

Senato della Repubblica

Commissione XIII Territorio, ambiente, beni ambientali

**Audizione della Federutility sul DDL AS 1676
Disposizioni in materia ambientale per promuovere
misure di green economy per il contenimento dell'uso
eccessivo di risorse naturali
(Collegato alla legge di stabilità 2014)**

12 gennaio 2015

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

Federutility – associazione che rappresenta e tutela oltre 400 aziende di servizi pubblici locali che operano nei settori energia elettrica, gas, acqua e funerari – desidera ringraziare per l'opportunità concessale oggi di poter esprimere, in sede di audizione, le proprie osservazioni sul disegno di legge in oggetto, che va ad incidere in maniera significativa sugli assetti di governo della risorsa acqua.

Si ribadisce, in questa sede, il profondo apprezzamento, già evidenziato nel corso dell'Audizione del 22 aprile u.s. dinanzi alla Commissione VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati relativa al DDL AC 2093, per la sensibilità dimostrata dal Parlamento e dall'Esecutivo in merito alle problematiche inerenti l'ambiente, ed in particolare la gestione delle risorse idriche.

Focalizzando l'attenzione sul DDL in oggetto, infatti, appare chiara la volontà del legislatore di intervenire nel senso di rafforzare la capacità del settore idrico italiano di **attuare quegli investimenti in opere e infrastrutture necessari a colmare il gap che separa il nostro paese dagli standard comunitari** e dagli esempi offerti dai principali partner comunitari, soprattutto in materia di trattamento e gestione delle acque reflue.

Nel corso dei primi mesi del 2014 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha emesso una nuova **sentenza di condanna nei confronti dello Stato Italiano per il mancato adempimento degli obblighi derivanti dalla direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane** (causa C-85/13, ove, nello specifico, la Corte di Giustizia ha condannato l'Italia per l'inadeguatezza dei sistemi di raccolta e trattamento delle acque reflue in 41 agglomerati con più di 10.000 a.e. situati in Abruzzo, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Puglia, Sardegna, Sicilia e Veneto). Tale provvedimento si aggiunge alla precedente sentenza di condanna del 2012 (causa C-565/10, che ha rilevato l'inadeguato trattamento degli scarichi negli agglomerati con più di 15000 a.e.) e all'apertura di un'ulteriore procedura di infrazione (n. 2014/2059, per il mancato adempimento degli obblighi relativi alla raccolta e al trattamento delle acque reflue urbane negli agglomerati con più di 2.000 a.e.).

Un eventuale, ulteriore, procrastinarsi dell'adeguamento agli obblighi imposti rischia di comportare una penalità di mora che può giungere sino a **715.000 euro per ogni giorno di ritardo**. La Commissione Europea, inoltre, richiede solitamente la comminazione di una **ulteriore sanzione forfettaria** calcolata in base all'andamento dell'inflazione e del PIL, oltre alla **sospensione dei finanziamenti europei**.

Come sottolineato in più occasioni anche dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, inoltre, il problema degli investimenti è cruciale per l'evoluzione del settore ed il superamento delle procedure di infrazione. L'Autorità stima che siano state realizzate meno del 56% delle opere necessarie e che gli interventi più urgenti per superare carenze croniche e mettersi in regola con gli adempimenti europei **richiedano circa 5 miliardi di euro all'anno**. Una somma significativa se paragonata agli **attuali 1,5 miliardi spesi**.

Conditio sine qua non per il necessario rilancio degli investimenti è un'accelerazione del processo di consolidamento industriale del settore. L'obiettivo di ridisegnare l'assetto dell'offerta, con lo sviluppo di grandi operatori capaci di competere con i principali player europei e di porsi in maniera credibile sul mercato finanziario, richiede certamente uno sforzo da parte dei tutti i soggetti istituzionali interessati per dare piena applicazione alla disciplina nazionale relativa all'affidamento del SII recentemente interessata da una profonda modifica ad opera del DL 133/2014.

La recente legge di Stabilità 2015, inoltre, che punta ad una drastica riduzione degli organismi partecipati dagli Enti Locali, rappresenta un ulteriore segnale importante. Le previste agevolazioni economiche riconosciute agli Enti che procedono alla dismissione di partecipazioni e la possibilità di adeguare la durata delle concessioni per le società nate da fusioni rappresentano incentivi capaci di stimolare ulteriormente gli auspicati processi di aggregazione.

Del resto, lo sviluppo del settore idrico rappresenta un'opportunità di rilancio dell'intera economia nazionale, grazie alla sua capacità di rappresentare un volano di sviluppo, diffuso in maniera omogenea in tutto il Paese, e capace di generare benefici sia diretti che di sistema: si stima che **ogni miliardo di investimento svilupperebbe un aumento dell'occupazione di 15.000/20.000 posti di lavoro**, senza considerare l'enorme **gettito fiscale** che ne deriverebbe, con conseguenti benefici non solo per le casse pubbliche, ma anche per l'economia reale e quindi per i cittadini.

➤ **Aggiornamento del quadro normativo.**

Il decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014, c.d. "Sblocca Italia", convertito con legge 11 novembre 2014, n. 164, ha rappresentato per il settore un importante punto di svolta, anche grazie all'introduzione nell'ordinamento di una serie di novità che vanno decisamente nel senso di favorire un'organizzazione industriale del servizio idrico in Italia e di promuovere la capacità di accesso dei gestori del settore idrico al mercato finanziario. Tra le novità principali vanno certamente segnalate: l'introduzione dell'obbligo espresso di riconoscimento del valore di rimborso a fine concessione tra i contenuti minimi delle Convenzioni-tipo; il ripristino del principio della unicità della gestione a livello d'Ambito e l'individuazione di un percorso per giungere al gestore unico; l'introduzione di termini perentori entro cui procedere all'individuazione del gestore d'Ambito, al trasferimento della gestione delle infrastrutture al gestore del SII e alla pianificazione d'Ambito; l'ampliamento dei poteri sostitutivi in caso di inerzia degli enti locali nell'adempimento degli obblighi di affidamento e programmazione.

Nonostante la numerosità e la rilevanza delle novità introdotte, restano irrisolte alcune questioni che potrebbero trovare una corretta soluzione nell'ambito del disegno di legge oggetto della presente audizione. Si tratta, in particolare, di interventi destinati a risolvere questioni specifiche che, pur se non di portata generale, rischiano di incidere profondamente su milioni di utenti.

Un primo aspetto meritevole di intervento è quello relativo alla disciplina dei **trasferimenti di acqua tra le diverse Regioni**. Come noto, l'art. 17 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, per primo introduceva una disciplina relativa alle opere e agli interventi per il trasferimento di acqua. In particolare, incaricava le Autorità di bacino di promuovere, in caso di trasferimenti di acqua tra regioni diverse, accordi di programma tra le regioni stesse. Il successivo decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, abrogando la citata legge 36/1994, ha introdotto, all'art. 158, una nuova disciplina sui trasferimenti d'acqua, limitando la possibilità di realizzare accordi di programma tra le regioni esclusivamente nel caso in cui tali trasferimenti travalichino i comprensori di riferimento dei distretti idrografici. Vengono esclusi, quindi, tutti i casi nei quali il trasferimento interessi regioni limitrofe situate all'interno del perimetro del medesimo distretto idrografico. Tale situazione rischia di avere gravi conseguenze soprattutto nel sud del Paese, caratterizzato da una forte interdipendenza tra le diverse Regioni relativamente all'approvvigionamento idrico e dalla sostanziale assenza di accordi tra Regioni, nonostante la precedente normativa imponesse alle Autorità di bacino di farsi promotori.

Allo scopo di consentire una rapida realizzazione di tali accordi di programma tra le Regioni, quindi, **appare opportuno un intervento nel senso di superare l'attuale limite relativo ai trasferimenti tra diversi distretti e attribuire il ruolo di soggetto promotore al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.**

Sempre con l'attenzione rivolta al problema della disciplina dell'approvvigionamento idrico, inoltre, si segnala che in molte aree del paese l'approvvigionamento di acqua ad uso idropotabile è garantito da sistemi di captazione ed adduzione, spesso ad uso multiplo, che servono una pluralità di ambiti territoriali e sono caratterizzati da dimensioni e complessità tali da imporre il ricorso ad una gestione specifica, separata rispetto a quella del servizio idrico integrato. La recente introduzione, all'art. 147 del decreto legislativo 152/2006, del principio della unicità della gestione all'interno dell'Ambito Territoriale Ottimale, non sembra tener conto di tale circostanza.

Alla luce di ciò, appare **opportuno attribuire alle regioni interessate la competenza circa la definizione delle modalità di gestione di tali sistemi di grande captazione ed adduzione.** Inoltre, soprattutto nei casi di sistemi di approvvigionamento ad uso multiplo, l'attuale disciplina normativa non appare chiara nell'attribuire all'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico la competenza nella definizione delle tariffe per la vendita all'ingrosso. Per esigenze di coerenza e di uniformità, quindi, appare opportuno chiarire la **competenza dell'AEEGSI quanto meno in materia di tariffe all'ingrosso per la vendita di acqua ad uso potabile.**

Un accenno, infine, alla necessità di estendere la positiva esperienza maturata dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico su acqua ed energia anche al settore rifiuti, che, similmente al settore idrico, soffre, in molte aree del paese, di gravi carenze organizzative ed infrastrutturali, attribuibili principalmente all'eccessiva frammentazione gestionale e alla mancanza di una regolazione chiara ed indipendente. La recente Legge di Stabilità 2014 ha inoltre incentivato forme di aggregazione delle imprese dei servizi pubblici locali sia a livello settoriale che intersettoriale. Al fine di garantire lo sviluppo, in tempi ragionevoli, di un serio programma di investimenti, nonché la promozione di efficienza, economicità e trasparenza nella gestione del servizio e favorire aggregazioni a livello territoriale appare opportuno **attribuire all'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, le competenze in materia di regolazione e controllo sulla settore dei rifiuti.**

➤ **Il fondo di garanzia delle opere idriche.**

Si esprime un sincero apprezzamento per l'istituzione del **Fondo di Garanzia previsto dall'articolo 42**, destinato a promuovere gli investimenti per la realizzazione degli interventi nel settore idrico riducendo il rischio delle operazioni ed, in particolare, garantendo il tempestivo pagamento al gestore uscente del valore dell'investimento non ammortizzato alla scadenza naturale e/o anticipata delle concessioni. L'intervento costituisce un primo **importantissimo passo verso il rilancio degli investimenti.**

Pur ritenendo opportuna una modifica del menzionato articolo 42 tesa a **puntualizzare**, al di là della rubrica, che lo strumento ivi descritto **non finanzia direttamente** gli investimenti, bensì facilita l'accesso al credito al fine del finanziamento delle infrastrutture del settore idrico, si sottolinea l'enorme importanza di addivenire ad una **rapida conclusione dell'iter parlamentare di approvazione della disposizione, facendo ricorso, ove necessario, alle ulteriori soluzioni normative allo scopo utili**, per consentire l'immediata istituzione del Fondo anche al fine di permettere il completamento delle reti di fognatura e depurazione, mettendo così fine alle numerose procedure di infrazione da parte dell'Unione Europea, già menzionate.

Tale urgenza deriva, soprattutto, dalla considerazione che il pieno funzionamento del Fondo richiederà la successiva adozione di uno specifico provvedimento sulla base di un partecipato coordinamento interistituzionale, che dovrà, da un lato, disciplinare le modalità di gestione dello stesso e, dall'altro, stabilire le linee prioritarie di intervento.

In ogni caso, come già chiarito in occasione della precedente audizione, l'operatività del Fondo è strutturalmente connessa alla piena applicazione delle recenti novità introdotte dal DL 133/2014, c.d. "Sblocca Italia", volte a conferire maggior coerenza al quadro giuridico di riferimento e a promuovere il processo di riorganizzazione del settore, incentivando l'efficienza gestionale e tutelando i diritti dei cittadini e degli utenti.

➤ **Capo VII - Modifiche alla Parte Terza del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di difesa del suolo.**

L'art. 39 (Modifiche in materia di Autorità di bacino) che si propone di dare completa e rapida attuazione alla Parte III del d.lgs. 152/2006, ancora inattuata, sotto il profilo della **governance distrettuale**, anche alla luce delle procedure di infrazione attualmente pendenti nei confronti del nostro Paese, introduce alcune modifiche agli articoli 63 e 64 del d.lgs. 152/2006, concernenti rispettivamente la **disciplina delle Autorità di bacino distrettuali** e la **delimitazione dei distretti idrografici, che giudichiamo positive**.

In particolare si esprime apprezzamento per la scelta di procedere all'individuazione di un unico riferimento istituzionale (Autorità di bacino distrettuale) e pianificatorio (Piano di gestione, quale stralcio del più ampio Piano di bacino distrettuale) in materia di difesa del suolo e gestione delle risorse idriche, come prescritto dalla Direttiva Quadro 2000/60. Così facendo, anche il soggetto gestore potrà muoversi all'interno di una cornice pianificatoria unitaria, all'interno della quale dovrebbe trovare posto anche il Piano d'ambito.

Positiva, in quanto volta alla riduzione e razionalizzazione, appare, inoltre, la **revisione delle delimitazioni distrettuali, riducendo da 8 a 7 i distretti** e riorganizzando gli ambiti territoriali dei medesimi, mediante lo spostamento di bacini da un distretto all'altro.

Un'osservazione, infine, sul comma 7 del articolo 39. L'introduzione di un vincolo di destinazione per le maggiori entrate derivanti dall'applicazione del principio "chi inquina paga" al finanziamento degli interventi delle Autorità di Bacino contrasta, da un lato, con l'esigenza di destinare tali somme agli investimenti per la tutela della risorsa idropotabile, e dall'altro, con l'esistenza di una competenza concorrente dell'AEEGSI in materia di individuazione e copertura dei costi del servizio idrico, compresi i costi ambientali e della risorsa. Ciò rende auspicabile un coinvolgimento della stessa nella definizione degli accordi di programma previsti dal citato comma 7.

➤ **Capo VIII – Disposizioni per garantire l'accesso universale all'acqua.**

Il presente Capo propone di introdurre nell'ordinamento – oltre al menzionato Fondo di Garanzia – un'altra importante previsione: l'art. 44, relativo alla tariffa sociale del servizio idrico integrato. Appare certamente apprezzabile la volontà del legislatore di **introdurre strumenti di tutela delle fasce più deboli della popolazione**, sulla scia di quanto già previsto negli altri settori regolati dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico. Si sottolinea, comunque, l'opportunità di chiarire che **le forme di agevolazione che l'Autorità sarà chiamata ad individuare dovranno trovare applicazione esclusivamente a favore delle utenti in condizioni socio-economiche sfavorevoli**.

Un accenno, inoltre, alle **disposizioni sulla morosità nel servizio idrico** originariamente contenute nel DDL AC 2093 e inseguito eliminate dal testo sottoposto all'approvazione della Camera dei Deputati. L'approvazione di tale norma, il cui ripristino è stato, tra l'altro, invocato dall'AEEGSI nel proprio intervento sul DDL oggetto della presente audizione, **introdurrebbe gravi incertezze nel sistema**, in quanto, garantendo a tutti gli utenti morosi "il quantitativo di acqua necessario al soddisfacimento dei bisogni fondamentali di fornitura di acqua per gli utenti morosi" rischiava di prestare il fianco ad interpretazioni strumentali e comportamenti opportunistici da parte degli stessi morosi. Inoltre, il previsto utilizzo di strumenti di limitazione della pressione da parte del gestore, oltre che di difficile attuazione tecnica, andrebbe ad introdurre costi per il gestore la cui copertura rischia di ricadere in capo agli utenti maggiormente virtuosi.

➤ **Capo X – Disposizioni in materia di disciplina degli scarichi e del riutilizzo dei residui vegetali**

All'interno di tale sezione del Disegno di Legge potrebbe trovare adeguata collocazione la risoluzione di alcuni problemi che nascono dalla mancata **distinzione dello scarico su suolo dallo scarico in fosso secco**. Dal punto di vista della tutela ambientale, infatti, lo scarico su fosso non può essere in alcun modo assimilato dallo scarico su suolo, in quanto l'esistenza di un reticolo idrografico consente l'allontanamento dei reflui attraverso il fosso, impedendo la concentrazione di sostanze potenzialmente inquinanti in un'area limitata. La mancanza di tale distinzione ha come grave conseguenza che ad ogni superamento dei limiti di scarico il gestore rischia di incorrere in una denuncia penale anche se lo scarico avviene in un fosso e non al suolo. La definizione, da parte del Ministero competente, delle ipotesi in cui lo scarico avviene su fosso non perenne consentirebbe di superare tale criticità.

Appare opportuno, inoltre, **evitare** che nelle ipotesi di scarico da depuratore civile fuori norma causato da eventi non prevedibili, **al gestore di un impianto di depurazione** venga addebitata una **responsabilità per condotte imputabili** solo ed esclusivamente **ai soggetti che effettuano scarichi irregolari a monte dell'impianto**.

Si evidenzia, infine, che la possibilità di assimilazione tra acque reflue urbane e acque reflue dei frantoi oleari, introdotta all'art. 48 del DDL in discussione, rischia di compromettere gravemente la funzionalità degli impianti di depurazione situati in aree a forte vocazione olearia. Come ricordato dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico nella citata memoria, le acque derivanti dalla lavorazione dell'olio di oliva presentano una elevata concentrazione di sostanze organiche, che superano di diversi ordini di grandezza i limiti tabellari. Tali sostanze organiche, se non adeguatamente trattate, potrebbero compromettere le fasi di trattamento biologico essenziali per una corretta depurazione delle acque. Appare opportuno, quindi, una modifica dell'articolo citato nel senso non già di favorire l'immissione delle reflui oleari in fogna, ma per promuovere, ad esempio, la fertirrigazione dei terreni.

In ogni caso, appare assolutamente **necessaria un'integrazione della proposta nel senso di escludere qualsiasi competenza in materia da parte dei singoli sindaci**, individuando quali soggetti responsabili della valutazione circa l'opportunità di procedere o meno allo scarico di reflui oleari nelle reti fognarie gli Enti di Governo d'Ambito. Appare inoltre **indispensabile un ruolo attivo del gestore in materia, anche attraverso la possibilità, per quest'ultimo, di presentare istanza motivata per chiedere il divieto di scarico di tali reflui**.

In conclusione, il sistema di imprese associate a FederUtility ritiene necessario e non ulteriormente rimandabile la definizione di alcuni punti chiave per rilanciare il servizio idrico integrato: **rilancio degli investimenti** per la realizzazione dei necessari interventi volti al completamento delle reti di fognatura e depurazione; certezza, completezza e **stabilità del quadro delle norme** che disciplinano la gestione del servizio e delle risorse idriche; **piena attuazione, in tempi rapidi, delle recenti novità normative che hanno interessato la gestione del servizio idrico integrato.**

