

REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E

DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'

L'Assessore

Prot. 4895/GAB

22/5/2020

OGGETTO: Servizio idrico integrato - Sentenza n. 93/2017 della Corte Costituzionale - Piena applicabilità in ambito regionale del quadro normativo statale - Art. 172 e art. 147, comma 2 bis, lett. b) del Decreto Legislativo n. 152/2006 – Ulteriori indicazioni.

Ai Comuni dell'Isola

Alle AATO in Liquidazione

Alle Assemblee Territoriali Idriche dell'Isola

E, p.c.

All'On.le Presidente della Regione

Ufficio di Gabinetto

Al Dirigente Generale del Dipartimento regionale
dell'Acqua e dei Rifiuti

LORO SEDI

Come noto, è di primaria importanza per questa Regione pervenire ad un assetto stabile e certo del Servizio Idrico Integrato nei nove ambiti territoriali, ai fini del pieno rispetto della normativa comunitaria/statale, unitamente alla dovuta salvaguardia della risorsa idrica.

La realizzazione degli interventi necessari a garantire sia l'economicità, efficienza ed efficacia al Servizio Idrico Integrato, sia la salvaguardia dei valori primari e costituzionalmente tutelati quali la salute pubblica e l'ambiente, impone all'Amministrazione regionale, nella qualità di Ente vigilante ed al contempo soggetto finanziatore, ogni sforzo idoneo a superare le criticità che sono derivate dai forti rallentamenti accumulati sul piano di riordino della *governance* del settore; rallentamenti dipendenti da cause esogene agli apparati amministrativi (in quanto correlate anche alle vicende normative cui è andata incontro la riforma varata nel 2015 dal legislatore regionale, censurata in più parti dalla Corte Costituzionale con la sentenza 93/2017) e da cause endogene (inoperatività dei Comuni e delle ATI negli adempimenti prescritti dalla legge

Alun



REGIONE SICILIANA

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E
DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'
L'Assessore

ovverosia: organizzazione dell'ATI; redazione e/o aggiornamento del piano d'ambito e scelta del gestore unico, nel rispetto delle modalità vigenti; tariffazione).

Parimenti è di primaria importanza assicurare il rispetto della scadenza improrogabile del 1° gennaio 2021, prevista dalle condizioni abilitanti poste dell'Accordo di Partenariato – Politica di Coesione 2021/2027 approvato dalla Commissione UE, finalizzata a conformare l'assetto organizzativo e gestionale del Servizio Idrico Integrato ai dettami della vigente imperativa normativa statale, pena la mancata erogazione dei finanziamenti nel settore del servizio idrico integrato per il periodo 2021-2027 (cfr. nota MATTM prot. n. 16395 dell'8 agosto 2019, inoltrata alle ATI dell'Isola dal Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti con nota prot. n. 38694 del 23 settembre 2019).

A tal proposito, appare opportuno ricordare che – come noto – il termine in parola è perentorio e non sono concesse deroghe atteso che le condizioni di che trattasi valgono per tutte le Regioni, con la logica conseguenza che il mancato rispetto del medesimo da parte anche di una sola Regione avrà riflessi su tutte le altre a prescindere dalla circostanza che le medesime abbiano già adempiuto.

Nel fermo convincimento che, nelle more della piena attuazione del riordino della *governance* del settore, occorre conformare l'azione amministrativa al rispetto di norme che presidiano i valori primari della salute pubblica e dell'ambiente, questo Assessorato ha svolto, e continua a svolgere una costante attività di monitoraggio dell'attività imposta dall'art. 172, D. Lgs. 152/2006 ss.mm.ii. alle Assemblee Territoriali Idriche (ATI) dell'Isola che impone, nel rispetto della citata norma, la realizzazione dei seguenti adempimenti:

1. piena operatività degli Enti di Governo (in Sicilia denominati ATI);
2. redazione/aggiornamento del Piano d'Ambito previsto dall'art.149, D.lgs. n.152/2006;
3. affidamento del servizio, da parte dell'ATI, ad un gestore unico d'ambito per tutti i comuni di competenza, con le uniche deroghe previste dalla normativa statale all'art.147, comma 2 bis, D. Lgs.

Il tutto nella pianificazione aggiornata per gli investimenti richiesti nel settore idrico, oltre ad una necessaria ricognizione del reale fabbisogno, considerando altresì gli oneri che possano generarsi.

All'esito del citato monitoraggio, come noto sono stati avviati, ove necessario, gli interventi sostitutivi di cui al citato art. 172 D. Lgs. 152/2006 ss.mm.ii., attraverso la nomina di commissari *ad acta* o onde procedere, in via sostitutiva, alla redazione e/o aggiornamento, nelle ATI interessate, del Piano



REGIONE SICILIANA

**ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E
DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'
L'Assessore**

d'Ambito di cui all'art.149, D. Lgs. 3 aprile 2006, n.152, come richiamato dall'art.172, comma 1, D. Lgs. n.152/2006.

Trattasi di interventi, come è evidente, di natura non punitiva/sanzionatoria, che sono stati posti in campo in un'ottica di collaborazione e di rafforzamento della *governance* degli enti locali e delle ATI, notoriamente carente, da un punto di vista tecnico, per le note criticità finanziarie-economiche di cui ad oggi patisce il settore, per i vincoli assunzionali e di bilancio.

Tale misura è, d'altronde, prevista del già richiamato art.172, comma 4, D.Lgs. n.152/2006, che obbliga la Regione, e per essa, l'On.le Presidente, all'intervento sostitutivo, in carenza del quale il medesimo intervento, come specificato della norma, sale di livello e viene imputato agli organi statali ivi previsti.

Al contempo, questo Assessorato ha emanato atti di indirizzo e direttive finalizzati ad accelerare il processo di definizione della *governance* e della gestione del Servizio Idrico Integrato; sul punto si rimanda alla nota protocollo n. 4586/GAB del 18 maggio 2017 (redatta anche in ragione del parere reso dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con nota protocollo n. 7069 del 18 aprile 2016), nonché alle prime indicazioni afferenti le modalità attuative dei finanziamenti per l'adeguamento delle reti e per la depurazione del servizio idrico integrato (di cui alla Delibera di Giunta n. 80 del 27 febbraio 2019), diramate con nota protocollo n. 12486 del 21 marzo 2019.

Fermo restando quando da ultimo rappresentato con la diffida protocollo n. 18795 del 12 maggio 2020, al fine di proseguire l'attività di coordinamento e di indirizzo lo Scrivente con nota protocollo n. 4522/GAB del 12 maggio 2020, ha sottoposto al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare un nuovo quesito, in ragione delle sempre più frequenti richieste formulate da parte dei Comuni dell'intero territorio regionale, finalizzate all'emanazione di Linee Guida afferenti tra l'altro la tematica delle gestioni salvaguardate ex art.147, comma 2 bis, lett. b) del D. Lgs. n.152/2006.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha evaso la citata richiesta con nota protocollo n. 35478 del 18 maggio 2020, che ad ogni buon conto si allega alla presente, e con particolare riguardo all'attuazione dell'art. 147, comma 2-bis del D. Lgs. 152/2006 il MATTM, nel confermare e richiamare integralmente quanto già espresso nel parere 7069/STA del 18 aprile 2016, al fine di fornire ogni utile informazione per quanto concerne l'istituto della salvaguardia delle gestioni esistenti, ha condiviso il parere n. 12427/STA del 1° luglio 2016 che chiarisce le differenze tra la salvaguardia



REGIONE SICILIANA

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E
DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'
L'Assessore

disciplinata dalla citata disposizione normativa da quella disciplinata dall'art. 172, comma 2, del D.lgs. 152/2006, dall'esame del quale emergono le seguenti considerazioni.

In relazione all'interpretazione dell'art. 147, comma 2 bis, D. Lgs. 152/2006, il MATTM ha precisato che per soddisfare il requisito dell'unicità gestionale è preliminarmente necessario che tutti i Comuni partecipino obbligatoriamente all'Ente di Governo d'Ambito (comma 1 dell'art. 147 del D. Lgs. 152/2006) e che il servizio idrico integrato sia affidato ad un unico gestore (art. 149 bis e art. 172 D. Lgs. 152/2006).

All'avverarsi dell'affidamento al gestore unico, ai sensi dell'art. 172, comma 1, D. Lgs. 152/2006 decadono gli affidamenti non conformi alla disciplina vigente *pro-tempore* onde consentire l'unicità gestionale; in tal caso – difatti – non sussistono problemi di tutela del legittimo affidamento di un soggetto terzo, essendo i Comuni interessati per legge obbligati a partecipare alla gestione unica.

Al contempo, al principio di unicità si frappono il disposto di cui all'art. 147, comma 2 bis, lett. b) (deroga al principio di unicità) e le gestioni affidate in conformità alla disciplina vigente *pro-tempore*.

Ciò premesso, ai fini di una corretta interpretazione delle richiamate norme, il MATTM col citato parere 12427/2016 ha preliminarmente evidenziato che appare necessario stabilire cosa si intenda per "gestione in forma autonoma" di cui citato art. 147, comma 2bis, lett. b), ed in particolare se l'aggettivo "autonoma" stia ad indicare qualsiasi tipo di gestione diversa dalla gestione unica del servizio idrico integrato nell'ambito di riferimento, ricomprendente quindi tutte le tipologie di affidamento consentite dalle norme comunitarie in materia dei servizi di interesse economico generale, ovvero se trattasi di gestione diretta da parte del Comune mediante affidamento *in house* e quindi diversa dall'affidamento tramite gara o a società mista.

Assumendo per valida l'ipotesi della gestione distinta da quella del gestore unico, ricadrebbero nell'alveo degli effetti del citato art. 147, comma 2 bis lett. b) tutte le forme di affidamento, dall'*in house providing*, alla gara, alla società mista; ma se così fosse, da un lato verrebbe meno la *ratio* dell'art. 172 che, ai fini della salvaguardia delle gestioni esistenti, rimanda alla sola verifica di legittimità dell'affidamento in relazione alla normativa *pro-tempore* vigente, dall'altro sarebbe impossibile coniugare detta disposizione con quella del citato art. 147, comma 2 bis lett. b) che, al contrario, condiziona la salvaguardia dell'affidamento al ricorrere di tassative condizioni.



REGIONE SICILIANA

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E
DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'
L'Assessore

Ne discende che, in effetti, le due disposizioni non sono applicabili contestualmente, né tantomeno in combinato disposto tra loro, poiché l'una escluderebbe l'altra.

Laddove la gestione sia stata legittimamente affidata ai sensi della normativa vigente, come stabilito dall'art. 172, non sarebbe legittimo condizionarne il proseguimento al ricorrere dei presupposti di cui all'art. 147, comma 2 bis, lett b), poiché la legittimità dell'affidamento si basa sul rispetto delle norme ed esso non può essere dichiarato decaduto in quanto la medesima legittimità viene condizionata *ope legis* a fattori non indicati e non previsti ai tempi dell'affidamento della gestione.

In effetti, applicando il disposto dell'art. 147, comma 2 bis, lett. b cit. ai casi di affidamento a società mista o tramite gara, si violerebbe il principio del legittimo affidamento, e cioè le legittime aspettative dei soggetti gestori affidatari secondo la normativa *pro-tempore* vigente, che in buona fede hanno concorso alle condizioni a suo tempo indicate nel bando di gara e nella convenzione e disciplinare di affidamento.

Atteso che, come noto, il consolidato principio di affidamento impone all'amministrazione l'attenta salvaguardia delle situazioni soggettive consolidate per effetto di atti e/o comportamenti idonei ad ingenerare quel ragionevole affidamento nel destinatario, ne discende che una situazione di vantaggio, assicurata al privato da un atto specifico, concreto e legittimo dell'autorità amministrativa, non può essere successivamente rimossa, salvo indennizzo della posizione acquisita, fatto salvo stabilito dal comma 3 del medesimo art. 172 già citato, di aggregazione delle gestioni esistenti e non cessate *ope legis*.

Sulla scorta delle richiamate considerazioni, il MATTM ha confermato che ai fini della corretta interpretazione delle norme, con particolare riferimento all'art. 147 comma 2 *bis* lett b D. Lgs. 152/2006 ed alla parte in cui ci si riferisce alla "*gestione in forma autonoma*", l'aggettivo autonoma non può che afferire ad una ipotesi di gestione diretta da parte del Comune mediante affidamento *in house* e quindi diversa dall'affidamento tramite gara o a società mista.

Fermo restando quanto precede, con riferimento alla salvaguardia delle sole gestioni *in house* che soddisfino le condizioni di cui al citato art. 147, comma 2 *bis* lett. b), così come specificato nel parere n. 7069/2016, il MATTM ha evidenziato che per conseguire l'unicità gestionale, le gestioni esercitate dai Comuni in affidamento *in house* devono necessariamente cessare non appena sia individuato il gestore unico che subentra accorpandole.

In tale specifico caso, non ci si troverebbe dinanzi ad una violazione del legittimo affidamento del soggetto terzo, essendo i Comuni i diretti interessati e per legge obbligati a partecipare alla gestione unica.





REGIONE SICILIANA

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E
DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'
L'Assessore

Ne discende che, come specificato dal MATTM, è questo il contesto in cui, in deroga sia all'applicazione dell'art. 172 che al principio di unicità gestionale sopra richiamato, trova la sua *ratio* il disposto di cui all'art. 147, comma 2 *bis* D. Lgs. 152/2006, con il quale il legislatore nazionale ha inteso salvaguardare gli affidamenti *in house*, ovvero in forma autonoma, che nei limiti di quanto specificato nella nota protocollo del medesimo MATTM n. 7069/2016, diano garanzia di efficienza nell'uso della risorsa e per i quali un qualsiasi altro gestore non possa far meglio del soggetto che la richiamata disposizione normativa ha inteso salvaguardare.

Il tutto fermo restando che anche le gestioni salvaguardate non potranno esimersi dal rispetto:

- 1) della normativa di settore;
- 2) della disciplina regolatoria, contabile e tariffaria dell'ARERA;
- 3) della pianificazione d'ambito;
- 4) della disciplina e degli obblighi del Decreto Legislativo n. 31 del 2 febbraio 2001 attuativo della Direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano e del DM 14 giugno 2017, avete ad oggetto il recepimento della Direttiva UE 187/2015;
- 5) di ogni altra disciplina, sia essa normativa ovvero regolatoria, presente come pure futura, dettata in materia di Servizio Idrico Integrato.

Ciò premesso, di seguito, si richiama - ancora una volta - quanto già evidenziato, precisandosi che:

- per legge rimane nella responsabilità dell'ATI territorialmente competente, titolare dei poteri di regolazione, l'accertamento dell'esistenza dei requisiti ivi previsti per i Comuni che ne fanno istanza;
- detto accertamento dovrà concludersi con una deliberazione dell'Assemblea dell'ATI medesima¹;
- considerato che l'art.147, comma 2 bis, D.Lgs. cit. è norma statale, che richiede una applicazione omogenea sull'intero territorio nazionale, codeste ATI, nell'iter istruttorio di accertamento, dovranno conformarsi alle indicazioni di cui al citato Parere del MATTM prot. 0007069 del 18/04/2016;
- alla luce del richiamato parere del MATTM, potranno essere salvaguardate le gestioni autonome, che dovranno avere ad oggetto i tre segmenti del servizio idrico integrato;
- in particolare:

¹Ad esempio, l'Ente di governo unico dell'Emilia Romagna, l'Atersir (Agenzia Territoriale dell'Emilia Romagna per i servizi idrici e rifiuti), nell'esercizio dei poteri di regolazione assegnati dalla legge, emanò nel 2016 le linee guida per l'accertamento dei requisiti per il riconoscimento della salvaguardia ex art.147, comma 2 bis, lettera b), D.Lgs. n.152/2006. Tuttavia, come si dirà, oggi soccorrono i parametri di cui alle Deliberazioni dell'ARERA, idonee a fornire indicazioni uniformi sull'intero territorio nazionale.



REGIONE SICILIANA

**ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E
DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'
L'Assessore**

- le gestioni dirette del servizio idrico integrato nei Comuni montani con meno di 1.000 abitanti che alla data di entrata in vigore dell'art.147, comma 2 bis, cit. gestivano già tutti i segmenti del servizio (acquedotto-fognatura-depurazione), con l'assenso dell'Ente di governo dell'ambito;
- le gestioni integrate autonome dei Comuni dei tre segmenti del servizio (acquedotto-fognatura-depurazione), nel rispetto del quadro normativo, prima della costituzione dell'ente di governo dell'ambito o in assenza dell'affidamento del SII ad un gestore unico, che dimostrino le caratteristiche contestualmente richieste dalla norma, come chiarite dal MATTM;
- il richiamato parere del MATTM, con specifico riferimento alla lettera b) del comma 2 bis dell'art.147 cit. fornisce l'interpretazione della norma e le indicazioni necessarie quanto ai peculiari e tassativi requisiti ivi contestualmente richiesti e, segnatamente, con riferimento alle "approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate"; ai parametri di riferimento per verificare l'uso efficiente della risorsa idrica e la tutela del corpo idrico;
- quanto ai parametri di riferimento per verificare l'uso efficiente delle risorse idriche, possono soccorrere, oltre alle indicazioni del MATTM (che rinvia al DPCM del 4 marzo 1996), anche le Deliberazioni dell'ARERA sulla qualità contrattuale, sulla misurazione e sulla qualità tecnica (655/2015; 218/2016, 917/2017), idonee ad assicurare anch'esse, per la portata generale estesa all'intero territorio nazionale, una applicazione uniforme. Saranno in particolare rilevanti, alla luce delle richiamate deliberazioni, la dotazione idrica pro-capite garantita agli utenti domestici, la misurazione dei volumi erogati, la continuità del servizio, la minimizzazione delle perdite di rete, l'adeguatezza dimensionale della rete fognaria e del trattamento depurativo delle acque reflue.

* * * * *

Quanto sopra si rappresenta in un'ottica di fattiva e leale collaborazione, ed in prosecuzione di quanto già diramato da questo Assessorato con le precedenti linee guida e direttive in materia di *governance* del Servizio Idrico Integrato, onde poter fornire soluzioni alle criticità di volta in volta rappresentate e risalenti nel tempo, nonché per garantire ogni necessaria iniziativa per la salvaguardia dell'ambito e della salute pubblica, nonché nel rispetto dei principi di economicità ed efficacia del Servizio Idrico Integrato.

L'ASSESSORE

Dott. Alberto Pierobon

