

MEMORIA 28 GIUGNO 2016
344/2016/I/IDR

**DISEGNO DI LEGGE RECANTE “PRINCIPI PER LA TUTELA, IL GOVERNO E LA
GESTIONE PUBBLICA DELLE ACQUE” (AS 2343)**

Memoria per l’audizione presso la 13^a Commissione territorio, ambiente, beni
ambientali del Senato della Repubblica

Roma, 28 giugno 2016

Signor Presidente, Gentili Senatrici e Senatori,
desidero ringraziare la 13^a Commissione del Senato della Repubblica, per aver invitato in audizione il Collegio dell’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico, anche a nome dei miei Colleghi Alberto Biancardi, Rocco Colicchio e Valeria Termini, in merito alla disegno di legge recante “Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque” (AS 2343), attualmente all’esame in seconda lettura presso codesta Commissione.

Con la presente memoria vorremmo, dunque, fornire oggi un contributo ai lavori di codesta Commissione, esprimendo alcune considerazioni sulle disposizioni del presente disegno di legge ed offrendo, nel contempo, la nostra completa disponibilità alla disamina di ulteriori dati ed elementi ritenuti utili e all’integrazione delle considerazioni che ci accingiamo ad esporre, sia in forma scritta sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che ci saranno formulate. Si coglie l’occasione per rammentare che l’Autorità ha recentemente pubblicato la “Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull’attività svolta” per l’anno 2016, nell’ambito della quale sono stati descritti lo stato dei servizi idrici e l’attività di regolazione svolta dall’Autorità in questo settore nell’ultimo anno.

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni

Roma, 5 luglio 2016

Premessa

Il disegno di legge recante “*Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque*” (AS 2343), attualmente all’esame in seconda lettura presso codesta Commissione, si pone come finalità quella di dettare i principi con cui deve essere utilizzato, gestito e governato il patrimonio idrico nazionale, nonché quella di favorire la definizione di un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell’acqua, in grado di garantirne un uso sostenibile e solidale.

Il testo del disegno di legge è stato profondamente modificato in sede di prima lettura, dimostrando la volontà del legislatore di dare continuità al modello di *governance* del settore idrico, confermando le funzioni di regolazione e controllo trasferite all’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico con l’art. 21 comma 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Le modifiche apportate al disegno di legge hanno prodotto un testo che, rispetto alla prima versione, risulta coordinato con le più recenti riforme in ordine all’organizzazione e alla gestione dei servizi idrici, con particolare riferimento al decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, (cd. Decreto Sblocca Italia), alla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di Stabilità 2015) e alle più recenti disposizioni della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (cd. Collegato ambientale), che a loro volta sono intervenuti, perfezionando e completando, il modello di *governance* in essere.

Con specifico riferimento al disegno di legge in esame, ci si sofferma sull’art. 7, comma 1, che prevede l’erogazione gratuita di un quantitativo minimo vitale di acqua necessario al soddisfacimento dei bisogni essenziali, che deve essere garantito anche in caso di morosità; tale quantitativo è individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri nel limite massimo di 50 litri giornalieri per persona, tenendo conto dei valori storici di consumo e di dotazione *pro capite*. Detto decreto deve essere adottato su proposta del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare,

di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, sentita questa Autorità, previa intesa in sede di Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia.

Secondo la disposizione *de qua*, l'Autorità 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.

Al riguardo si rileva che la previsione di un quantitativo minimo di litri giornalieri da assicurare gratuitamente a ciascuna persona determina alcune criticità riconducibili, in primo luogo, ad un mero problema applicativo, in quanto, da un lato, ad oggi non è disponibile la misura dei volumi consumati per ciascuna unità abitativa, come verrà illustrato nel seguito; dall'altro, poche realtà gestionali hanno implementato una dettagliata anagrafica degli utenti tale da consentire di associare a ciascuna utenza domestica il numero di persone che la compongono (anche tenendo conto delle necessità di registrare le modifiche che possono intervenire nel tempo).

Nel contempo, risulta opportuno sottolineare che la copertura del costo da sostenere per assicurare un quantitativo minimo di litri giornalieri gratuiti genererebbe un consistente aumento (seppur progressivo, in funzione del consumo) del corrispettivo relativo ad ogni metro cubo di risorsa che ecceda il quantitativo minimo vitale, con la conseguenza di vanificare (per le utenze con consumi che superino anche di poco il quantitativo minimo vitale) i benefici derivanti dall'erogazione gratuita del previsto quantitativo minimo essenziale.

L'Autorità - coerentemente con quanto già segnalato in precedenti occasioni - rileva che una tale misura risulterebbe iniqua e, dunque, inopportuna, estendendo tale beneficio anche alle utenze non disagiate. In altri termini, si ritiene che eventuali agevolazioni debbano essere riconosciute non alla totalità dell'utenza, ma solo ai soggetti in difficoltà economica e riconosciute bisognose di particolari tutele. Non esiste, infatti, una diretta correlazione tra livello di consumo e disagio economico.

L'art. 7 comma 2, prevede, inoltre, che, ferma restando l'erogazione gratuita del quantitativo minimo vitale, l'Autorità stabilisca, sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), i criteri e le modalità di individuazione dei soggetti a cui i gestori non possono sospendere l'erogazione dell'acqua per morosità.

Di fatto, la disposizione così formulata risulta, in considerazione del comma 1 dello stesso articolo, contraddittoria, in quanto la previsione dell'erogazione di un quantitativo minimo di litri giornalieri da garantire gratuitamente a ciascuna persona, a prescindere dalla situazione economica equivalente, implicherebbe necessariamente l'impossibilità di sospendere l'erogazione alla totalità delle utenze domestiche.

L'Autorità si impegna, comunque, a studiare un meccanismo che consenta la riduzione dell'erogazione dell'acqua nel periodo di morosità.

Detto articolo 7 necessita comunque di un coordinamento con l'art. 61, rubricato "*Disposizioni in materia di morosità nel servizio idrico integrato*", della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (cd. Collegato ambientale), che prevede che l'Autorità assicuri agli utenti morosi un quantitativo minimo vitale di acqua necessario al soddisfacimento dei bisogni fondamentali, sulla base dei principi e dei criteri che verranno individuati nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di prossima emanazione.

L'art. 7, comma 3, prevede che annualmente le Regioni inviino all'Autorità e al Ministero dell'Ambiente "*una relazione sullo stato di attuazione dell'articolo 146, [del d.lgs. 152/06], 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*".

Nell'ambito della consultazione avviata dall'Autorità per l'introduzione di una regolazione della misura del servizio idrico integrato (DCO 42/2016/R/idr), sono state segnalate numerose difficoltà operative con riferimento all'installazione dei contatori in ciascuna unità abitativa. Nello specifico, tale problematica riveste un particolare rilievo per le gestioni caratterizzate da un numero elevato di utenze condominiali la cui

trasformazione in utenze divisionali con contatore accessibile implicherebbe, nella maggioranza dei casi, un sostanziale e oneroso intervento di modifica degli impianti interni delle abitazioni, intervento che esula dalle competenze del gestore, la cui capacità di azione è limitata al confine della proprietà privata.

A tal proposito, si segnala che l’Autorità è in procinto di dare l’avvio ad alcuni progetti pilota per la sperimentazione di soluzioni volte a garantire il diritto alla disponibilità al dato di consumo per singola utenza nel caso di un’utenza aggregata, con la finalità di individuare e diffondere le *best practice* volte al superamento delle difficoltà tecniche sopra richiamate, come già evidenziato nell’ambito della recente delibera 5 maggio 2016, 218/2016/R/idr, recante “*Disposizioni per l’erogazione del servizio di misura del servizio idrico integrato a livello nazionale*”.

L’art. 8 prevede che l’AEEGSI “*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*”.

Considerata l’assenza in alcune realtà territoriali dei misuratori, o la vetustà degli stessi (situazioni il cui superamento è incentivato dall’Autorità con varie misure, tra cui l’esclusione dall’aggiornamento tariffario per la fatturazione di consumo minimo impegnato alle utenze domestiche ovvero con i più recenti obblighi di misura introdotti dalla richiamata deliberazione 218/2016/R/idr), la prevista “*diffusione della telelettura in modalità condivisa da effettuare attraverso la rete elettrica*” appare pertanto prematura.

L’art.10 prevede che l’Autorità, con propria delibera, determini le modalità di attuazione dell’obbligo per i gestori di comunicare a ciascun utente, nella prima bolletta utile, i dati sugli investimenti realizzati sulle reti unitamente alle relative spese, il livello

di copertura dei servizi, i parametri di qualità dell'acqua e la percentuale media delle perdite idriche.

Peraltro, l'art. 11, comma 3, prevede che tutti i soggetti gestori rendano pubbliche *“le informazioni e le analisi relative alla qualità delle acque ad uso umano, al monitoraggio delle perdite delle infrastrutture idriche di competenza e alle performance di gestione aziendale raggiunte nell'anno solare”*.

Occorre considerare che, allo stato attuale, non vi sono ancora definizioni univoche relative al grado di copertura dei servizi e alle perdite di rete; pertanto, l'obbligo di fornire alle utenze servite tali informazioni, spesso non confrontabili tra i diversi gestori, potrebbe generare segnali distorti. La difficoltà di trovare una definizione univoca per quantificare il grado di copertura dei servizi e le perdite idriche è da ricondursi anche alle altre due criticità sopra illustrate: la difficoltà nell'associare correttamente ad ogni utenza il numero di abitanti serviti, per la copertura dei servizi, e la vetustà o l'assenza dei misuratori, per le perdite idriche.

Con riferimento alla qualità delle acque ad uso umano, si evidenzia che con la delibera 28 dicembre 2012, 586/2012/R/idr, relativa alla trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato, l'Autorità ha stabilito che a partire dal 30 giugno 2013 i gestori debbano rendere disponibili le informazioni relative alla qualità dell'acqua fornita nel proprio sito internet, con accesso diretto dalla *homepage*, e con almeno una ulteriore modalità, in modo che siano accessibili a tutti gli utenti finali.

In merito all'art.11, comma 2, secondo il quale *“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 programmazione del servizio idrico integrato”*, si propone di sostituire il riferimento agli *“enti locali”* con il richiamo agli *“Enti di governo dell'ambito”*, i quali, si rammenta, sono tenuti ad adottare il Piano d'Ambito, ed in particolare gli atti individuati dall'Autorità quali atti che compongono lo specifico schema regolatorio

(Piano degli Investimenti e Piano Economico Finanziario) di cui all'art. 6 della deliberazione 664/2015/R/idr dell'Autorità.

Concludendo, con riferimento alle modifiche introdotte dall'art. 3, comma 3, del disegno di legge in esame all'art. 147, comma 2-*bis*, del decreto legislativo n. 152/2006, si osserva che, sebbene si condivida che l'organizzazione del servizio idrico integrato debba avvenire tenendo conto dell'unità del bacino o sub-bacino idrografico e dell'uso reciproco e solidale delle risorse idriche tra bacini con disparità di disponibilità idrica, l'eliminazione di un limite inferiore alla dimensione degli ambiti territoriali potrebbe determinare un'eccessiva frammentazione dei servizi, con la conseguente incapacità di generare le economie di scala necessarie per il finanziamento degli investimenti necessari, salvaguardando nel contempo la sostenibilità della tariffa.