



CONFINDUSTRIA

AC 52 – Disposizioni in materia
di gestione pubblica e
partecipativa del ciclo integrale
delle acque

e

AC 773 – Principi per la tutela, il
governo e la gestione pubblica
delle acque

Commissione Ambiente
Camera dei Deputati

18 dicembre 2018



CONFINDUSTRIA

Disposizioni in materia di gestione
pubblica e partecipativa del ciclo
integrale delle acque
(AC 52)

e

Principi per la tutela, il governo e la
gestione pubblica delle acque
(AC 773)

1. Considerazioni di carattere generale

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringraziamo per l'invito a partecipare a questa Audizione, che ci consente di condividere con Voi alcune considerazioni sulla Proposta di Legge (PdL), recante "*Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque*" (Atto Camera 52) e sulla proposta di legge abbinata "*Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque*" (Atto Camera 773).

Con specifico riferimento all'AC 52 si rappresenta quanto segue.

Il provvedimento, presentato lo scorso 23 marzo, come afferma anche la relazione di accompagnamento, ricalca, con modifiche e aggiornamenti, la proposta di legge d'iniziativa popolare depositata dai Movimenti per l'acqua nel 2007, il cui *iter* legislativo iniziò in prima lettura alla Camera nel 2015 (AC 2212), e in prima lettura al Senato (AS 2343) nel 2016, senza che il provvedimento venisse approvato.

Prima di entrare nel merito del singolo provvedimento, si ritiene opportuno formulare qui di seguito alcune considerazioni di carattere più generale e di contesto, rispetto a un tema, come quello della gestione della "risorsa acqua", che sta diventando negli anni una priorità per il Sistema Paese, trattandosi di una risorsa preziosissima sia per la vita dei singoli cittadini, sia per il tessuto produttivo nazionale.

E' quindi necessario, innanzitutto, inquadrare il provvedimento sulla base della disponibilità di tale risorsa, della qualità del servizio e delle condizioni strutturali delle infrastrutture idriche.

Secondo alcuni dati messi a disposizione dal FAI (Fondo Ambiente Italiano), il Nord Italia può contare sulla quasi totalità del prelievo da acque di falda (90%), mentre il Sud dipende da un 15% ad un 25% dalle acque accumulate negli invasi, ma poiché questi ultimi sono destinati ad usi plurimi, la scarsa piovosità mette in competizione tra loro diversi tipi di domanda, per usi potabili e non potabili. Per quanto riguarda invece la qualità del servizio e condizioni strutturali delle infrastrutture idriche, un importante indicatore è rappresentato dalla situazione delle perdite su reti.

La dispersione idrica sulle reti rimane, infatti, ancora molto elevata con una media nazionale superiore al 41%. Particolarmente grave è la situazione in Centro Italia e al Sud e sulle Isole, con perdite che arrivano mediamente al 50%.¹

Questa situazione denuncia, dunque, lo stato di vetustà degli impianti idrici del Paese, sui quali – sempre secondo i dati forniti dal FAI – ogni anno il nostro Paese investe 25 euro procapite, a fronte di un valore medio europeo di 100 euro, per i quali è necessario garantire condizioni regolatorie strutturalmente stabili per un rilancio di investimenti in nuove infrastrutture.

Rispetto a tali evidenze empiriche, che forniscono una istantanea del sistema attuale, può essere utile ripercorrere, in estrema sintesi, gli effetti dei provvedimenti di riforma del settore dell'ultimo periodo, al fine di comprendere le ragioni che hanno portato il Parlamento a riprendere in mano il tema a livello normativo.

Il primo intervento significativo di riforma del settore risale al 1994, con l'emanazione della cd. "Legge Galli" (legge n. 36 del 1994). Il citato provvedimento avviò, quindi, un primo tentativo di gestione moderna del servizio, attraverso il combinato disposto di un meccanismo competitivo di *procurement* per la gestione del servizio (ovvero la possibilità di affidamento della gestione e del servizio a soggetti privati), accanto ad uno di regolamentazione incentivante del medesimo servizio, applicato tramite un meccanismo noto come "*Price Cap*".

Sul piano finanziario, questa prima fase non è riuscita, evidentemente, a garantire un effettivo rilancio degli investimenti in quanto:

- mancavano degli elementi fondamentali per la bancabilità dei progetti, sia in termini di regolazione, sia rispetto ad una chiara definizione dei parametri di remunerazione indicizzata degli investimenti;
- le tariffe fissate si sono rivelate molto basse e, soprattutto, non in grado di garantire un'adeguata copertura degli investimenti infrastrutturali;
- gli elementi di incertezza sul valore residuo delle concessioni hanno contribuito in modo negativo.

¹Vedi grafico n.1 in Allegato

La situazione ha subito una ulteriore complicazione con il referendum del 2011 relativo ai servizi pubblici locali a rilevanza economica e sulla determinazione della tariffa del servizio idrico, con il quale il 54% degli elettori ha votato contro la privatizzazione del sistema idrico, in conseguenza del quale i principali investitori istituzionali nazionali, ma anche organismi internazionali come la Banca Europea per gli investimenti (BEI), hanno ristretto le linee di finanziamento per interventi infrastrutturali.

Rispetto a tale sostanziale stallo, il Parlamento decide, con la legge n. 214 del 2011, di affidare l'attività di regolamentazione all'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente "ARERA" (l'allora AEEGSI). Dopo una fase istruttoria, quindi, prende avvio, nel 2015, un nuovo quadro di regolamentazione tariffaria dei Piani d'ambito, con il quale viene predisposto un nuovo metodo tariffario con meccanismi incentivanti fortemente incentrati sul raggiungimento di standard di qualità del servizio.

Più in dettaglio, il nuovo metodo tariffario introdotto dall'ARERA prevede la progressiva introduzione di una nuova struttura tariffaria relativa al servizio integrato finalizzata rispettivamente a:

- essere *cost reflective* rispetto ai costi generati dagli utenti ed efficiente sul piano allocativo;
- introdurre dei segnali comportamentali in merito all'utilizzo della risorsa idrica in grado di responsabilizzare la funzione d'uso da parte dell'utente;
- garantire meccanismi di riconoscimento dei ricavi ai soggetti gestori strettamente collegati agli standard di qualità del servizio attraverso un meccanismo tariffario incentivante che, tra l'altro, garantirà progressivamente la convergenza degli standard di qualità all'interno del territorio nazionale;
- garantire una modalità di riconoscimento dei costi di capitale e dei costi operativi, relativi ai piani d'ambito, trasparenti, certi e stabili nel tempo, in grado di assicurare agli investitori istituzionali adeguate garanzie di bancabilità dei progetti;
- garantire meccanismi di tutela e di supporto finanziario, secondo una logica di sussidiarietà trasparente, per le persone e le famiglie incapienti.

In estrema sintesi, quindi, l'attuale assetto regolamentare risulta efficiente sul piano economico e in grado di garantire un meccanismo di tariffa *cost reflective*, direttamente correlato agli investimenti dei soggetti gestori, nonché garantire meccanismi di tutela.

Con il nuovo assetto regolatorio è stata garantita la ripresa degli investimenti infrastrutturali attraverso una regolazione finanziaria delle tariffe in grado di garantire maggiore certezza alla bancabilità dei nuovi investimenti.

Più in particolare, la nuova programmazione del settore prevede, nel periodo 2016-2019, quasi 10 miliardi di euro di investimenti coperti da tariffa ai quali si aggiungono quasi 2,7 miliardi di euro di investimenti pubblici. Per la prima volta si raggiunge una pianificazione in Italia di circa 214 euro per utente (ben maggiore dei 100 euro medi europei citati in premessa)².

Peraltro, sul fronte dei costi del servizio, possiamo rilevare, con l'aiuto delle ultime statistiche internazionali disponibili, che gli effetti tariffari individuati in questi ultimi anni collocano il costo nazionale dell'acqua al metro cubo come anche la spesa delle famiglie, al di sotto della media europea.³

Rispetto al quadro sin qui descritto desta, quindi, preoccupazione il ritorno della competenza al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (vd. considerazioni di dettaglio).

Inoltre, appare critico il disegno di fondo del provvedimento verso una ri-publicizzazione del servizio idrico, con forme di gestione inadeguate (anche sulla base dell'esperienza storica) quali le Aziende speciali o le Società a capitale interamente pubblico. In questo senso, in particolare, si valuta preoccupante l'istituzione di un Fondo Nazionale per la ri-publicizzazione, alimentato dalla fiscalità generale, che non considera, peraltro, le implicazioni giuridiche relative ai legittimi affidamenti sui contratti di concessione.

In sostanza, a partire da premesse che riguardano effettivamente il carattere peculiare ed essenziale del bene (dato innegabile ma che invero non è mai stato in discussione), si innesta una disciplina di diritto positivo che porta il provvedimento a non considerare adeguatamente il tema dell'efficienza della gestione e della sostenibilità economica del servizio oltre che degli

²Vedi grafico n. 2 in Allegato

³Vedi grafico n. 3 in Allegato

effetti virtuosi della cooperazione pubblico-privato nella gestione del servizio. Più in generale, il bene acqua viene considerato in una prospettiva ideologica anacronistica dove il beneficiario impresa e le finalità produttive assumono un ruolo molto marginale. Il provvedimento appare per molti versi ingiustificatamente restrittivo nei confronti della libertà d'impresa.

Questo approccio andrebbe, invece, rivisto mettendo in atto una seria pianificazione degli investimenti necessari, che veda la collaborazione pubblico - privato sulla rete destinata al consumo umano, senza dimenticare o, sottovalutare, l'utilizzo dell'acqua come "materia prima" di molteplici processi industriali.

Da questo punto di vista, il provvedimento appare, pertanto, eccessivamente calibrato sull'utilizzo per consumo umano, assumendo, di contro, un approccio ingiustamente critico nei confronti dell'industria e, più in generale, delle attività produttive, rilevabile fin dalla relazione illustrativa del provvedimento.

Sono infatti diversi i richiami, peraltro generalizzati, ad una "*scellerata cultura politica e industriale che ha riversato veleni per decenni disinteressandosi della salute delle generazioni attuali e future*", e il conseguente auspicio che la gestione venga riportata sotto la totale responsabilità del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, "*eliminando strutture, sovrastrutture e autorità che nulla hanno a che fare con la gestione della tutela di un diritto umano fondamentale*".

A nostro avviso, l'industria non dovrebbe essere messa in contrapposizione o in concorrenza con l'uso della risorsa idrica per il consumo umano ma, di contro, auspichiamo che venga valorizzata la circostanza per cui la qualità dell'acqua richiesta dal comparto industriale non richiede gli stessi *standard* di quella dedicata al consumo umano.

La proposta di legge dovrebbe quindi, legittimamente, perseguire l'obiettivo di garantire elevati *standard* per il consumo umano, ma nello stesso tempo incoraggiare, anche dal punto di vista finanziario, il reimpiego di acqua per usi industriali (apprezzabile, quindi, in tal senso il riferimento nella PdL al fatto che si voglia favorire il reimpiego di "acqua di recupero", intesa come acqua da processi di depurazione, delle acque piovane e acque di prima pioggia), piuttosto

che incentrare la *ratio* del provvedimento su una riscrittura della *governance* di tutto il servizio idrico.

Con riferimento all'abbinata PdL (AC 773) emerge un'impostazione che presenta molte delle criticità sin'ora espresse con riferimento al primo provvedimento. Tuttavia si segnalano alcuni elementi positivi contenuti nella proposta che vanno nella direzione di maggiore sostegno agli investimenti e razionalizzazione dell'assetto regolatorio del settore. Come Confindustria quindi auspichiamo che nella futura formulazione di un testo unificato, vengano integrate le disposizioni relative al finanziamento del servizio idrico integrato attraverso le ivi previste nazionali ed europee. E' inoltre apprezzabile il riferimento all'introduzione di un nuovo sistema di misurazione e fatturazione dei consumi al fine di garantire una struttura tariffare più aderente ai principi di *cost reflectivity*.

In conclusione, quindi, auspichiamo che la PdL in esame diventi uno strumento in grado di migliorare la risorsa idrica e l'ambiente ma, allo stesso tempo, è necessario completare un ciclo di investimenti per cui è fondamentale un assetto regolatorio che promuova il perseguimento degli obiettivi strategici per le imprese e per i cittadini.

È con questo spirito e con l'obiettivo di valorizzare la PdL in commento che di seguito mettiamo a Vostra disposizione alcune proposte e osservazioni di dettaglio riguardanti le disposizioni in esso contenute.

Allegato

Considerazioni puntuali AC 52

La Pdl conduce verso una “pubblicizzazione” del sistema di gestione del servizio idrico e più in generale del “sistema acqua”. In particolare, partendo dalla peculiare natura del bene acqua (bene essenziale, diritto fondamentale, ecc.), il provvedimento sviluppa la disciplina puntuale di diritto positivo sia nei principi generali sia con riferimento agli istituti più qualificanti relativi alle concessioni di prelievo dell’acqua, ai suoi utilizzi, all’organizzazione del servizio, alle modalità di gestione e al sistema di finanziamento.

L’articolo 3, rubricato “*Principi per l’uso dell’acqua bene comune*”, prevede al comma 3 l’erogazione giornaliera pari a 50 litri per persona per l’alimentazione e per l’igiene umana. In tal senso, rappresentiamo, innanzitutto, che esiste già una norma che disciplina la fornitura della quantità di acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali, ossia l’articolo 60 della legge n. 221 del 2015 (cd. Collegato Ambientale), che disciplina la “tariffa sociale del servizio idrico integrato”, pertanto la citata previsione della PdL rischia di entrare in contraddizione con una norma già in vigore. Inoltre, il medesimo comma 3 dell’articolo 3, di fatto, detta un ordine di priorità negli usi, individuando un uso primario per alimentazione e igiene umana (garantendo 50 litri/giorno il cui costo è a carico della fiscalità generale) e, in subordine, per l’agricoltura e l'alimentazione animale, relegando quindi l’utilizzo dell’acqua a fini produttivi a un basso livello di priorità.

Sempre l’articolo 3, comma 5, dispone come prioritario l’uso dell’acqua per l’agricoltura e per l’alimentazione, escludendo quindi l’uso della risorsa a fini energetici. La non inclusione dei fini energetici tra le priorità, evidentemente, non considera l’impatto che la risorsa ha sulle energie rinnovabili e, dunque, sull’ambiente.

L’articolo 3, comma 8, prevede poi che i Comuni incentivino gli esercizi commerciali in possesso di regolare licenza per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, a servire gratuitamente l’acqua negli esercizi commerciali. La misura è certamente di notevole interesse, ma riteniamo doveroso esplicitare che ciò dovrà avvenire nel rispetto del libero esercizio

dell'attività economica, evitando alterazioni discriminatorie del normale svolgimento della legge di mercato e garantendo al più alto grado possibile la libertà di scelta del consumatore e/o utente di mercato.

Per quanto concerne l'**articolo 4** della PdL in esame, che detta principi relativi alla tutela e alla pianificazione, rappresentiamo, in termini generali, e senza entrare nel merito delle singole disposizioni, che il cd "Sblocca Italia", ossia il d.l. n. 133 del 2014 (convertito con legge n. 164 del 2014) ha già provveduto, con l'articolo 7, a riordinare in modo puntuale e secondo una logica di efficienza la *governance* del Servizio idrico integrato, anche attraverso la previsione di poteri sostitutivi in capo alla Presidenza delle Regioni, volti a rendere effettiva la partecipazione degli enti locali agli enti di governo dell'ambito. Rimettere ancora una volta in discussione il sistema organizzativo significherebbe aprire una nuova fase di incertezza e di transizione che provocherebbe non poche criticità, anche in considerazione delle procedure di infrazione che pendono sul nostro Paese quale, ad esempio, quella relativa alla mancata conformità alle prescrizioni europee in materia di acque reflue. Peraltro, non sembra che l'ipotesi riorganizzativa prefigurata presenti percettibili vantaggi in termini di efficienza ed efficacia rispetto al modello vigente.

Per quel che attiene la *governance*, inoltre, il "consiglio di bacino" viene individuato come Ente di governo cui fanno parte, in maniera anomala, anche le "comunità montane" e a quest'ultimo spetterebbe, tra gli altri, la modulazione della tariffa per gli usi idropotabili e per gli usi produttivi. Le relative competenze dell'ATO passano al Consiglio di Bacino.

Rispetto a tale proposta, risulta opportuno quantomeno chiarire come questo Ente si relaziona con le competenze, in materia di Servizio Idrico, ricadenti sotto la responsabilità dell'ARERA. Desta, infine, perplessità la proposta di far ricadere sotto le competenze del Consiglio di Bacino l'attività dei Consorzi di Bonifica, la cui nascita e attività è pro-tempore, finalizzata a far fronte a fenomeni di inquinamento ambientale, tra cui (ma non solo) le falde acquifere.

Sempre con riferimento all'articolo 4, comma 10, della PdL in esame, che afferma che *sono vietati attività, interventi e prelievi che possano generare un impatto ambientale, anche lieve, sui corpi idrici o sugli habitat interessati, portando a un'alterazione dello stato qualitativo o quantitativo delle acque, o che influiscano sul bilancio idrico o sul raggiungimento degli obiettivi*

di qualità del corpo idrico, anche considerando gli impatti cumulativi, sarebbe opportuno perlomeno chiarire cosa si intende per impatto ambientale anche lieve. Peraltro, nella PdL in questione manca una norma sulle definizioni che contribuisce a creare elementi di incertezza.

In generale, misure proibitive generalizzate come quella prefigurata rischiano di impedire lo svolgimento di attività necessarie all'adeguamento delle infrastrutture e agli investimenti necessari. Gli effetti degli interventi e delle attività vanno valutati in una prospettiva generale che consideri tutti gli effetti positivi anche di lungo periodo e considerando tutti gli interessi pubblici rilevanti.

Inoltre, l'**articolo 5**, comma 2 prevede che il rilascio dei rinnovi deve garantire il cd "recupero dei costi". In tal senso, la già evidenziata assenza di disposizioni definitorie nel testo del provvedimento rende generico il "principio di recupero dei costi" a carico del concessionario. Appare, dunque, necessario individuare criteri più puntuali, congrui e proporzionati.

Il successivo comma 3 appare critico sotto due profili.

Da un lato, prevede un termine di durata limitatissimo della concessione (10 anni) e peraltro con carattere di inderogabilità. Occorre richiamare l'attenzione sulla circostanza che la durata di una concessione va calibrata sulla base di un'analisi puntuale del settore di riferimento che tenga conto delle sue peculiarità e dei suoi fabbisogni soprattutto in termini di investimenti (si può fare riferimento a tal riguardo alla disciplina della durata delle concessioni stabilita in generale dell'art. 168 del Codice dei contratti pubblici). La previsione di termini astratti rischia di disincentivare in modo rilevante le possibilità di partecipare all'aggiudicazione delle concessioni con effetti potenzialmente dannosi anche per l'interesse pubblico in termini di investimenti.

Dall'altro lato, viene previsto un potere con effetti molto limitanti in capo agli enti preposti alla pianificazione della gestione dell'acqua nel senso che questi ultimi possono disporre limiti al rilascio e al rinnovo delle concessioni di prelievo dell'acqua anche in caso di recupero di tutti i costi. A fronte di un potere con effetti così impattanti e limitativi appaiono del tutto generici, indeterminati e potenzialmente illimitati i presupposti per l'esercizio di siffatto potere (la disposizione si limita a richiamare generiche "esigenze ambientali o sociali"). Al contrario, quanto

più limitante è il potere amministrativo che impatta sulla libertà di impresa, tanto più dovrebbero essere puntuali e precisi i presupposti per il suo esercizio.

Occorre considerare a tal riguardo che il nostro ordinamento si è evoluto nel senso della massima protezione della libertà di impresa rispetto all'esercizio dei poteri amministrativi. In particolare, la funzione amministrativa, tra gli altri fini, ha anche quello di creare *“un contesto idoneo a consentire l'intrapresa di iniziative private, anche al fine di accrescere la competitività del Paese nell'attuale contesto internazionale”*. Inoltre, le pubbliche amministrazioni devono *“considerare”* e *“quantificare”* l'impatto delle proprie decisioni sull'attività di impresa (v., da ultimo, Cons. St., Sez. VI, n. 1457/2018). Disposizioni come quella ipotizzata nel testo del provvedimento sembrano andare in una direzione contraria ai principi appena sintetizzati.

Sempre con riferimento all'articolo 5, comma 5, emerge come l'ammontare del relativo canone di concessione è decuplicato se si fa un uso diverso da quello umano della risorsa acqua come vuole l'articolo 144, comma 4 del d.lgs. n. 152 del 2006 (cd Codice dell'Ambiente). Invero, il citato articolo 144, comma 4 del Codice dell'Ambiente, dispone che *“Gli usi diversi dal consumo umano sono consentiti nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità”*, pertanto reputiamo la previsione di cui al comma 5, articolo 5 della PdL in esame, ingiustamente punitiva per tutte quelle tipologie di utilizzi che possono soddisfare comunque interessi di carattere generale, come nel caso della produzione di energie idroelettrica.

L'articolo 5 appare critico anche sotto altri profili.

Il comma 6 prevede un potere di revoca, anche prima della scadenza, delle concessioni di prelievo e delle autorizzazioni allo scarico per gli usi differenti da quello potabile in presenza di gravi problemi qualitativi o quantitativi che attengono al corpo idrico interessato. A parte, anche in questo caso, la genericità dei presupposti, appare contrario ai principi generali la previsione di un potere di revoca che non ristori adeguatamente il concessionario. Bisogna infatti considerare che la concessione viene rilasciata sulla base di previsioni e valutazioni che ricadono sotto la responsabilità dell'autorità pubblica concedente e pertanto ogni ripensamento sul punto, anche se dipendente da fatti sopravvenuti (che spesso peraltro sono prevedibili), non può essere accollato a carico del concessionario incolpevole.

Il comma 7 prevede una misura drastica di divieto. In particolare, dalla data di entrata in vigore della legge, nessuna nuova concessione per sfruttamento, imbottigliamento o utilizzazione di sorgenti, fonti, acque minerali o corpi idrici idonei all'uso potabile potrà essere rilasciata se in contrasto con quanto previsto dallo stesso articolo 5. Si tratta di una misura che andrebbe puntualizzata nei suoi presupposti (il richiamo a *“quanto previsto dal presente articolo”* appare troppo generico e indeterminato) rischiando in caso contrario di avere effetti bloccanti per il sistema delle concessioni. In ogni caso, la misura rischia di impattare anche su procedure in corso già avanzate. Sarebbe necessario prevedere una congrua misura transitoria di raccordo.

Il comma 9 prevede che le derivazioni e le captazioni di acqua pubblica per usi idropotabili siano concesse in via prioritaria agli enti di governo dell'ambito. Si tratta di una previsione particolarmente stringente in linea con il disegno di pubblicizzazione prefigurato dalla PdL. La previsione – come si vedrà di seguito anche con riferimento alle disposizioni sull'organizzazione del servizio idrico integrato e alla sua gestione – esprime un preoccupante segnale di sfiducia verso l'impresa privata e potrebbe avere conseguenze negative in termini di efficienza, efficacia ed economicità.

Con riferimento all'**articolo 8** comma 2 della PdL in oggetto, che prevede che nel quadro delle competenze definite dalle norme costituzionali, il Ministero dell'ambiente esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e della determinazione del metodo tariffario, al fine di garantire i livelli essenziali delle prestazioni per tutti gli usi del servizio idrico integrato e delle relative funzioni, non è chiaro se al medesimo Ministero vengono imputati compiti che ad oggi spetterebbero all'ARERA, con specifico riferimento alla determinazione del metodo tariffario.

L'articolo 9 della Pdl reca anch'esso disposizioni e principi critici sia sul piano dello stretto diritto positivo sia sul piano degli effetti di sistema. Anzitutto, la disposizione sembra negare la rilevanza economica del servizio e la possibilità che lo stesso possa essere gestito secondo le regole della concorrenza. Si tratta di affermazioni che contrastano con la giurisprudenza consolidata (v., tra le altre, sentenza Corte Costituzionale n. 187/2011).

La disposizione aggiunge che la gestione del servizio idrico integrato venga realizzata senza finalità lucrative e mediante modelli di gestione pubblica. Inoltre, è previsto che la gestione del

servizio idrico integrato sia finanziata attraverso meccanismi di *“fiscalità generale”* e *“specificità”*, nonché *“meccanismi tariffari finalizzati alla copertura dei costi e al miglioramento dell’efficienza e dell’economicità e della qualità del servizio”*. Il modello prefigurato rischia di avere conseguenze negative sia sul piano gestionale sia sul piano fiscale e della finanza pubblica. Sul piano gestionale, il provvedimento sembra disinteressarsi della sostenibilità economica inglobando nella sfera pubblica l’intera gestione del servizio. Il modello rischia di essere inefficiente, inefficace e antieconomico. Il contraccolpo rischia di verificarsi a livello fiscale. Non a caso la disposizione prevede, oltre al recupero in tariffa, un meccanismo di fiscalità *“generale”* e *“specificità”*, lasciando ipotizzare un aggravamento fiscale anche a carico di specifiche tipologie di soggetti.

Con riguardo all’articolo 10, comma 2, il quale prevede che *“La gestione e l’erogazione del servizio idrico integrato non possono essere separate e possono essere affidate esclusivamente a enti di diritto pubblico nelle forme di cui all’articolo 8”*, preme, innanzitutto, ricordare come l’uso dell’acqua e l’affidamento del servizio idrico integrato siano due procedimenti amministrativi differenti, sebbene la *ratio* che li ispira sia la medesima, ossia un uso ed un’allocazione della risorsa idrica efficiente ed economica. La risorsa idrica è, infatti, un bene demaniale (articolo 144 del Codice dell’Ambiente), il servizio idrico integrato, invece, come si è detto (v. sentenza Corte Costituzionale n. 187/2011), è un servizio di rilevanza economica, quindi soggetto alle norme e regole sulla concorrenza.

Con riferimento al merito della scelta legislativa possono ribadirsi i rilievi già svolti nei precedenti passaggi con riferimento ai possibili risvolti di inefficacia, inefficienza e anti-economicità. Inoltre, meritano di essere segnalate ulteriori previsioni critiche.

Il comma 3 ricava una sorta di contesto di massimo privilegio a favore degli enti di diritto pubblico che gestiscono il servizio idrico integrato. Gli stessi non sarebbero assoggettati né al patto di stabilità interno relativo agli enti locali né alle limitazioni di carattere contrattuale e occupazionale stabilite per i lavoratori della PA. Appare chiaro che previsioni di questa tipologia potrebbero avere effetti incontrollabili in termini di dispendio inefficiente di risorse pubbliche.

Criticità anche sul piano della legittimità costituzionale suscitano i commi 5 e 6, in contrasto con il principio della libertà di impresa e del principio dell’affidamento. Il comma 5 prevede una

decadenza *ex lege* al 31 dicembre 2020 di tutte le concessioni a terzi in essere con durata superiore. Si tratta di una previsione di dubbia costituzionalità, che metterebbe a repentaglio gli investimenti effettuati sulla scorta del legittimo affidamento determinato dal titolo concessorio.

Analoghe criticità emergono dal comma 6. È prevista la fuoriuscita coattiva del socio privato dalla società miste che gestiscono il servizio idrico integrato. Anche in questo caso, a parte la scelta in controtendenza di colpire le virtuose cooperazioni pubblico-privato, viene prevista una misura di trasformazione societaria secca (con fuoriuscita del socio privato) senza peraltro la minima previsione di norme a tutela degli investimenti effettuati dai privati e delle previsioni di ritorno economico e, in ogni caso, senza alcuna previsione di tutela della giusta valorizzazione della partecipazione privata.

L'**articolo 12** disciplina il finanziamento del servizio idrico integrato. Desta perplessità, come si è detto, il riferimento al meccanismo di recupero dei costi non solo in tariffa e a carico della fiscalità generale, ma anche della "fiscalità specifica". Quest'ultima previsione andrebbe chiarita anche perché potrebbe aprire lo spazio ad un incremento della pressione fiscale con riferimento a specifiche categorie di soggetti.

Manifestiamo ulteriori perplessità anche per quanto concerne l'**articolo 16** della PdL in esame che prevede, tra l'altro, il prelievo fiscale nazionale di 1 centesimo di euro per ogni bottiglia d'acqua minerale immessa in commercio (articolo 16, comma 1, lett.) b)), destinato ad alimentare il Fondo nazionale di solidarietà internazionale, da impiegare in progetti di cooperazione in campo internazionale, che promuovano l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari.

Senza soffermarci sui dubbi profili di legittimità della norma, è evidente che l'imposizione di un simile contributo costituirebbe una misura altamente discriminatoria, che avrebbe un significativo impatto economico sul comparto delle acque minerali, penalizzando un prodotto a bassissimo valore aggiunto - la marginalità netta, calcolata da Agenzie specializzate, è appena dell'1,5%, - per il quale pochi centesimi possono realmente fare la differenza, con conseguenze significative in termini di competitività, presenza sul mercato e livelli occupazionali. La norma, infatti, introduce una vera e propria tassazione indiretta, destinata ad avere una ricaduta immediata sulla capacità di spesa dei cittadini e, quindi, effetti depressivi sui consumi, a scapito

di una timida ripresa dopo un periodo di continui cali, che hanno colpito duramente anche il settore alimentare, il tutto a danno di un settore fatto prevalentemente di PMI, diffuse sull'intero territorio nazionale.

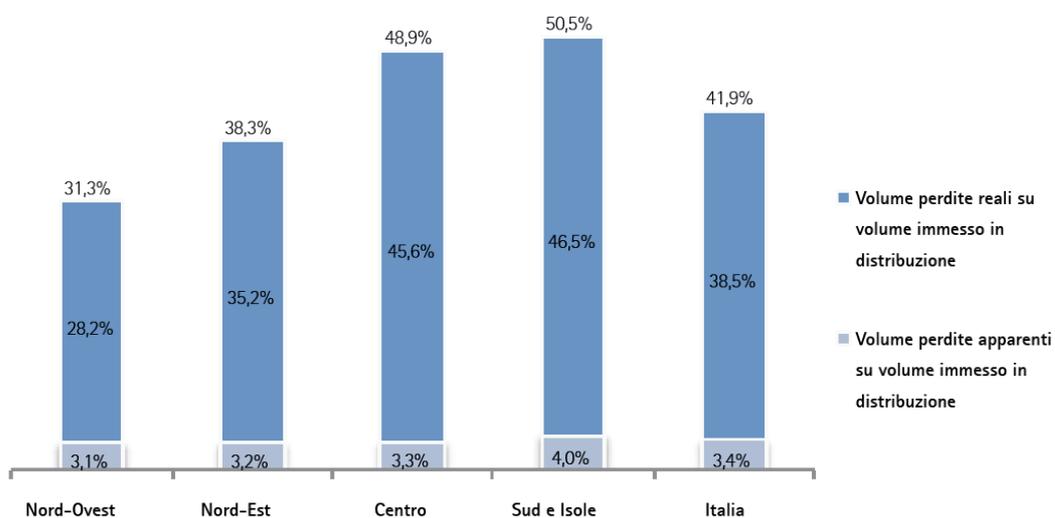
Considerazioni puntuali AC 773

Tra gli **elementi critici** deve essere segnalata la previsione dell'**articolo 3** che delega il Governo a rivedere le concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico anche valutando l'esistenza di un prevalente interesse pubblico a un uso diverso delle acque. La disposizione andrebbe corretta o comunque chiarita perché rischia di ledere il legittimo affidamento dei concessionari sui titoli concessori in essere.

L'**articolo 6** disciplina il finanziamento del servizio idrico integrato. Appare positiva la previsione del finanziamento del servizio idrico integrato con tutte le risorse nazionali ed europee disponibili e al fine di rafforzare le politiche di investimento e superare le procedure di infrazione o di provvedimenti di condanna che gravano sul nostro Paese.

L'**articolo 7** riguarda la tutela del diritto all'acqua e la disciplina della morosità incolpevole e del risparmio idrico. L'articolo introduce dei principi che consentono di incentivare il risparmio idrico non solo per i cittadini ma anche per le attività produttive.

L'**articolo 8** riguarda la misurazione e fatturazione dei consumi energetici, idrici e del gas. Appare rilevante, in particolare, la prescrizione per una maggiore diffusione della misura, in particolare della telelettura al fine di favorire il controllo dei consumi e di aumentare la consapevolezza degli utenti sull'effettivo consumo della risorsa. Questo principio consente una più corretta ripartizione dei costi del servizio tra gli utenti.

Grafico 1 – Volume perdite reali e apparenti su immesso in distribuzione – anno 2016


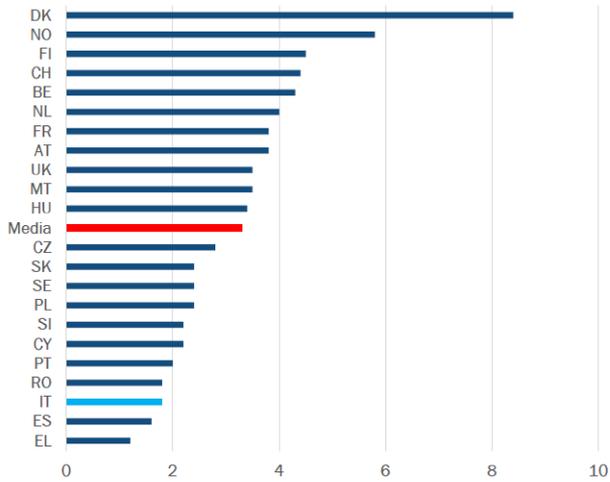
Fonte: ARERA. Elaborazioni su dati dei gestori.

Grafico 2 – Investimenti complessivi pianificati per il 2016-2019
Investimenti complessivi pianificati per il 2016-2019

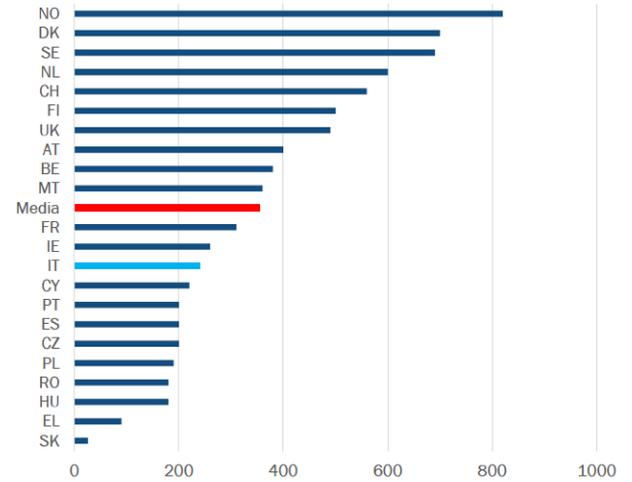

Fonte: Arera, 2018

Grafico 3 – Prezzo medio al metro cubo e spesa media per famiglia in Europa per l'anno 2015

Prezzo medio al metro cubo in Europa, €/anno (2015)



Spesa media per famiglia in Europa, €/anno (2015)



Alcuni paesi non sono citati perché i dati non sono disponibili
Fonte: Dati EurEau, 2017