



Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque

Dossier n° 23 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
8 febbraio 2019

Contenuto

Il progetto di legge parlamentare C. 52, scelto come testo base dalla Commissione Ambiente, si compone di **17 articoli**.

L'**articolo 1** individua quali finalità del provvedimento quella di dettare i principi con i quali deve essere utilizzato, gestito e governato il patrimonio idrico nazionale, nonché quella di definire un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell'acqua, per un uso sostenibile e solidale, indipendentemente dal regime giuridico prescelto per la gestione del servizio idrico.

L'**articolo 2** qualifica il diritto all'acqua potabile di qualità nonché ai servizi igienico-sanitari come diritto umano essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani e stabilisce il principio secondo il quale tutte le acque superficiali e sotterranee sono pubbliche e non mercificabili e qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative e i diritti delle generazioni future ad un integro patrimonio ambientale.

L'**articolo 3** detta i principi per l'uso dell'acqua come bene comune; vieta, inoltre, la sottoscrizione di accordi di liberalizzazione che non garantiscano la piena realizzazione del diritto umano all'acqua e la tutela della risorsa idrica; prevede, inoltre, un quantitativo minimo vitale giornaliero garantito di 50 litri di acqua per persona, a carico della fiscalità generale; infine, dispone che i prelievi d'acqua siano misurati tramite un contatore conforme alla normativa UE e che gli esercizi commerciali che somministrano alimenti e bevande al pubblico servano gratuitamente acqua potabile da rubinetto.

L'**articolo 4** stabilisce che i distretti idrografici definiti dal Codice dell'ambiente, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, costituiscono la dimensione ottimale di governo e di gestione dell'acqua ed istituisce un'Autorità di distretto che coordini gli enti territoriali e locali che ne fanno parte e definisca ed aggiorni il relativo piano di gestione idrica; è altresì istituito un Consiglio di bacino, che definisca ed approvi il Piano di ambito o di bacino, moduli le tariffe per gli usi potabili e produttivi e delle concessioni di prelievo; ad esso sono trasferite le competenze precedentemente assegnate agli ambiti territoriali ottimali (ATO).

L'**articolo 5** riguarda le concessioni di prelievo di acque e dispone che il rilascio o il rinnovo di tali concessioni sia disposto dall'Autorità di distretto, in base a determinati vincoli e condizioni; prevede, inoltre, la possibilità di revocare le concessioni di prelievo e le autorizzazioni allo scarico per gli usi differenti da quello potabile, senza risarcimenti, e demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la definizione di criteri generali per la determinazione, da parte delle Regioni, dei canoni di concessione per l'utilizzo del demanio idrico, aggiornabili ogni tre anni.

L'**articolo 6** introduce un nuovo parametro di valutazione della qualità delle acque destinate al consumo umano: l'effetto sommatorio o sinergico delle concentrazioni delle diverse sostanze che non devono costituire pericolo per la salute umana, da valutare nel caso di presenza concomitante delle medesime sostanze, qualora, singolarmente considerate, rispettino i requisiti minimi prescritti, e demanda ad un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, l'emanazione di linee guida per realizzare piani di valutazione degli effetti sinergici o sommatori delle varie sostanze.

L'**articolo 7** stabilisce le forme di pubblicità sui risultati dei controlli relativi alla qualità delle acque destinate al consumo umano e la loro diffusione al pubblico e sulla procedura per la classificazione delle acque superficiali, ai fini della loro utilizzazione o destinazione alla produzione di acqua potabile; prevede altresì l'individuazione del responsabile per l'informazione pubblica, ai fini dell'attuazione degli obblighi di informazione, partecipazione e trasparenza previsti dal presente provvedimento.

L'**articolo 8** disciplina la *governance* del servizio idrico e del ciclo dell'acqua, stabilendo: che il Ministero dell'ambiente eserciti il controllo sul rispetto della disciplina vigente in materia di tutela delle risorse idriche e che regoli il governo del ciclo naturale dell'acqua e della sua salvaguardia come bene ambientale; che l'ARERA eserciti le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici ad essa già trasferite e che costituisca una banca dati sul SII (Servizio Idrico Integrato); che ad un Comitato interministeriale siano attribuite le competenze relative alla programmazione delle grandi opere infrastrutturali a livello di reti idrauliche di rilievo nazionale nonché all'acqua per uso umano, comprese le bevande, e per usi produttivi ed energetici; che le

Regioni, nell'ambito delle loro competenze costituzionali, redigano il Piano di tutela delle acque, definiscano i bacini e stabiliscano il modello gestionale del SII; che gli enti locali, attraverso il Consiglio di bacino, determinino le tariffe per l'utenza; che un ufficio di vigilanza sulle risorse idriche, istituito presso il Ministero dell'ambiente, vigili sulle risorse idriche, sull'operato dei gestori e controlli l'attuazione ed il rispetto della disciplina vigente.

L'**articolo 9** detta i principi di libera organizzazione del servizio idrico integrato.

L'**articolo 10** prevede la proprietà pubblica e la natura demaniale delle infrastrutture afferenti al servizio idrico, la non separabilità della gestione e dell'erogazione del servizio idrico integrato e l'affidamento esclusivo ad enti di diritto pubblico, che vengono contestualmente esclusi dal patto di stabilità interno relativo agli enti locali e dalle limitazioni di carattere contrattuale od occupazionale stabilite per i lavoratori pubblici.

L'**articolo 11** prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'ambiente, di un Fondo nazionale per la ripubblicizzazione del Servizio Idrico Integrato (SII), da disciplinare con un decreto del relativo Ministro.

L'**articolo 12** individua le fonti di finanziamento del Servizio Idrico Integrato nella tariffa, nelle risorse nazionali e dell'UE e nella fiscalità generale e specifica, stabilendo che le risorse siano destinate al finanziamento di nuove opere.

L'**articolo 13** istituisce un Fondo per investimenti nel Servizio Idrico Integrato (SII), al fine di accelerare gli investimenti soprattutto in riferimento alla ristrutturazione della rete idrica. Il Fondo è disciplinato da un successivo decreto del Ministro dell'ambiente.

L'**articolo 14** demanda ad un decreto del Ministro dell'ambiente la definizione del metodo per la determinazione della tariffa del Servizio Idrico Integrato, il quale tenga conto, tra l'altro, delle utenze disagiate.

L'**articolo 15** attribuisce agli enti locali il compito di adottare, sulla base di norme regionali di indirizzo, forme di democrazia partecipativa del Servizio Idrico Integrato. La disciplina degli strumenti di democrazia partecipativa viene rinviata agli statuti di Province e Comuni. Il comma 5 introduce norme finalizzate a garantire la pubblicità delle sedute del Consiglio di bacino e di tutti gli atti e provvedimenti adottati dai gestori del Servizio Idrico Integrato, che prevedano impegni di spesa.

L'**articolo 16** prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'ambiente, del Fondo nazionale di solidarietà internazionale, vigilato dai Ministri dell'ambiente e degli Affari esteri, per favorire l'accesso all'acqua potabile per tutti gli abitanti del pianeta e costituire una fiscalità generale universale che garantisca tale accesso.

L'**articolo 17** dispone che all'onere derivante dall'attuazione della presente legge, per quanto attiene al ricorso alla fiscalità generale di cui all'articolo 12, relativo al finanziamento del Servizio Idrico Integrato, si provveda attraverso: le dotazioni finanziarie iscritte nello stato di previsione del Ministero della difesa; la destinazione di due miliardi di euro annui delle risorse derivanti dalla lotta all'evasione e all'elusione fiscali; una tassa di scopo pari a 1 centesimo di euro per ogni bottiglia in PET commercializzata; la destinazione dei fondi derivanti dalle sanzioni irrogate per violazione delle disposizioni vigenti in materia di tutela del patrimonio idrico; una tassa di scopo relativa al prelievo fiscale sulla produzione e sull'uso di sostanze chimiche inquinanti per l'ambiente idrico; una quota derivante dall'aumento dell'importo dell'imposta sulle transazioni finanziarie. Il **comma 2** delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per la definizione delle tasse di scopo sopra citate.

Tipologia del provvedimento

Il progetto di legge parlamentare C 52, scelto come testo base dalla Commissione Ambiente nella seduta del 30 gennaio 2019, e il progetto di legge parlamentare C 773, ad esso abbinato, ripropongono, in larga parte, disposizioni già presentate ed esaminate nel corso della legislatura precedente, le quali, a loro volta, riproponevano in parte disposizioni già contenute nella proposta di legge di iniziativa popolare n. 2 della XVI Legislatura, che era stata esaminata congiuntamente alle proposte di legge di iniziativa parlamentare n. 1951 e n. 3865. Il testo è sottoposto al Comitato per la presenza di una delega legislativa all'articolo 17.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Il comma 3 dell'articolo 5 definisce la durata delle **concessioni di prelievo di acque**, stabilendo che le concessioni non possano avere durata superiore a dieci anni.

Al riguardo, andrebbe approfondito il coordinamento tra la norma e quanto previsto dall'articolo 11-quater del decreto-legge n. 135 del 2018 in materia di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche

Il citato articolo 11-quater prevede, in materia, che termini di durata delle nuove concessioni di grandi derivazioni idroelettriche siano portati fino a 40 anni, incrementabili di 10, a date condizioni. Per ulteriori dettagli si rinvia al [dossier sul provvedimento](#).

Il comma 1 dell'articolo 6 richiama i **requisiti minimi di qualità delle acque** prescritti dal decreto legislativo n. 31 del 2001.

Al riguardo, si segnala che parte della disciplina di tale provvedimento è però ora sostituita dal decreto legislativo n. 28 del 2016, cui occorrerebbe quindi fare riferimento

Il comma 7 dell'articolo 8 reca una modifica solo implicita, in materia di **funzioni di regolazione nel settore idrico**, dell'articolo 21, comma 19, del decreto-legge n. 201 del 2011 *mentre andrebbe utilizzata, in coerenza con il paragrafo 3, lettera a), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, la tecnica della novella.*

Il comma 4 dell'articolo 15 affida alla **Carta nazionale del servizio idrico integrato**, che sarà "definita" dal Governo, l'individuazione dei livelli e parametri minimi di qualità del servizio idrico integrato;

Al riguardo, si rileva che non appaiono specificate le modalità con le quali il Governo procederà alla definizione di tale Carta e in quale tipologia di atto giuridico tale Carta si sostanzierà.

Il comma 2 dell'articolo 17 prevede una **delega al Governo** per l'adozione di un decreto legislativo per la definizione delle imposte di scopo previste dal medesimo articolo "in conformità ai principi e criteri direttivi desumibili dalla presente legge".

Al riguardo appare necessario prevedere espliciti principi e criteri direttivi.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Alcune disposizioni appaiono suscettibili di approfondimenti per quel che attiene la **chiarezza della formulazione**; in particolare:

- il comma 1 dell'articolo 2 fa riferimento alla **risoluzione dell'Assemblea generale** delle Nazioni Unite A/64/L.63/Rev. 1 del 28 luglio 2010; gli estremi del documento sembrano però essere quelli del progetto di risoluzione, *mentre la corretta classificazione della risoluzione approvata dovrebbe essere A/RES/64/292*;
- al comma 8 dell'articolo 3 *andrebbero specificate* le modalità con le quali i comuni **incentiveranno** gli esercizi commerciali che servano gratuitamente ai clienti acqua potabile che fuoriesce dai rubinetti;
- il comma 6 dell'articolo 8 prevede che l'ufficio di vigilanza sulle risorse idriche si avvalga di un **osservatorio**, del quale, tuttavia, non è specificata la composizione;
- il comma 3 dell'articolo 10 prevede che gli enti di diritto pubblico chiamati a gestire il servizio idrico integrato non siano assoggettati al **patto di stabilità interno**; *al riguardo, si segnala che tuttavia lo strumento del patto appare superato con l'introduzione, per i soggetti oggetto della norma, della disciplina dell'equilibrio di bilancio delle amministrazioni pubbliche non territoriali di cui all'articolo 13 della legge n. 243 del 2012*;
- il medesimo comma 3 fa riferimento a "**limitazioni di carattere contrattuale**", cui gli enti di diritto pubblico chiamati a gestire il servizio idrico integrato non sarebbero assoggettati; *tali limitazioni andrebbero meglio specificate*;
- al comma 9 dell'articolo 10 *andrebbero specificate* le modalità di esercizio dei **poteri sostitutivi** statali