

MEMORIA 11 DICEMBRE 2014
604/2014/I

**DISEGNO DI LEGGE RECANTE “DISPOSIZIONI IN MATERIA
AMBIENTALE PER PROMUOVERE MISURE DI *GREEN
ECONOMY* E PER IL CONTENIMENTO DELL’USO ECCESSIVO
DI RISORSE NATURALI” (AS 1676)**

Memoria per l’audizione presso la Commissione 13^a del Senato della Repubblica

Roma, 16 dicembre 2014

Signor Presidente, Gentili Senatrici e Senatori,

desidero ringraziare la 13^a Commissione del Senato della Repubblica per aver voluto invitare in audizione l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, anche a nome dei miei Colleghi Alberto Biancardi, Luigi Carbone, Rocco Colicchio e Valeria Termini, in merito all'esame del disegno di legge recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" (AS 1676).

Nella presente memoria questa Autorità si sofferma sulle sole disposizioni del disegno di legge che attengono alle materie ricomprese nelle proprie competenze.

Con questa audizione l'Autorità intende offrire un contributo ai lavori della 13 Commissione, dando contestualmente la piena disponibilità a fornire ulteriori integrazioni alle considerazioni che esporremo qui succintamente, sia in forma scritta sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che Vorrete avanzare.

Roma, 16 dicembre 2014

IL PRESIDENTE

Guido Bortoni

Il disegno di legge recante “*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*” (di seguito: DDL), attualmente all’esame in seconda lettura della Commissione territorio, ambiente, beni ambientali del Senato, contiene alcune disposizioni di rilevante interesse per l’attività di questa Autorità, con specifico riferimento alle norme in materia di energia:

a) art. 8: sui sistemi efficienti di utenza;

e in materia di risorse idriche, ossia ai seguenti articoli:

b) art. 39: accordi di programma per l’attuazione del principio “chi inquina paga”

c) art. 42: fondo di garanzia delle opere idriche

d) art. 44: tariffa sociale del servizio idrico integrato

e) art. 46: Regolazione del SII e regioni a statuto speciale

f) art. 48: trattamento acque reflue di vegetazione

Si esprime, innanzitutto, apprezzamento per la proposta, prevista dall’art. 50 dello stesso DDL in esame, di istituire un “*Comitato per il capitale naturale*” chiamato a presentare annualmente “un rapporto sullo stato del capitale naturale del Paese”, l’Autorità desidera manifestare la propria disponibilità a fornire contributi, nello spirito della più ampia e proficua collaborazione, anche in considerazione delle funzioni ad essa attribuite in materia ambientale, sia nel campo energetico (si pensi, per esempio, al comparto dell’efficienza energetica o delle energie rinnovabili), sia idrico (si richiama a mero titolo esemplificativo la promozione degli investimenti nel settore fognario o depurativo, il risparmio idrico, l’attuazione degli indirizzi dettati dall’Unione Europea ai fini della piena applicazione del principio “chi inquina paga” e, in particolare, in ordine alla “*metodologia (...) per valutare i costi e i benefici delle misure idriche, contribuendo all’efficacia sotto il profilo dei costi e a un’ulteriore diffusione del concetto di servizi ecosistemici a pagamento*”, come da Comunicazione della stessa Commissione europea.

a) Articolo 8: modifiche al decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115

L’art. 8 del DDL in esame, con la previsione di cui alla relativa lettera a), rimuove la soglia della potenza nominale dei sistemi efficienti di utenza (di seguito: SEU), come definita dal

decreto legislativo n. 115/08 e s.m. e i., pari a 20 MW, ampliando in tal modo l'insieme degli impianti di produzione di energia elettrica, alimentati da fonti rinnovabili ovvero in assetto cogenerativo ad alto rendimento, direttamente connessi, per il tramite di un collegamento privato, all'impianto di consumo di un solo cliente finale per i quali trovano applicazione le esenzioni parziali dall'applicazione degli oneri generali di sistema (nel caso dei SEU, infatti, per l'energia elettrica consumata e non prelevata dalla rete pubblica gli oneri generali di sistema si applicano in misura pari al 5% del totale).

Con la previsione della lettera b), sostituendo la titolarità del medesimo soggetto giuridico, ossia la coincidenza tra produttore e cliente finale, con la titolarità di società riconducibili al medesimo gruppo societario ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, si amplia anche l'insieme dei produttori e dei clienti connessi per il tramite di un collegamento privato per i quali trovano applicazione le medesime esenzioni parziali dall'applicazione degli oneri generali di sistema previste per i SEU (tali sistemi sono chiamati SEESEU – Sistemi Esistenti Equiparati ai SEU).

In sintesi, l'articolo 8 del DDL estende la platea dei soggetti che godono di esenzioni tariffarie. Tale estensione, a parità di gettito necessario per la copertura degli oneri generali di sistema, comporta un aggravio significativo di spesa per tutti gli altri clienti finali del settore elettrico.

L'Autorità ritiene, pertanto, assolutamente **non sostenibile la previsione dell'art. 8 e ne suggerisce la soppressione.**

Si rinvia, al riguardo, alle considerazioni già ampiamente esposte dall'Autorità in relazione ai SEU, ai SEESEU e alle reti elettriche private nella segnalazione 348/2014/I/eel. In essa, l'Autorità ha evidenziato l'opportunità che il Governo, nell'ambito delle proprie scelte di politica energetica, operi o dia indirizzi alla medesima Autorità ai fini di una completa e omogenea redistribuzione della copertura degli oneri generali di sistema, prevedendo (ove necessario) un'applicazione selettiva al fine di tenere conto delle diverse tipologie di clienti finali e non dei diversi assetti societari o configurazioni di rete. Con ciò verrebbe superata l'esigenza stessa di definire e continuare a modificare la definizione dei sistemi (SEU o SEESEU) per i quali si applicano esoneri tariffari.

In aggiunta a quanto sopra riportato, si evidenzia altresì che l'attuale soglia posta pari a 20 MW appare già ampiamente sufficiente per comprendere i sistemi efficienti realizzati

presso l'utenza diffusa e che, pertanto, non necessita di ulteriori aumenti né, tantomeno, della rimozione.

b) Articolo 39: accordi di programma e attuazione del principio “chi inquina paga”

L'art. 39, comma 7, del DDL in esame reca, tra le varie disposizioni, una modifica all'articolo 119 del decreto legislativo n. 152/06, prevedendo che il Ministero dell'ambiente del territorio e del mare e le regioni, mediante la stipula di accordi di programma, possano determinare, stabilendone anche l'ammontare, la quota parte delle entrate dei canoni derivanti dalle concessioni del demanio idrico, nonché le maggiori entrate derivanti dall'applicazione del principio "chi inquina paga" da destinare al finanziamento di talune funzioni attribuite alle Autorità di bacino.

Detta previsione, sotto il profilo dell'attuazione del principio “chi inquina paga”, comporta due possibili rischi:

- i) da una parte, l'eventuale elusione della regolazione economica relativa alla determinazione del principio “chi inquina paga”, giacché l'attuazione di tale principio verrebbe di fatto rimessa a decisioni assunte su base negoziale discrezionale, senza un coordinamento con i limiti e le valutazioni tecniche richieste dal diritto comunitario e in parte sviluppate anche nell'ambito della regolazione definita dall'Autorità;
- ii) dall'altra, un possibile aumento delle tariffe degli utenti finali, prevalentemente domestici, sui quali finirebbero per gravare costi – non controllati dal regolatore nella loro efficienza ma stabiliti per via negoziale – eventualmente generati anche da altri utilizzatori della risorsa idrica, in contrasto con il richiamato principio “chi inquina paga”.

L'Autorità ritiene, pertanto, **opportuno che la previsione del comma 7 dell'articolo 39 prenda in considerazione quanto sopra evidenziato.**

c) Articolo 42: fondo di garanzia delle opere idriche

L'art. 42 del DDL in esame istituisce, a decorrere dal 2014, presso la Cassa conguaglio per il settore elettrico, un Fondo di garanzia per gli interventi finalizzati al potenziamento delle infrastrutture idriche in tutto il territorio nazionale, alla cui alimentazione viene destinata una specifica componente della tariffa del servizio idrico integrato, determinata dall'Autorità.

La norma specifica che il Fondo è finalizzato al rilancio dei programmi di investimento per il mantenimento e lo sviluppo delle infrastrutture idriche, ivi comprese, come introdotto durante l'esame in Commissione, le reti di fognatura e depurazione, in tutto il territorio nazionale, anche con riferimento agli interventi connessi alla tutela della risorsa idrica dal punto di vista idrogeologico.

Si demanda ad un successivo D.P.C.M. la definizione degli interventi prioritari, dei criteri e delle modalità di utilizzazione del Fondo, privilegiando la destinazione a interventi già pianificati e immediatamente cantierabili. Con riferimento alla definizione dei criteri, il comma 2 stabilisce che essi siano definiti, in particolare, tenendo conto dei fabbisogni del settore individuati sulla base dei Piani di Ambito e delle necessità di tutela dell'ambiente e dei corpi idrici, al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale e di incentivare le regioni, gli enti locali e gli enti d'ambito ad una programmazione efficiente e razionale delle opere idriche necessarie.

Al riguardo, si segnala che il comma 6 dell'articolo 7 del decreto legge n. 133/2014, convertito nella legge 11 novembre 2014, n. 164 – cd. Sblocca Italia – ha anch'esso istituito un distinto Fondo *ad hoc* destinato al finanziamento degli interventi relativi alle risorse idriche, finanziato mediante le revoche delle risorse stanziare dalla delibera CIPE n. 60/2012 per interventi nel settore idrico.

Il fondo previsto nel DDL in esame differisce da quello delineato nella legge n. 164/2014 sia per le modalità di gestione sia per le fonti di finanziamento.

Questa Autorità condivide maggiormente l'istituzione del Fondo previsto dal DDL in trattazione, che si configura come l'avvio di una soluzione a regime per l'ulteriore rilancio degli investimenti nel settore piuttosto che come strumento contingente per *“garantire l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla normativa europea in materia di gestione*

dei servizi idrici”. Ciò in quanto il Fondo appare pertanto coerente con il sistema tariffario attualmente in vigore e con la correlata ripartizione di competenze.

Apparirebbe tuttavia opportuno **eliminare il richiamo, contenuto al termine del comma 1, al finanziamento degli “interventi connessi alla tutela della risorsa idrica dal punto di vista idrogeologico”**, al fine di evitare che, tramite il Fondo, con le tariffe del sistema idrico integrato finiscano indirettamente per essere finanziate anche opere non pertinenti al servizio reso agli utenti finali, in possibile violazione dell’attuale definizione del perimetro dello stesso sistema idrico integrato, i cui costi vengono ristorati, a normativa vigente, tramite le tariffe, pur sapendo che l’emergenza idrogeologica è una priorità per il Paese.

d) Articolo 44: tariffa sociale del servizio idrico integrato

L’art. 44 del DDL in esame, che prevede che agli utenti domestici in condizioni economico-sociali disagiate venga assicurata la fornitura della quantità di acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali a condizioni agevolate, dà attuazione a quanto più volte auspicato da questa Autorità.

L’Autorità – che ha tra le proprie primarie funzioni quella di garantire la promozione della tutela degli interessi di utenti e consumatori - **accoglie, quindi, con favore la disposizione in esame.**

Un elemento di potenziale criticità della norma deve tuttavia essere individuato nella parte in cui essa subordina la definizione delle condizioni agevolate da assicurare agli utenti in condizioni disagiate da parte dell’Autorità al parere degli enti d’ambito nelle loro forme rappresentative.

Si tratta di una previsione per un verso superflua – atteso che l’Autorità è già chiamata, a normativa vigente, a svolgere specifiche consultazioni pubbliche aperte a tutti i soggetti interessati in merito alle proprie decisioni regolatorie - e per l’altro non del tutto coerente con la pertinente legislazione, che ad oggi non attribuisce alle forme rappresentative degli Enti d’ambito una valenza istituzionale.

Si propone pertanto di **eliminare l’inciso “sentiti gli enti di ambito nelle loro forme rappresentative”** o di sostituirlo con un richiamo alle già previste forme di partecipazione ai procedimenti di competenza dell’Autorità.

e) Art. 46: Regolazione del servizio idrico integrato e Regioni a statuto speciale

L'art. 46 prevede la conferma delle attuali competenze in materia di servizio idrico della regione autonoma Valle D'Aosta nel relativo territorio.

Occorre osservare che la citata disposizione si configura come una mera clausola di salvaguardia avente natura ricognitiva, che non innova cioè la ripartizione di competenze prevista nel settore, come noto derivante da fonti di rango sovra-ordinario e dalle previsioni dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione.

Appare, dunque, **opportuno ribadire le attuali competenze esclusive dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza**, da cui deriva il potere di regolazione delle tariffe posto dalla legge in capo all'Autorità, potere oggi esercitato, peraltro, anche in tutte le altre Regioni a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Friuli Venezia Giulia), che sono dotate di previsioni statutarie del tutto assimilabili a quelle della Valle d'Aosta.

f) Art. 48: trattamento acque reflue di vegetazione

L'art. 48 prevede che siano assimilate alle acque reflue domestiche, ai fini dello scarico in pubblica fognatura, le acque reflue di vegetazione dei frantoi oleari.

Si tratta di una disposizione potenzialmente critica, atteso che tale tipologia di refluo si caratterizza per un elevato carico inquinante connesso alla alta concentrazione di alcune sostanze quali polifenoli totali, grassi e fosforo, oltre a non trascurabili concentrazioni di metalli, che determina la necessità di elevate o onerose attività depurative.

Tale previsione appare dunque contraddittoria e discriminatoria rispetto all'implementazione del principio comunitario "chi inquina paga".

Conferma di tale osservazione si rinviene ponendo a confronto con le acque reflue di vegetazione dei frantoi oleari, per esempio, i reflui dell'industria vitivinicola, che si configurano come un'altra tipologia di refluo prodotto da attività industriale. Ebbene, tali reflui, pur presentando concentrazioni medie di inquinanti nettamente inferiori a quelle assunte dal refluo da frantoi oleari, sono inclusi fra gli scarichi assimilabili alle acque reflue domestiche esclusivamente per aziende di minima taglia.

L'eventuale misura finirebbe, dunque, per produrre effetti discriminatori verso altre attività industriali, con reflui meno inquinanti e che figurano nel novero di quelli non assimilabili.

L'Autorità ritiene, pertanto, **non opportuna la previsione dell'art. 48 e ne suggerisce la soppressione.**

Infine, questa Autorità ritiene necessario focalizzare l'attenzione di questa Commissione sull'articolo 26 del testo del DDL presentato alla Camera il 12 febbraio 2014 (AC 2093), che prevedeva che l'Autorità adottasse, nell'esercizio dei propri poteri regolatori, disposizioni per il contenimento della morosità degli utenti del SII, pur garantendo un livello minimo di fornitura di acqua anche alle utenze non in regola con i pagamenti. Detto articolo, nel corso dell'esame in Commissione Ambiente alla Camera, è stato soppresso.

L'Autorità, consapevole delle problematiche attinenti alla morosità del settore, ritiene necessario chiedere di **valutare la possibilità di un suo re-inserimento nel provvedimento in esame**, formulando al riguardo alcune specifiche osservazioni:

- 1) la normativa primaria di riferimento non definisce il novero dei clienti che, per ragioni di carattere sociale, non possono essere disalimentati neppure in caso di perdurante morosità;
- 2) non sono inoltre previsti a normativa vigente fondi pubblici per finanziare il beneficio della non disalimentabilità, il cui costo viene dunque interamente posto in capo alle tariffe del sistema idrico integrato per ciascun territorio; al riguardo, l'assenza di sistemi di perequazione nazionale fa sì che si possano creare discriminazioni del tutto ingiustificate tra utenti delle diverse zone del Paese (per es. l'utente che paga regolarmente, servito in un territorio con un elevato tasso di morosità e di clienti non disalimentabili, finisce per pagare di più, a parità di altre condizioni, di un utente che si trova in una zona a bassa densità di utenti morosi e non disalimentabili);
- 3) non appare definita nella normativa vigente una disciplina idonea a tenere in adeguata considerazione il crescente fenomeno della cosiddetta "morosità incolpevole" ma dettata da necessità oggettive.