



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

24/132/CR06/C5

AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME PRESSO LA COMMISSIONE VIII (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, NELL'AMBITO DELL'ESAME DEI PL C. 1056 E C. 1133 "MODIFICA ALL'ARTICOLO 147 DEL DECRETO LEGISLATIVO 3 APRILE 2006, N. 152, E ALTRE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GESTIONE AUTONOMA DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO"

Punto 6) Conferenza delle Regioni

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella seduta dell'11 luglio 2024, ha approvato il presente documento relativo ai progetti di legge in oggetto.

Normativa vigente

L'art. 147, comma 1 del D.Lgs. n. 152/ 2006 dispone che i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della Legge n. 36/1994. Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'art. 143, comma 1.

Nella delimitazione degli ambiti ottimali le regioni devono assicurare la gestione del servizio idrico integrato secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità nel rispetto dei principi stabiliti dal comma 2.

L'Ente di governo dell'ambito, ai sensi dell'art. 149 bis, nel rispetto del principio di "unicità della gestione" per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica nell'ottica del raggiungimento di economie di scala e di scopo, in un settore, come quello dei servizi pubblici locali relativi all'idrico, in cui è necessario, anche in considerazione della peculiarità del mercato che è caratterizzato da un regime di monopolio naturale ad alta intensità di investimenti.

Risulta evidente che un ritorno alla paventata frammentazione delle gestioni e alla visione non unitaria, costituirebbe un rischio per la corretta realizzazione degli investimenti, molti dei quali già in corso di realizzazione, derivanti, tra l'altro, dagli obblighi di appartenenza alla Unione Europea e allo sviluppo delle politiche del PNRR.

In base alla legislazione vigente, le gestioni comunali salvaguardate costituiscono, infatti, un'eccezione al principio cardine della unitarietà della gestione del servizio idrico integrato.

Venendo ad esaminare l'evoluzione normativa, si ricorda che, nella prima formulazione, l'art. 148 del D.Lgs. n. 152/2006 prevedeva al comma 5 *“Ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle Comunità montane, a condizione che la gestione del servizio idrico sia operata direttamente dall'amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico e controllata dallo stesso comune”*.

Il comma 5 dell'art. 148 veniva sostituito dall'art. 2, comma 14, del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 che prevedeva *“Ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle Comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d'ambito competente”*. [La disposizione prevedeva, pertanto, la salvaguardia della gestione autonoma da parte dei comuni con meno di mille abitanti a condizione che si trattasse di gestione di tutti i segmenti del SII (acquedotto, fognatura e depurazione) e previo consenso dell'Ente di governo d'ambito].

L'art. 148 è stato, infine, abrogato dall'art. 2, comma 186-bis, della L. 23 dicembre 2009, n. 191 a decorrere dal 31 dicembre 2012.

Con il D.L. 12 settembre 2014, n. 133 è stato introdotto il comma 2-bis dell'art. 147 che prevedeva *“Qualora l'ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane. Sono fatte salve le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148”*. (La disposizione, pertanto, faceva salve esclusivamente le gestioni del servizio idrico in forma autonoma istituite ai sensi del comma 5 dell'art. 148).

Il testo vigente dell'art. 147, comma 2 bis, modificato con L. 28 dicembre 2015, n. 221 dispone che *“Sono fatte salve:*

a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei Comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148;

b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei Comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42; l'utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti”.

Esame delle proposte di legge di modifica dell'art. 147.

Le proposte di legge in esame riguardano la modifica dell'art. 147, comma 2 bis.

In particolare, con **la PL n. 1056** viene proposta la modifica della **lettera a)** al fine di consentire ai comuni sotto i 1000 abitanti la salvaguardia della gestione autonoma *“senza bisogno di*

specifico assenso e indipendentemente da eventuali dinieghi opposti dagli enti di governo dell'ambito" e di avvalersi "di altri enti locali o gestori per lo svolgimento di specifici segmenti del servizio idrico".

Con questa modifica verrebbero quindi salvaguardate gestioni comunali che, in base alla normativa vigente, sono escluse.

La modifica normativa, inoltre, consentirebbe la gestione in forma autonoma anche nei casi in cui il servizio non sia svolto integralmente e direttamente dal Comune, ma affidato a terzi, perdendosi, in tal modo, la specificità di gestione del servizio idrico integrato in autonomia da parte dell'ente pubblico che costituisce, invece, presupposto della salvaguardia.

Tra l'altro i comuni interessati sono identificati con una formulazione contorta, suscettibile di creare non pochi problemi in sede applicativa. Il riferimento è infatti alle gestioni del servizio idrico in forma autonoma *"già istituite alla data di entrata in vigore del presente decreto e ancora in atto al 1° luglio 2022 nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti nell'anno 2022"*.

Inoltre, la *ratio* di alcuni requisiti specifici (ad esempio la necessità che la popolazione sia inferiore ai 1000 abitanti nell'anno 2022) è di difficile comprensione.

Infine, nella relazione di accompagnamento, il Proponente evidenzia che *"il nuovo testo della lettera a) ... mira a recepire integralmente le indicazioni fornite dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 65 del 2019"*.

Non si comprende il richiamo alla citata sentenza, nella quale la Corte afferma esclusivamente che non possono essere messe in discussione le gestioni preesistenti rispetto alla modifica dell'art. 148, comma 5 del 2008 sopra riportato.

La proposta di modifica della **lettera b)** è volta ad ampliare (retroattivamente) la platea dei soggetti salvaguardati (ad esempio introducendo il concetto di "prevalenza" per l'approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate). Inoltre, in luogo del requisito di *"utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico"*, ai sensi della normativa vigente, è previsto un semplice "impegno" al conseguimento entro il 31 dicembre 2025 dei requisiti di qualità tecnica stabiliti da ARERA, ma nulla si dice su cosa accade nel caso in cui tali requisiti di qualità non vengano raggiunti. Infatti, all'ATO è demandata esclusivamente la verifica dell'esistenza dei requisiti (quindi la sola verifica della sussistenza della dichiarazione di impegno).

Per contro, si ritiene molto più opportuno tener conto dell'esistenza di deliberazioni ARERA sulla regolazione contrattuale del SII, che verrebbero di fatto disapplicate.

Al riguardo, si ricorda infatti che, al fine di assicurare gli stessi livelli di servizio ai cittadini a cui viene erogato il servizio da parte dei gestori in forma autonoma, le gestioni in forma autonoma di qualsiasi natura, in base alla legislazione vigente, devono garantire *"l'utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico"* e, pertanto, devono operare in un contesto di equilibrio economico - finanziario nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità e devono garantire il rispetto della regolazione definita dall'Autorità di Regolazione per l'Energia, Reti ed Ambiente (ARERA) con conseguente applicazione:

- delle regole per la determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato mediante l'applicazione di uno degli schemi regolatori definiti da ARERA;
- delle modalità di predisposizione delle proposte di programma degli interventi da approvare nell'ambito dello schema tariffario, contemplando, in tal caso, anche la possibilità di assegnare finanziamenti pubblici per l'eliminazione di specifiche criticità. Tale condizione deve essere programmata e pianificata sempre dall'Ente di Governo dell'Ambito.

- della regolazione della qualità contrattuale e della qualità tecnica;
- della regolazione della misura dei consumi;
- della regolazione della morosità.

Il comma 2 bis.1, introdotto dalla PL, delinea l'ipotesi di formazione del silenzio assenso nella procedura di accertamento dei requisiti da parte dell'Ente di governo d'ambito, in palese contrasto con l'art. 20, comma 4 della L. n. 241/1990 che esclude l'applicazione del silenzio - assenso "verticale" nei procedimenti in materia ambientale per i quali è sempre richiesta l'adozione di un provvedimento espresso.

In tal senso il Consiglio di Stato, quarta sezione, con sentenza n. 7384 del 05/11/2021, ha ribadito che l'istituto procedimentale del silenzio assenso non può trovare applicazione nell'ambito di procedimenti tesi alla tutela e alla gestione delle risorse ambientali.

Inoltre, la funzione dell'Ente di Governo di provvedere in modo espresso in merito al riconoscimento o meno dei requisiti di cui all'art. 147, comma 2 bis, si radica sulla necessità di garantire, attraverso una specifica ed esplicita attività di valutazione, la presenza e il rispetto dei requisiti, che legittimano le gestioni separate del servizio idrico, le quali rappresentano, come già detto, un'eccezione al principio di gestione unitaria.

La proposta normativa in esame attribuisce, altresì, all'Ente di governo d'ambito l'obbligo di affiancamento e assistenza alla gestione salvaguardata per il raggiungimento dei prerequisiti di qualità tecnica.

Tale previsione, oltre a rappresentare un aggravio di costi ed attività, in capo agli Enti di governo d'ambito, in totale assenza di passaggio con l'ANEA, potrebbe essere foriera di contenzioso, in quanto sarebbe difficilmente individuabile la responsabilità del mancato raggiungimento dei prerequisiti.

Tale previsione, inoltre, contraddice, così come quella relativa alla possibilità di gestione del servizio tramite terzi di cui alla lettera a), il presupposto di partenza ovvero l'autonomia del Comune nel gestire il servizio idrico integrato.

Infine, le date indicate sono per la maggior parte già decorse (31/12/2023 per la verifica dell'ATO e 31/03/2024 per l'affidamento al gestore unico delle gestioni non salvaguardate).

La modifica **al comma 2 ter** si limita a "spostare" in avanti (31 marzo 2024) la data prevista per l'affidamento al gestore unico delle gestioni non fatte salve ai sensi del comma 2 bis, ma soffre dello stesso difetto di coordinamento con l'art. 172 che affligge l'attuale formulazione.

Con il **comma 2 quater**, introdotto dalla PL, si intenderebbe perseguire il miglioramento della qualità del servizio senza incidere sulla molteplicità delle gestioni, che sono l'elemento che spesso impone soluzioni infrastrutturali di compromesso, non efficienti né economiche.

Anche con la PL n. 1133 vengono introdotte modifiche retroattive destinate ad incidere su vicende già concluse.

In particolare, si propone di estendere la salvaguardia alle gestioni in forma autonoma e diretta dei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, esistenti al 31 dicembre 2022, sostanzialmente alle stesse condizioni previste dalla normativa vigente (gestione dell'intero servizio idrico integrato e previo consenso dell'ATO).

Peraltro, considerato l'elevato numero, a livello nazionale, di comuni con bassa densità di popolazione, l'innalzamento da 1.000 a 3.000 del numero di abitanti coinvolgerebbe potenzialmente un rilevante numero di Comuni, con significativo pregiudizio del principio di unità della gestione e conseguenti effetti sulla efficienza ed economicità del servizio idrico integrato.

Conclusioni

In conclusione, si è stabilito quanto segue.

Il principio della unicità della gestione, derivante dall'evoluzione normativa avviata con la legge Galli e codificato nelle norme vigenti è volto a superare la frammentarietà delle gestioni locali del servizio idrico integrato e le conseguenti diseconomie di scala e a perseguire l'allineamento agli obblighi imposti dalla normativa europea in materia di qualità delle acque e di tutela dall'inquinamento,

La norma vigente sancisce, pertanto, chiaramente il principio di unicità della gestione, il cui svolgimento deve comunque avvenire secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità. La fattispecie prevista dall'art. 147, comma 2-bis del D.Lgs. n. 152 del 2006 consente, dunque, solo in casi eccezionali la gestione in forma autonoma del SII. Si tratta di norma derogatoria ed eccezionale, che deve essere attuata in modo rigoroso e restrittivo, atteso che un suo ampliamento comporterebbe, invece, l'effetto di vanificare il principio dell'unicità di gestione per gli ambiti territoriali ottimali, riducendone fortemente la portata applicativa.

Le proposte in argomento, per contro, determinerebbero una maggiore frammentazione della modalità di gestione e quindi un ulteriore ostacolo alla programmazione degli investimenti, in parte finanziati con risorse PNRR, necessari non solo per lo sviluppo infrastrutturale e per la realizzazione di interventi strategici, ma anche per il raggiungimento dell'obiettivo di qualità della risorsa erogata all'utenza.

Si concorda, dunque, sul mantenere l'impostazione della legislazione vigente che ha chiaramente stabilito che la gestione autonoma, in particolare ai sensi della lettera b) del comma 2-bis, costituisce un'eccezione alla regola generale della gestione unica, eccezione consentita solo laddove vi sia una dimostrazione di efficienza che verrebbe persa nella gestione aggregata. Dunque, la gestione salvaguardata dovrebbe costituire una vera e propria "eccellenza" che diventerebbe interesse collettivo tutelare e garantire.

È chiaro invece che le gestioni autonome, che le proposte in argomento si prefiggono di salvaguardare, non sono in alcun modo adeguate a standard di "eccellenza", tant'è che *"l'utilizzo efficiente della risorsa e la tutela del corpo idrico"*, non figura più tra le tre caratteristiche che, secondo la PL n. 1056, una gestione dovrebbe possedere per essere salvaguardata. Tale caratteristica, secondo la proposta in argomento, verrebbe surrogata attraverso un mero adempimento formale, con una dichiarazione di impegno a conseguire, entro il 2025, i prerequisiti su cui si fonda la regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato, stabiliti dall'ARERA. Prerequisiti che, evidentemente, tali gestioni non possiederebbero all'atto della loro salvaguardia, connotandosi pertanto come delle gestioni non meritevoli di derogare alla gestione unica, in quanto sostanzialmente inefficienti, perché non in grado di garantire:

- la disponibilità e la affidabilità dei dati di misura per la determinazione del volume di perdite totali;
- l'adozione degli strumenti attuativi necessari per adempiere agli obblighi di verifica della qualità dell'acqua destinata al consumo umano mediante l'effettuazione dei controlli previsti dalla pertinente normativa
- l'assenza di agglomerati interessati da pronunce di condanna della Corte di Giustizia Europea per mancato adeguamento alla Direttiva 91/271/CEE;

- la disponibilità e l'affidabilità dei dati necessari per la quantificazione degli indicatori che descrivono le condizioni tecniche di erogazione del servizio.

Conseguentemente, dall'eventuale approvazione delle proposte in esame non deriverebbe all'utenza alcun beneficio, bensì un rischio in termini di perdita dei livelli di efficienza, efficacia ed economicità della gestione.

Si evidenzia, infine, fin d'ora che, nella paventata ipotesi, in cui il testo dell'art. 147 venisse modificato dalla PDL 1056 o dalla PDL 1133, sarebbe necessaria la previsione della seguente clausola di salvaguardia: "Le disposizioni di cui al presente articolo sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative disposizioni legislative."

Roma, 11 luglio 2024