



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

A.C. 2212

Dossier n° 114 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
9 marzo 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2212
Titolo:	Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico, nonchè delega al Governo per l'adozione di tributi destinati al suo finanziamento
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	12
Commissione competente :	VIII Ambiente
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione

Contenuto

Il progetto di legge si compone di 12 articoli.

L'**articolo 1** definisce le finalità del provvedimento;

l'**articolo 2** enuclea i principi generali, che consistono nel diritto all'acqua e nel carattere pubblico della risorsa ed individua i criteri per la gestione delle acque;

l'**articolo 3** reca i principi relativi alla tutela e alla pianificazione a livello di distretto idrografico;

l'**articolo 4** contiene i principi relativi alla gestione del servizio idrico;

l'**articolo 5** disciplina il governo pubblico del servizio idrico e, in generale, del ciclo dell'acqua;

l'**articolo 6** dispone l'affidamento esclusivo ad enti di diritto pubblico della gestione delle risorse idriche e regola la fase transitoria per il passaggio al nuovo assetto di gestione esclusivamente pubblica;

l'**articolo 7** istituisce il Fondo nazionale per la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato;

l'**articolo 8** individua le modalità di finanziamento del servizio idrico integrato;

l'**articolo 9** affida ad un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la definizione del metodo per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato;

l'**articolo 10** delinea le modalità del governo partecipativo del servizio idrico integrato;

l'**articolo 11** istituisce il Fondo nazionale di solidarietà internazionale per progetti di sostegno all'accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari;

l'**articolo 12**: al **comma 1** indica le fonti di finanziamento degli oneri derivanti dalla legge, prevedendo tra l'altro, alle lettere c) ed e), l'istituzione di due tasse di scopo; al **comma 2** delega il Governo all'adozione di un decreto legislativo per la definizione delle citate tasse di scopo.

Tipologia del provvedimento

La proposta di legge di iniziativa parlamentare è sottoposta all'esame del Comitato a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis* del regolamento, in quanto contenente una disposizione di delega al Governo (**articolo 12, comma 2**).

Omogeneità delle disposizioni

La proposta di legge ha un contenuto omogeneo 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.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

La proposta di legge, nell'intervenire su 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 altri casi, modificando i regimi giuridici senza procedere alle necessarie novelle e abrogazioni. In particolare:

- all'**articolo 2**: i **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);

- l'**articolo 4**, che definisce il servizio idrico integrato quale servizio pubblico locale privo di rilevanza economica, incide 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;

- all'**articolo 5**: il **comma 3** disciplina il piano di tutela delle acque in assenza di coordinamento con l'articolo 121 del così detto codice ambientale, che già ne prevede l'adozione; il **comma 5** prevede l'istituzione di un'Autorità nazionale di vigilanza sulle risorse idriche, 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 e degli enti territoriali in assenza dei necessari coordinamenti con gli articoli da 822 a 824 del codice civile;

- l'**articolo 7, comma 1**, che prevede genericamente che "al finanziamento del Fondo si provvede tramite anticipazioni dalla Cassa depositi e prestiti Spa", non risulta coordinato 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;

- l'**articolo 11**, che prevede l'istituzione di un Fondo di solidarietà internazionale, non risulta coordinato con l'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 prescrizioni recate dall'articolo 17 della legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009); 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 tali somme al miglioramento dei saldi di finanza pubblica ed al fondo per la riduzione della pressione fiscale); infine, la **lettera d)** interviene 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.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

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 infrastrutturali 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;

l'**articolo 6, 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;

l'**articolo 6, comma 10** prevede l'adozione di un decreto dei Ministri competenti, senza precisare quali essi siano;

l'**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, l'**articolo 12, comma 4**, conferisce una delega al Governo (*peraltro non richiamata 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;"

Disposizioni descrittive e formulazione del testo

Talune disposizioni presentano un contenuto descrittivo o ricognitivo, soprattutto là dove, all'**articolo 2**, si soffermano sulla definizione dell'acqua. A titolo esemplificativo:

al **comma 1**: il **primo periodo** definisce l'acqua "un bene naturale e un diritto umano universale"; il **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"; il **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";

al **comma 2**: il **primo periodo** completa la definizione del comma 1, primo periodo, constatando che l'acqua "è un bene comune, una risorsa rinnovabile, indispensabile per la vita dell'ecosistema e di tutti gli esseri viventi"; il **quarto periodo** – conseguentemente a quanto affermato nei periodi precedenti circa il regime pubblico e l'uso responsabile delle acque – afferma che "Elemento fondativo indispensabile deve pertanto essere la conoscenza della risorsa idrica, della sua qualità e della sua effettiva disponibilità".

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.

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;

- l'**articolo 8, comma 1**, con riguardo al finanziamento del servizio idrico integrato, si riferisce, tra l'altro, alla "fiscalità specifica".

Coordinamento interno del 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.