

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico, nonché delega al Governo per l'adozione di tributi destinati al suo finanziamento. C. 2212 Daga (Parere alla Commissione VIII) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) 3

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO

*Mercoledì 9 marzo 2016. — Presidenza
del presidente Gianluca PINI.*

La seduta comincia alle 15.

Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico, nonché delega al Governo per l'adozione di tributi destinati al suo finanziamento.

C. 2212 Daga.

(Parere alla Commissione VIII).

(Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Arcangelo SANNICANDRO, *relatore*, nell'illustrare il provvedimento in titolo, fa presente che esso, recante un complesso di interventi in materia di governo e gestione delle acque, volti alla ripubblicizzazione del servizio idrico, presenta numerosi aspetti problematici in relazione agli ambiti di competenza del Comitato per la legislazione. Segnala, in particolare, la necessità che siano effettuati i necessari coordinamenti del testo con l'ordinamento

vigente e, soprattutto, che venga circoscritta la discrezionalità del potere esecutivo nell'esercizio dei molteplici compiti che gli vengono conferiti.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminata la proposta di legge C. 2212 Daga e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

la proposta di legge, che si compone di dodici articoli, presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo in quanto reca un complesso di disposizioni sul governo del ciclo delle acque e sulla gestione del servizio idrico, nonché una delega al Governo per la definizione di tasse di scopo al fine di assicurarne il finanziamento;

sul piano del coordinamento con l'ordinamento vigente:

la proposta di legge, nell'intervenire su di un settore che ha formato oggetto di una profonda stratificazione normativa, non sempre effettua gli opportuni coordinamenti con l'ordinamento vigente, al quale si sovrappone in alcuni casi ribadendo disposizioni già vigenti e, in nume-

rosi altri casi, modificando i regimi giuridici senza procedere alle necessarie novelle e abrogazioni. In particolare:

l'articolo 2: ai commi 2, 3, 5 e 6, nel definire i criteri che devono informare la gestione delle acque, riproduce quelli enucleati all'articolo 144, commi da 2 a 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006, recante il così detto codice ambientale, e si sovrappone a quelli contenuti all'articolo 167, comma 1, del medesimo codice; al comma 7, si sovrappone invece all'articolo 146 del richiamato codice;

la disciplina contenuta all'articolo 3, commi da 1 a 4, si sovrappone a quella in materia di governance dei distretti idrografici contenuta nella sezione terza del così detto codice ambientale, come di recente modificata dagli articoli 51 e 58 e seguenti della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali);

le disposizioni contenute all'articolo 4, che definisce il servizio idrico integrato quale servizio pubblico locale privo di rilevanza economica, incidono invece sull'ambito applicativo degli articoli 112 e 113 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e sull'articolo 149-*bis* del così detto codice ambientale che riconduce il servizio idrico locale ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica;

le disposizioni contenute all'articolo 5, comma 3, intervengono invece a disciplinare il piano di tutela delle acque in assenza di ogni coordinamento con l'articolo 121 del così detto codice ambientale che già ne prevede l'adozione; il comma 5 prevede invece l'istituzione di un'Autorità nazionale di vigilanza sulle risorse idriche (di cui peraltro non vengono specificati poteri, composizione e funzioni, per le quali si opera un generico riferimento a quanto stabilito dalla legge), in assenza dei necessari coordinamenti con le disposizioni in materia di Autorità per l'energia elettrica e il gas, cui l'articolo 21, comma 19, del decreto-

legge n. 201 del 2011, ha assegnato le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici. Più in generale, quest'ultima autorità non risulta mai citata nella proposta di legge, che affida compiti analoghi a quelli ad essa spettanti al Ministero dell'ambiente: si veda, a titolo esemplificativo, l'articolo 9, sulla determinazione della tariffa del servizio idrico integrato;

le disposizioni contenute all'articolo 6, comma 1, modificano l'elenco dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato, delle regioni e degli enti locali in assenza dei necessari coordinamenti con gli articoli da 822 a 824 del codice civile;

le disposizioni contenute all'articolo 7, comma 1, che prevedono genericamente che "al finanziamento del Fondo si provvede tramite anticipazioni dalla Cassa depositi e prestiti Spa", non risultano invece coordinate con le previsioni recate dall'articolo 17 della legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009), stante l'assenza dell'indicazione della spesa autorizzata;

le disposizioni contenute all'articolo 11, che prevede l'istituzione di un Fondo nazionale di solidarietà internazionale, non risultano invece coordinate con quelle contenute all'articolo 1, comma 1284, della legge n. 296 del 2006, istitutivo di un Fondo le cui funzioni risultano parzialmente coincidenti con quelle indicate all'articolo in esame;

le disposizioni contenute all'articolo 12, che non recano l'indicazione dell'ammontare degli oneri derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 8, commi 2 e 3, non risultano coordinate con le previsioni recate dall'articolo 17 della legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009), stante l'assenza dell'indicazione della spesa autorizzata; inoltre, le disposizioni contenute al comma 1, lettera *b*), che destinano parte dei proventi derivanti dalla lotta all'evasione alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge, non risultano coordinate con

l'articolo 1, commi da 431 a 435 della legge n. 147 del 2013 (che destina invece tali somme al miglioramento dei saldi di finanza pubblica ed al fondo per la riduzione della pressione fiscale), mentre le disposizioni contenute alla lettera *d*) intervengono in via non testuale sulla destinazione delle sanzioni irrogate per la violazione delle disposizioni vigenti in materia di tutela del patrimonio idrico, come definita all'articolo 136 del così detto codice ambientale;

talune disposizioni presentano inoltre un contenuto descrittivo o ricognitivo, soprattutto là dove, all'articolo 2, si soffermano sulla definizione dell'acqua. A titolo esemplificativo, il comma 1, al primo periodo, definisce l'acqua "un bene naturale e un diritto umano universale"; al secondo periodo definisce a sua volta il "diritto all'acqua potabile di qualità nonché ai servizi igienico-sanitari" come "un diritto umano essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani"; al terzo periodo afferma che "la responsabilità primaria dello Stato di garantire la piena realizzazione di tutti i diritti umani resta ferma anche in caso di delega della fornitura di acqua potabile o di servizi igienico-sanitari a enti di diritto pubblico"; meramente descrittive sono anche le norme contenute al comma 2, primo e quarto periodo, così come contenuto ricognitivo hanno anche le previsioni presenti all'articolo 5, commi 2 e 3, in ordine alle competenze del Ministero dell'ambiente e delle regioni;

sul piano dell'attribuzione di compiti al Governo:

la proposta di legge, in alcuni casi, conferisce compiti al Governo senza circoscriverne adeguatamente la discrezionalità nella relativa esecuzione, o senza adeguatamente specificare a quali soggetti i suddetti compiti sono conferiti. In particolare, all'articolo 5, il comma 1, ultimo periodo prevede l'istituzione di un Comitato interministeriale cui sono attribuite le competenze relative alla programmazione delle grandi opere infrastruttu-

rali a livello di reti idrauliche nonché all'acqua per l'uso umano, senza che siano indicati i Ministri componenti del medesimo; il comma 5 demanda l'istituzione di un'Autorità nazionale di vigilanza sulle risorse idriche ad un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, senza specificarne poteri, composizione, funzioni, risorse finanziarie, strumentali e di personale e sede, ma limitandosi ad un generico rinvio alla legge; il comma 6 prevede che l'Autorità si avvalga di un Osservatorio sui settori di propria competenza, in ordine al quale, analogamente, non sono fornite indicazioni in ordine alla struttura, all'organizzazione e al personale, né all'atto di istituzione; all'articolo 6, il comma 9 prevede genericamente che "in caso di mancata osservanza di quanto stabilito dal presente articolo" il Governo eserciti i poteri sostitutivi stabiliti dalla legge, senza specificare a quali organi il Governo si vada a sostituire e sulla base di quale procedura; al comma 10 del medesimo articolo 6 prevede poi l'adozione di un decreto dei Ministri competenti, senza precisare quali essi siano; all'articolo 10, comma 4, stabilisce che il Governo definisca la Carta nazionale del servizio idrico integrato, senza precisare con quale strumento (presumibilmente un regolamento) debba provvedervi; infine, all'articolo 12, il comma 2 conferisce una delega al Governo – non menzionata nella rubrica dell'articolo – in relazione alla quale individua unicamente l'oggetto e il termine per il relativo esercizio, senza indicare espressamente principi e criteri direttivi, da desumersi "dalla presente legge";

sul piano della corretta formulazione e del coordinamento interno al testo:

alcune delle disposizioni contenute nel testo recano formulazioni generiche, di non univoco significato o non direttamente applicabili; in particolare, l'articolo 3, comma 9, all'alinea, prevede che "per tutti i corpi idrici deve essere garantita la conservazione o il raggiungimento di uno

stato di qualità vicino a quello naturale entro l'anno 2015": si segnala in proposito, oltre la necessità di adeguare la scadenza indicata nel testo, che l'allegato V alla direttiva 60/2000/CE, trasposto nell'allegato 1 alla parte terza del decreto legislativo n. 152 del 2006, fa riferimento allo stato elevato, buono e sufficiente delle acque; inoltre, all'articolo 8, comma 1, non risulta chiaro il riferimento alla fiscalità specifica";

infine, sul piano del coordinamento interno al testo, l'articolo 8, comma 2 si riferisce al quantitativo minimo vitale garantito di acqua, come definito dall'articolo 9, comma 1: quest'ultima disposizione, alla lettera e), prevede che "il consumo fino a 50 litri giornalieri per persona sia considerato quantitativo minimo vitale garantito, con costi a carico della fiscalità generale"; essa riprende la definizione contenuta nell'articolo 2, comma 4, cui sembrerebbe opportuno fare riferimento: L'erogazione giornaliera per l'alimentazione e l'igiene umana, considerata diritto umano universale e quantitativo minimo vitale garantito, è pari a 50 litri per persona. Il relativo costo è coperto dalla fiscalità generale";

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

si ponga riparo ai numerosi difetti di coordinamento con l'ordinamento vigente indicati in premessa e, segnatamente, a quelli riscontrati con il così detto codice ambientale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, al quale in più punti la disciplina in oggetto si sovrappone, eventualmente valutando l'eventualità di aggiungere alla delega conferita al Governo dall'articolo 12, comma 2, un nuovo oggetto, consistente nel coordinamento della normativa introdotta dalla presente legge con l'ordinamento vigente;

all'articolo 5, comma 1, ultimo periodo, si specifichi quali sono i ministri che compongono il Comitato interministeriale che la disposizione medesima istituisce;

al medesimo articolo 5, al comma 5, si provvedano ad indicare i poteri, la composizione, le funzioni, le risorse finanziarie, strumentali e di personale, nonché la sede dell'istituenda Autorità nazionale di vigilanza sulle risorse idriche; analogamente, al comma 6, si specifichino la struttura, l'organizzazione, il personale e l'atto di istituzione dell'Osservatorio del quale si prevede che l'Autorità si avvalga;

all'articolo 6, comma 9, si riconfiguri l'esercizio del potere sostitutivo alla luce della procedura di attuazione dell'articolo 120 della Costituzione come delineata dall'articolo 8 della legge n. 131 del 2003;

all'articolo 6, comma 10, si indichino i "Ministri competenti" all'adozione del decreto attuativo ivi contemplato;

all'articolo 10, comma 4, si precisi con quale strumento il Governo debba provvedere all'adozione della Carta nazionale del servizio idrico integrato;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 12, comma 2, si integri la disposizione di delega ivi contenuta con l'indicazione espressa dei principi e criteri direttivi per il suo esercizio.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 3, comma 9, alinea, si dovrebbe chiarire il significato dell'espressione "stato di qualità vicino a quella naturale", eventualmente coordinandola con quella presente nell'allegato 1 al decreto legislativo n. 152 del 2006 che si riferisce allo "stato elevato, buono e sufficiente delle acque";

all'articolo 8, comma 1, si chiarisca il riferimento, ivi contenuto, alla "fiscalità specifica", eventualmente richiamando le disposizioni contenute all'articolo 12, recante le norme di copertura finanziaria;

all'articolo 8, comma 2, si ponga riparo al difetto di coordinamento interno

al testo ivi presente, richiamando, in luogo dell'articolo 9, comma 1, l'articolo 2, comma 4 ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 15.20.