende speciali** o uno dei "modelli previsti per gli **enti di diritto pubblico**" (**articolo 8, comma 3 e articolo 10, comma 2**), escludendo la possibilità di affidare il servizio idrico a società di capitali ed ogni forma di partenariato.

Le norme relative alla gestione dovrebbero, invece, continuare a garantire agli Enti Territoriali, titolari del servizio, la **facoltà, alla scadenza delle concessioni in essere**, di scegliere fra le forme di gestione d'impresa industriale, previste dall'ordinamento europeo, **la soluzione ritenuta più efficace su quel territorio**.

Gestione industriale

Oltre ad una ingiustificata compressione dell'autonomia degli enti locali, l'assoluta esclusione della possibilità di affidare il servizio idrico a società di capitali farebbe venir meno, nella pratica, qualunque **gestione industriale**, ovvero la modalità di gestione che negli ultimi decenni si è dimostrata l'unica in grado di garantire: servizi adeguati agli utenti, equità sociale, efficienza economica e investimenti a tutela dell'ambiente senza pesare sul bilancio dello Stato. In tal modo si perderebbero l'attuale know-how tecnico e capacità di investimento delle gestioni esistenti, che non possono essere assicurati dagli enti locali.

Mantenere le tipologie gestionali esistenti sino a scadenza, oltre ad essere una misura rispettosa dei principi costituzionali come evidenziato successivamente, appare infatti necessario anche per scongiurare "conversioni" degli attuali gestori medio tempore, con impatti consistenti sia dal punto di vista gestionale – le aziende speciali, infatti, non hanno la necessaria flessibilità gestionale delle società, a maggior ragione se gestiscono servizi industriali, basti pensare alla necessaria approvazione dei bilanci ad opera del consiglio comunale, condizione che, se rallenterebbe l'autonomia in una azienda monocomunale, potrebbe portare al blocco dell'operatività nel caso di azienda speciale consortile partecipata da decine o addirittura centinaia di comuni – sia da quello finanziario – ad esempio, le aziende speciali potrebbero avere maggiori difficoltà ad emettere bond. A causa della modifica soggettiva del gestore e del diverso (inferiore) perimetro di gestione del servizio che la PdL disegna, comunque, le attuali obbligazioni contratte dai gestori del servizio sarebbero immediatamente ritirate dai soggetti finanziatori con contestuale obbligo di risarcire istantaneamente il finanziamento.



Inoltre, la normativa dovrebbe garantire, allo stesso tempo, un'adeguata dimensione dei gestori a livello di ambito, ad esclusione delle eccezioni previste per le aree montane. Infatti, solo la gestione d'impresa che adotti un approccio industriale e che sia adeguatamente dimensionata è atta a garantire un adeguato livello di servizio, per i cittadini e l'ambiente, nel tempo facendo fronte alle sfide emergenti (ad esempio, nuovi inquinanti, opere di mitigazione collegate ai cicli siccità/alluvioni).

I medesimi limiti ad una gestione industriale ed adeguato dimensionamento delle imprese derivano dalle previsioni di cui **all'art. 4, commi 5, 6 e 7**, che puntano a **superare alcune importanti riforme del settore**. In particolare: i) eliminando il principio di **unicità** della gestione nell'ambito territoriale ottimale, sostituendolo con quello dell'unitarietà – tale modifica aprirebbe la strada alla presenza di una moltitudine di gestioni all'interno dei singoli ATO, vanificando l'obiettivo principe della riforma Galli, ossia la creazione di operatori di dimensioni adeguate a far fronte ad una gestione industriale del servizio; ii) introducendo come limite massimo della gestione del SII il **territorio provinciale**, ignorando completamente l'attuale presenza di ATO regionali; iii) eliminando i **poteri sostitutivi** previsti dal TUA in caso di mancato adempimento degli enti locali agli obblighi di legge, necessari per garantire l'attuazione degli stessi; iv) eliminando il meccanismo transitorio previsto dall'art. 172 del TUA per giungere alla gestione unica di ambito salvaguardando i gestori legittimi esistenti. Inoltre, si propone di eliminare anche l'attuale limite territoriale minimo (provinciale) di gestione di tutti i SIEG, andando a produrre una frammentazione gestionale anche negli altri servizi di interesse economico generale. Una **dimensione minima efficiente** (in termini di territorio ed utenti serviti) è, come già indicato, necessaria per garantire livelli di servizio elevati per i cittadini e l'ambiente che richiedono infrastrutture all'avanguardia, quali laboratori di analisi, impianti di telecontrollo, impianti complessi di potabilizzazione e depurazione (in parte ancora da realizzare), una adeguata manutenzione di centinaia di chilometri di reti, sistemi avanzati di relazione con i cittadini per offrire loro un'assistenza semplice ed immediata ecc. Risultati più facilmente riscontrabili nelle aziende che hanno raggiunto una adeguata dimensione, con un know-how adeguato per far fronte alle sfide tecnologiche, finanziarie, ed organizzative. Pertanto, il venir meno di un governo dell'intero ciclo idrico e di una scala minima efficiente comporterà un serio **rischio per la qualità e continuità del servizio**.

Secondo quanto previsto dall'articolo 9, commi 1 e 2, che detta i principi che dovrebbero informare il servizio idrico integrato, il servizio non dovrebbe essere collocato sul mercato in regime di **concorrenza** e dovrebbe essere realizzato senza **finalità lucrativa** mediante modelli di gestione pubblica. Invero, il servizio idrico integrato è da sempre qualificato, a livello comunitario e nazionale (cfr. C. Cost. sentenza n. 325/2010), un **servizio a rilevanza economica**. La proposta legislativa si pone in evidente contrasto con tale qualificazione. Ancor più rilevante è il fatto che per il servizio idrico integrato la tariffa venga stabilita da un regolatore interamente pubblico indipendente, in base ai costi efficienti del gestore. In tale contesto, ogni forma di utile deriva dalla capacità dello stesso gestore di fare efficienze più di quanto assunto dal regolatore mantenendo o migliorando i livelli di servizio. Pertanto, il divieto di perseguire risultati positivi di bilancio, oltre ad essere contrario ai principi del codice civile in materia di società, appare essere una **misura a danno dell'efficienza nella gestione e degli utenti**.

Proposte

- **Mantenere l'autonomia degli enti locali nella scelta delle forme di gestione, abrogando il terzo periodo dell'art. 8, comma 3, nonché il relativo richiamo contenuto nell'art. 10, comma 2.**
- **Salvaguardare la gestione industriale del servizio, che garantisce ai cittadini servizi efficienti ed efficaci, abrogando i commi 5, 6 e 7 dell'art. 4, nonché i commi 1 e 2 dell'art. 9.**

Proposta AC 773

Anche la PdL AC 773, sebbene più rispettosa della discrezionalità degli enti locali poiché mantiene ferme le tre possibilità di affidamento previste dall'Unione Europea, introduce, **all'articolo 4, comma 3, lettera a)**, una gradazione "inversa" a quella del citato referendum, prevedendo quale "prioritario" l'affidamento secondo



il modello dell'in-house. Inoltre, **l'articolo 6, comma 4**, prevede la destinazione "prioritaria" alle società in-house delle eventuali risorse messe a disposizione da Cassa Depositi e Prestiti.

Gestione industriale

Per quanto concerne la dimensione minima efficiente di organizzazione e gestione del servizio, la PdL supera formalmente la dimensione minima provinciale – prevedendo l'abrogazione del relativo richiamo fatto dall'articolo 147 del D. Lgs. 152/2006 (cfr. **articolo 3, comma 3**) – ma non fissa, comunque, limiti massimi, lasciando quindi libere le regioni nel disegno del proprio territorio. Tale previsione, pur non contenendo un obbligo in tal senso, apre alla possibilità di individuazione di ATO di dimensioni non efficienti.

La PdL, invece, non contenendo le norme che mirano a superare le precedenti riforme del comparto e qualificando il servizio idrico integrato quale servizio pubblico locale di interesse economico generale (**articolo 4, comma 1**), si muove all'interno della disciplina comunitaria.

Proposte

- **Abrogare l'articolo 3, comma 3.**
- **Abrogare l'articolo 4, comma 3, lettera a).**
- **Abrogare l'articolo 6, comma 3.**

"Ripubblicizzazione" e investimenti: i costi a carico della fiscalità

Proposta AC 52

Concessioni in essere

Per addivenire nel giro di circa 18-24 mesi all'assetto gestionale disegnato, la PdL detta la c.d. disciplina transitoria per la gestione del servizio, vietando, in via generalizzata, ai soci pubblici la possibilità di **vendita delle quote** azionarie di società idriche – ponendosi così in aperto contrasto con le norme civilistiche e con i principi europei sulla libera circolazione dei capitali – e prevedendo le procedure per la trasformazione di tutte le gestioni esistenti affidate a società di capitali in aziende speciali o altri enti di diritto pubblico, con conseguente inevitabile **cessazione anticipata** delle attuali concessioni legittimamente in essere³ (**articolo 10, commi da 4 a 10**).

Gli evidenti profili di incostituzionalità delle previsioni che vorrebbero determinare l'immediata cessazione delle gestioni in essere, soprattutto con riferimento alla limitazione della libertà di iniziativa economica e all'incisione del **legittimo affidamento**, quale corollario del principio di certezza del diritto – profili che si rilevano anche con riferimento alla possibilità di rivedere annualmente le **concessioni di prelievo** esistenti e legittimamente assentite (**articolo 5, comma 4**) – comporteranno quale immediata conseguenza un contenzioso diffuso, che contribuirà a mantenere il comparto in un limbo di incertezza circa le sorti delle concessioni per molti anni.

Finanziamento

Allo scopo di attuare la trasformazione descritta, **l'articolo 11** istituisce un apposito "**fondo per la ripubblicizzazione**" presso il MATTM, che dovrebbe quindi garantire la copertura dei costi sopra esposti.

Più in generale, **l'articolo 9, comma 3**, prevede che il costo del servizio sia coperto con finanziamento a carico della **fiscalità (generale e specifica)** e, solo parzialmente, tramite la tariffa. In particolare, **l'articolo 12** destina la **fiscalità generale ai finanziamenti necessari** alle nuove opere ed alla manutenzione delle reti, nonché alla copertura "gratuita" dell'erogazione del minimo vitale.

In tal senso vanno anche le previsioni di cui:

- **all'articolo 3, comma 4**, che individua appunto il **quantitativo minimo vitale** in 50 litri per persona al giorno, da fornire gratuitamente a tutti gli utenti, a prescindere dalle condizioni socio-economiche;

³ La cessazione è stabilita *ex lege* per le concessioni affidate a terzi (art. 10, comma 5, della PdL). Per le altre, tuttavia, la sostanziale modifica degli attuali attori (lato gestore, con la trasformazione delle società in enti di diritto pubblico, e lato concedente, con la soppressione delle EGATO ed il trasferimento delle relative funzioni a soggetti distinti – i bacini e sub-bacini – e con dimensioni territorialmente inferiori a quelli degli attuali ATO) comporterà il venir meno delle concessioni in essere e la conseguente necessità di stipularne di nuove.



➤ **all'articolo 17**, che, in considerazione della volontà di coprire parte dei costi di gestione del servizio tramite ricorso alla fiscalità, individua le fonti di finanziamento.

Inoltre, l'operazione comporterebbe **ingenti costi a carico del bilancio dello Stato**; costi che, in ultima istanza, sarebbero comunque **integralmente sostenuti dai cittadini**:

- **Costo per la trasformazione degli attuali gestori in aziende speciali o enti di diritto pubblico.** Il costo per riacquistare le quote di partecipazione dei privati e degli enti territoriali nelle imprese del servizio idrico (peraltro già controllate) e per ripagare lo *stock* di debito (contratto con banche e cittadini) si stima essere pari a circa **15 MLDE⁴ una tantum**. A questi andranno aggiunti: (a) gli indennizzi ai gestori uscenti relativi alla risoluzione anticipata della concessione rispetto alla scadenza naturale e (b) i maggiori oneri a carico della aziende divenute interamente pubbliche derivanti dalla rinegoziazione dei finanziamenti già contratti per sostenere gli investimenti, sempre che, dato il mutato quadro, sia possibile attivare tali investimenti. Da esperienze precedenti queste ulteriori voci potrebbero portare ad un incremento rilevante della somma sopraindicata pari ad ulteriori svariati miliardi.
- **Costo del finanziamento a regime degli investimenti.** La PdL prevede che gli investimenti vengano finanziati dallo Stato (tramite la costituzione di un fondo) e poi ripagati tramite la tariffa gradualmente (se il recupero venisse legato al periodo di uso degli investimenti il periodo potrebbe essere mediamente pari o superiore a circa trent'anni). Le necessità del settore sono quantificate (anche da ARERA) in **5 MLDE annui**. Pertanto lo Stato dovrebbe finanziare (tramite tassazione o erogando nuovo debito pubblico) 5 MLDE annui a regime, per recuperarli - nell'arco temporale della vita del bene - tramite tariffa. **Questo porterebbe inevitabilmente alla necessità di dover finanziare in pochi anni una quantità elevatissima di investimenti da parte dello Stato (ad es., nei primi 4 anni lo Stato dovrebbe finanziare 20 MLDE di investimenti, recuperando nello stesso periodo dalla tariffa poco più di un miliardo solamente).**

A questi si aggiungerebbe il **costo del finanziamento del minimo vitale** che, come detto, la PdL propone di porre a carico della finanza pubblica (50 l/giorno/persona).

Il finanziamento tramite fiscalità (sia essa generale o specifica) rischia, inoltre, di trasformare quota parte della tariffa in tassa, alterandone la natura di corrispettivo (a meno di non prevedere un meccanismo di finanziamento compatibile con detta natura).

Dal punto di vista del cittadino, la riforma non garantisce alcun beneficio di carattere economico, poiché il costo complessivo del servizio ricadrebbe comunque su di esso, in parte sotto forma di tariffa ed in parte sotto forma di imposte generali.

⁴ Il valore dell'insieme degli asset usati per erogare il servizio ("RAB") è previsto pari a circa 19 MLDE alla fine del 2019 (ARERA, Relazione annuale 2018, p 252). Utilizzando dati Utilitatis, fondazione di ricerca sui temi dell'acqua e l'igiene urbana, si rileva che circa la metà di questa somma è finanziata con capitale di debito e metà con capitale proprio. Per quanto riguarda il capitale di debito, le banche finanziatrici ed i risparmiatori sottoscrittori dei bond avranno il diritto di richiedere il rimborso del capitale di debito non appena si avvierà il processo di nazionalizzazione e cambierà l'approccio regolatorio che metterà a rischio i flussi di cassa usati per ripagare quel debito. Questo genererà nell'immediato un fabbisogno di cassa per il rimborso del debito negli enti proprietari. Lo Stato quindi avrà la necessità di finanziare fino a 9,5 MLDE circa. Per quanto riguarda il capitale proprio, si deve considerare che le società miste ne detengono circa il 50%. Pertanto il valore della RAB in capo a società miste che andrebbe riacquisito dagli enti territoriali potrebbe ammontare a circa 5 MLDE. In totale pertanto si potrebbe avere necessità di finanziare nell'ordine di poco meno di 15 MLDE. Tale numero andrebbe ulteriormente calibrato considerando che il valore di 19 MLDE, usato come base per il calcolo, include il valore di asset di proprietà di enti territoriali e/o finanziati dallo Stato. Tuttavia si deve notare che la maggior parte della RAB è ascrivibile ad asset finanziati dai gestori e come tale rileva ai fini del calcolo del costo di nazionalizzazione: la possibile correzione avrebbe quindi un impatto marginale sul valore complessivo. Al fine di una stima più puntuale Utilitalia ha commissionato un lavoro ad una società specializzata nel campo.

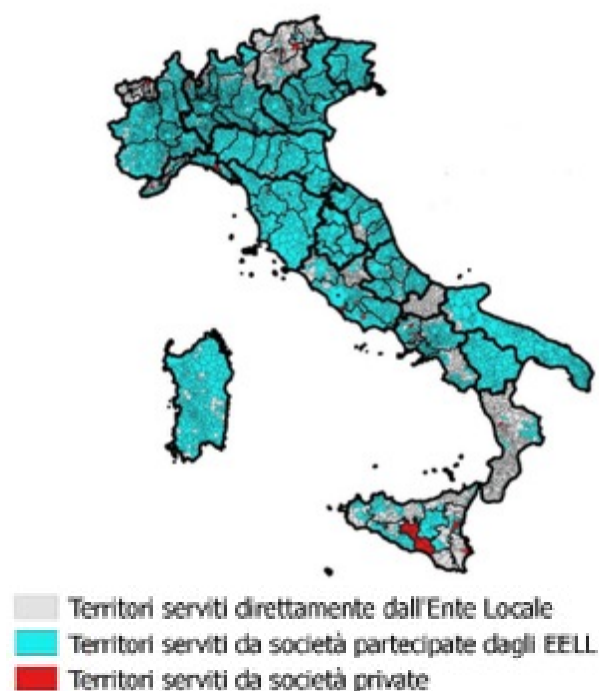


In sintesi i cittadini si troverebbero dunque a pagare un elevato costo (nell'ordine dei 15 MLD€) solo per ricondurre in mano pubblica la proprietà delle stesse aziende che già oggi gestiscono il servizio idrico e sono a controllo pubblico (già oggi il 97% dei cittadini vengono serviti da società a controllo pubblico come illustrato nella figura 1) e continuare a pagare comunque per il servizio sotto forma di tasse o tariffe.

Il ritorno ad un sistema di finanziamento, quasi esclusivamente derivato dalla fiscalità generale, reintroduce quei vincoli ad una gestione industriale che sono all'origine del gap infrastrutturale oggi esistente. Una situazione che fu modificata negli anni novanta per dare una risposta positiva alla nuova domanda di tutela dell'ambiente, responsabilizzando tutta la comunità.

Figura 1 – Gli operatori del servizio idrico in Italia

Operatori del servizio idrico per tipologia di azionariato



Ripartizione della popolazione per forma di gestione



Fonte: Elaborazioni Utilitatis

Proposte

- **Abrogare i commi da 4 a 10 dell'art. 10.**
- **Abrogare anche il comma 4 dell'art. 5.**
- **Abrogare il comma 3 dell'articolo 9, nonché gli articoli 11, 12 e 17.**
- **Abrogare il secondo periodo dell'articolo 3, comma 4, che dispone la copertura del costo per l'erogazione del minimo vitale tramite fiscalità generale.**

Proposta AC 773

La PdL AC 773, per quanto concerne la copertura del costo del servizio, pur mantenendo ferma la disciplina di cui all'articolo 154 del D. Lgs. 152/2006 (**articolo 6, comma 1**), prevede anch'essa la copertura del costo per l'erogazione del minimo vitale tramite ricorso alla fiscalità generale (**articolo 2, comma 3**). Si richiede, pertanto, l'espunzione della relativa disposizione (a meno di non prevedere un meccanismo di finanziamento compatibile con detta natura).



- **Abrogare il secondo periodo dell'articolo 2, comma 3, che dispone la copertura del costo per l'erogazione del minimo vitale tramite fiscalità generale**

Regolazione indipendente e metodo tariffario

Proposta AC 52

La PdL prevede il **trasferimento delle funzioni di regolazione e controllo attualmente attribuite ad ARERA, incluse le competenze in materia di tariffazione del SII**, all'esclusiva competenza del MATTM (**articolo 8, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7**), riconducendo l'assetto delle funzioni statali in materia di servizi idrici a quello esistente sino al 2011, anno in cui tali competenze furono trasferite appunto ad ARERA.

I 15 anni di assetto previgente, però, hanno evidenziato le **carenze di quel sistema** che non è riuscito ad adottare tutti i necessari provvedimenti previsti dalla legge. Come noto, infatti, proprio in materia tariffaria il Ministero, nei 15 anni in cui era titolare della relativa competenza, non ha mai proceduto all'aggiornamento del Metodo Normalizzato, come previsto dal DM 1 agosto 1996. Per quanto concerne la regolazione della qualità del servizio, invece, l'unico provvedimento adottato nel medesimo lasso temporale fu il DPCM 29 aprile 1999, contenente alcuni principi generali in materia (la disciplina di dettaglio era demandata alle Autorità d'Ambito) ma mancò del tutto una normativa completa ed organica, in grado di assicurare i medesimi livelli di qualità nell'intero Paese.

Il precedente assetto delle competenze ha contribuito a far aumentare il deficit infrastrutturale, oggetto in questo momento di pesanti procedure di infrazione a livello comunitario. Con l'attribuzione delle competenze ad ARERA nel 2011, invece, nel giro di pochi anni è stato disegnato un quadro regolatorio completo, dettagliato e uniforme su tutto il territorio nazionale, attraverso l'emanazione, tra gli altri: di un metodo tariffario idrico sottoposto, sino ad oggi, a tre aggiornamenti; di un testo integrato sulla qualità contrattuale ed uno sulla qualità tecnica, con standard sfidanti e sanzioni puntuali a carico dei gestori inadempienti; della convenzione-tipo; degli strumenti per la tutela extragiudiziale dell'utenza.

La PdL, poi, ridisegna anche la **governance locale** del SII prevedendo la soppressione degli attuali EGATO ed il trasferimento delle relative funzioni ai consigli di bacino o sub-bacino. La proposta, nella pratica, condurrebbe ad una immediata frammentazione del livello di governo locale che passerebbe **dagli attuali 64 EGATO a più di 400 consigli di bacino** o sub-bacino (**articolo 4, commi 2 e 3**). I lunghi tempi di reazione delle amministrazioni locali riscontrati nel passato, uniti alla mancanza di coincidenza tra confini amministrativi degli enti funzionalmente competenti e limiti territoriali dei nuovi ambiti di riferimento (il TUA delimita, infatti, distretti, bacini e sub-bacini in funzione della risorsa idrica che ricomprendono e non dei confini geografici riconducibili ai comuni che vi insistono), senza l'adeguata precisazione delle modalità di collaborazione delle istituzioni coinvolte e del riparto delle funzioni, potrebbero generare un'impasse del sistema per un elevato (fino a dieci ed oltre) numero di anni **per raggiungere l'operatività dei nuovi soggetti** e quindi **l'attuazione dell'intero disegno** di governo e gestione della risorsa.

Tale stravolgimento dell'intero Governo del settore (con responsabilità diffuse, la necessità per il Ministero e per i consigli di bacino di acquisire adeguate competenze per far fronte ai nuovi compiti affidati), il trasferimento dei compiti di gestione ad enti assimilabili alla PA (con tutte le derivanti limitazioni gestionali) e l'aumento della frammentazione organizzativa (dimensione sotto una soglia minima efficiente) rischiano di condurre il comparto ad un sostanziale blocco, come dimostra la storia delle precedenti modifiche della *governance*.

Oltre ciò, sono immaginabili le conseguenze in termini di **aumento dei costi** (connesso all'aumento dei soggetti istituzionali previsti) e della frammentazione dei gestori (dato che gli affidamenti sarebbero condizionati dai nuovi, inferiori, limiti territoriali).

Il trasferimento dei poteri regolatori dall'ARERA al MATTM comporterà il **rinvio degli investimenti** pianificati dal settore a causa dell'incertezza del quadro regolatorio che deriverebbe dall'affidamento delle competenze ad un organismo soggetto alla variabilità dei cicli politici anziché ad una autorità indipendente.



In analogia con quanto avvenuto nel passato è ipotizzabile, inoltre, un freno dei finanziamenti concessi dagli istituti di credito alle imprese, e un conseguente **incremento del costo del denaro** che si rifletterebbe immediatamente nelle tariffe corrisposte dai cittadini. Anche ipotizzando che la maggior parte del finanziamento degli investimenti venga dalla fiscalità generale, ipotesi che appare in questa congiuntura economica difficilmente realizzabile, le maglie burocratiche degli enti di diritto pubblico finirebbero per rallentare tutto il processo operativo con un sostanziale blocco degli investimenti.

Infatti, se si prende a riferimento un periodo di dieci anni anteriore all'avvio della regolazione indipendente, quale ad esempio quello compreso tra il 1999 ed il 2009 (ultimo anno di riferimento disponibile e preso in considerazione dalle relazioni del Conviri) il volume di investimenti realizzati medio annuo, al netto dei contributi pubblici, risulta essere pari a circa **0,450 miliardi di euro**. Confrontando tale dato con i dati desumibili dalla pianificazione degli interventi nel periodo successivo all'avvio della regolazione indipendente, che per il periodo 2012-2015 evidenziano un valore medio annuo di **1,15 miliardi di euro** (pari a 4,6 miliardi di euro su base cumulata) e per il periodo 2016-2019 di **2,1 miliardi di euro** (pari a 8,4 miliardi di euro su base cumulata), risulta evidente il contributo dato al rilancio del settore dall'attuale assetto istituzionale e gestionale.

Le nuove sfide (ad es., cambiamenti climatici, nuovi inquinanti, etc.) impongono, invece, un ulteriore **rafforzamento della regolazione a due livelli**, con un forte controllo a livello territoriale sugli investimenti, sulla qualità tecnica e sull'accessibilità del servizio. Il mantenimento della regolazione indipendente è un valore per i cittadini e consente di superare conflitti di interesse anche a vantaggio di una più ampia presenza pubblica tra i gestori. **Appare assolutamente indispensabile salvaguardare il percorso avviato da ARERA nei sei anni di regolazione**, garantendo il necessario coordinamento del MATTM sulla pianificazione degli usi della risorsa, ed il **mantenimento delle competenze in capo agli EGATO**.

Passando alla **tariffa** come noto questa è **decisa** da ARERA, con il supporto degli EGATO-partecipati dagli Enti Locali - sulla base di rigide normative che tengono conto di costi di esercizio e degli investimenti, indipendentemente dal tipo di governance del gestore.

Per quanto concerne il **metodo tariffario**, giova ricordare che l'attuale formulazione dell'art. 154 del D. Lgs. 152/2006 – recante appunto i criteri per il calcolo della tariffa del servizio idrico – è il risultato di uno dei quesiti referendari del 2011. L'Autorità, conformemente alla disciplina risultante dal referendum, ha approvato nel 2012 il cd. Metodo Tariffario Transitorio (MTT) e nel 2013 il c.d. Metodo Tariffario Idrico (MTI). Cardine su cui sono fondati sia il MTT che il MTI è stato il superamento del meccanismo di riconoscimento forfettario della remunerazione del capitale investito, sostituito dal riconoscimento in tariffa dei soli oneri connessi alla raccolta della provvista finanziaria, sia essa costituita da capitale di debito che da capitale proprio. Sulla pretesa illegittimità del riconoscimento degli oneri connessi al capitale proprio, che secondo i ricorrenti avrebbe rappresentato una aperta violazione dei risultati referendari reintroducendo surrettiziamente l'abrogata "adeguata remunerazione del capitale investito", si è fondata un'azione giudiziaria, promossa dalle associazioni referendarie, volta all'annullamento del MTT. Nel ambito di tale giudizio di sono espressi sia il TAR Lombardia, sia il **Consiglio di Stato**. In entrambi i casi i giudici hanno rigettato la tesi propugnata dai ricorrenti, **affermando l'assoluta conformità del Metodo Tariffario dell'Autorità al quadro normativo attualmente in vigore**. In particolare, la sezione VI del Consiglio di Stato, presieduta dal Consigliere Luciano Barra Caracciolo, al fine di fugare ogni dubbio circa la legittimità del Metodo Tariffario dell'Autorità ha disposto una consulenza tecnica d'ufficio (CTU) chiedendo ai consulenti se la metodica di calcolo degli oneri finanziari prevista dal MTT garantisse ai gestori un profitto illegittimo, o se invece fosse idonea ad assicurare esclusivamente la copertura di costi legittimi.

Nella sua sentenza, il Consiglio di Stato fa proprie le risultanze della CTU e, confermando integralmente la sentenza del TAR Lombardia, chiarisce che ***"la metodologia tariffaria adottata dall'AEEGSI [...] appare in linea con il dettato referendario e con il principio del c.d. full cost recovery (compreso il costo del capitale, equity e debt), di per sé pienamente compatibile con l'esito del referendum"*** (sentenza 2481/2017 del Consiglio di Stato, pag. 21).

Tuttavia nella PdL si propone di superare tale assetto. Infatti, **l'articolo 14, commi 1, 2 e 3** della PdL, prevede "nuovi" criteri che dovrebbero informare il **metodo tariffario** del servizio idrico ribadendo che tale



competenza spetterà al MATTM: copertura integrale dei costi di gestione; copertura parziale dei costi di investimento; copertura (non precisato se integrale o parziale) dei costi attinenti alla depurazione, alla prevenzione e al controllo; articolazione tariffaria progressiva per fasce di consumo. La proposta appare in contrasto con il principio comunitario del *full cost recovery* (che trova la sua origine nell'art. 9 della Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE), garantito appunto anche dall'attuale formulazione dell'art. 154 del D.Lgs. 152/2006, come confermato anche dalla Corte Costituzionale che, nell'ammettere il citato referendum, ha ribadito la necessità di assicurare in ogni caso la copertura di tutti i costi del servizio idrico integrato, compresi quelli finanziari (cfr. Corte Cost. Sentenza 26/2011). Nella definizione del metodo tariffario, inoltre, non possono essere ignorate le indicazioni operative fornite dalla Commissione Europea con la comunicazione COM(2000)477 del 26 luglio 2000, secondo cui *"le politiche di tariffazione delle acque dovrebbero, tra l'altro, tener conto dei <<Costi finanziari>> dei servizi idrici, che comprendono gli oneri legati alla fornitura ed alla gestione dei servizi in questione. Essi comprendono tutti i costi operativi e di manutenzione e i costi di capitale"*.

Le medesime criticità si rilevano con riferimento all'**articolo 5, comma 2** della PdL, che richiama l'articolo 14 con riferimento alla copertura dei costi delle **concessioni di prelievo** di acque.

Proposte

- **Abrogare i commi 1, 2, 5, 6 e 7 dell'art. 8 e riscrivere il comma 4 eliminando il riferimento alla competenza del MATTM sul metodo tariffario.**
- **Abrogare i commi 2 e 3 dell'art. 4 e riscrivere, conseguentemente, l'articolo 8, comma 4, sostituendo i consigli di bacino con l'EGATO.**
- **Abrogare i commi 1, 2 e 3 dell'art. 14.**
- **Modificare l'art. 5, comma 2, eliminando il richiamo all'art. 14 della PdL.**

Proposta AC 773

La **PdL AC 773**, mantenendo fermo l'attuale assetto delle competenze regolatorie e di governo del settore (cfr. **articoli 3, commi 1 e 2, e 5, commi 1 e 2**), nonché i criteri per la determinazione della tariffa del servizio (**articolo 6, comma 1**), dovrebbe essere integrata attraverso una più forte coordinamento istituzionale, per le opere primarie, tra l'autorità di distretto e l'EGATO.



LE ALTRE PREVISIONI DELLA PDL

Acqua, i suoi usi e standard di qualità

Proposta AC 52

L'art. 2, comma 2, della PdL ribadisce un dato già rilevabile dalle normative attuali: l'acqua è un bene comune essenziale, la cui proprietà è pubblica, il cui uso deve essere effettuato secondo criteri solidaristici tesi a garantire il diritto alla fruizione delle generazioni future. Tali **principi** sono certamente condivisibili ma non sufficienti.

L'art. 3, ai commi 3, 5 e 6, definisce la **gerarchia degli usi** dell'acqua, sancendo come prioritaria l'alimentazione umana rispetto a tutti gli altri usi. Si segnala che l'ordine di priorità definito dai commi in esame è già rilevabile dall'attuale quadro normativo. In ogni caso, una ulteriore sistematizzazione, tesa a definire meglio la priorità negli usi, appare certamente apprezzabile.

L'art. 3, comma 7, prevede l'obbligo di **misurazione** di tutti i prelievi d'acqua tramite contatori forniti dall'autorità competente ed installati ad opera dell'utilizzatore. Tale disposizione non sembra tenere conto del fatto che prelievi con portate ingenti (come ad esempio quelli ad uso idroelettrico) non possono essere misurati con un contatore "fornito dall'autorità competente", in quanto al momento manca una standardizzazione per misuratori con caratteristiche adeguate. Inoltre, l'installazione dei contatori deve essere effettuata dai gestori del servizio, laddove possibile.

L'art. 4, commi 8, 9 e 10, prevedono, rispettivamente: che debbano essere garantiti la conservazione ed il ripristino della qualità per tutti i corpi idrici, nel rispetto della direttiva 2000/60/CE (c.d. Direttiva Quadro Acque, di seguito DQA); una delega al MATTM per la definizione delle modalità per la redazione e l'approvazione dei bilanci idrici di Distretto, secondo la citata DQA; il divieto di effettuare qualunque **attività che potrebbe generare un impatto ambientale "anche lieve" sui corpi idrici**. Tale ultima proposta appare eccessivamente restrittiva in quanto, vietando attività con impatti "anche lievi", di fatto impedirebbe qualunque intervento sul corpo idrico, inclusa la derivazione di acqua (pur se autorizzata ai sensi dell'art. 5 successivo). Inoltre, in considerazione del fatto che già da tempo, a livello UE, sono in discussione proposte di modifica di provvedimenti inerenti la gestione delle risorse idriche, inclusa la DQA, si ritiene più corretto far riferimento alle normative comunitarie in generale, onde evitare di dover successivamente rimettere mano alla PdL.

L'art. 6 della PdL reca le norme che disciplinano la **qualità delle acque** destinate al consumo umano. Nello specifico, il **comma 1** introduce il concetto di "*effetto sommatorio o sinergico*" derivante dalla presenza di più sostanze nell'acqua potabile. Di fatto, tale concetto appare già ricompreso nell'attuale formulazione del D. Lgs. 31/2001 che precisa, in termini ancor più generali, che in ogni caso l'acqua potabile non deve rappresentare un potenziale pericolo per la salute umana, a prescindere dalle sostanze che la compongono. Inoltre, già oggi, nel caso di presenza di nuove sostanze o di eventuali effetti sinergici tra queste ultime, le autorità competenti provvedono ad una opportuna valutazione, interagendo, nel caso, anche con le istituzioni UE. I **commi 5 e 6** prevedono che i laboratori di analisi delle acque destinate al consumo umano debbano essere in possesso, entro il 31 dicembre 2019, dell'accreditamento per la valutazione di tutte le sostanze previste dal D. Lgs. 31/2011 e che, nelle more dell'adeguamento all'obbligo di accreditamento, almeno il 5% dei controlli effettuati dai laboratori privi di accreditamento debba avvenire in contraddittorio con laboratori già accreditati. Tali proposte, pur se condivisibili in linea di principio, non appaiono tenere in adeguata considerazione la numerosità dei parametri presenti e di quelli, in alcuni casi totalmente nuovi, individuati nella proposta di revisione della direttiva acque potabili (attualmente in discussione in Parlamento e Consiglio UE). Non vengono inoltre considerati gli elevati costi aggiuntivi necessari a garantire il contraddittorio con i laboratori accreditati. Sarebbe, quindi, più opportuno prevedere una adeguata gradualità nell'attuazione dell'obbligo di accreditamento, da definirsi attraverso un provvedimento del Ministero della Salute, nonché una riduzione della percentuale di analisi da effettuarsi in contraddittorio nel periodo transitorio. Il **comma 7** introduce una modifica al D. Lgs. 31/2001 finalizzata ad imporre la revisione periodica, da attuarsi attraverso procedure partecipate, dei parametri qualitativi della qualità delle acque previsti negli allegati del medesimo decreto. Il mancato rispetto della tempistica prevista per detta revisione comporterebbe un'automatica riduzione dei parametri qualitativi vigenti. Si rileva, inoltre, che da un lato non



appare opportuna l'introduzione di meccanismi obbligatori di partecipazione pubblica per assumere decisioni di rilevanza tecnico-scientifica e, dall'altro, la riduzione dei parametri quale conseguenza del ritardo istituzionale nell'aggiornamento prescritto assume i contorni non già di una misura a tutela della salute pubblica, quanto piuttosto di una "sanzione" nei confronti degli utenti e dei gestori, che rischia di rendere impossibile la fornitura, e conseguentemente la fruizione, del servizio idrico.

Proposta AC 773

L'**articolo 2, comma 2**, nel riprendere i principi recati anche dalla PdL AC 52, aggiunge opportunamente quelli di efficienza, responsabilità e sostenibilità.

L'**articolo 2, comma 4**, nel definire la gerarchia degli usi dell'acqua in linea con la gerarchia disegnata dalla PdL AC 52, inserisce opportunamente tali norme all'interno del D. Lgs. 152/2006.

L'**articolo 8** prescrive all'ARERA di individuare le misure per la diffusione della telelettura e per favorire il controllo dei consumi.

Proposte riferite alla PdL AC 52

- **Nell'ottica di salvaguardare massimamente il patrimonio idrico nazionale, si ritiene opportuno modificare il comma 2 dell'art. 2 per aggiungere, tra i criteri con cui deve essere utilizzato il patrimonio idrico, anche quelli di efficienza, responsabilità e sostenibilità**
- **Per ragioni sistematiche si ritiene maggiormente opportuno riportare il contenuto dei commi 3, 5 e 6 dell'art. 3 all'interno dell'articolo 144 del D. Lgs. 152/2006.**
- **Si suggerisce di modificare l'art. 3, comma 7, limitando il campo di applicazione agli usi civili e prevedendo che all'installazione dei contatori provveda il gestore del SII competente per territorio, quando possibile, ovvero delegando ad ARERA l'incentivazione del controllo dei consumi.**
- **Si suggerisce di modificare i commi 8 e 9 dell'art. 4 per eliminare i riferimenti alla direttiva 2000/60/CE e sostituirli con un generico richiamo alle normative comunitarie. Si suggerisce, inoltre, di eliminare dal comma 10 dell'art. 4 il riferimento alla lievità dell'impatto ambientale e ricondurre le attività vietate a quanto previsto in sede europea.**
- **Abrogare la seconda parte del comma 1 dell'art. 6, laddove si fa riferimento all'effetto sommatorio o sinergico delle sostanze presenti nell'acqua, richiamando eventualmente le prescrizioni puntuali degli enti preposti.**
- **Modificare i commi 5 e 6 dell'art. 6, al fine di prevedere che le tempistiche di adeguamento all'obbligo di accreditamento dei laboratori siano definite con apposito decreto del Ministero della salute, che dovrà definire anche le modalità per lo svolgimento in contraddittorio delle analisi interne nelle more dell'accreditamento.**
- **Abrogare il comma 7 dell'art. 6.**

Governo di settore: ulteriori spunti

Proposta AC 52

L'**art. 4, comma 1**, individua i **distretti idrografici** di cui all'art. 54 del TUA quale dimensione ottimale del governo e della gestione dell'acqua. Tale disposizione non sembra tener conto né delle prerogative assegnate alle Autorità di Distretto dal TUA, preposte alla gestione dei distretti idrografici, né delle altre previsioni della medesima PdL. Le competenze delle Autorità di Distretto, infatti, si focalizzano attualmente sulla difesa del suolo, sul risanamento idrogeologico, sulla tutela quantitativa e qualitativa della risorsa idrica, principalmente attraverso l'elaborazione dei Piani di Bacino Distrettuale. Non sono, invece, titolari di alcuna funzione in materia di gestione dei servizi idrici (né la PdL prevede tale trasferimento di funzioni).

L'**art. 5** interviene in materia di **concessioni di prelievo delle acque**.



- **In linea generale si ritiene che il tema, in considerazione delle caratteristiche proprie di tale tipologia di concessione, dovrebbe essere stralciato dalla presente PdL per essere eventualmente trattato in un distinto e più completo atto normativo che tenga conto delle specificità del settore e ne disciplini compiutamente tutti gli aspetti (compresa la valutazione delle opere).**

Peraltro, andando all'analisi puntuale dell'articolato in oggetto, si rileva quanto segue. Il **comma 1** attribuisce alle Autorità di Distretto la competenza al rilascio o rinnovo di tali concessioni. La previsione sembra essere in contrasto con le prerogative riconosciute alle regioni in tale materia. Il successivo **comma 2** rimanda ai principi comunitari per il recupero dei costi del servizio di cui alla DQA, che potrebbe essere nel breve periodo oggetto di modifiche, e richiama anche l'articolo 14 della PdL, che non appare, però, in linea con quanto previsto dalla normativa comunitaria sul tema (cfr. commento nella sezione "Regolazione indipendente e metodo tariffario"). Al **comma 3**, poi, si limita la durata della concessioni di prelievo a 10 anni. Sul punto, ferma restando la temporaneità delle concessioni di derivazione, si ritiene che la durata delle stesse non possa essere disgiunta da quella delle concessioni di gestione del servizio, attualmente fissata in massimo 30 anni. Il rischio è infatti quello di creare difficoltà al finanziamento delle opere stesse, con connesse perdite economiche a danno della società. Il **comma 4** dispone che in assenza delle condizioni previste dalla legge non possono essere rilasciate nuove concessioni e quelle esistenti devono essere sottoposte a revisione annuale. Come già anticipato nei commenti della sezione "Ripubblicizzazione e investimenti: i costi a carico della fiscalità", si rileva che la possibilità di intervenire su concessioni legittimamente assentite appare violare i principi costituzionali del legittimo affidamento e della libertà di iniziativa economica. Inoltre andrebbe a delineare un quadro di incertezza per gli operatori che potrebbe comprometterne le scelte di investimento. Il **comma 5**, nel disciplinare gli usi dell'acqua diversi da quello umano, all'ultimo periodo prevede in tali casi la decuplicazione del canone di concessione. Tale previsione appare ingiustamente punitiva per tutte quelle tipologie di utilizzi che possono soddisfare comunque interessi di carattere generale, come nel caso della produzione di energia idroelettrica. Il **comma 6** introduce la possibilità di revoca delle concessioni di prelievo e della autorizzazioni allo scarico nell'ipotesi in cui siano accertati gravi problemi qualitativi e quantitativi del corpo idrico interessato, escludendo, però, in questi casi il risarcimento del concessionario. Tale previsione non appare conforme ai principi generali del diritto né alla Costituzione, in quanto nega aprioristicamente la possibilità di riconoscere un risarcimento o forme di indennizzo al gestore, senza lasciare la possibilità di valutare, caso per caso, l'eventuale sussistenza di responsabilità in capo al concessionario. Il **comma 9**, infine, prevede che le derivazioni e le captazioni di acqua per uso idropotabile siano concesse in via prioritaria agli enti di governo d'ambito. L'inscindibile strumentalità delle concessioni di prelievo ad uso idropotabile rispetto alla gestione del servizio idrico integrato suggerisce, invece, di individuare quali concessionari prioritari i soggetti individuati dagli enti di governo d'ambito.

Proposta AC 773

L'**articolo 3, comma 1**, nel richiamare la disciplina dei distretti idrografici di cui al TUA, prevede che essi costituiscano la dimensione ottimale di governo, tutela e pianificazione delle acque. Un rafforzamento di tali prerogative appare utile.

L'**articolo 3, comma 4**, contiene la delega al Governo per adottare un decreto legislativo in materia di concessioni di prelievo delle acque, richiamando allo scopo alcuni dei criteri contenuti nella legge delega per il recepimento delle direttive europee in materia di appalti e concessioni.



Proposte riferite alla PdL AC 52

- **Appare necessario eliminare, all'art. 4, comma 1, il riferimento alla "gestione", inserendo un più opportuno richiamo alla tutela e alla pianificazione degli usi, richiamando nel testo, oltre che l'art. 54, anche l'art. 64 del TUA, che individua i confini dei singoli Bacini Distrettuali.**
- **Stralciare l'articolo 5 per rinviare ad una legge ad hoc il tema delle concessioni di prelievo, o quantomeno rinviare ad un decreto legislativo delegato il compito di disciplinare la relativa normativa.**
- **In alternativa:**
 - **Modificare il comma 1 art. 5, al fine di riaffermare la competenza regionale in materia di concessioni di prelievo, fermo restando ovviamente il rispetto di quanto previsto nei Piani di bacino distrettuale in merito alla programmazione e utilizzazione delle risorse idriche nel distretto.**
 - **Modificare il comma 2 art 5, eliminando il richiamo all'art. 14 della PdL.**
 - **Modificare il comma 3 estendendo a 30 anni la durata massima di tutte le concessioni di prelievo.**
 - **Eliminare il comma 4 art 5.**
 - **Eliminare l'ultimo periodo del comma 5 art 5.**
 - **Eliminare l'ultimo periodo del comma 6 art 5.**
 - **Modificare il comma 9 art 5, prevedendo l'attribuzione della concessione di prelievo ad uso idropotabile in via prioritaria ai soggetti individuati dagli enti di governo dell'ambito.**

Assetto della gestione del servizio

Proposta AC 52

L'art. 4, comma 4, prevede la facoltà, per i **comuni con meno di 5000 abitanti** situati in comunità montane o in unioni di comuni, di gestire autonomamente il servizio idrico integrato. La previsione appare eccessiva e contribuirebbe alla frammentazione gestionale, con ripercussioni immediate in termini di perdita delle attuali economie di scala ed un conseguente aumento dei costi sostenuti dalla collettività.

L'art. 10, come anticipato, riprendendo alcuni dei principi già contenuti negli articoli precedenti della PdL, detta la c.d. **disciplina transitoria** per la gestione del servizio, ovvero le modalità per addivenire al nuovo assetto disegnato, partendo dallo scenario attuale.

Intendendosi **qui integralmente richiamate le considerazioni e le proposte relative al comma 2** (cfr. sezione "Libertà di scelta degli enti locali e gestione industriale del servizio") ed ai **commi da 4 a 10** (cfr. Sezione "Ripubblicizzazione e investimenti: i costi a carico della fiscalità"), per quanto riguarda le ulteriori norme, si rappresenta quanto segue.

Il **comma 1**, introduce una diversa definizione dei beni afferenti il servizio idrico, considerati **demanio pubblico** (discostandosi dall'attuale previsione di cui all'articolo 143 del D. Lgs. 152/2006 e all'art. 822 del codice civile). Si ritiene, invece, opportuno mantenere ferma l'attuale individuazione dei beni del demanio idrico (onde evitare espropri forzosi di tutti i beni legittimamente di proprietà dei soggetti gestori che passerebbero istantaneamente al demanio dello Stato, anche laddove non fossero direttamente funzionali all'espletamento del servizio).

Il **comma 3**, esclude dall'assoggettamento al **patto di stabilità** interno, nonché alle limitazioni di carattere contrattuale od occupazionale previste per le pubbliche amministrazioni, gli enti di diritto pubblico gerenti il SII mentre il successivo **comma 4** prevede, per le società **quotate** che gestiscono il SII, l'esclusione dalla applicazione delle disposizioni di cui alla legge 124/2015 e al D. Lgs. 175/2016. In linea generale si rileva che detta esclusione risulta già dalle previsioni di cui al citato D. Lgs. 175/2016; ciò che, invece, andrebbe chiarito è che alle società controllate dalle quotate si applica sempre la medesima normativa prevista per la capogruppo. Inoltre, in considerazione della necessità di garantire una gestione industriale del servizio anche



alle gestioni *in house*, **occorre necessariamente superare una serie di vincoli gestionali**, adottati anche con l'ultimo decreto "Madia". La PdL potrebbe, allora, costituire l'opportunità per chiarire alcuni aspetti della normativa recata dal Testo unico sulle società partecipate di cui al D. Lgs. 175/2016 – quali, ad esempio, l'assoggettamento alle norme ivi recate (con l'unica eccezione per quel che riguarda l'assoggettamento alle procedure concorsuali) anche degli altri soggetti, diversi dalle società, partecipati dalla p.a., ovvero l'applicazione uniforme della normativa nei gruppi societari quotati in mercati regolamentati o ad essi equiparati – e per sancire, contemporaneamente, l'esclusione dai vincoli più stringenti **per tutti i gestori** del SII, indipendentemente dalla composizione del capitale sociale, che siano, però, efficienti.

I **commi da 4 a 8 dell'art. 14**, invece, disciplinano la c.d. **morosità**. In particolare, prescrivono che l'erogazione del quantitativo minimo vitale non possa essere in ogni caso sospesa e che nell'ipotesi di morosità il gestore possa procedere all'installazione di un meccanismo limitante l'erogazione (**comma 4**). Tale previsione sembrerebbe introdurre una tutela eccessiva a favore degli utenti morosi volontari, e avrebbe quale effetto quello di condurre ad una distorsione rispetto ad un uso consapevole della risorsa, improntato al contenimento dei consumi. Il **comma 5** individua le condizioni che il gestore dovrà rispettare per poter procedere alla limitazione della fornitura idrica. La proposta non sembra, però, tener conto del fatto che le prassi di riduzione del flusso, quali misure di prevenzione e contenimento della morosità, sono difficilmente praticabili sia per ragioni di natura tecnica – in relazione all'ubicazione dei contatori – sia di natura economica – elevato costo di investimento per l'installazione dei dispositivi, che si ripercuoterebbe sugli utenti finali. Il **comma 6** prescrive la necessaria pronuncia di un giudice prima che il gestore possa procedere alla citata limitazione del flusso. Si tratta di un iter eccessivamente farraginoso che di fatto impedirebbe al gestore l'esercizio di qualsiasi forma di tutela contro la morosità, stante la lungaggine dei tempi processuali. Il **comma 7** prevede, in caso di violazione delle procedure recate dai commi precedenti, la possibilità che l'autorità giudiziaria ordini l'immediato ripristino della fornitura. Si tratta di una norma certamente condivisibile (con le dovute modifiche ed integrazioni ai commi precedenti). Appare, quindi, opportuno precisare, nel rispetto del principio di uguaglianza di tutti gli utenti, l'applicabilità delle norme in materia di sospensione, disattivazione o limitazione della fornitura (modificate come di seguito suggerito) anche alle utenze condominiali. Il **comma 8**, infine, abroga l'art. 61 della L. 221/2015, recante proprie Disposizioni in materia di morosità nel servizio idrico integrato, sottraendo, in tal modo, ad ARERA anche la competenza in detta materia. Nell'ottica, invece, di salvaguardare il ruolo dell'Autorità indipendente, tale norma non appare condivisibile.

L'**art. 15**, reca la disciplina del **governo partecipativo del servizio** idrico. Nel condividere l'opportunità di introdurre forme di partecipazione diretta dei cittadini, anche per le decisioni inerenti la pianificazione e la programmazione dell'utilizzo dell'acqua, non sembra possibile prevedere il medesimo coinvolgimento nelle fasi industriali di gestione del servizio. Inoltre, demandare alle regioni (**comma 2**) la definizione delle modalità di partecipazione potrebbe comportare un'attuazione non omogenea di tale strumento democratico nel Paese. Per quanto concerne, invece, l'opportuna definizione di una Carta Nazionale del servizio idrico integrato (**comma 4**), sembra appropriato prevedere un coinvolgimento dell'ARERA nel procedimento di adozione. Infine, per quel che riguarda il **comma 5**, che statuisce la pubblicità delle sedute dei Consigli di Bacino, richiamando quanto già illustrato nei commenti all'art. 4, commi 2 e 3 della PdL, si ritiene opportuno sostituire il riferimento ai consigli di bacino con quello agli EGATO. Sempre il comma 5, poi, prescrive l'obbligo per i gestori del SII di rendere pubblici tutti gli atti e provvedimenti che prevedono impegni di spesa. Tale obbligo rischia di impattare sensibilmente sull'ordinaria attività amministrativa dei soggetti gestori in termini di burocratizzazione dei procedimenti, senza considerare che i principali atti comportanti impegni di spesa sono già pubblici e soggetti al controllo di più istituzioni, oltre che degli enti locali soci.

Proposta AC 773

In tema di morosità, l'**articolo 7, comma 1**, prevede che l'erogazione del minimo vitale (50/l/ab/g) debba essere garantita anche agli utenti morosi. Sul punto si richiamano le considerazioni effettuate con riferimento alla medesima previsione di cui alla PdL AC 52 con particolare riferimento agli utenti morosi volontari ed alla distorsione rispetto ad un uso consapevole della risorsa. Il successivo **comma 2**, invece, assegna ad ARERA il compito di stabilire criteri e modalità di individuazione dei soggetti in condizioni economiche svantaggiate, nei confronti dei quali non sarà possibile sospendere la fornitura idrica. Il **comma 3**, infine, richiama gli



obblighi recati dal TUA in materia di adozione, da parte delle regioni, di norme e misure volte a “installare contatori per il consumo dell'acqua in ogni singola unità abitativa nonché contatori differenziati per le attività produttive e del settore terziario esercitate nel contesto urbano”.

In tema di governo partecipativo del servizio, invece, la PdL, all'**articolo 11, comma 2**, prevede forme di democrazia partecipativa per le sole fasi di pianificazione e programmazione del servizio demandando, però, (analogamente a quanto previsto dalla PdL AC 52) alle singole regioni la definizione delle modalità di partecipazione. Come già detto, detta previsione potrebbe comportare un'attuazione non omogenea di tale strumento democratico nel Paese. Il successivo **comma 3**, poi, prescrive correttamente la pubblicità delle sedute delle EGATO (con esclusione di quelle dell'organo esecutivo) prevedendo, però, anch'esso la pubblicità per gli atti che prevedono impegni di spesa adottati dai gestori pubblici del servizio. Su tale ultimo aspetto si richiamano qui le considerazioni già effettuate a commento della medesima previsione di cui alla PdL AC 52 con riferimento alla burocratizzazione dei procedimenti ed alla presenza nella normativa attuale di molteplici obblighi di pubblicità e controllo.

Non si rivengono, invece, nella PdL, norme tese a regolare gli altri aspetti sopra analizzati.

Proposte riferite alla PdL AC 52

- Si propone di abrogare l'art. 4, comma 4, al fine di ricondurre la possibilità di gestione autonoma alle sole ipotesi già contemplate dalla normativa vigente.
- Si propone di abrogare il comma 1 art 10, ovvero di ricondurlo alla vigente disciplina in materia di demanio idrico.
- Si propone, inoltre, di modificare i commi 3 e 4 art 10, al fine di precisare la normativa applicabile alle società controllate dalle quotate ed escludere tutti i soggetti efficienti dai vincoli gestionali recati dal D. Lgs. 175/2016.
- Al comma 4 art 14, limitare la portata del divieto di sospensione ai soli utenti deboli (in condizioni fisiche od economiche disagiate) ed alle attività di pubblico servizio, ovvero rinviare ad ARERA il compito di individuare i soggetti non disalimentabili.
- Al comma 5 art 14, chiarire che l'installazione del limitatore di flusso sia alternativa alla sospensione o disattivazione della fornitura, ed attuabile solo ove possibile.
- Al comma 6 art 14, prevedere che la disattivazione o la sospensione della fornitura siano possibili solo nel caso in cui la morosità accumulata superi una determinata soglia economica.
- Al comma 7 art 14, estendere l'applicazione di tutto l'articolo alle utenze condominiali.
- Al comma 8 art 14, sostituire l'attuale previsione con l'attribuzione ad ARERA del compito di definire le procedure per la gestione della morosità e per la sospensione della fornitura.
- Al comma 2 art 15, escludere la partecipazione pubblica nella gestione del SII e rinviare ad un DM interministeriale, previa intesa in conferenza unificata, la definizione delle concrete modalità di partecipazione, omogenee per l'intero Paese.
- Al comma 4 art 15, prevedere il coinvolgimento di ARERA nella definizione della Carta Nazionale del servizio idrico integrato.
- Al comma 5 art 15, prevedere la pubblicità delle sedute degli EGATO ed eliminare la pubblicità di tutti gli atti del gestore che prevedono impegni di spesa.

Cooperazione internazionale

Proposta AC 52

L'art. 16 istituisce presso il MATTM (**comma 1**) un **Fondo nazionale di solidarietà internazionale**, destinato a finanziare interventi per garantire l'accesso all'acqua a tutti gli abitanti del Pianeta. Pur concordando sulla opportunità di predisporre uno strumento destinato ad assicurare servizi idrici di qualità in aree disagiate, l'attuale formulazione della norma appare eccessivamente ampia e rischia di disperdere le risorse in un numero eccessivo di interventi. Il **comma 4**, poi, prevede che le risorse di detto fondo siano erogate tramite bandi dei ministeri competenti, sulla base di criteri da stabilirsi ad opera della Conferenza Unificata. In



considerazione dell'ampia portata del Fondo, il soggetto più idoneo alla gestione dello stesso appare peraltro essere la Presidenza del Consiglio dei Ministri, presso cui potrebbe essere costituita una sorta di "cabina di regia", partecipata da rappresentanti di tutti i soggetti interessati, che individui i progetti da finanziare.

Proposta AC 773

L'**articolo 12** della PdL, intervenendo sui commi 1284 e seguenti della c.d. legge finanziaria 2007 (l. 296/2006), istituisce presso il Ministero degli affari esteri un simile Fondo nazionale di solidarietà internazionale. Pertanto, si intendono qui richiamate le considerazioni già formulate con riferimento alla PdL AC 52 per quanto concerne la necessità di restringere il campo di applicazione soggettivo dei destinatari delle risorse di detto Fondo.

Proposte riferite alla PdL AC 52

- **Si ritiene, pertanto, utile modificare il comma 1 dell'art. 16, al fine di circoscrivere il fondo solo al finanziamento di interventi in Paesi con carenze idriche, nonché il comma 4, prevedendo l'allocazione del fondo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e costituendo un comitato di coordinamento chiamato a vagliare i progetti da finanziare ed a prevedere le modalità di assegnazione delle risorse.**



ULTERIORI PROPOSTE PER IL RAFFORZAMENTO DEL SETTORE IDRICO

La discussione che si svilupperà nelle prossime settimane in parlamento sulla PdL in esame potrebbe, inoltre, rappresentare la giusta occasione per superare alcune problematiche emergenti, che potrebbero impedire il pieno rilancio del comparto.

In un'ottica di sviluppo e rilancio del settore, intervenendo ove è maggiormente necessario, va riconosciuto che lo sviluppo settoriale degli ultimi anni non è stato omogeneo nel Paese. Nel **Mezzogiorno** sono ancora numerose le realtà senza affidamento del servizio con una conseguente fortissima presenza di comuni che gestiscono il servizio in economia. Se si escludono alcuni casi (come AQP, GORI, ABBANOVA, etc.), nel Sud sono presenti ancora pochissimi altri operatori industriali. Tale assetto comporta una minore capacità di realizzare gli investimenti pianificati: il tasso di realizzazione degli investimenti programmati per il biennio 2014-2015 si attesta intorno al 79% nel Nord, al 91% per il Centro e al 51% per il Sud, rispetto ad una media nazionale del 75%. La conseguenza è uno stato delle infrastrutture più deteriorato rispetto al resto del Paese, che combinato con le particolari situazioni meteo climatiche e con la distribuzione non omogenea della risorsa idrica, genera una maggiore vulnerabilità a situazioni di crisi idrica con forte impatto sul servizio all'utente finale. Il Sud registra inoltre le peggiori prestazioni in relazione alla capacità depurativa: i valori più bassi si presentano nelle Regioni Sicilia e Calabria, rispettivamente con il 44% ed il 46% del carico trattato rispetto al carico totale. Questo trova un corrispondente riscontro nelle condanne comminate dalla Corte di Giustizia Europea.

Tutte le riforme normative hanno sempre cercato di risolvere il problema del servizio idrico nel Mezzogiorno, ma gli unici risultati si sono avuti per i territori serviti dalla poche gestioni industriali presenti sul territorio. La restante parte del Meridione, frammentata gestionalmente, si è dimostrata sempre refrattaria al cambiamento. È quindi fondamentale che l'introduzione di una nuova normativa per il settore idrico tenga presente gli aspetti peculiari relativi al Mezzogiorno favorendo la prosecuzione del cambiamento nelle realtà industriali già avviate e proattive, senza fornire alibi all'avvio del processo per quelle realtà recalcitranti.

Un diverso e maggior ruolo dello Stato e della finanza pubblica potrebbe allora essere benefico nel Mezzogiorno d'Italia. Un intervento pubblico potrebbe essere, infatti, volto a superare i limiti gestionali in alcune aree del territorio, anche facendo leva sulle gestioni esistenti.

Altra area prioritaria è quella del **rilancio degli investimenti in infrastrutture idriche**, e soprattutto quelli inerenti le reti acquedottistiche, che come noto soffrono una grave obsolescenza. In questo ambito, uno strumento sicuramente importante è rappresentato dal Piano nazionale per gli interventi nel settore idrico previsto dalla legge di bilancio 2018. Nonostante l'indubbia importanza del Piano, le norme istitutive dello stesso non individuano puntualmente le risorse dedicate alla realizzazione delle opere, limitandosi a chiarire che le stesse sono finanziate con le risorse già disponibili. Per accelerare la realizzazione degli interventi previsti dal Piano, quindi, si propone di **istituire un apposito Fondo nel quale far convergere una dotazione finanziaria sufficiente ad assicurare quanto meno di triennio in triennio la realizzazione delle opere improcrastinabili**.

Inoltre, si potrebbe cogliere l'occasione per chiarire definitivamente il riparto delle competenze in materia di programmazione degli usi e degli interventi tra i diversi livelli decisionali. Ad oggi, infatti, non è definita una chiara gerarchia dei programmi previsti dal TUA: Piano di Bacino Distrettuale, Piano di Tutela delle Acque regionale, Piano d'Ambito. Tale circostanza comporta, ovviamente, una serie di problematiche affatto banali, soprattutto con riguardo alle opere destinate ai trasferimenti di risorse idriche tra Regioni e/o ATO diversi. Al fine rafforzare le competenze già esistenti in capo ai diversi soggetti istituzionali, quindi, e di chiarire definitivamente il riparto delle competenze, si potrebbe introdurre una modifica al TUA al fine di garantire una maggiore incisività ai Piani di Bacino Distrettuale. Si potrebbe, quindi, **rendere vincolante il parere già previsto dall'articolo 63**, comma 10, lettera b), del TUA - che le autorità di bacino distrettuale devono rendere sulla coerenza degli ulteriori atti di programmazione, tra cui i piani di ambito, con il piano di bacino - rivedendo, conseguentemente, anche l'articolo 149 del TUA, che descrive il procedimento di approvazione dei piani d'ambito. Inoltre, sembra opportuno prevedere che i **piani di bacino distrettuali** tengano in considerazione la necessità di **assicurare il raggiungimento dei livelli di qualità** del servizio prescritti da ARERA.



Al fine di incrementare, da un lato, la trasparenza e, dall'altro, la coerenza nella programmazione degli interventi da parte degli enti preposti, sarebbe opportuno **prevedere la costituzione, da parte delle Autorità di Distretto, di banche dati per censire i principali dati geografici relativi alle infrastrutture idriche localizzate nel territorio di riferimento, nonché rafforzare i poteri di verifica degli EGATO sull'attuazione degli investimenti inseriti nel piano d'ambito, come previsto, rispettivamente, dall'art. 3, comma 5, e dall'art. 4, comma 3, lettera b), della PdL AC 773.**