



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore CONSIGLIO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 GENNAIO 2016

Modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di gestione del servizio idrico e di determinazione delle relative tariffe nei comuni montani

ONOREVOLI SENATORI. – La giurisprudenza definisce come bene di natura pubblica tutte le acque, sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, a uso di pubblico e generale interesse. Il sistema tariffario purtroppo ancora oggi non tiene conto del risparmio e della possibilità di riutilizzo e di restituzione dell'acqua non inquinata. Una lacuna normativa che ha comportato come conseguenza che in alcune parti del nostro Paese, soprattutto nel Meridione, non venissero migliorate o mantenute le infrastrutture di adduzione, distribuzione e smaltimento. Un'incuria che ha portato alla cronica inefficienza di alcuni acquedotti con perdite del 27 per cento, su scala nazionale, dell'acqua addotta prima di giungere all'utenza, a cui si aggiunge un altro 5 per cento dovuto, all'inadeguatezza degli impianti domestici.

Nel 1994, con la cosiddetta «legge Galli» – la legge 5 gennaio 1994, n. 36, le cui disposizioni sono ora confluite nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 – furono gettate le basi per la gestione integrata dell'intero ciclo idrico (captazione, trattamento, distribuzione, fognature e depurazione) che il legislatore ha affidato a un unico soggetto con lo scopo di assicurare un'amministrazione razionale dell'acqua riducendo gli sprechi e favorendo il risparmio e il riuso. La legge Galli ha individuato nella riorganizzazione funzionale e gestionale del servizio idrico lo strumento per il raggiungimento di un maggior livello di efficacia ed efficienza del servizio e al tempo stesso per garantire nel tempo la salvaguardia qualitativa e quantitativa della risorsa idrica.

Il legislatore ha così stabilito il principio che l'onere della gestione ricade sulla ta-

riffa, elemento regolatore del sistema, trasferendo il costo della gestione della risorsa dalla collettività all'utenza. Ne consegue che la tariffa non deve solo coprire i costi di gestione ma anche quelli di investimento per tutto il sistema idrico integrato – come ad esempio quelli di realizzazione degli impianti di depurazione – oltre che i costi di funzionamento della struttura d'ambito e di remunerazione del capitale investito. Infatti, con l'applicazione del metodo normalizzato di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 1° agosto 1996, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 243 del 16 ottobre 1996, è stato individuato, per l'intero ambito e per ognuna delle aree omogenee, lo sviluppo della tariffa, definita tariffa reale media (TRM), in grado di sostenere sia i costi operativi della gestione del servizio sia gli investimenti infrastrutturali previsti nell'arco temporale del piano d'ambito.

Al centro del sistema di governo pubblico della «risorsa acqua» ci sono le regioni, che hanno il compito di istituire gli ambiti territoriali ottimali (ATO) che identificano una zolla territorialmente omogenea per gestione amministrativa e morfologia, al fine di individuare la migliore forma di gestione del servizio idrico integrato (concessione a terzi o affidamento diretto a società miste a maggioranza pubblica).

La legge Galli ha segnato un'importante evoluzione normativa nella definizione del concetto di gestione di una risorsa che deve essere accessibile a tutti: «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà».

Le direttive europee, imponendo la realizzazione di gare internazionali per l'assegnazione della gestione delle reti e l'erogazione dei servizi pubblici locali, hanno reso il quadro normativo molto più complesso e articolato. Tali gare avrebbero fatalmente visto soccombere le nostre aziende municipalizzate a favore delle imprese multinazionali, con l'apertura a privati senza le sufficienti garanzie per i livelli minimi di qualità e per i costi dei servizi (ne sono esempi l'energia elettrica e il metano).

Per correre ai ripari, con la legge finanziaria 2002, la legge n. 448 del 2001, il legislatore ha stabilito l'affidamento diretto, senza gara dei servizi pubblici locali a rilevanza industriale: tra questi servizi pubblici di captazione adduzione distribuzione, fognatura e depurazione delle acque. L'articolo 35 della legge, con la modifica dell'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, introduce i nuovi principi che distinguono fra la proprietà delle reti e la loro gestione, oltre che le regole per la libera concorrenza del servizio tramite gare di appalto competitive per i servizi di rilevanza industriale. Il comma 5 dell'articolo 35 (ora abrogato) in alternativa all'affidamento del servizio tramite gara d'appalto, prevedeva che l'ATO potesse affidare transitoriamente il servizio a società di capitale partecipate unicamente dagli enti locali che facevano parte dell'ambito. Era inoltre previsto che gli enti locali azionisti cedano almeno il 40 per cento del capitale di questa società di gestione delle reti idriche e fognarie. L'intervento indicava un modello preferenziale di gestione del servizio idrico integrato tramite la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi pubblici in società di capitali controllate da enti pubblici locali e partecipate da aziende private. Un accorgimento per dare la possibilità ai comuni e alle municipalizzate di organizzarsi e di attrezzarsi per fronteggiare l'agguerrita concorrenza delle imprese multi-

nazionali. Infatti, l'alternativa sarebbe stata la messa in gara internazionale dei servizi pubblici locali.

Il presente disegno di legge prevede un regime particolare per la gestione delle acque dei comuni, introducendo la possibilità di rendere facoltativa l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato da parte dei comuni fino a 1.000 abitanti nonché dei comuni fino a 3.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane. Tale innalzamento è giustificato dalla bassa densità abitativa di questi ultimi, dalla quale risulta evidente che si tratta di territori economicamente svantaggiati, per i quali l'acqua rappresenta spesso la principale, se non l'unica, risorsa certa.

Per tali comuni la possibilità dell'autogestione del servizio idrico appare inevitabile: infatti, nei piccoli comuni montani è la stessa morfologia territoriale a rendere inefficace una gestione centralizzata che creerebbe inconvenienti e disservizi per gli utenti. Spesso si tratta di territori poco urbanizzati, con caratteristiche particolari, ove la limitata presenza dell'uomo, la bassa densità abitativa e la conseguente necessità di estendere le reti a vaste aree poco urbanizzate rendono diseconomica la gestione del servizio idrico su base centralizzata.

Fino a poco tempo fa i piccoli comuni hanno gestito in economia il proprio servizio idrico e gli stessi cittadini o l'amministrazione comunale si sono adoperati per preservare la rete e il suo corretto funzionamento. L'adesione obbligatoria al servizio idrico integrato e la gestione del servizio da parte di un unico gestore centrale sta rompendo l'equilibrio fragile dell'economia locale e richiede un immediato intervento legislativo.

Il presente disegno di legge, nel rendere facoltativa l'adesione al servizio idrico integrato da parte dei comuni di montagna fino a 3.000 abitanti, prevede tuttavia un coordinamento da parte dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, che esercitano funzioni

di regolazione generale e di controllo, sulla base di un contratto di servizio. Peraltro, la possibilità di gestioni plurime del servizio, previo coordinamento unitario da parte di un unico soggetto, era già prevista dall'articolo 9, comma 4, della legge Galli, proprio per venire incontro ad esigenze territoriali particolari, mentre la facoltatività dell'adesione al servizio integrato a certe condizioni era già prevista per i comuni montani fino a 1.000 abitanti dall'articolo 148 del decreto legislativo n. 152 del 2006, successivamente abrogato, contestualmente alla soppressione delle Autorità d'ambito territoriale.

Inoltre, per incentivare l'adesione al servizio idrico integrato da parte dei piccoli comuni di montagna, il presente disegno di legge prevede agevolazioni tariffarie per lo stesso servizio, fatto salvo, ovviamente, il bilancio paritario di gestione dell'intero ambito.

A tale fine, una diversificazione della tariffa idrica è prevista per tutti i comuni fa-

centi parte delle comunità montane, essendo opportuna un'articolazione della tariffa per fasce territoriali sulla base della popolazione comunale. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas deve tenere conto di tale diversificazione nella predisposizione del metodo tariffario idrico. La TRM teorica deve sostenere tutti i costi dell'ambito, compresi gli investimenti per i comuni che non hanno ancora un sistema di depurazione. Questo implica che i costi della tariffa sono esorbitanti quando le amministrazioni locali non hanno ancora realizzato le necessarie opere e, pertanto, è necessario reperire risorse per finanziare la depurazione e la messa in efficienza degli acquedotti.

Si auspica un celere esame del presente disegno di legge per permettere una corretta applicazione dei principi vigenti in materia, senza stravolgere la già critica economia locale dei comuni di montagna.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Modifiche al decreto legislativo
3 aprile 2006, n. 152)*

1. Al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 147, dopo il comma *2-bis* sono inseriti i seguenti:

«*2-ter.* Per i comuni con popolazione, fino a 1.000 abitanti, nonché per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, l'adesione al servizio idrico integrato è facoltativa. Ove il comune non aderisca, il nuovo soggetto gestore non subentra all'azienda speciale, all'ente o al consorzio pubblico esercente il servizio. I comuni di cui al presente comma possono, altresì, ritirare la propria adesione al servizio idrico integrato previo preavviso di sei mesi ai soggetti di cui all'articolo 2, comma *186-bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni.

2-quater. Sulle gestioni di cui al comma *2-ter* del presente articolo, i soggetti di cui all'articolo 2, comma *186-bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, esercitano funzioni di regolazione generale e di controllo, sulla base di un contratto di servizio»;

b) all'articolo 154 sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«*7-bis.* Nella modulazione della tariffa dell'ambito territoriale sono previste specifiche agevolazioni per i comuni inclusi nel territorio delle comunità montane, mediante

l'applicazione di riduzioni nelle misure di seguito indicate:

- a) comunità fino a 1.500 abitanti, 60 per cento;
- b) comunità da 1.501 a 5.000 abitanti, 50 per cento;
- c) comunità con oltre 5.000 abitanti, 40 per cento.

7-ter. I comuni di cui all'articolo 147, comma *2-ter*, applicano le riduzioni previste dal comma *7-bis*, lettere *a)* e *b)*, del presente articolo qualora aderiscano al servizio idrico integrato».

Art. 2.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

