

TUTELA E GESTIONE PUBBLICA DELLE ACQUE

La tutela e la valorizzazione delle risorse idriche e la loro gestione, secondo criteri di sostenibilità, efficienza, economicità e solidarietà, sono elementi che indicano il livello di maturità di una nazione e la sua capacità di corrispondere ai propri cittadini in termini di servizi appropriati, al fine di preservare l'integrità e la qualità della risorsa idrica nel presente e per il futuro.

È un provvedimento, ha affermato in discussione generale Alessandro Mazzoli (Pd), che «paragonato alle norme attualmente vigenti in materia di servizio idrico integrato è decisamente un passo avanti in favore del ruolo pubblico nella gestione del servizio idrico».

Con questa legge viene riordinato il quadro normativo in materia di tutela, pianificazione gestione creando le condizioni perché si facciano finalmente gli investimenti necessari e urgenti a garantire il ciclo dell'acqua. Ai Comuni che costituiscono gli ambiti di governo d'ambito viene garantita la piena titolarità della scelta del modello di gestione e della forma di affidamento del servizio idrico, naturalmente nel quadro previsto dall'ordinamento europeo, che ammette le tre forme: pubblica, mista e privata.

La proposta di legge è stata ampiamente migliorata nel corso dell'esame in sede referente in Commissione Ambiente: sono state soppresse alcune disposizioni del testo originario e altre sono state modificate. È stato conseguentemente modificato il titolo della proposta di legge. Alcuni firmatari della proposta di legge, tra cui il primo firmatario (M5S) hanno comunicato il ritiro della firma dal provvedimento.

Non c'è stato nessun tradimento del referendum del 2011, che – come ha ricordato la responsabile ambiente del PD Chiara Braga – cancellava due norme del Governo Berlusconi: l'obbligo della privatizzazione della gestione del servizio idrico e la remunerazione del capitale a carico della tariffa; quel referendum non prevedeva in alcun modo l'obbligo di ripubblicizzazione del servizio.

Con alcuni emendamenti del Gruppo PD sono introdotti diversi strumenti di tutela delle fasce sociali più deboli, garantendo a tutti i cittadini il diritto all'acqua: è stato fissato un quantitativo minimo vitale giornaliero di acqua potabile per persona, prevedendo che l'erogazione dei primi 50 litri sia gratuita e garantita anche in caso di morosità e assicurando il recupero dei minori introiti sulla tariffa a partire dal consumo eccedente i 50 litri, secondo un criterio di progressività e di incentivazione al risparmio della risorsa idrica.

Si è affidata all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEGGSI) la definizione di criteri e modalità di individuazione dei soggetti a cui i gestori non possono sospendere l'erogazione dell'acqua per morosità, sulla base dell'ISEE.

Viene posta attenzione anche a misure per garantire la trasparenza della bolletta evidenziando i dati relativi agli investimenti sulle reti per acquedotto, fognatura e

depurazione e i parametri di qualità. Viene incentivata la diffusione della tele-lettura, anche al fine di garantire il diritto all'erogazione del quantitativo minimo vitale. Creazione di una banca dati accessibile al pubblico sul servizio idrico integrato in linea con la strategia nazionale di open government e open data. Istituzione di un fondo di solidarietà internazionale destinato a progetti di cooperazione. I Comuni, infine, dovranno incentivare gli esercizi commerciali a servire ai clienti acqua potabile da rubinetto.

Per una lettura più analitica e dettagliata del provvedimento "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque" AC 2212 (relatore Massimiliano Manfredi - PD) si rinvia [ai lavori parlamentari](#) e ai [dossier](#) di approfondimento a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati.

FINALITÀ DELLA LEGGE

Il provvedimento stabilisce i principi con cui deve essere utilizzato, gestito e governato il patrimonio idrico nazionale con l'obiettivo di favorire la definizione di **un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell'acqua**, in grado di garantirne un uso sostenibile e solidale, nel quadro delle politiche complessive di tutela e di gestione del territorio.

PRINCIPI GENERALI

Riaffermato che l'acqua è un bene naturale e un diritto umano universale e il diritto all'acqua potabile di qualità nonché ai servizi igienico-sanitari è un diritto umano essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani, si stabilisce che l'acqua è un **bene comune, una risorsa rinnovabile**, indispensabile per la vita dell'ecosistema e di tutti gli esseri viventi. **Tutte le acque superficiali e sotterranee sono pubbliche e non mercificabili**. La gestione delle acque deve essere informata a numerosi criteri tra cui **efficienza, solidarietà, responsabilità e sostenibilità**; devono inoltre essere salvaguardate **le aspettative e i diritti delle generazioni future** a fruire di un integro patrimonio ambientale; gli usi delle acque devono essere indirizzati al risparmio e al rinnovo delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrogeologici.

L'erogazione giornaliera per l'alimentazione e l'igiene umana è considerata diritto umano. Prevista inoltre la **priorità per il consumo umano** rispetto agli "altri usi" del medesimo corpo idrico superficiale o sotterraneo; ammissibilità degli altri usi dell'acqua solo quando la risorsa è sufficiente e a condizione che non ne pregiudichino la qualità per il consumo umano; **uso reciproco e solidale delle risorse idriche tra bacini idrografici** con disparità di disponibilità della risorsa, al fine di garantire gli usi prioritari summenzionati; priorità, tra gli "altri usi", per l'agricoltura e per l'alimentazione animale; favorire, per gli altri usi, **l'impiego dell'acqua di recupero**, in particolare di quella derivante da processi di

depurazione, delle acque piovane e di trattamento delle acque di prima pioggia compatibilmente con le caratteristiche dell'acqua stessa.

TUTELA E PIANIFICAZIONE

I **distretti idrografici**, costituiscono la dimensione ottimale di governo, di tutela e di pianificazione delle acque.

L'organizzazione del servizio idrico integrato è affidata agli enti di governo di ambiti territoriali ottimali, i quali sono individuati dalle Regioni tenendo conto dei principi dell'unità del bacino o del sub-bacino idrografico, nonché dell'uso reciproco e solidale delle risorse idriche tra bacini con disparità di disponibilità della risorsa.

DELEGA AL GOVERNO

Prevista una delega al Governo, da esercitare entro il 31 dicembre 2016, per l'emanazione di un decreto legislativo¹ contenente disposizioni per il rilascio e il rinnovo delle concessioni di prelievo di acque, ivi incluse le fattispecie riguardanti il trasferimento del ramo d'azienda.

La delega prevede, tra l'altro, l'obbligo per le Regioni e le Province autonome di provvedere, entro un termine congruo prima dello scadere di una concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico, nonché in ogni caso di cessazione anticipata della medesima, previa valutazione dell'eventuale sussistenza di un prevalente interesse pubblico a un diverso uso delle acque, a indire una **gara ad evidenza pubblica**, nel rispetto dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza, non discriminazione e assenza di conflitto di interessi, **per l'attribuzione a titolo oneroso della concessione** per un periodo congruo, individuato in un minimo e un massimo e da determinare in concreto da parte delle Regioni e delle Province autonome. Il decreto legislativo dovrà definire altresì i criteri cui queste dovranno attenersi nell'attribuzione della concessione,

Il decreto legislativo definisce altresì i criteri nell'attribuzione della concessione nonché nella determinazione della sua durata, includendo prioritariamente l'obbligo di valutare gli interventi che offrono un miglioramento e un risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza, nonché una compensazione ambientale per gli enti locali interessati, considerando il principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, soddisfacendo in particolare il principio «chi inquina paga» previsto dall'articolo 9 della direttiva 60/2000/CE.

L'autorità di distretto realizza e aggiorna almeno semestralmente un **database geografico**, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, che censisce, caratterizza e localizza:

¹ L'esercizio della delega dovrà avvenire nel rispetto dei principi e criteri direttivi della legge delega per il recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici e concessioni, di cui all'art. 1, comma 1, lettera *hhh*) della legge 28 gennaio 2016, n. 11

- i punti di prelievo dell'acqua;
- gli scarichi;
- gli impianti di depurazione pubblici e privati.

GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO

Il servizio idrico integrato è considerato un **servizio pubblico locale di interesse economico generale assicurato alla collettività**.

L'affidamento del servizio idrico integrato è disciplinato dall'articolo 149-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Una modifica a tale decreto prevede che «L'affidamento può avvenire anche in via diretta a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione *in house*, comunque partecipate da tutti gli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale».

Un'ulteriore modifica apportata alla vigente disciplina contenuta nell'art. 149-bis è l'introduzione di un nuovo comma 1-bis che impone all'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale (EGATO) di provvedere: alla verifica periodica dell'attuazione del piano d'ambito; almeno 24 mesi prima della scadenza della gestione di ambito, alla verifica dell'attività svolta dal gestore del servizio, previa consultazione pubblica (tramite il sito web istituzionale) della durata di 30 giorni.

GOVERNO PUBBLICO DEL CICLO NATURALE E INTEGRATO DELL'ACQUA

Il **Ministero dell'ambiente** esercita il controllo sul rispetto della disciplina vigente in materia di tutela delle risorse idriche e della salvaguardia ambientale.

L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico esercita le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici a essa trasferite, nonché assicura la **costituzione di una banca di dati sul servizio idrico integrato**, che elabora congiuntamente i dati dei sistemi informativi delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e delle autorità di bacino distrettuali.

I dati contenuti nella banca di dati sul servizio idrico integrato dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico sono resi pubblici e fruibili alla collettività, in linea con la strategia nazionale di *open government* e *open data*.

FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Per quanto riguarda le norme relative al finanziamento **non si prevede più il ricorso alla fiscalità generale**, ma si stabilisce che questo sia finanziato dalla **tariffa del servizio idrico integrato**, prevista dall'articolo 154 del codice dell'ambiente², nonché dalle **risorse**

² L'art. 154 del D.Lgs. 152/2006 stabilisce che la tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato, tenendo in conto determinati parametri (qualità della risorsa e del servizio, opere e adeguamenti necessari, entità dei costi di gestione delle opere e di altri specifici costi), per la copertura integrale dei costi di

nazionali, comprese quelle del Fondo destinato al finanziamento degli interventi relativi alle risorse idriche previsto dall'articolo 7, comma 6, del decreto-legge n. 133 del 2014, cosiddetto «sblocca Italia», e dalle **risorse europee** appositamente destinate agli enti di governo d'ambito per la realizzazione delle opere necessarie ad assicurare i livelli essenziali del servizio idrico integrato su tutto il territorio nazionale.

Le citate risorse nazionali e comunitarie sono destinate prioritariamente al finanziamento di nuove opere per l'adeguamento dei **sistemi di collettamento, fognatura e depurazione delle reti idriche** finalizzate al superamento della procedura di infrazione o dei provvedimenti di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea in ordine all'applicazione delle direttive sul trattamento delle acque reflue. Il citato Fondo, destinato al finanziamento degli interventi relativi alle risorse idriche, ferme restando le finalità del Fondo di garanzia delle opere idriche³, concorre al **finanziamento delle infrastrutture** previste nel piano degli interventi elaborato dall'ente di governo dell'ambito.

Si prevede poi che i finanziamenti della Cassa depositi e prestiti⁴, volti a finanziare investimenti in materia ambientale, sono destinati in via prioritaria agli interventi sulla rete del servizio idrico integrato.

Viene poi sostituito l'articolo 136 del codice dell'ambiente, prevedendo che le somme derivanti dai proventi delle **sanzioni amministrative** previste dalla parte terza del codice stesso, recante norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche, **sono versate all'entrata del bilancio dello Stato** e riassegnate alla dotazione del Fondo destinato al finanziamento degli interventi relativi alle risorse idriche⁵.

DIRITTO ALL'ACQUA, MOROSITÀ INCOLPEVOLE E RISPARMIO IDRICO

È assicurata, quale diritto fondamentale di ciascun individuo, l'**erogazione gratuita di un quantitativo minimo vitale di acqua** necessario al soddisfacimento dei bisogni essenziali, che deve essere garantita **anche in caso di morosità**; tale quantitativo è individuato nel limite massimo di **50 litri giornalieri per persona**, tenendo conto dei valori storici di consumo e di dotazioni pro capite.

L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, nella predisposizione del metodo tariffario assicura che la tariffa garantisca un adeguato recupero dei costi del servizio per mezzo dell'applicazione del criterio di progressività e dell'incentivazione al risparmio della risorsa idrica, a partire dal consumo eccedente il quantitativo minimo vitale giornaliero, nella determinazione del corrispettivo del medesimo.

investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio «chi inquina paga».

³ Di cui all'articolo 58, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. collegato ambientale).

⁴ Di cui all'articolo 5, comma 7, lettera b) del decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003.

⁵ Di cui al richiamato articolo 7 del decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014 «sblocca Italia».

Ferma restando l'erogazione gratuita del quantitativo minimo vitale, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, nella definizione delle procedure per la morosità, stabilisce i criteri e le modalità di individuazione dei soggetti a cui i gestori **non possono sospendere l'erogazione dell'acqua per morosità**, sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

Le Regioni, entro il 30 giugno di ciascun anno, inviano all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare una relazione sullo stato di attuazione in materia di attribuzione dell'obbligo di provvedere all'installazione di contatori per il consumo di acqua in ciascuna unità abitativa, nonché di contatori differenziati per le attività produttive e del settore terziario esercitate nel contesto urbano. Entro il 31 dicembre di ciascun anno, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare trasmette alle Camere una relazione complessiva suddivisa per regioni sullo stato di attuazione.

MISURAZIONE E FATTURAZIONE DEI CONSUMI ENERGETICI, IDRICI E DEL GAS

L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico individua **misure per favorire la diffusione della telelettura** in modalità condivisa da effettuare attraverso la rete elettrica, mediante l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, al fine di favorire il controllo dei consumi e la verifica del diritto all'erogazione del quantitativo minimo vitale di acqua.

INCENTIVO AGLI ESERCIZI COMMERCIALI PER IL RICORSO ALL'ACQUA POTABILE A FAVORE DEI CLIENTI

I Comuni, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, incentivano gli esercizi commerciali in possesso di regolare licenza per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande presenti sul loro territorio a **servire ai clienti acqua potabile che fuoriesce dai rubinetti** utilizzati per il consumo umano.

TRASPARENZA DELLA BOLLETTA DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

I gestori del servizio idrico integrato, al fine di assicurare la trasparenza delle bollette dei consumi idrici, a decorrere dall'anno 2017, avranno l'obbligo di comunicare a ciascun utente nella prima bolletta utile, i dati relativi all'anno precedente risultanti dal bilancio consuntivo dei gestori stessi⁶.

Al fine di una migliore comparazione nel tempo, a decorrere dall'anno 2018, tali dati devono riguardare anche l'annualità anteriore a quella di riferimento.

Spetta all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, con propria delibera, di determinare le modalità di attuazione di quanto indicato.

⁶ Concernenti gli investimenti realizzati sulle reti nei settori dell'acquedotto, della fognatura e della depurazione unitamente alle relative spese, nonché i dati relativi al livello di copertura dei citati settori.

L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico definisce altresì le modalità affinché tutti i gestori evidenzino in bolletta le informazioni concernenti i parametri di qualità dell'acqua e la percentuale media complessiva delle perdite idriche nelle reti a cui fanno riferimento le gestioni.

GOVERNO PARTECIPATIVO DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Redazione strumenti pianificazione

In conformità con quanto previsto dalla Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale⁷, e al fine di favorire la partecipazione democratica, lo Stato e gli enti locali nella redazione degli strumenti di pianificazione garantiscono massima trasparenza e adeguati strumenti di coinvolgimento anche nel processo decisionale relativo alla pianificazione.

Governo democratico del servizio idrico integrato

Al fine di assicurare un governo democratico del servizio idrico integrato, gli enti locali adottano **forme di democrazia partecipativa** per le decisioni relative agli atti fondamentali di pianificazione e di programmazione del servizio idrico integrato.

Pubblicità degli atti e dei dati del servizio idrico integrato

Specifiche norme sono finalizzate a **garantire la pubblicità delle sedute dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale**, ad esclusione di quelle dell'organo esecutivo, e dei relativi atti deliberati, nonché di tutti gli atti e i provvedimenti, adottati dai gestori del servizio idrico integrato, che prevedono impegni di spesa.

Deve essere inoltre data pubblicità con cadenza annuale di tutti i soggetti gestori del servizio idrico integrato relativamente ai dati:

- sulla qualità delle acque ad uso umano;
- sul monitoraggio delle perdite delle infrastrutture idriche di competenza;
- sulle *performance* di gestione aziendale raggiunti nell'anno solare.

FONDO NAZIONALE DI SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE

Per favorire l'accesso all'acqua potabile da parte di tutti gli abitanti del pianeta e di contribuire alla costituzione di una **fiscalità generale universale** che lo garantisca, si istituisce un **Fondo nazionale di solidarietà internazionale** presso il Ministero Affari esteri e della cooperazione internazionale, da destinare a progetti di cooperazione in campo internazionale che promuovano l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, con particolare attenzione al sostegno e al coinvolgimento della cooperazione

⁷ Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 resa esecutiva dalla legge 16 marzo 2001, n. 108.

territoriale e delle comunità locali dei Paesi partner, finanziato con l'innalzamento da 0,5 centesimi di euro a 1 centesimo di euro del previsto contributo per la vendita al pubblico di ogni bottiglia di acqua minerale o da tavola in materiale plastico, nonché con un prelievo in tariffa di 1 centesimo di euro per metro cubo di acqua erogata a cura dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico.