



<http://www.goccedacqua.it/>

<https://www.facebook.com/osservatorio.goccedacqua>

Al costituendo Tavolo tecnico
ANPCI-Osservatorio Gocce d'Acqua

e p.c.
A tutti gli stakeholders che ne
condividono le finalità

OGGETTO: Tutela dei Comuni che gestiscono direttamente il servizio idrico

Come è noto la gestione del servizio idrico è disciplinata dal Testo Unico Ambientale (Decreto Legislativo n. 152/2006). Di norma viene previsto un solo gestore per ambito territoriale ottimale. **L'art. 147 comma 2 bis** del Testo Unico Ambientale (D. Lgs. n. 152/2006) però prevede **due eccezioni**:

- 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 decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
 - utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico.

Sul tavolo del Governo, in questi giorni, è in fase di approvazione l'ipotesi di abrogare la seconda eccezione (lettera b) rispetto alla gestione unitaria d'ambito.

Infatti, nella **bozza di Decreto "Disposizioni urgenti in materia di transizione ecologica"**, all'art. 19 viene espressamente abrogata la lettera b) del comma 2-bis dell'articolo 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152:

"1. La lettera b) del comma 2-bis dell'articolo 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è abrogata. Le gestioni salvaguardate ai sensi della disposizione di cui al periodo precedente confluiscono nella gestione unica entro un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

La nuova ipotesi di legge parte dalla convinzione (a nostro avviso priva di fondamento) che solo una gestione unica d'ambito possa garantire:

1. una gestione efficace, efficiente ed economica del servizio idrico;
2. la realizzazione dei piani di investimento coerenti con gli obiettivi del PNRR;
3. superare le procedure d'infrazione comunitaria sulle acque reflue per mancato adempimento agli obblighi imposti dalla Direttiva 91/271/CEE, ovvero le Cause C 251/17, C 85/13 e C 668/19 – con

Sentenza di condanna per le prime due e, limitatamente alla prima, applicazione di sanzioni pecuniarie – e il parere motivato 2017/2181.

4. *l'accesso ai finanziamenti nell'ambito dalla Politica di Coesione 2021 – 2027, che pone quali condizioni abilitanti al futuro accordo di partenariato l'esistenza di una pianificazione aggiornata in materia di acqua potabile e acque reflue nonché l'affidamento del servizio ad un gestore unico industrialmente strutturato e in grado di garantire l'erogazione del servizio e la realizzazione degli investimenti nel rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia;*
5. *Inoltre, nella relazione tecnica relativa all'art. 19 della bozza del Decreto si legge chiaramente che la causa principale del rallentamento nell'attuazione del SII, soprattutto nelle Regioni del Sud (Sicilia, Calabria, Campania, Molise) è da imputare alle varie e diverse applicazioni che sono state date in ambito locale alla norma (art. 147 comma 2bis lettera b) per riconoscere salvaguardie non dovute (Secondo il ministero) e, laddove correttamente esclusi ha dato origine a molti contenziosi.*

Inoltre la proposta non tiene conto del fatto che le gestioni salvaguardate sono spesso l'occasione per regolarizzare posizioni che altrimenti, anche nelle more di una eventuale successiva gestione unica del servizio, resterebbero fuori dalla regolazione nazionale per quanto riguarda le tariffe, la qualità dei servizi, il principio di corretta copertura dei costi e quindi di equilibrata gestione finanziaria dell'ente, di fatto esponendo gli enti e gli utenti a limitazioni rispettivamente nella compliance e nella tutela.

Peraltro, tali motivazioni, sicuramente opinabili in quanto poco obiettive, sono state già riprese in passato dalla competente Direzione generale del Ministero della transizione ecologica (ex Ministero Ambiente), generando numerosi contenziosi e conflitti istituzionali tra Comuni, EGA, Regioni, Ministero ed Arera.

Nello specifico:

Punto 1:

Secondo gli estensori della relazione tecnica dell'art. 19 solo il Gestore unico d'ambito può garantire una gestione del servizio idrico nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità.

Per poter affrontare compiutamente il tema e rappresentare la nostra posizione, è utile richiamare il DPCM 20 luglio 2012 *“Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”.*

Infatti tale provvedimento normativo prevede il trasferimento all'Autorità per l'Energia Elettrica e il GAS (oggi ARERA) delle funzioni di regolazione del SII, in particolare individuando le funzioni specifiche in capo a ciascuno dei due soggetti (art.1 *“Funzioni del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare”* e art.3 *“Individuazione delle funzioni di regolazione del servizio idrico integrato trasferite all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas”*) ed enunciando le *finalità ed i principi ispiratori della regolazione del settore idrico* (art.2) trasferita all'Autorità.

Come si evince dalla norma, il Ministero dell'Ambiente (oggi Ministero della Transizione Ecologica) riserva specificatamente alla sua sfera d'azione le funzioni di indirizzo e la definizione di criteri di carattere generale ai quali si deve ispirare la regolazione del SII demandata ad ARERA.

All'Art. 2 *Finalità e principi ispiratori della regolazione del settore idrico*, del DPCM citato, vengono quindi definite le finalità ed i principi ispiratori della regolazione trasferita ad ARERA, che diventa titolare indipendente della regolazione del SII.

L'Autorità in particolare assume funzioni di regolazione ben individuate, come esplicitate all'art.3 *“Individuazione delle funzioni di regolazione del servizio idrico integrato trasferite all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas”.*

Analizzando attentamente le norme citate, risulta pertanto evidente come la titolarità nella definizione delle condizioni di efficienza e di equilibrio economico e finanziario delle gestioni sia trasferita esplicitamente ad ARERA e che le stesse vengono esplicate attraverso i provvedimenti regolatori che definiscono i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato per ogni singolo gestore, le componenti di costo per la determinazione della tariffa del SII, il metodo tariffario, la corretta redazione del Piano d'Ambito.

Va infine ricordato come la regolazione dell'ARERA abbia avuto un percorso evolutivo incentrandosi dapprima sulla regolazione tariffaria (MTT¹ e MTI²), ritenuto elemento di primario intervento a seguito dei risultati del referendum sull'acqua del 2011, e poi intervenendo progressivamente sulla qualità contrattuale del servizio (Regolazione della qualità contrattuale del SII – RQSII³ e Regolazione del servizio di misura - TIMSI⁴) e sulla qualità tecnica (Regolazione della qualità tecnica del SII – RQTI⁵) oltre che sugli aggiornamenti del metodo tariffario (MTI-2 – Metodo Tariffario Idrico del secondo periodo regolatorio 2016-2019).

Il sistema regolatorio ha quindi trovato piena integrazione del metodo tariffario e della qualità contrattuale e tecnica del servizio nell'ultimo provvedimento tariffario emanato da ARERA, il c.d. MTI-3 (Metodo Tariffario Idrico del terzo periodo regolatorio – anni 2020-2023, con la Delibera 580/2019/R/IDR) che porta ad un unico sistema i precedenti provvedimenti regolatori.

La Deliberazione Arera n. 580/2019, introduce una novità estremamente rilevante, prevedendo per la prima volta nella metodologia tariffaria una specifica forma di regolazione temporaneamente “semplificata” per venire incontro all'attuazione della regolazione del servizio idrico integrato anche per quelle realtà (prevalentemente presenti al Sud, ma che permangono, ancorché in modo meno evidente, anche nel resto d'Italia) dove l'elevata frammentazione gestionale e soprattutto le ridottissime dimensioni dei gestori (in larga prevalenza gestioni in economia comunali) non hanno permesso un completo avvio della regolazione stessa.

¹ Delibere 585/2012/R/IDR e 88/2013/R/idr che hanno definito rispettivamente la “Regolazione dei servizi idrici: approvazione del Metodo Tariffario Transitorio (MTT) per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 e 2013” e l’“Approvazione del metodo tariffario transitorio per le gestioni ex-CIPE (MTC) per la determinazione delle tariffe per gli anni 2012 e 2013 – modifiche e integrazioni *alla deliberazione 585/2012/R/IDR*”

² Delibera 643/2013/R/IDR “Approvazione del metodo tariffario idrico e delle disposizioni di completamento”

³ Delibera 655/2015/R/IDR “Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono”, integrata con la Deliberazione 547/2019/R/IDR “Integrazione della disciplina vigente in materia di regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato e disposizioni per il rafforzamento delle tutele a vantaggio degli utenti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni”

⁴ Delibera 218/2016/R/IDR “Disposizioni per l'erogazione del servizio di misura del servizio idrico integrato a livello nazionale (TIMSI)”

⁵ Delibera 917/2017/R/IDR “Regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQTI)”

La norma specifica, denominata “**schema di convergenza**” proprio per indicarne la valenza transitoria verso un adeguamento pieno alla disciplina regolatoria, è finalizzata a permettere il superamento del cosiddetto *water service divide*, inteso come vero e proprio “ritardo” nella piena applicazione della regolazione del servizio idrico integrato.

Relativamente alla economicità del servizio, nella delibera Arera n. 580/2019 (Metodo Tariffario Idrico 3), nel caso di applicazione dello schema di convergenza a realtà per le quali non si ha a disposizione un set di dati completo (quindi anche nel caso di gestioni comunali), vengono parametrizzati i costi operativi (Opex + Capex) e stimati pari a circa 94 euro per abitante, nettamente superiore al valore reale che risulta analizzando i bilanci consuntivi dei Comuni associati all’Osservatorio Gocce d’acqua. Conseguentemente si può affermare che le gestioni dei piccoli Comuni, di fatto, risultano essere inferiori rispetto al costo di gestione standardizzato da Arera per tutti i Gestori.

Infatti, anche nella fase consultiva della Delibera Arera 580/2019 (Documento di Consultazione n. 480/2019), relativamente alla Q35 (*Si condividono le modalità di calcolo della componente VRG^{a_vrt}? Si ritiene che la soglia ipotizzata nel caso di carenza informativa di cui al punto 8.6 sia adeguata a sostenere l’equilibrio economico-finanziario della gestione? Motivare la risposta*), l’Osservatorio Gocce d’acqua, aveva formalmente segnalato all’Autorità, questo scenario, mettendo inoltre a disposizione dell’Autorità, dati estratti da un campione di Comuni con abitanti compresi tra 250 e 3000.

COMUNE	A	B	C	D	E	F
Abitanti res	631	419	1036	256	3100	678
Cos TOT pro capite	195	144	114	171	139	120
Cos TOT	122.756,50	60.145,33	117.588,12	43.730,01	431.163,63	81.331,27
ln (CO s TOT)	11,72	11,00	11,67	10,69	12,97	11,31
PE (espresso in €/kWh)	0,20749909	0,18223	0,20000	0,21000	0,18286	0,23200
PL (espresso in €/PRA+A.E.)	45,98	42,96	24,13	50,78	4,19	38,36
WS (espresso in €/mc)	0,44212	0	0	0	0	0
V (espresso in mc)	39.100	25.963	92.000	22.900	348.000	26.710
L (espresso in km)	33	27	24	29	434	23
Pa	639	427	1.041	257	6.850	703
AE	681	427	1041	257	3125	703
PREQ1_4	0	1	1	1	1	1
PREQ3	0	0	0	0	0	0
M1a (espresso in mc/km/gg)	2,22	24	23	2,79	21	26

Pertanto, anche le gestioni comunale possono garantire il rispetto dei principi di efficacia, di efficienza ed economicità del servizio idrico.

Punto 2:

Nella relazione tecnica relativa all'art. 19 della bozza del Decreto si afferma che la realizzazione dei piani di investimenti coerenti con gli obiettivi del PNRR sarebbe in contrasto con la norma che vorrebbero sopprimere.

Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Componente 4 pone in campo azioni per rendere il Paese più resiliente agli inevitabili cambiamenti climatici, proteggere la natura e le biodiversità, e garantire la sicurezza e l'efficienza del sistema idrico:

4. Garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime	4,38
Investimento 4.1: Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico	2,00
Investimento 4.2: Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti	0,90
Investimento 4.3: Investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche	0,88
Investimento 4.4: Investimenti in fognatura e depurazione	0,60
Riforma 4.1: Semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico	-
Riforma 4.2: Misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati	-

Analizzando nel dettaglio gli investimenti previsti si nota che tali obiettivi sono già disciplinati dalla regolazione Arera in materia di qualità tecnica (RQTI) e indirettamente richiamati nel già citato schema di convergenza tra gli obiettivi annuali da raggiungere.

Inoltre, si aggiunga il fatto che numerosi Comuni hanno già ottenuto, da parte degli EGA, il riconoscimento della gestione diretta in salvaguardia del servizio (o che stanno per essere salvaguardati) e pertanto hanno già iniziato un percorso delineato da un adeguato e necessario piano degli interventi e da una organizzazione interna e del personale assegnato. In tali casi, se l'art 19 verrà approvato, questi Comuni ne subirebbero un grave danno economico.

Punto 3:

Nella relazione tecnica relativa all'art. 19, si afferma inoltre che i comuni non sono in grado di sanare i casi di infrazione comunitaria per mancato adempimento agli obblighi imposti dalla Direttiva 91/271/CEE, ovvero le Cause C 251/17, C 85/13 e C 668/19 ed il parere motivato 2017/2181.

Oltre ad essere una semplicistica generalizzazione, è doveroso evidenziare che se un Comune ha agglomerati in infrazione comunitaria solitamente non viene riconosciuta la salvaguardia ai sensi dell'art. 147.

Punto 4:

La bozza del Decreto fa inoltre riferimento all'accesso ai finanziamenti nell'ambito della Politica di Coesione 2021 – 2027, che porrebbero le seguenti condizioni abilitanti al futuro accordo di partenariato:

- *l'esistenza di una pianificazione aggiornata in materia di acqua potabile e acque reflue;*

- *l'affidamento del servizio ad un gestore unico industrialmente strutturato e in grado di garantire l'erogazione del servizio e la realizzazione degli investimenti nel rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia.*

Ma da una attenta verifica dei documenti ufficiali riguardanti la Politica di Coesione 2021 – 2027, non è stato trovato alcun riferimento che giustifichi la soppressione delle eccezioni comunali previste dalla lettera b) del comma 2bis dell'art. 147.

Punto 5:

Inoltre, nella relazione tecnica relativa all'art. 19 della bozza del Decreto si legge chiaramente che la causa principale del rallentamento nell'attuazione del SII, soprattutto nelle Regioni del Sud (Sicilia, Calabria, Campania, Molise) è da imputare alle varie e diverse applicazioni che sono state date in ambito locale alla norma (art. 147 comma 2bis lettera b) per riconoscere salvaguardie non dovute e, laddove correttamente esclusi ha dato origine a molti contenziosi.

Premesso, che in realtà i comuni salvaguardati risultano essere 107 in totale: 83 relativi alla lettera a) e solo 24 relativi alla lettera b). I 1345 comuni che ad oggi gestiscono il servizio idrico di fatto senza essere stati riconosciuti dall'EGA, sono prevalentemente realtà che sono semplicemente in attesa della piena operatività del gestore unico d'ambito.

Prima ricognizione nazionale dei Comuni che gestiscono il servizio idrico (Osservatorio Gocce d'Acqua) - maggio 2021

Regione	Comuni art. 147, comma 2 bis, lett. a)	Comuni art. 147, comma 2 bis, lett. b)	Comuni gestori di fatto (non salvaguardati)
Abruzzo			15
Basilicata		1	
Calabria			373
Campania			359
Emilia-Romagna	2	1	6
Friuli Venezia Giulia			1
Lazio	9		62
Liguria	27		14
Lombardia			99
Marche	4		7
Molise			137
Piemonte	34		16
Puglia	1	1	11
Sardegna			26
Sicilia	5	20	218
Toscana		1	1
Veneto	1		
Totale complessivo	83	24	1345
Totale Comuni gestori servizio idrico	1452		

In realtà le cause che stanno ritardando la riforma del servizio idrico sono ben altre.

In molti casi, avrebbe sicuramente aiutato avere una norma più chiara, ed un Ministero dell'Ambiente più obiettivo. Infatti, l'attuale impostazione delle due eccezioni previste al comma 2bis, ha generato nel tempo diverse interpretazioni che ne hanno di fatto complicato la effettiva applicazione, causando quindi contrasti a livello locale tra Enti di Governo d'Ambito (EGA) e Comuni. Di conseguenza si sono create zone grigie nelle quali non viene applicata la regolazione Arera.

Purtroppo, anche nei pochi casi in cui i regolatori locali (EGA) hanno riconosciuto le gestioni dirette comunali, queste si sono trovate di fronte ad una complessa stratificazione di prescrizioni regolatorie dell'Autorità nazionale di regolazione (ARERA). Alcune di queste disposizioni sono palesemente in contrasto con la

normativa degli Enti Locali Territoriali, con gli organici ridotti, con i contratti collettivi e decentrati ed in alcuni casi anche con la morfologia del territorio.

La possibilità di applicare, seppur in modo proporzionato, la regolazione Arera agli enti pro tempore gestori di servizi idrici, indipendentemente dal fatto che siano salvaguardati o no, consente di superare queste “zone grigie” e garantire che per i cittadini di quei territori siano applicate le stesse opportunità e gli stessi principi di parità di trattamento e non discriminazione. Inoltre, permette un graduale percorso verso la gestione industriale del servizio, in coerenza con le finalità della norma.

Si evidenziano inoltre altre riflessioni a favore della conservazione della disposizione prevista dalla lettera b):

- L'art. 19 della bozza del Decreto “Disposizioni Urgenti in materia di transizione ecologica”, è palesemente in contrasto con la **Risoluzione del Parlamento Europeo adottata l'8/9/2015:**

28. invita la Commissione, la Banca europea per gli investimenti e gli Stati membri a sostenere i comuni dell'UE che non dispongono del capitale necessario per accedere all'assistenza tecnica, ai finanziamenti dell'UE disponibili e a prestiti a lungo termine a tassi d'interesse agevolati, in particolare allo scopo di provvedere alla manutenzione e al rinnovamento delle infrastrutture idriche in modo da garantire servizi idrici di elevata qualità ed estendere i servizi di approvvigionamento idrico e igienico-sanitari ai gruppi più vulnerabili della popolazione, tra cui gli indigenti e coloro che risiedono nelle regioni ultraperiferiche e remote; pone l'accento sull'importanza di una governance aperta, democratica e partecipativa per garantire che nella gestione delle risorse idriche siano adottate le soluzioni più efficaci sotto il profilo dei costi, a vantaggio della società; invita la Commissione e gli Stati membri ad assicurare piena trasparenza delle risorse finanziarie generate attraverso il ciclo di gestione dell'acqua;

46. ricorda che la scelta di riassegnare i servizi idrici ai comuni dovrebbe continuare a essere garantita in futuro senza alcuna limitazione e può essere mantenuta nell'ambito della gestione locale, se così stabilito dalle autorità pubbliche competenti; ricorda che l'acqua è un diritto umano fondamentale che dovrebbe essere accessibile e alla portata di tutti; evidenzia che gli Stati membri hanno il dovere di assicurare che l'accessibilità dell'acqua sia garantita per tutti, indipendentemente dall'operatore, e di provvedere affinché gli operatori forniscano acqua potabile sicura e servizi igienici adeguati;

- Si ritiene essenziale mantenere nell'ordinamento italiano una norma coerente con i principi di proporzionalità, ragionevolezza e sussidiarietà;

- In diversi contesti locali, la collocazione delle sorgenti utilizzate, la posizione geografica e orografica di numerosi Comuni montani o di piccole isole, non permetterebbe la gestione del servizio in forma associata in quanto non vantaggiosa per l'Ente e per i cittadini utenti.

CONCLUSIONI

Per tali motivi, l'Osservatorio Gocce d'Acqua, chiede:

- La conferma delle attuali due eccezioni che consentono la gestione comunale in forma autonoma del servizio idrico, ossia la lettera a), applicabile ai comuni con meno di 1000 abitanti, e la lettera b) relativa alle gestioni comunali (a prescindere dal numero degli abitanti) che presentano specifiche condizioni e peculiarità previste dalla normativa vigente;
- Un restyling normativo dell'art. 147, rivolto a risolvere i dubbi interpretativi che hanno generato numerosi contenziosi (ad esempio scollegando le due eccezioni dal comma 2bis che disciplina esclusivamente il caso dell'ambito regionale);

- Che venga esplicitamente prevista, per le gestioni comunali, l'applicazione della Regolazione prevista da ARERA, secondo disposizioni adeguate e proporzionate alle dimensioni e alla natura dell'Ente Locale;
- Quindi, che l'art. 19 della bozza del Decreto "Disposizioni Urgenti in materia di transizione ecologica", venga emendato.

Gerardino Castaldi

Osservatorio Gocce d'Acqua

castaldi@acquainfo.it



www.goccedacqua.it

<https://www.facebook.com/osservatorio.goccedacqua>