



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
15/104/CR6bis/C5

OSSERVAZIONI IN ORDINE ALLA PROPOSTA DI LEGGE N. 2212 “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”

In merito alla proposta di legge si rileva anzitutto come la stessa, benché presentata alla Camera dei Deputati il 20 marzo 2014, risulti sotto molti profili superata dal recente percorso di riforma della disciplina del servizio idrico integrato, che il legislatore statale ha avviato nel biennio 2014-2015.

Si pensi all'incisiva riforma della disciplina di settore attuata dal d.l. 133/2014 (c.d. Sblocca Italia) convertito nella l. 164/2014 e più in generale all'ulteriore modifica dei criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali voluta dalla l. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015).

Merita, inoltre, segnalare in merito le nuove direttive europee 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE (sull'aggiudicazione di concessione, appalti pubblici in generale e per quelli in materia di servizio idrico, di energia, di trasporti e postale), che dovranno essere recepite dagli Stati membri entro il 18 aprile 2016.

Come noto tali direttive, seppur al fine di escludere gli affidamenti *in house* dai relativi ambiti di applicazione, ne indicano i relativi tratti salienti mutuandoli dagli insegnamenti giurisprudenziali maturati nel tempo e trasferendoli sul piano delle norme di diritto positivo.

Varie disposizioni della proposta di legge in esame, se approvate, produrrebbero anzitutto un effetto di arretramento del quadro normativo recentemente novellato senza contare l'ulteriore effetto di contrasto con le disposizioni del d.lgs. 152/2006 (il c.d. Codice dell'Ambiente), quale disciplina della materia.

Ciò in quanto si ripropongono, pleonasticamente, postulati normativi già consolidati e chiaramente declinati dal d.lgs. 152/2006 o, peggio, si riformulano infelicamente e genericamente interi assetti di disciplina, consegnando agli operatori del settore il gravoso compito di ricostruire, in via interpretativa, la disciplina del settore in concreto applicabile.

Stante l'esigenza di un'attività profondamente incisiva di *restiling* complessivo dell'articolato in esame, non si può pertanto che esporre alcune brevi considerazioni di ordine generale, senza procedere alla consueta formulazione di proposte emendative puntuali.

Dalla lettura dell'articolato emerge con tutta evidenza come la proposta in esame, consegna la materia ad una normazione “emotiva” che trae spunto dalla nota corrente di pensiero sulla “ripubblicizzazione delle acque”; corrente di pensiero sostanzialmente orientata a ricostruire il servizio idrico integrato come un servizio sociale privo di rilevanza economica che dovrebbe essere gestito esclusivamente da soggetti pubblici, incentrando l'attenzione sulle peculiarità del bene oggetto del servizio, ossia l'acqua, quale risorsa primordiale e imprescindibile per la vita e il cui accesso universale deve essere garantito.

Senza voler sminuire il nobile intento di tutela della risorsa idrica quale bene primario per la vita del pianeta e di ogni essere vivente, non si può tuttavia negare come la complessità e la delicatezza dei temi trattati esigano un approccio più razionale che conduca ai necessari approfondimenti tecnico-giuridici e che ricerchi una concreta e leale collaborazione dei portatori di interesse istituzionali.

Tanto più ove si consideri che oggetto dell'intervento è un settore, quello del servizio idrico integrato, che non si profila come materia a se stante, ma risulta caratterizzata da una moltitudine di interessi pubblici che sempre più sovente attraggono pezzi di disciplina nella sfera di competenza esclusiva dello Stato che, tra tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, comprime oltre modo il limitato spazio di legislazione regionale.

Con riferimento alle enunciazioni di principio formulate dalla proposta di legge, si rileva come le stesse trovino ampia ed esaustiva collocazione nella vigente disciplina della tutela delle risorse idriche e del servizio idrico integrato, approntata dal richiamato d.lgs. 152/2006 nell'ambito delle disposizioni contenute nella Parte III.

Giova anzitutto rammentare come, sin dalla previgente legge c.d. Galli (l. 36/1994), la disciplina di tutela delle risorse idriche e di organizzazione del servizio idrico integrato sia stata improntata al perseguimento dell'unità gestionale, dell'adeguatezza delle dimensioni gestionali (da definire sulla base di parametri fisici, demografici e tecnici) e dell'integrazione della gestione dell'intero ciclo dell'acqua, costituito dai servizi di captazione, adduzione e distribuzione di acqua potabile, di fognatura e di depurazione delle acque reflue. Tali fini hanno trovato conferma nelle disposizioni contenute nella Parte III del Codice dell'Ambiente ed in particolare nel relativo Titolo I (Principi generali e competenze).

Con riferimento al principio di demanialità della risorsa e delle relative infrastrutture, si richiama quanto declinato dagli articoli 144 e 143 del d.lgs. 152/2006, che ascrivono al demanio tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo e, di conseguenza, imputano al demanio gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica.

In merito ai criteri ed alle priorità di gestione delle acque, è appena il caso di evidenziare come i criteri di solidarietà, il risparmio idrico, la priorità di utilizzo per l'alimentazione, la reciprocità e il mutuo aiuto tra bacini idrografici con disparità di disponibilità della risorsa, al fine di garantire gli usi prioritari, siano già ampiamente enucleati negli articoli 144 e 167 del d.lgs. 152/2006.

Quanto al criterio dell'impiego dell'acqua di recupero per gli altri usi, è appena il caso di ricordare come tale principio sia già contenuto all'articolo 99 del d.lgs. 152/2006, a mente del quale Governo e Regioni adottano norme e misure volte a favorire il riciclo dell'acqua e il riutilizzo delle acque reflue depurate, all'articolo 104 del d.lgs. 152/2006, secondo cui gli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee devono essere diversificati tramite la destinazione, ove possibile, al riciclo, al riutilizzo o all'utilizzazione agronomica, o ancora all'articolo 155 del d.lgs. 152/2006, ove si prevede che, allo scopo di incentivare il riutilizzo di acqua reflua o già usata nel ciclo produttivo, la tariffa sia ridotta in funzione dell'utilizzo nel processo produttivo di acqua reflua o già usata.

Analoghe considerazioni possono effettuarsi con riferimento alle disposizioni di qualità ambientale delle acque, già contenute negli articoli 76 e seguenti del d.lgs. 152/2006, come pure in relazione alla pianificazione di gestione delle acque.

Parimenti ridondante è la riproposizione del principio di non separazione delle funzioni di gestione del servizio e della rete imputate al gestore del servizio idrico, principio già assunto negli articoli 149 e 151 del d.lgs. 152/2006.

Dall'altro lato, però, desta notevoli perplessità e dubbi sulla concreta governabilità del sistema, il passaggio - postulato dalla proposta di legge in esame - da una concezione di ambito territoriale ottimale di dimensione non inferiore a quella del territorio provinciale ad un ambito territoriale ottimale che comprende il territorio di più Regioni.

Il testo normativo dispone, infatti, che i distretti idrografici, come definiti dall'articolo 54, comma 1, lett. t) del d.lgs. 152/2006 e come individuati nel numero di otto sul territorio nazionale dal successivo articolo 64 del decreto medesimo, sostituiscano gli attuali ambiti territoriali ottimali.

Sulla base di tali nuovi ambiti, il servizio idrico integrato dovrebbe essere pianificato e organizzato da un'Autorità di distretto idrografico la cui natura giuridica e composizione non appare definita e che, dal tenore della norma, non sembra coincidere con l'Autorità di bacino distrettuale di cui all'articolo 63 del d.lgs. 152/2006.

La tendenza accentratrice del nuovo assetto territoriale e organizzativo a livello di distretto idrografico è poi mitigata dalla facoltà concessa alle Regioni di individuare sul proprio territorio bacini o sub-bacini idrografici, le cui delimitazioni, essendo quelle definite dall'articolo 54, comma 1, lett. r) e s) del d.lgs. 152/2006, sono fatte dipendere, diversamente da quanto accade adesso, esclusivamente dalle caratteristiche della rete idrografica.

In merito poi all'istituzione - demandata dalla proposta di legge alle Regioni - di appositi Consigli di bacino, di cui farebbero parte tutti gli enti locali che appartengono al bacino di riferimento, deputati all'organizzazione del servizio idrico integrato, si osserva come tale assetto di competenze sia già imputato dalla normativa agli Enti di governo dell'ambito il frutto della revisione complessiva dei sistemi di *governance* del servizio idrico integrato effettuata in attuazione dell'articolo 2, comma 186 *bis* della legge 191/2009 che ha disposto la soppressione delle Autorità d'Ambito e la riallocazione delle relative funzioni in capo ai nuovi enti individuati dalle Regioni.

La soppressione delle Autorità d'ambito ha, infatti, dato avvio, in tutti gli ordinamenti regionali, ad un'imponente opera di ricerca del miglior livello istituzionale su cui allocare le relative funzioni, in ragione delle peculiarità del territorio e delle dotazioni infrastrutturali; opera che dovrebbe dunque essere odiernamente disattesa, per dar vita ad una nuova forma di *governance*.

La vera novità della proposta in esame riguarda peraltro la qualificazione del servizio idrico integrato come "*servizio pubblico locale privo di rilevanza economica*", qualificazione da cui discendono la sua sottrazione alle regole della concorrenza, l'assenza di finalità di lucro, il suo finanziamento attraverso meccanismi di fiscalità generale e specifica, nonché meccanismi tariffari appositi.

A questo proposito si evidenzia come la concezione del servizio idrico integrato quale "*servizio pubblico locale privo di rilevanza economica*" si ponga anzitutto in contrasto con quella del Codice dell'Ambiente, da tempo presidiata dal consolidato orientamento della Corte Costituzionale che ha riconosciuto al servizio idrico integrato la natura di "*servizio di interesse economico generale (SIEG)*".

Tale innovazione, peraltro, se approvata inficerebbe completamente la recente riforma di governo del servizio *de quo* avviata con il d.l. 133/2014 - tesa a potenziare con maggiore incisività le vigenti funzioni di *governance* del settore *de quo* e ad accelerare e consolidare la riunificazione della dimensione gestionale del servizio medesimo - che vede tuttora gli enti di governo del servizio idrico integrato impegnati in un'importante opera di adeguamento degli affidamenti in essere al fine di ricondurli al rinnovato canone di unicità.

Al riguardo, corre l'obbligo di segnalare che, se per un verso, in assenza di specifiche norme dell'Unione europea che definiscano l'ambito di applicazione della nozione di "*servizio di*

interesse economico generale” è riconosciuto agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nel provvedere alla sua qualificazione e nel compensare il relativo prestatore del servizio, per altro verso, come d'altronde rilevato dalla Corte costituzionale, le molteplici indicazioni fornite dalla giurisprudenza europea e dalla Commissione europea (in particolare in sede di controllo sugli aiuti di stato) inducono a ritenere che per «*interesse economico generale*» si intende un interesse che attiene a prestazioni dirette a soddisfare i bisogni di una indifferenziata generalità di utenti e, al tempo stesso, si riferisce a prestazioni da rendere nell'esercizio di un'attività economica, cioè di una «*qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato*», anche potenziale e, quindi, secondo un metodo economico finalizzato a raggiungere quantomeno la copertura dei costi. Si tratta dunque di una nozione oggettiva di interesse economico, riferita alla possibilità di immettere una specifica attività nel mercato corrispondente, reale o potenziale (Corte cost. n. 325/2010).

Merita inoltre ricordare come sempre la Corte costituzionale, nel pronunciarsi circa l'ammissibilità del quesito referendario riguardante l'abrogazione del riferimento «*all'adeguatezza della remunerazione del capitale investito*» nella determinazione tariffaria di cui all'articolo 154 del d.lgs. 152/2006 abbia reputato coesistente alla nozione di “rilevanza” economica del servizio il criterio della “*copertura dei costi*” e non già la “*remunerazione del capitale investito*” (Corte cost. n. 26/2011).

Si evidenzia poi come destino particolare preoccupazione le disposizioni che stabiliscono la decadenza automatica “*a decorrere dalla entrata in vigore*” della proposta di legge in esame dei vigenti affidamenti a soggetti privati (individuati a fronte di una regolare aggiudicazione con gara), nonché un fantomatico regime di transizione per la trasformazione in enti di diritto pubblico delle attuali società *in house* (società già connotate dalla integrale partecipazione pubblica) ovvero della trasformazione delle attuali società pubblico-private in società *in house*.

Cosa ancor più grave appare corredare la nuova concezione del servizio idrico integrato quale “*servizio privo di rilevanza economica*” con un aumento della pressione fiscale a carico dei cittadini, atteso che per il suo sovvenzionamento si provvede sia con la fiscalità generale sia con la creazione di apposite tasse di scopo, la cui definizione è genericamente delegata al Governo, il tutto mantenendo comunque in essere il sistema tariffario quale corrispettivo del servizio fornito.

Si consideri infine come risulti assolutamente superfluo istituire una nuova Agenzia di vigilanza sulle risorse idriche, a fronte delle attuali rilevanti competenze esercitate dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AAEGSI).

Roma, 20 ottobre 2015