



*Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*

DIREZIONE GENERALE
PER LA SICUREZZA DEL SUOLO E DELL'ACQUA

IL DIRETTORE GENERALE

Assemblea Territoriale Idrica di Palermo
presidenteatipalermo@cert.comune.palermo.it

E, p.c.

Regione Siciliana – Assessorato regionale dell'energia
e dei servizi di pubblica utilità
c.a. Dott. Alberto Pierobon
assessorato.energia.servizi@certmail.regione.sicilia.it

Dirigente Generale del Dipartimento regionale
dell'Acqua e dei Rifiuti
dipartimento.acqua.rifiuti@certmail.regione.sicilia.it

ARERA – Autorità di Regolazione per
Energia Reti e Ambiente
protocollo.aeegsi@pec.energia.it
servizi-idrici@arera.it

Oggetto: Servizio idrico integrato – Ambito territoriale ottimale di Palermo – Gestioni salvaguardate ex art.147, comma 2bis, D. Lgs. n.152/2006 – Deliberazione n.5 del 25 giugno 2020 dell'Assemblea Territoriale idrica di Palermo- Segnalazione e richiesta parere.

Con riferimento all'oggetto e facendo seguito alla precorsa corrispondenza in merito, ad integrazione di quanto già rappresentato e a valle dell'esame della documentazione integrativa inviata da codesta ATI con nota n.902 del 6 agosto 2020, assunta al protocollo della scrivente al n. 63019/MATTM in data 10 agosto c.a, per quanto di competenza, si rappresenta quanto segue.

Si prende atto dell'attività svolta dall'ATI di Palermo per portare a compimento la piena attuazione del servizio idrico integrato che, si rammenta, rappresenta anche un criterio di adempimento delle condizioni abilitanti al futuro Accordo di Partenariato – Politica di coesione 2021 – 2027, da soddisfare a livello nazionale entro il 1° gennaio 2021 e che in caso di non conformità, anche di una sola Regione o di un solo EGATO, sarebbe inibito all'Italia l'accesso ai fondi della coesione.

Preme innanzitutto confermare come spetti all'EGATO l'onere di valutare i presupposti necessari e imprescindibili alla salvaguardia delle gestioni esistenti così come stabilito dall'art. 147, comma 2bis, D. Lgs. n.152/2006 e pertanto, le considerazioni che seguiranno non rappresentano una revisione dell'istruttoria svolta, non rientrando questa nelle funzioni della scrivente e del MATTM, ma sono da considerare riscontro alla richiesta di fornire chiarimenti in merito all'interpretazione e applicazione dell'articolo in argomento.

Ciò premesso, acquisiti agli atti la documentazione relativa all'istruttoria svolta e le linee guida adottate da codesta ATI per lo svolgimento della stessa, si rappresenta quanto segue.

Si premette che nella nota di questa Direzione n.55828/MATTM del 17 luglio c.a., in assenza della relazione d'istruttoria e delle linee guida adottate da codesta ATI per disciplinare la fattispecie della salvaguardia, la Scrivente aveva rilevato l'importanza della motivazione ai fini delle scelte operate. Esaminata la documentazione pervenuta e preso atto delle motivazioni di codesta ATI e degli esiti istruttori in relazione ai criteri di riferimento di cui alle citate linee guida, permangono, a parere della Scrivente, criticità di attuazione dell'art. 147, comma 2bis, come già rappresentate nella nota del 17 luglio e in relazione agli aspetti di seguito esplicitati:

1. Nelle linee guida (marzo 2019) codesta Autorità, in relazione alla integrazione verticale del servizio idrico integrato, ritiene ai fini della salvaguardia *“ammissibili gestioni anche quando il segmento della depurazione non è curato dal comune interessato, purché detta depurazione sia tale da garantire comunque la tutela del corpo idrico”*, richiamando al riguardo la sentenza TAR Lombardia n. 371 del 15 marzo 2017.
2. Nella relazione d'istruttoria è previsto per alcuni comuni, ai fini del definitivo riconoscimento dello status di salvaguardia, un periodo di convergenza per conseguire i requisiti necessari alla stessa, secondo le modalità di cui alla Delibera di ARERA n.580/2019.

In relazione a quanto sopra, nel richiamare quanto già affermato dalla scrivente nelle precedenti note, preme ribadire che:

- l'articolo 147, comma 2bis in argomento prevede una deroga alla disciplina relativa all'organizzazione del servizio idrico integrato e all'affidamento dello stesso. Pertanto, la sua interpretazione deve essere stringente e applicabile solo ai casi *“che presentano contestualmente”* le caratteristiche richiamate dalla norma, ivi compresa la *“tutela del corpo idrico”*. Le specifiche e tassative condizioni previste dalla norma derogatoria al principio di unicità della gestione devono intendersi necessarie e imprescindibili e come tali devono essere di stretta interpretazione, anche al fine di non deprimere o annullare gli sforzi e la volontà del legislatore indirizzati, fin dalla legge Galli del 1994 (L.36/94) istitutiva del servizio idrico integrato, all'integrazione verticale del servizio (composto da acquedotto, fognatura e depurazione) e all'industrializzazione dello stesso. Infatti, tutto l'exkursus normativo in materia si è sviluppato prevedendo l'integrazione orizzontale della governance del servizio (ambiti territoriali ottimali e istituzione degli enti di governo d'ambito a cui partecipano obbligatoriamente tutti gli enti locali del territorio di riferimento), l'integrazione verticale del servizio idrico integrato (art. 141, comma 2, del D.lgs. 152/2006

“Il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie) e l'assorbimento/confluenza delle gestioni pubbliche esistenti nel gestore unico, la soppressione delle gestioni in economia e l'affidamento ad un gestore unico (art. 10 della L.36/94). Con l'art.172 del codice dell'Ambiente, D.lgs. 152/2006 (che ha abrogato e assorbito la L.36/94), si è confermato l'obbligo che le gestioni dirette, ante legge Galli, dovessero essere assorbite dal gestore unico e, con il Decreto Sblocca Italia, l'art.172 è stato rivisto nell'ottica di rafforzare il principio dell'affidamento del servizio nel rispetto della normativa europea in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, come è appunto il SII.

D'altra parte, la ratio su cui si fonda la deroga al principio dell'unicità gestionale prevista dall'art. 147, co. 2bis, lett b) risponde ad un criterio di virtuosità, in quanto i comuni possono gestire autonomamente il SII se il competente Ente di governo d'ambito accerti, contestualmente: l'approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; le 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; l'utilizzo efficiente della risorsa e la tutela del corpo idrico e purché vi sia comunque a monte il presupposto di una gestione autonoma esistente legittima. Orbene, la gestione autonoma può essere giustificata soltanto dall'impossibilità per il gestore unico di operare in maniera più virtuosa rispetto al singolo Comune.

Occorre a tal riguardo rilevare che l'effettiva sostenibilità delle gestioni autonome esistenti, da dimostrarsi in concreto e non per mera affermazione di fatto, va verificata dall'ente di Governo d'ambito caso per caso e i Comuni interessati devono essere in grado di dimostrare, al momento dell'accertamento dei requisiti per la salvaguardia, che effettivamente il SII è gestito in maniera economica, efficace ed efficiente, provare che la tariffa copre i costi del Servizio, di gestione, di investimento e i costi ambientali e della risorsa (art. 9 direttiva 2000/60/CE e artt. 119 e 154 del D.lgs. 152/2006). In assenza di tali essenziali presupposti, non si ravvedono ipotesi di continuità delle gestioni esistenti non ancora trasferite ai gestori unici del servizio idrico integrato.

A tal proposito, si evidenzia che l'obiettivo strategico non è quello di garantire solo la sostenibilità della gestione ordinaria del servizio, ma di garantire la sua continuità nel tempo con un'attività di programmazione con un piano di investimenti e di manutenzioni straordinarie.

Pertanto, trattando di una deroga al principio generale dell'unicità del servizio nell'ambito territoriale di riferimento, per procedere alla congrua valutazione, le condizioni per la salvaguardia, che si ripete sono necessarie, imprescindibili e tassative, devono essere accertate esistenti all'atto della salvaguardia stessa e non rinviate a successive verifiche o adeguamenti da parte del soggetto da salvaguardare. Tale ipotesi si configurerebbe come una ulteriore deroga, non contemplata da nessuna norma di legge e quindi inammissibile.

- Per quanto riguarda l'ipotesi contemplata nelle linee guida di riconoscere la salvaguardia anche alle gestioni esistenti che non prevedono il segmento della depurazione, richiamando allo scopo la sentenza del TAR Lombardia n. 371/2017, preme rilevare che ai sensi dell'art. 141 del d.lgs. 152/2006, il Servizio idrico integrato (SII) è composto dai segmenti dell'acquedotto, della fognatura e della depurazione. Contrariamente alla disposizione normativa e in maniera contraddittoria la richiamata sentenza afferma, tra l'altro, che *“L'art. 147 comma 2-bis del Dlgs. 152/2006 ha precisamente lo scopo di individuare un punto di equilibrio tra efficienza del servizio, libertà di organizzazione dello stesso, e tutela degli interessi pubblici sovraordinati. La prosecuzione in forma autonoma delle gestioni del servizio idrico esistenti è infatti sempre consentita, purché sussistano tre condizioni: (a) un approvvigionamento idrico di pregio; (b) un utilizzo efficiente della risorsa idrica; (c) la tutela del corpo idrico. Possono beneficiare della prosecuzione in forma autonoma tutte le gestioni esistenti, indipendentemente dal titolo in base al quale sono in atto, non essendovi limitazioni in proposito. Le suddette condizioni devono essere accertate dall'Ufficio d'Ambito competente, che dunque dispone di profili di discrezionalità tecnica.”* e, a parere del giudice amministrativo, *“la terza condizione, ossia la tutela del corpo idrico, non presuppone necessariamente che la gestione autonoma comprenda l'intero servizio idrico integrato.”*

Tale sentenza da una parte afferma che la prosecuzione in forma autonoma delle gestioni del servizio idrico esistenti è sempre consentita, purché sussistano le tre richiamate condizioni, salvo poi chiarire che la tutela del corpo idrico non presuppone necessariamente che la gestione autonoma comprenda l'intero servizio idrico integrato. Posto che la sentenza, quand'anche la si voglia considerare come precedente (sebbene erroneo per quanto si dirà in seguito), esplica i suoi effetti solo nei confronti delle parti interessate e non alla generalità delle situazioni, si ritiene che l'interpretazione del TAR non sia condivisibile in quanto:

- la separazione e l'esclusione del segmento della depurazione dalla gestione integrata dei segmenti di acquedotto e di fognatura è in contrasto con la norma nazionale di identificazione del servizio idrico integrato che prevede l'interazione verticale dei tre segmenti come disciplinato dal richiamato art. 141, co.2 bis, del D.lgs. 152/2006;
- L'unificazione della filiera dell'utilizzo della risorsa fino alla depurazione delle acque reflue ha lo scopo di ricondurre ad un unicum gestionale sia la garanzia di accesso al bene acqua che la tutela della risorsa imponendo in capo ai gestori l'onere e la responsabilità di provvedere, oltre che alla distribuzione di acqua potabile (D.lgs. 31/2001), anche alla raccolta, convogliamento e adeguato trattamento depurativo delle acque reflue (direttiva 91/271/CEE), coniugando le strategie di tutela e risanamento con quelle di erogazione di un servizio qualitativamente idoneo a soddisfare i fabbisogni degli utenti e di tutela della risorsa idrica ad un prezzo conveniente, ovvero mediante politiche tariffarie idonee al recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e i costi relativi alla risorsa, sulla base del principio *“chi inquina paga”*;

- la norma derogatoria trova fondamento, ai fini della legittima applicazione, nella contestuale presenza e verifica di tutte le caratteristiche richiamate, quindi ivi compresa la tutela del corpo idrico quale elemento imprescindibile. È parimenti inconfutabile il fatto che proprio la mancata attuazione del SII e l'inefficienza e l'incapacità delle gestioni esistenti a realizzare investimenti ha determinato l'avvio nei confronti dell'Italia delle procedure d'infrazione comunitaria per mancata attuazione della Direttiva 91/271/CEE sulle acque reflue, tanto da richiedere l'intervento dello Stato con la nomina del Commissario unico per risolverle. Infatti, proprio con riferimento alle procedure di infrazione comunitaria che interessano l'Italia, ben il 75% degli agglomerati interessati ricade in ambiti territoriali ottimali in cui non è ancora stato individuato il gestore affidatario del servizio idrico integrato. In considerazione di quanto rappresentato, sarebbe ingiustificato e illegittimo consentire ad un ente locale la continuazione in forma autonoma di parte del servizio idrico integrato in presenza del Commissario alla depurazione, quando l'ente locale non ha dato prova di capacità ed efficienza. Tale questione è già stata trattata e chiarita nel parere n. 7069/STA del 18 aprile 2016, in cui si è affermato che affinché il corpo idrico possa essere considerato "tutelato" è necessario verificare che il Comune non ricada in un agglomerato o in un'area sensibile oggetto di procedure di infrazione comunitaria per la mancata conformità alla Direttiva 91/271/CEE;
- si tenga altresì presente che, contrariamente a quanto affermato dal TAR Lombardia, il modello di gestione non può essere scelto arbitrariamente dai Comuni in quanto le funzioni in materia di SII, ivi compreso l'affidamento del servizio, sono state trasferite agli enti di Governo d'ambito (ex Autorità d'ambito), e pertanto agli enti locali non è riconosciuto il potere di autodeterminazione essendo spogli di tale funzione (Cfr. C. Cost. n. 246/2009).

Infine, con riferimento alla richiesta di parere di cui alla nota 346 del 26 marzo 2020, acquisita agli atti con la documentazione inviata con la nota 902 del 6 agosto 2020 di codesta ATI, in relazione "ai trattamenti di potabilizzazione di modesta entità" e alle fonte di approvvigionamento con una sorgente o pozzo ricadente fuori da "parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici" la questione è stata trattata nella nota di questa Direzione Generale n. 55828/MATTM del 17 luglio c.a a cui si rimanda.

Premesso quanto sopra e confidando di aver esaurito ogni possibile contributo alla problematica in argomento, si rimettono a codesta ATI le competenti e definitive valutazioni per la salvaguardia delle gestioni esistenti ai sensi dell'art. 147, comma 2bis.

Il Direttore Generale

Maddalena Mattei Gentili

Divisione V
Dirigente Dott.ssa Barbara G. Burzotta
Telefono 06.57225399
Referente dott.ssa Marina Colaizzi
Telefono 06 57225353 – 331 6276402