

MEMORIA

105/2025/I/IDR

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE IN MERITO ALLE PROPOSTE DI LEGGE
RECANTI "MODIFICA ALL'ARTICOLO 147 DEL DECRETO
LEGISLATIVO 3 APRILE 2006, N. 152, IN MATERIA DI
ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DEL SERVIZIO IDRICO
INTEGRATO" (AC 1056) E "MODIFICA ALL'ARTICOLO 147 DEL
DECRETO LEGISLATIVO 3 APRILE 2006, N. 152, E ALTRE
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GESTIONE AUTONOMA DEL
SERVIZIO IDRICO INTEGRATO" (AC 1133)**

Memoria per l'audizione presso la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori
pubblici della Camera dei Deputati

18 marzo 2025

1. Premessa

L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente ringrazia la Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati, per essere stata invitata a fornire il proprio contributo, nell'ambito dell'esame parlamentare delle proposte di legge recanti *“Modifica all’articolo 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di organizzazione territoriale del servizio idrico integrato”* (AC 1056) e *“Modifica all’articolo 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e altre disposizioni in materia di gestione autonoma del servizio idrico integrato”* (AC 1133).

Dette proposte legislative hanno la dichiarata finalità di aggiornare la disciplina della salvaguardia rispetto al principio di unicità della gestione del servizio idrico integrato. In particolare, l'AC 1133 reca disposizioni finalizzate alla regolarizzazione delle gestioni del servizio idrico integrato e all'ampliamento della platea dei piccoli comuni montani che possono gestire il servizio idrico integrato in forma autonoma. L'AC1056, pur indicando, *“in linea generale, la necessità di procedere alla concentrazione della gestione del servizio idrico integrato in capo a gestori unitari”*, riscrive - modificandola e integrandola - la disciplina delle gestioni autonome del servizio idrico integrato recata dai commi 2-bis e 2-ter dell'articolo 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il cosiddetto Codice dell'ambiente, introducendo la possibilità che piccole e limitate gestioni *“storiche”* comunali, caratterizzate da peculiari elementi di specificità, continuino ad operare in autonomia.

In via preliminare, si osserva che, come meglio precisato nel proseguo, entrambe le proposte di legge citate delineano processi scanditi, in alcuni casi, da termini oramai ampiamente spirati. Al fine di compiutamente valutare gli impatti che tali misure una volta approvate potrebbero determinare, sarebbe necessaria una rimodulazione di tali termini, anche in forza delle modifiche regolatorie nel frattempo intervenute.

Al riguardo, preme evidenziare che l'Autorità ritiene necessario che si giunga in tempi rapidi al perfezionamento del processo di razionalizzazione e consolidamento del panorama gestionale secondo le previsioni della normativa vigente, dando piena attuazione alle più recenti disposizioni introdotte dal Legislatore in coerenza con le misure¹ indicate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per *“rafforzare il processo di industrializzazione del settore (favorendo la costituzione di operatori integrati, pubblici o privati, con l'obiettivo di realizzare economie di scala e garantire*

¹ Cfr. M2C4-4, Riforma 4.2: Misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati, del PNRR.

una gestione efficiente degli investimenti e delle operazioni) e ridurre il divario esistente (c.d. Water Service Divide) tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno”.

Le proposte di legge in esame, riconsiderando la disciplina delle deroghe alla gestione unica d’ambito mediante l’introduzione di modifiche rilevanti al quadro attualmente vigente, potrebbero introdurre ulteriori elementi di incertezza relativamente ai percorsi intrapresi verso la costituzione e la piena operatività di gestori integrati, soprattutto nei contesti in passato caratterizzati da perduranti inerzie nell’affidamento del servizio, con effetti negativi anche in termini di efficacia implementativa degli interventi ammessi a beneficiare di risorse pubbliche.

2. Disciplina in materia di organizzazione del servizio idrico alla luce delle recenti riforme per il perseguimento delle milestone PNRR

In materia di affidamento del servizio idrico integrato, il decreto legislativo n. 152/06 dispone, all’articolo 149-bis, che *“l’ente di governo dell’ambito, nel rispetto del piano d’ambito (...) e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, deliber[i] 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”.*

Al precedente articolo 147, comma 2-bis, sono previste deroghe specifiche alla costituzione del gestore unico d’ambito, disponendo che, *“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”*, anche prevedendo che siano 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 (...); utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico”.

Più di recente, il Legislatore ha varato talune misure finalizzate espressamente alla razionalizzazione degli assetti gestionali del comparto idrico prevista tra le riforme del

PNRR, atteso che nel medesimo Piano è stato evidenziato come *“nel Mezzogiorno l’insufficiente presenza di gestori industriali e l’ampia quota di gestione in economia traccia un quadro del comparto idrico molto frammentato e complesso (...). Precedenti esperienze dimostrano che nel Mezzogiorno l’evoluzione autoctona del sistema non è percorribile senza un intervento centrale finalizzato alla sua risoluzione”*.

Il riferimento, in particolare, è:

- alla previsione di cui all’articolo 22, comma 1-*quinqüies*, del decreto-legge n. 152/21 che, introducendo il comma 2-*ter* all’articolo 147 del decreto legislativo n. 152/06 ha fissato un termine ultimo (1 luglio 2022) entro il quale l’ente di governo dell’ambito era tenuto ad esprimersi sulla ricorrenza dei requisiti per la salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui al comma 2-*bis*, lettera b), dell’articolo 147 del decreto legislativo n. 152/06, nonché un termine (30 settembre 2022) entro il quale il richiamato ente era tenuto a provvedere ad affidare al gestore unico tutte le gestioni non fatte salve ai sensi del citato comma 2-*bis*;
- alle disposizioni di *“rafforzamento della governance della gestione del servizio idrico integrato”* - peraltro auspicate dall’Autorità nella Segnalazione a Parlamento e Governo, 331/2021/I/idr, in merito allo stato di criticità dei servizi idrici in alcune regioni del Mezzogiorno ed alla formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente - introdotte dall’articolo 14 del decreto-legge n. 115/22, con l’obiettivo di superare le perduranti situazioni inerziali con riferimento alle procedure di affidamento del servizio idrico integrato.

Si ritiene, inoltre, opportuno evidenziare come le disposizioni sopra richiamate trovino un opportuno completamento nell’intervento di riordino dell’organizzazione dei servizi pubblici locali rinvenibile nel decreto legislativo n. 201/22². Le specifiche previsioni ivi contenute sono volte, tra l’altro, ad incentivare la razionalizzazione degli assetti locali e le aggregazioni, contribuendo ad accrescere l’efficacia complessiva delle misure tese al consolidamento dell’assetto istituzionale locale del settore idrico.

In particolare, nell’ambito del citato provvedimento legislativo, oltre ad essere puntualmente enucleate le forme di gestione del servizio e i criteri sulla base dei quali scegliere tra queste, è anche precisato (all’articolo 33, comma 3) che la possibilità di gestione in economia o mediante aziende speciali è limitata ai soli casi (che sono fatti

² Decreto adottato in attuazione della legge 118/2022, intervento normativo rendicontato alla Commissione Europea in relazione alla milestone sull’adozione della legge annuale per il mercato e la concorrenza.

salvi, in deroga al principio di unicità, ai sensi del citato articolo 147, comma 2-*bis*, del decreto legislativo n. 152/06) di gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite e di gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti nei comuni che presentano le caratteristiche sopra richiamate, con la precisazione che resta fermo “quanto previsto dall'articolo 147, comma 2-*ter*, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.

Le proposte di legge in esame appaiono tali da prospettare una netta inversione di tendenza rispetto ai percorsi sin qui auspicati e volti a conseguire gli ormai indifferibili obiettivi di razionalizzazione degli assetti gestionali.

Nello specifico, sotto tale profilo, si rinvengono criticità nelle seguenti disposizioni dei disegni di legge in discussione:

- l'articolo 2 dell'AC 1133, volto a riconoscere anche ai piccoli comuni montani con popolazione superiore a 1.000 e inferiore a 3.000 abitanti la possibilità di gestire ancora in economia e in forma autonoma il servizio idrico integrato, qualora già attuino tale forma di gestione;
- l'articolo 1 dell'AC 1056, nelle parti in cui:
 - riconosce espressamente la possibilità per i piccoli comuni montani di avvalersi, per taluni segmenti della gestione, anche di altri enti locali o di altri gestori;
 - fa salve le gestioni autonome nei comuni montani, senza bisogno di specifico assenso e indipendentemente da eventuali dinieghi opposti dagli enti di governo dell'ambito, con ciò rischiando di compromettere la stessa finalità di garanzia della certezza del diritto, richiamata nelle premesse della proposta di legge;
 - elimina l'aggettivo "*esistenti*" dalla lettera b) del comma 2-*bis* dell'art. 147, consentendo in tal modo l'applicazione della salvaguardia anche a gestioni nuove, che sembrerebbero poter essere oggetto di una futura istituzione;
 - riscrive la procedura di cui al richiamato comma 2-*ter* dell'articolo 147 del decreto legislativo n. 152/06, riaprendo i termini ivi contemplati e prevedendo uno specifico procedimento in capo all'ente di governo dell'ambito per l'accertamento della sussistenza dei requisiti indicati per la gestione del servizio in forma autonoma (anche ove non già esistente) e introduce il meccanismo di silenzio assenso quale asserita forma di semplificazione procedimentale volta al superamento dell'eventuale inerzia dei medesimi enti di governo dell'ambito. **In merito, giova**

rilevare come le procedure in esame attengano alla materia della tutela ambientale, per la quale i principi vigenti nel nostro ordinamento, anche di derivazione euro-unitaria, non ammettono il ricorso a forme di silenzio significativo, richiedendo invece l'adozione di un provvedimento espresso da parte della autorità competenti.

3. Esiti del monitoraggio degli assetti locali del settore idrico

L'Autorità, a partire dal 2014 in forza di espressa previsione legislativa, conduce stabilmente un'attività di monitoraggio relativamente al riordino degli assetti locali del servizio idrico integrato. Gli esiti afferenti al monitoraggio del secondo semestre 2024 sono stati illustrati nella Relazione 4 febbraio 2025, 32/2025/I/idr "*Ventesima relazione ai sensi dell'articolo 172, comma 3-bis, del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante 'Norme in materia ambientale'*"³, alla quale si rinvia.

Sulla base delle informazioni trasmesse dagli enti di governo dell'ambito per il territorio di pertinenza, nella richiamata Relazione è stata evidenziata:

- la presenza di un gestore unico d'ambito in sei (su dodici) ATO regionali (ATO Basilicata, ATO Puglia, ATO Sardegna, ATO Molise e, da ultimo, ATO Valle d'Aosta e ATO Calabria) e in tutti gli ATO del Lazio, della Liguria e della Lombardia (ad eccezione dell'ATO Città metropolitana di Milano – in quanto risultante dall'accorpamento di due ATO preesistenti – e dell'ATO di Mantova), nonché la presenza di gestori unici di sub-ambito in taluni ATO regionali (come nel caso della Toscana o, limitatamente ad alcuni sub-ambiti, dell'Emilia-Romagna e dell'Abruzzo);
- la presenza – anche in talune delle realtà in cui l'ATO regionale sia stato ripartito in sub-ambiti ai fini dell'affidamento del servizio – di ulteriori soggetti che:
 - gestiscono il servizio in base ad un affidamento assentito in conformità alla normativa *pro tempore* vigente e non dichiarato cessato *ex lege*, e che potranno continuare a gestire fino alla scadenza contrattuale prevista;
 - gestiscono il servizio - sulla base delle previsioni di cui alla lett. a) dell'articolo 147, comma 2-bis, del decreto legislativo n. 152/06 - in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti e già istituiti ai sensi del comma 5 dell'articolo 148 del decreto legislativo

³ Pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità www.arera.it

- n. 152/06 (dette realtà risultano diffuse soprattutto negli ATO del Piemonte);
- gestiscono il servizio in forma autonoma nei comuni che presentano le caratteristiche accertate ai sensi del comma 2-*bis*, lett. b), dell'articolo 147 del citato decreto legislativo n. 152/06 (casistica prevalentemente localizzata in Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Basilicata, Puglia, Sicilia e Sardegna), anche tenuto conto (a seguito dell'introduzione del menzionato comma 2-*ter* del richiamato articolo 147) delle più recenti decisioni assunte dagli enti di governo dell'ambito sulla ricorrenza dei requisiti per la salvaguardia di cui al comma 2-*bis*, lettera b);
 - l'esistenza di soggetti (il cui numero è comunque in costante e progressiva riduzione) che, anche negli ATO con affidamenti assentiti da tempo, risultano gestire il servizio in assenza di un titolo giuridico conforme alla disciplina *pro tempore* vigente (con una rilevanza del fenomeno più significativa in alcuni ATO della Lombardia, Lazio, Liguria, Piemonte e Sicilia, nonché negli ATO regionali di Abruzzo, Puglia e Sardegna). Al riguardo è stato evidenziato come a causa del contenzioso instaurato dai soggetti non riconosciuti quali salvaguardati, in taluni contesti territoriali sia attualmente rimesso allo scrutinio del giudice amministrativo la verifica sui profili di legittimità delle istruttorie svolte dagli enti d'ambito in ordine alla sussistenza dei requisiti per il riconoscimento della salvaguardia delle gestioni autonome. L'eventuale introduzione delle illustrate disposizioni di cui ai disegni di legge all'attenzione di codesta Commissione potrebbe incidere sulla definizione dei contenziosi in questione avviati oltre che favorirne di ulteriori, determinando complessivamente profili di rallentamento e di incertezza nell'attività di razionalizzazione degli assetti gestionali del comparto e di rafforzamento della *governance* locale del servizio;
 - la presenza di molteplici entità deputate alla gestione dei servizi idrici (principalmente piccole gestioni comunali in economia) nei casi di mancato affidamento ai sensi del Codice dell'ambiente (ossia in alcuni ambiti distrettuali dell'ATO unico della Campania, nell'ATO di Messina e negli ATO - Trapani e Siracusa - in cui i positivi sviluppi in tema di affidamento sono avvenuti solo di recente), ovvero nei contesti che risultano interessati da programmi di progressivo trasferimento della gestione al gestore unico d'ambito individuato a seguito della recente conclusione delle pertinenti procedure di affidamento (nell'ATO unico della Calabria, del Molise e della Valle d'Aosta, in taluni ambiti distrettuali dell'ATO unico della Campania – segnatamente nell'Ambito distrettuale Napoli Città, nell'Ambito distrettuale Caserta e nell'Ambito distrettuale Irpino – e

nell'ATO di Catania, interessato dalla conclusione del procedimento giurisdizionale sul relativo affidamento).

Come anticipato in premessa, **le proposte di legge in analisi, ponendo nuovamente mano alla disciplina delle deroghe alla gestione unica d'ambito, determinano di fatto il rischio di rallentare in misura rilevante i percorsi di progressivo subentro alle precedenti gestioni comunali da parte dei nuovi gestori integrati (spesso costituiti a valle di *iter* complessi e sviluppatisi nel corso di un lungo arco temporale), specie nei contesti in passato caratterizzati da perduranti difficoltà nell'affidamento del servizio⁴.**

Come in più sedi evidenziato dall'Autorità, **si ravvisa piuttosto l'urgente necessità che i soggetti territorialmente competenti completino**, in ossequio alla normativa vigente e segnatamente del comma 2-ter, del richiamato articolo 147 del decreto legislativo n. 152/06, **il processo di affidamento al gestore unico di tutte le gestioni non provviste di un titolo di salvaguardia, anche in considerazione del fatto che la stringente tempistica specificamente prevista dalla normativa vigente è oramai ampiamente spirata dal 30 settembre 2022**. Altrettanto prioritario risulta il superamento di gestori cessati *ex lege* – in taluni casi interessati da procedure di affidamento già avviate dall'ente di governo dell'ambito – che attualmente esercitano il servizio in assenza di un titolo giuridico conforme alla disciplina *pro tempore* vigente.

Peraltro, **possibili criticità sembrano emergere nei contesti in cui si debbano superare affidamenti salvaguardati non prorogabili in base alla normativa vigente**, anche se dotati di apprezzabili caratteristiche operative e gestionali, o assegnati a operatori unici di ambito prossimi alla scadenza. Riguardo a tali criticità appare doveroso ribadire – come peraltro già segnalato nella memoria 8 novembre 2024, 465/2024/I/com⁵ e nella citata Relazione 4 febbraio 2025, 32/2025/I/idr – che **molti degli assetti locali monitorati evidenziano un'attitudine al tema dell'affidamento al gestore unico di**

⁴ Si rinvia, a titolo esemplificativo, la memoria del Consorzio comuni Valle d'Aosta – Bacino imbrifero montano, presentata con riferimento alle proposte di legge in oggetto, nella parte in cui, ritenendo che *“una modifica normativa a livello nazionale potrebbe riaprire il dibattito vanificando le complesse attività di passaggio alla gestione unica avviata nell'ambito”*, si *“auspica che (...) si tenga conto che le procedure che discendono dalla adozione di nuove norme comportano l'avvio di complessi processi politici, amministrativi, di riorganizzazione, che non possono essere rimessi in discussione nel breve e spesso nemmeno medio periodo generando confusione, spreco di risorse, incertezze e soprattutto sfiducia nelle istituzioni”*.

⁵ Memoria dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente in merito al disegno di legge *“Conversione in legge del decreto-legge 17 ottobre 2024, n.153, recante disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico”* (AS 1272).

ambito del servizio idrico integrato che, ad avviso dell’Autorità, rappresenta motivo di apprensione a fronte del raggiungimento degli obiettivi assegnati al settore nel suo complesso. Attitudine che appare sia nei contesti in cui preesistevano gestori industriali salvaguardati, sia in quelli di avvicinamento alla scadenza del primo gestore unico. Il rischio principale sotteso a questo fenomeno consiste nella possibilità, crescente, che anche contesti che in passato hanno rappresentato situazioni di traino dei progressi compiuti dal comparto idrico si ritrovino, nei prossimi anni, in condizioni di precarietà degli assetti istituzionali locali, con le conseguenze che si possono agilmente prevedere in termini di contrazione della capacità di spesa per investimenti e di promozione dei necessari miglioramenti di qualità.

4. Misure per favorire la *compliance* agli obblighi fissati dalla regolazione

Le proposte di legge in esame contengono, inoltre, specifiche previsioni tese a:

- nell’ambito dell’AC 1133:
 - assegnare ai gestori dei servizi idrici, compresi i comuni in gestione autonoma, un termine (fissato al 31 dicembre 2026), per conformarsi alla disciplina regolatoria stabilita dall’Autorità in materia di servizio idrico integrato e *“dalle conseguenti deliberazioni dell’ARERA relative all’approvazione del metodo tariffario idrico, di cui alla deliberazione 27 dicembre 2019 n. 580/2019/R/idr, riferita al terzo periodo regolatorio MTI-3, secondo le disposizioni di convergenza graduale e programmata almeno triennale adottate dalla medesima Autorità entro il 30 novembre 2023”*;
 - assegnare ai gestori dei servizi idrici, compresi i comuni in gestione autonoma, al fine di *“regolarizzare la propria posizione dichiarativa e contributiva nei confronti della CSEA con riferimento alle annualità (...) precedenti, secondo le disposizioni di regolarizzazione graduale e dilazionata adottate dalla medesima Cassa”* un dato termine (fissato al 31 dicembre 2024);
- nell’ambito dell’AC 1056:
 - ricomprendere tra i requisiti che devono essere posseduti per poter giustificare la salvaguardia delle gestioni autonome l’assunzione dell’impegno al conseguimento entro il 31 dicembre 2025 dei requisiti di qualità tecnica stabiliti agli articoli 20 e 22 dell’allegato A alla

deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 917/2017/R/idr⁶, RQTI (prerequisiti afferenti, rispettivamente, alla disponibilità e affidabilità dei dati di misura e alla conformità alla normativa sulla gestione delle acque reflue urbane);

- attribuire all’ente di governo dell’ambito il compito di assistere le predette gestioni nel progressivo conseguimento dei prerequisiti di qualità tecnica e comunque per il costante miglioramento della qualità del servizio.

L’Autorità, pur condividendo la preoccupazione sottesa alle misure proposte, tesse ad assicurare che anche le gestioni autonome si conformino alla disciplina regolatoria, ravvisa la necessità di tener conto degli strumenti a tale scopo già messi a disposizione dall’Autorità medesima (e delle tempistiche dalla stessa fissate), al fine di preservarne la potenziale efficacia nell’ambito del complessivo sistema di regole varato.

Con la deliberazione 28 dicembre 2023, 639/2023/R/idr⁷, l’Autorità ha approvato il Metodo tariffario idrico MTI-4, per il quarto periodo regolatorio 2024-2029, nell’ambito del quale sono state confermate larga parte delle disposizioni applicate in precedenza per favorire la razionalizzazione della platea di operatori (sostenendo i processi di aggregazione tra gli stessi) e per rafforzare la convergenza fra le diverse aree del Paese, stimolando la *compliance* (tramite forme di regolazione tariffaria semplificate) ove si rinvenivano ancora *performance* scadenti nei livelli di qualità conseguita che, generalmente, corrispondono a criticità nella *governance*.

In particolare, l’Autorità, mantenendo un approccio asimmetrico in grado di tener conto delle diverse specificità rinvenibili a livello locale, ha previsto quale regolazione applicabile in via ordinaria quella riconducibile alla “*matrice di schemi regolatori*”, in cui ciascun soggetto competente (in possesso di tutti i dati necessari alla valorizzazione delle componenti di costo del servizio) seleziona lo schema (ossia il *set* di regole) più appropriato sulla base delle condizioni di partenza della pertinente gestione.

⁶ Il cui testo aggiornato - integrato con le modifiche apportate con le deliberazioni 609/2021/R/idr, 639/2021/R/idr, 637/2023/R/idr e 595/2024/R/idr - è reperibile al link: <https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/17/917-17rqli.pdf>. Al riguardo si rammenta che la deliberazione 917/2017/R/idr ha introdotto, oltre a quelli sopra richiamati, altri due prerequisiti (intesi come il conseguimento di determinate condizioni minime richieste dalla normativa vigente e considerate ai fini dell’accesso ai meccanismi incentivanti): la conformità alla normativa sulla qualità dell’acqua distribuita agli utenti e la disponibilità e affidabilità dei dati di qualità tecnica.

⁷ Reperibile al link: <https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/23/639-23>.

Limitatamente ai casi caratterizzati da perduranti carenze degli atti e dei dati necessari a fini tariffari, sono stati poi disciplinati i criteri per lo “*schema regolatorio di convergenza*”, recante regole semplificate (per un periodo limitato e predefinito, non superiore ai sei anni di durata del secondo periodo regolatorio) a cui – al verificarsi di rinnovate condizioni⁸, volte ad accompagnare (favorendone il completamento) i processi di razionalizzazione gestionale in atto – è possibile far ricorso. In tal modo si consente all’Ente di governo dell’ambito di effettuare una ricostruzione parametrica su base *benchmark* delle voci di costo da riconoscere in tariffa e, conseguentemente, di redigere la predisposizione tariffaria pur a fronte di incompletezza delle informazioni, comunque richiedendo un programma di impegni per la progressiva ottemperanza alle disposizioni della regolazione *pro tempore* vigente. Tale programma⁹ dovrà prevedere una serie di

⁸ Il comma 10.2 della deliberazione 639/2023/R/idr enuclea le condizioni (ulteriori rispetto alla richiamata incompletezza informativa) al ricorrere delle quali i soggetti competenti possono adottare le regole previste per lo schema regolatorio di convergenza. In particolare, i gestori interessati devono:

- risultare tra le gestioni “*fatte salve*”, rispetto alla gestione unica d’ambito, ai sensi del comma 2-bis, lett. a) e b), dell’articolo 147 del d.lgs. 152/2006 e per le quali non abbia già trovato applicazione, per il terzo periodo regolatorio 2020-2023, lo “Schema regolatorio di convergenza” di cui all’articolo 31 dell’Allegato A alla deliberazione 580/2019/R/idr (MTI-3);
- risultare gestioni individuate, a partire dal 2022 (anche in esito all’applicazione dell’articolo 14 del decreto-legge 115/2022), quali gestori unici di ambito nei contesti in cui si era riscontrata - nei periodi precedenti - una perdurante inerzia nel procedere all’affidamento del servizio idrico integrato;
- risultare tra le gestioni ricomprese in processi di aggregazione già avviati dall’ente di governo dell’ambito competente ovvero dagli altri soggetti preposti alle procedure di affidamento ai sensi dell’articolo 14 del decreto-legge 115/2022.

⁹ Il comma 32.9 dell’Allegato alla deliberazione 639/2023/R/idr (MTI-4) dispone che il programma di impegni in parola debba prevedere l’assolvimento degli obblighi di seguito rappresentati:

- per il primo anno di applicazione dello schema di convergenza, con riferimento agli aspetti di qualità tecnica: la ricognizione del livello di disponibilità ed affidabilità dei dati di misura; l’adozione di un programma per il raggiungimento della conformità alla normativa sulla gestione delle acque reflue urbane, ai sensi dell’articolo 22 della RQTI; il raggiungimento della conformità alla normativa sulla qualità dell’acqua distribuita agli utenti, ai sensi dell’articolo 21 della RQTI;
- per il secondo anno, l’adempimento degli obblighi previsti dalla disciplina di regolazione del servizio di misura nell’ambito del servizio idrico integrato, ai sensi della deliberazione 218/2016/R/idr, come integrata e modificata dalla deliberazione 609/2021/R/idr;
- per il terzo anno, la corretta tenuta di registri tecnico-contabili per la raccolta di dati riferiti alle principali grandezze tecniche, garantendo comunque la presenza di fonti contabili obbligatorie previste dalla normativa vigente e di dati economici e patrimoniali specificatamente relativi al perimetro regolatorio;
- per il quarto anno, la definizione della struttura dei corrispettivi delle gestioni, con l’esplicitazione delle categorie d’uso e le corrispondenti variabili di scala per ciascuno dei servizi svolti (ai sensi della deliberazione 665/2017/R/idr), nonché la registrazione e la comunicazione dei dati di qualità contrattuale di cui al Titolo XI dell’Allegato A alla deliberazione 655/2015/R/idr (RQSII);

obblighi (di qualità tecnica, di qualità contrattuale e di corretta tenuta di registri tecnico-contabili) espressamente cadenzati dall’Autorità nei sei anni di applicazione dello schema regolatorio di convergenza, fatta salva la facoltà per l’ente di governo di proporre motivata istanza per una diversa allocazione temporale degli obblighi in parola.

Il comma 10.5 della deliberazione 639/2023/R/idr prevede espressamente che al termine del periodo limitato e predefinito (non oltre il 2029) di applicazione dello schema regolatorio di convergenza, il soggetto competente adotti le regole ordinarie riconducibili alla matrice di schemi regolatori.

Nonostante la citata metodologia tariffaria semplificata possa essere un utile strumento impiegabile dalle realtà gestionali per cui ricorrono i requisiti per la salvaguardia in forma autonoma (in quanto piccole entità spesso caratterizzate da carenze informative), per il quarto periodo regolatorio 2024-2029 si è riscontrato un ricorso molto limitato allo schema di convergenza: solo per 5 delle circa 180 gestioni autonome¹⁰ si è fatto ricorso alla regolazione di convergenza, rinvenendosi peraltro sistematiche criticità circa la sussistenza dei relativi presupposti. Al riguardo si rammenta che con deliberazione 10 settembre 2024, 358/2024/R/idr, l’Autorità ha avviato un apposito procedimento volto a valutare i presupposti per diffidare gli Enti di governo dell’ambito ad assumere le determinazioni tariffarie di pertinenza.

Si precisa che la metodologia tariffaria applicabile in via ordinaria, ossia la regolazione per schemi (introdotta a partire dal 2014) ha portato, con riferimento a un campione di 119 gestori (che ha stabilmente adempiuto agli obblighi fissati dalla regolazione e che serve circa 47 milioni di abitanti), a risultati soddisfacenti, facendo emergere:

-
- per il quinto anno, lo svolgimento del monitoraggio, la tenuta dei registri e la comunicazione dei dati di qualità tecnica ai sensi del Titolo 8 della RQTI, nonché il raggiungimento della disponibilità ed affidabilità dei dati di misura ai sensi dell’articolo 20 della RQTI;
 - per il sesto anno, la predisposizione di un programma degli interventi redatto in coerenza con il contenuto minimo e le indicazioni metodologiche definite dall’Autorità.

¹⁰ Per 3 gestioni autonome il relativo soggetto competente ha, invece, fatto ricorso – quale regolazione applicabile – alla matrice di schemi regolatori, trasmettendo tuttavia un corredo di dati e atti che *prima facie* mostrano evidenti carenze.

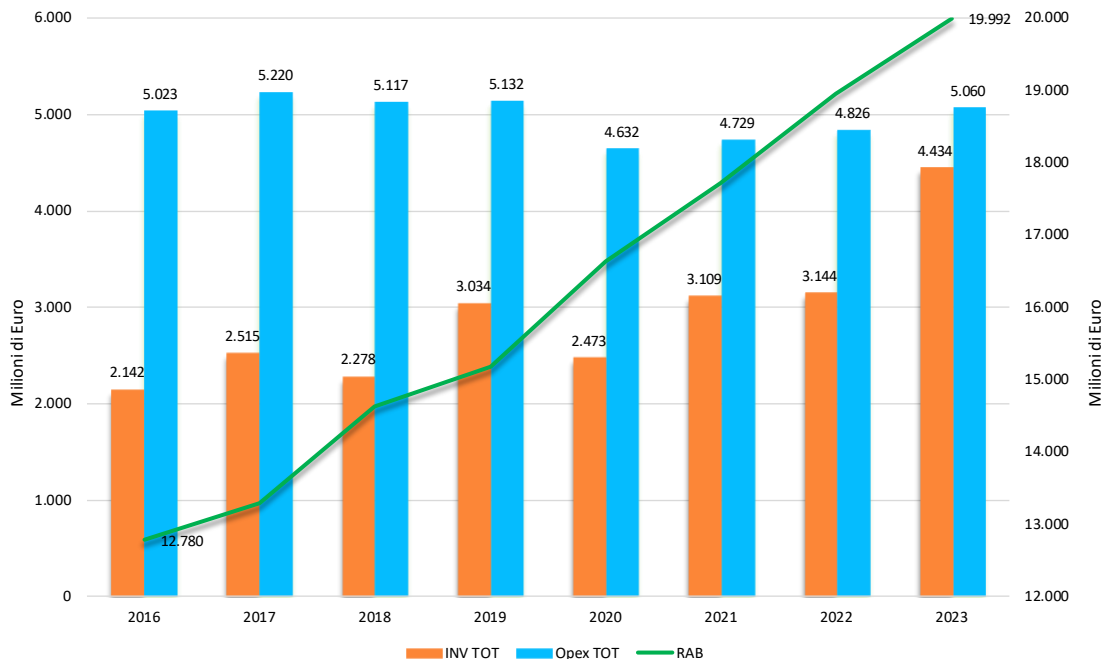
- un aumento degli investimenti previsti per l’ammodernamento delle infrastrutture e il miglioramento della qualità¹¹;
- un miglioramento nella capacità di realizzazione degli investimenti previsti, con un tasso di realizzazione della spesa programmata passato dall’82,9% del 2016 a quasi il 100% nel biennio 2020-2021, con un valore più contenuto per i gestori operanti nell’area Sud e Isole;
- un conseguente stabile incremento della *Regulatory Asset Base (RAB)* di settore;
- una stabilità della valorizzazione dei costi operativi (*Opex*) per la gestione del servizio, la cui somma complessiva risulta pari a 5,02 miliardi di euro nel 2016 e a 5,06 miliardi di euro nel 2023;
- la conseguente crescita dell’incidenza della spesa per investimenti su quella complessiva, passando dal valore di 30% nel 2016 al 47% nel 2023 (*Figura 1*);
- variazioni tariffarie annuali prevalentemente contenute al di sotto del limite di prezzo fissato dalla regolazione (risultando nel biennio 2022-2023 comunque pari, o prossime, al limite soprattutto per alcune delle gestioni interessate da un rilevante fabbisogno di investimenti rispetto al valore delle infrastrutture esistenti).

¹¹ Rispetto all’anno base (2016), dai dati tecnici disponibili sullo stato delle infrastrutture (riferiti al 2023) e da ultimo pubblicati dall’Autorità nell’ambito della Relazione annuale al Parlamento (luglio 2024), si conferma il progressivo miglioramento (evidenziato anche nelle precedenti annualità) dei valori medi nazionali di tutti i macro-indicatori definiti nella regolazione della qualità tecnica (RQTI). In particolare:

- una riduzione media delle perdite idriche lineari (indicatore M1a) pari al 11,9% e delle perdite idriche percentuali (indicatore M1b) del 4,3%;
- una riduzione media del valore del macro-indicatore “M2 - Interruzioni del servizio” pari al 25,8%;
- una riduzione dell’incidenza delle ordinanze di non potabilità (indicatore M3a), del tasso di campioni non conformi (indicatore M3b) e del tasso di parametri non conformi (indicatore M3c), in media, pari rispettivamente al 77,9%, al 26,1% e al 38,2%;
- una riduzione della frequenza degli allagamenti e sversamenti da fognatura (indicatore M4a), del numero degli scaricatori di piena non adeguati alla normativa vigente (M4b) e di quelli non oggetto di controllo (indicatore M4c) in media, pari rispettivamente al 58%, 3,7% e al 77%;
- un valore della quota di fanghi di depurazione in tonnellate di sostanza secca smaltita in discarica (macro-indicatore M5), in media, pari a circa l’7,5%, in riduzione di oltre il 61,8%;
- per quanto attiene al macro-indicatore “M6 - Qualità dell’acqua depurata”, una riduzione media del valore del tasso di superamento dei limiti nei campioni di acqua reflua scaricata pari al 43,9%.

Tuttavia, al progressivo miglioramento dei valori medi nazionali di tutti i macro-indicatori definiti nella RQTI, non corrisponde una riduzione significativa delle ampie differenziazioni territoriali nei livelli di qualità dei servizi (*Water Service Divide*).

Figura 1 – Evoluzione degli investimenti e dei costi operativi relativi ai gestori che stabilmente adempiono alla regolazione



L’Autorità ravvisa, pertanto, l’opportunità di contemperare l’esigenza di tener conto delle specificità dei più piccoli contesti locali con la necessità di promuovere adeguate capacità gestionali, indispensabili per l’ammodernamento infrastrutturale del comparto e per la diffusione di adeguati livelli di qualità nei servizi, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull’intero territorio nazionale.

Relativamente alle tempistiche previste per adempiere agli obblighi regolatori, si rammenta che l’Autorità ha fissato uno specifico termine (il 30 aprile 2024, non coerente quindi con i tempi prospettati nell’AC 1133) per l’invio della proposta tariffaria per il periodo 2024-2029 da parte del soggetto competente (individuato nell’ente di governo dell’ambito), il quale è chiamato a validare i dati forniti dai gestori, ivi compresi quelli che gestiscono il servizio in forma autonoma, e a modificarli e integrarli secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio e alla creazione di una base informativa dei dati (anche di natura tecnica) completa, coerente e congrua.

L’Autorità, dunque, in linea con la *ratio* dell’AC 1056 e nell’ottica di una sempre maggiore responsabilizzazione dei soggetti territorialmente competenti, attribuisce già un ruolo di rilievo agli enti di governo dell’ambito, anche prevedendo che questi ultimi adottino gli atti di cui si compone la predisposizione tariffaria (tra cui il programma degli

interventi - di cui, dal 2020, il piano delle opere strategiche costituisce parte integrante e sostanziale - e il piano economico-finanziario), esplicitando la relazione tra identificazione degli obiettivi (di qualità tecnica e contrattuale identificati sulla base dei criteri fissati dall'Autorità), selezione degli interventi necessari e riflessi in termini di entità dei corrispettivi, nel rispetto dei criteri varati dall'Autorità medesima.