



*Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*
DIREZIONE GENERALE PER LA SALVAGUARDIA DEL TERRITORIO
E DELLE ACQUE

Divisione II - Tutela quali - quantitativa delle risorse idriche e distretti idrografici

Alla Regione Lombardia
Direzione Generale
Ambiente, energia e sviluppo sostenibile
Piazza Città di Lombardia, n. 1
20124 – Milano
ambiente@pec.regione.lombardia.it

All'Associazione Nazionale Autorità e Enti di
Ambito – ANEA
Via XX Settembre, 65bis
00187 – Roma
segreteria@associazioneanea.it

e, p.c. All'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il
Sistema Idrico – Direzione Sistemi Idrici
Via Cavour, n.5
20100 – Milano
Idrico.aeeg@pec.energia.it

All'Ufficio Legislativo
Sede

Oggetto: quesito su interpretazione art. 147, comma 2bis, del Dlgs 152/06.

Sono qui pervenute richieste di parere interpretativo in merito alla nuova disposizione di cui al comma 2bis dell'art. 147 del D.lgs. 152/2006, così come modificato dall'art. 62, comma 4, della L. 221/2015, che fa salve:

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

b) *le gestioni del servizio idrico in forma autonoma, esistenti nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico.*

Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti.

In particolare:

1. con nota del 17 marzo 2016, n. 5175, la Regione Lombardia, nel rappresentare la situazione relativa allo stato di attuazione del servizio idrico integrato nel territorio lombardo, e nell'evidenziare che il

processo di aggregazione, sebbene in atto, non è completato, come ad esempio nell'ATO di Brescia che presenta una situazione maggiormente arretrata, evidenzia che:

- A. Relativamente alla disposizione di cui alla lett.a) del comma 2bis dell'art. 147 citato:
- alcuni Comuni chiedono di poter continuare a gestire in economia il servizio, *"pur se in nessun caso è stata prevista tale eventualità ai sensi del comma 5 dell'art. 148"*;
 - in base alla disposizione di cui al comma 5 dell'art. 148 (abrogato dall'art. 186-bis della L. 191/2009, come modificato dall'art.13, comma 2, della legge n.14 del 2012) la continuazione delle gestioni in economia presuppone il verificarsi dei due criteri seguenti: che si trattasse di gestione integrata dei tre segmenti del servizio e che dovesse esserci il consenso esplicito da parte dell'Autorità d'ambito.
- In assenza di una preesistente decisione in tal senso, tali gestioni si consideravano come gestioni in economia che avrebbero dovuto adempiere *"all'obbligo di porre in disponibilità del gestore reti ed impianti per rientrare nella gestione d'ambito"*.
- B. Relativamente alla disposizione di cui alla lett.b) del comma 2bis dell'art. 147 citato:
- tale modifica normativa ha rinvigorito le resistenze di diversi Comuni a entrare nella gestione d'ambito, ha rallentato *"un percorso di miglioramento dei modelli gestionali, andando a consolidare alcune criticità"*, ha riattivato una significativa conflittualità *"che potrebbe generare anche contenziosi amministrativi"*;
 - la disposizione normativa presenta delle ambiguità interpretativa su cui si chiede un chiarimento.

Ciò premesso, la Regione Lombardia propone i seguenti quesiti:

1. lett. b) *"le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti ..."* se tale riferimento:
 - a. debba essere applicato anche a situazioni che, nel quadro legislativo precedentemente vigente, risultavano illegittime o solo a situazioni comunque legittimate (es. in base a comma 5 dell'art. 148) e che avrebbero dovuto essere superate dopo l'entrata in vigore del principio di unicità di gestione di un ATO;
 - b. *"è riferibile anche a gestioni in economia o solo a gestioni con affidamento a gestori"* che possono essere salvaguardati;
 2. Per *"gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti"* se debba farsi riferimento *"esclusivamente a situazioni in cui si verifica la gestione integrata dei tre segmenti del servizio"*;
 3. Per i criteri indicati nel comma 2bis e che devono essere contestualmente verificati:
 - a. A quale riferimento occorre ricorrere per identificare le *"fonti qualitativamente pregiate"*;
 - b. A quali parametri ci si deve riferire per definire l' *"utilizzo efficiente della risorsa"*;
 - c. Se per *"tutela del corpo idrico"* si può fare riferimento *"alla classificazione dei corpi idrici ricettori degli scarichi derivanti dal servizio di queste gestioni, considerando ammissibili solo i casi in cui tali classificazioni siano di buono stato sia per i corpi idrici superficiali che sotterranei"*.
2. Con nota del 5 aprile 2015, n. 122, l'Associazione nazionale degli enti di governo d'ambito (ANEA), su sollecito di un proprio associato, ha trasmesso a questo Ministero un quesito riguardante la corretta interpretazione della disposizione in argomento al fine di acquisire un parere terzo per darne diffusione ai propri associati. Il quesito dell'ANEA ricalca in parte le questioni già sollevate dalla Regione Lombardia, in particolare viene chiesto:

1. Cosa si intende per:
 - a) Gestioni del servizio idrico, ovvero se si debbano considerare le sole gestioni dell'intero servizio idrico integrato, come definito dall'art. 141 del D.lgs. 152/2006 o anche solo parti di esso;
 - b) Gestioni in forma autonoma, ovvero se si ritenga corretta l'applicazione analogica del limite per l'attività prevalente nell'in house providing, *"che porterebbe a prendere in considerazione unicamente le gestioni per le quali almeno l'80% del fatturato derivi da una gestione svolta direttamente dal Comune"*;

- c) Gestioni esistenti, ovvero “*se debba o meno prendere in considerazione le richieste relative a gestioni svolte di fatto in via diretta dai Comuni richiedenti alla data di entrata in vigore della nuova disposizione, pur in presenza di atti giuridici non conformi alla situazione di fatto.*”.

Premessa

Prima di entrare nel merito dei quesiti posti da codesta Regione, occorre esplicitare alcune considerazioni generali sul servizio idrico integrato che consentiranno di evidenziare le peculiarità dello stesso e la disciplina cui deve essere assoggettato.

1. Servizio idrico integrato - Servizio pubblico di rilevanza economica: Il servizio idrico integrato è un servizio pubblico di rilevanza economica. La giurisprudenza costituzionale, nella ben nota sent. n. 325 del 2010, ha fatto propria una definizione ben più ampia della nozione di “rilevanza economica”. Tale requisito, secondo la menzionata decisione della Corte costituzionale, sussiste ove ricorrano le seguenti condizioni: «*a) che l'immissione del servizio possa avvenire in un mercato anche solo potenziale, nel senso che (...) è condizione sufficiente che il gestore possa immettersi in un mercato ancora non esistente, ma che abbia effettive possibilità di aprirsi e di accogliere, perciò, operatori che agiscano secondo criteri di economicità; b) che l'esercizio dell'attività avvenga con metodo economico, nel senso che essa, considerata nella sua globalità, deve essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi (di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici)*». Ove si prenda in considerazione la giurisprudenza amministrativa, la sussistenza del requisito della rilevanza economica, da valutare in concreto e non solo in astratto, dipende dalla possibilità che dalla gestione del servizio si producano ricavi e come tale sia contendibile sul mercato dei servizi. Sul punto si tende ad adottare, dunque, un criterio che tiene conto delle peculiarità del caso concreto, quali l'effettiva struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la disciplina normativa del servizio (Cons. Stato, sez. VI, 18 dicembre 2012, n. 6488).

Ebbene, alla luce di un criterio così vasto, non vi è dubbio che il SII è caratterizzato da “rilevanza economica” dovendo garantire la copertura dei costi di esercizio e d'investimento attraverso gli introiti da tariffa secondo i principi comunitari “chi usa paga”, “chi inquina paga”. La rilevanza economica del servizio ne implica l'assoggettabilità alle regole della concorrenza nel rispetto degli artt. 14 e 106 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea.

2. Integrazione verticale del SII e unicità della gestione: Partendo dalla definizione stessa di servizio idrico integrato di cui all'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. Le presenti disposizioni si applicano anche agli usi industriali delle acque gestite nell'ambito del servizio idrico integrato.*” appare chiaro l'intento del Legislatore di superare la frammentazione verticale della gestione della risorsa idrica. 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 responsabilità di tutela della risorsa imponendo in capo ai gestori la responsabilità di provvedere, oltre che della 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”.

Secondo il richiamato principio “chi inquina paga”, gli utenti del servizio idrico integrato si devono far carico anche dell’onere di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici così come imposti dalla Direttiva 2000/60/CE. Pertanto, il legislatore ha ritenuto necessario e fondamentale creare livelli decisionali unici, sinergici e cooperanti, poiché la presenza di un centro decisionale unico (Ente di Governo d’ambito), nell’unità logica dell’Ambito Territoriale Ottimale intesa come unità minima di organizzazione dei servizi, consente:

- l’armonizzazione della programmazione e della pianificazione degli interventi, sia emergenziali che di medio/lungo periodo;
- il raggiungimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità del servizio attraverso l’aggregazione della domanda e dell’offerta del servizio secondo logiche imprenditoriali;
- la scelta del modello gestionale più idoneo e rispondente alle esigenze sociali, ambientali e territoriali di riferimento.

L’affidamento della gestione, nel rispetto delle regole della concorrenza, ad un unico soggetto gestore con adeguata dimensione organizzativa ed industriale capace di soddisfare le esigenze del territorio di riferimento, garantisce, o dovrebbe garantire:

- un servizio efficiente, efficace ed economico ad un prezzo conveniente grazie al conseguimento di economie di scale e maggiore produttività;
- un’adeguata gestione e sostenibilità sociale e ambientale dell’uso della risorsa;
- la capacità di rispondere agli impegni finanziari da assumere e di realizzare gli investimenti necessari e il perseguimento dell’innovazione.

Ai fini della necessaria integrazione verticale del servizio, non rileva in senso contrario la disposizione di cui all’art. 156 del citato D.lgs. 152/2006 laddove dispone che “... qualora il servizio idrico sia gestito separatamente, per effetto di particolari convenzioni e concessioni, la relativa tariffa è riscossa dal gestore del servizio di acquedotto”. Tale norma, di natura transitoria, è intesa a disciplinare quelle situazioni che, all’entrata in vigore della legge 36/94 istitutiva del servizio idrico integrato, risultano salvaguardate per effetto dell’art. 10, comma 3 della medesima L.36/94 che sanciva “Le società e le imprese consorziali concessionarie di servizi alla data di entrata in vigore della presente legge ne mantengono la gestione fino alla scadenza della relativa concessione”.

3. Affidamento del Servizio idrico integrato: per quanto riguarda le forme di gestione, con la Legge “Sblocca Italia” si è provveduto a colmare il vuoto normativo creatosi a seguito del referendum abrogativo dell’art. 23 bis del d.l. n. 112/2008, e della declaratoria di incostituzionalità dell’art. 4 del d.l. n. 138/2011. Secondo il Consiglio di Stato, sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 762, la declaratoria di incostituzionalità dell’art. 4 del d.l. n. 138/2011 ha comportato il venire meno del principio dell’eccezionalità del modello *in house* per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Così che la scelta dell’ente locale sulle modalità di organizzazione dei servizi pubblici locali, e in particolare l’opzione tra modello *in house* e ricorso al mercato, si deve basare sui consueti parametri di esercizio delle scelte discrezionali, vale a dire: valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti; individuazione del modello più efficiente ed economico; adeguata istruttoria e motivazione. In particolare, il citato art. 7, comma 1, lettera d) dello Sblocca Italia ha introdotto l’art.149 bis al d.lgs.152/2006 che, nel disciplinare l’affidamento del servizio nel rispetto del piano d’ambito di cui all’art. 149 del d.lgs. 152/2006 e del principio di unicità della gestione, rimanda all’ordinamento europeo relativamente alla forma di gestione. L’art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 precisa che l’affidamento del servizio deve avvenire in una delle forme «previste dall’ordinamento europeo», nonché nel rispetto «della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica». La disposizione conferma (codificandola in una norma di diritto positivo) l’impostazione della giurisprudenza costituzionale, identificando le forme di gestione del SII in quelle stabilite dall’Unione Europea.

Il riferimento all'“ordinamento europeo” implica che le forme di gestione del SII siano da individuare: a) nell'affidamento del servizio con procedura di evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea; b) nell'affidamento del servizio a società mista il cui socio privato sia scelto mediante procedura ad evidenza pubblica; c) nell'affidamento del servizio a soggetto interamente pubblico *in house*, purché l'affidatario disponga dei requisiti individuati dalla giurisprudenza dell'Unione Europea. Ovvero, all'affidamento *in house providing* al ricorrere dei rigorosi presupposti imposti dalla disciplina comunitaria e consolidate dalla nutrita giurisprudenza europea (“controllo analogo”, “prevalenza dell'attività” e “partecipazione pubblica”).

4. **Gestione diretta o in economia:** come visto, la normativa nazionale, coerentemente a quella europea, ha previsto come unica possibilità di gestione autonoma per il servizio idrico integrato, servizio pubblico locale a rete di rilevanza economica, quella a favore di soggetti a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione *in house*, escludendo quindi la gestione diretta o in economia.

5. **Articolo 147 comma 2bis, lett. a):** La disposizione in esame fa salve le sole gestioni in forma autonoma del servizio idrico integrato nei comuni sotto i 1000 abitanti esistenti alla data di entrata in vigore della stessa, istituite, però, ai sensi dell'ex art.148, comma 5, del d.lgs. 152/2006. Pertanto, ai fini di una corretta interpretazione occorre comprendere quali erano le condizioni imposte dal citato art. 148, comma 5, prima della sua abrogazione, affinché i Comuni montani, con popolazione sotto i mille abitanti, potessero svolgere la gestione in forma autonoma del servizio idrico integrato.

Il comma 5, dell'art. 148 del D.lgs. 152/2006 come sostituito dall'art. 2, comma 14, del D.lgs. 16 gennaio 2008, alla data di abrogazione, intervenuta con la L. 23 dicembre 2009, n. 191, come modificata dal d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, prevedeva che *"Ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso della Autorità d'ambito competente."* Ovvero, la partecipazione alla gestione unica del servizio idrico integrato era facoltativa per i Comuni montani con popolazione fino a 1000 abitanti, purché gestissero l'intero servizio idrico integrato e previo consenso dell'allora Autorità d'Ambito.

E' importante sottolineare che l'aggregazione dei comuni in ambiti territoriali voluti dal legislatore, con la L.36/1994 prima e con il D.lgs. 152/2006 dopo, aveva lo scopo fondamentale di consentire il superamento delle frammentazioni gestionali e conseguire livelli efficienti, efficaci ed economici del servizio idrico integrato, degli assetti produttivi e infrastrutturali. La deroga a tale principio, disposta dall'ultimo comma dell'abrogato art. 148, aveva lo scopo di consentire ai piccoli comuni montani con popolazione fino ai 1000 abitanti, collocati in territori con caratteristiche orografiche e morfologiche vaste e complesse, di erogare il servizio idrico alla comunità perché, in ragione proprio delle loro caratteristiche territoriali, non risultava economicamente vantaggioso e conveniente la loro adesione al SII. Ovvero, la gestione unica anche per questi comuni non garantiva l'economicità e l'efficienza del servizio così come voluto dalle leggi in materia.

Trattandosi di deroga al principio generale di unicità della gestione, le condizioni del limite demografico di 1000 abitanti, della natura di comune montano e dell'esistenza di una gestione autonoma già istituita ai sensi dell'ex art. 148, comma 5 del d.lgs. 152/2006, ovvero del necessario consenso da parte dell'allora Autorità d'Ambito, sono necessarie, tassative e imprescindibili ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma del servizio idrico integrato in essere. Peraltro, tale deroga, a norma dell'art. 14 delle preleggi, non può essere applicata oltre i casi e i tempi in essa considerati. Pertanto, possono considerarsi salvaguardate solo quelle gestioni che alla data di entrata in vigore dell'art. 147, comma 2bis, così come modificato dall'articolo 7, comma 1, lett. b), del d.l. n. 133 del 2014, abbiano tutti i requisiti di legge ed abbiano avuto, *illo tempore*, l'assenso dell'Ente di Governo d'ambito.

Ciò premesso, di seguito la risposta ai quesiti

Parere

Si chiede:

1. Art. 147, comma 2bis lett. b) “ *le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti...*” se tale riferimento:
 - a. debba essere applicato anche a situazioni che nel quadro legislativo vigente risultavano illegittime o solo a situazioni comunque legittimate (es. in base a comma 5 dell’art. 148) e che avrebbero dovuto essere superate dopo l’entrata in vigore del principio di unicità di gestione di un ATO;
 - b. “*è riferibile anche a gestioni in economia o solo a gestioni con affidamento a gestori*” che possono essere salvaguardati;

a questi, per omogeneità di argomenti, si aggiungono i quesiti presentati da ANEA, relativi al concetto di gestioni del SII, a gestioni in forma autonoma e a gestioni esistenti.

Ai fini della risposta ai quesiti in questione, è necessario premettere le peculiarità che distinguono le due tipologie di deroga all’unicità della gestione previste dall’art. 147, comma 2bis del D.lgs. 152/2006.

La prima, disciplinata dalla **lettera a)** è una disposizione che «*attiene alla tutela dell’ambiente, con prevalenza rispetto alla materia dei servizi pubblici locali, perché giustifica la possibilità di deroghe all’unicità della gestione del servizio sul piano soggettivo, in ragione dell’elemento tipicamente ambientale costituito dalla peculiarità idrica delle zone comprese nei territori delle comunità montane*», per cui è possibile che «*i Comuni minori appartenenti alle comunità montane possono non partecipare alla gestione unica del servizio idrico integrato, e cioè che la gestione del servizio sia operata direttamente da parte dell’amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico controllata dallo stesso Comune*» (sentenza C. Costituzionale n. 246 del 2009) e che fa salve le gestioni dei comuni montani sotto i 1000 abitanti già salvaguardate a norma dell’art. 148, comma 5 del D.lgs. 152/2006.

La seconda, disciplinata dalla **lett. b)**, riconducibile anch’essa alla tutela ambientale, pone limiti tassativi e simultanei che devono essere verificati all’entrata in vigore della nuova disposizione e contestualizzati nel quadro amministrativo di riferimento così come disciplinato dalle norme vigenti. Si ricorda, infatti, che il nuovo quadro normativo di riferimento, così come modificato dallo Sblocca Italia e nello specifico dall’art. 149bis del d.lgs. 152/2006, riconosce al servizio idrico integrato la rilevanza economica e, ai fini dell’affidamento, sancisce il ricorso alle forme di gestione previste dall’ordinamento europeo (ovvero gara, società mista, in house).

Quindi, con riferimento al primo quesito:

- data la rilevanza economica del servizio idrico integrato, sono da escludere a priori tutte le gestioni in economia per comuni che, sebbene abbiano tutti i requisiti della norma, superano il limite demografico di cui alla lettera a);
- parimenti sono da escludere tutte le gestioni che siano intervenute in costanza di individuazione, costituzione e operatività dell’Ente di Governo d’ambito (o delle ex Autorità d’ambito) e individuazione e affidamento a regime al gestore unico ai sensi di legge.

Infatti, come noto, dall’entrata in vigore della L.36/94 le originarie competenze in materia di gestione delle risorse idriche e, in particolare, quelle relative al servizio idrico integrato sono state trasferite dai singoli Comuni agli Enti di Governo d’ambito (allora autorità d’ambito), alla quale essi avrebbero dovuto, come disciplinato anche all’attualità, obbligatoriamente partecipare. In presenza dell’Ente di Governo d’ambito (ex Autorità d’ambito) e nei casi di individuazione del gestore unico e affidamento del servizio, il comune non avrebbe avuto titolo

a provvedere in proprio all'affidamento o alla gestione diretta del SII essendo spoglio delle competenze in materia e dovendo obbligatoriamente aderire alla gestione.

Tuttavia, non può negarsi il fatto che in molte Regioni tali Autorità non furono istituite o che, sebbene istituite e nelle more della loro esistenza prima dell'entrata in vigore del c.d. "emendamento Calderoli" (art. 2, comma 186-bis, della Legge 23 dicembre 2009 n. 191, introdotto dall'art. 1, comma 1-quinquies della Legge 26 marzo 2010 n. 42) che ne prevede la soppressione, non ottemperarono all'individuazione del gestore unico e al relativo affidamento del SII.

Pertanto, sono da considerarsi "esistenti", in virtù della nuova disposizione di legge oggetto del presente parere, le sole gestioni in forma autonoma attuate dai Comuni attraverso l'affidamento *in house* ad enti ad essi strumentali, nel rispetto dei limiti e delle condizioni imposte dalle norme nazionali e comunitarie in materia, al fine di garantire un servizio essenziale alla cittadinanza in assenza dell'Ente di governo d'ambito o del mancato affidamento del SII al gestore unico.

2. Per "gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti" se debba farsi riferimento "esclusivamente a situazioni in cui si verifica la gestione integrata dei tre segmenti del servizio";

La risposta al quesito non può che essere positiva.

Fatti salvi gli eventuali affidamenti antecedenti all'entrata in vigore della legge 36/94 e salvaguardati a norma dell'ex articolo 10, comma 3 della medesima legge, la deroga al principio di integrazione verticale del servizio non può essere ammessa per nessun altro caso.

Il caso disciplinato dalla norma in esame, consente la deroga al principio di unicità gestionale solo se si verifica la gestione integrata del servizio, proprio in ragione del fatto che la norma in argomento prevede che siano verificate contestualmente più condizioni necessarie e imprescindibili, tra queste ci sono, in maniera complementare e indissociabile, l'approvvigionamento idrico da fonti pregiate (mediante acquedotto) e la tutela del corpo idrico (mediante la raccolta e la depurazione delle acque reflue a norma di legge). Non è pertanto possibile scindere i tre segmenti, posto che il soggetto salvaguardato deve garantire tutta la filiera dell'utilizzo dell'acqua a scopo potabile dal prelievo alla restituzione.

3. Per i criteri indicati nel comma 2bis e che devono essere contestualmente verificati:
 - a. A quale riferimento occorre ricorrere per identificare le "fonti qualitativamente pregiate";
 - b. A quali parametri ci si deve riferire per definire l' "utilizzo efficiente della risorsa";
 - c. Se per "tutela del corpo idrico" si può fare riferimento "alla classificazione dei corpi idrici ricettori degli scarichi derivanti dal servizio di queste gestioni, considerando ammissibili solo i casi in cui tali classificazioni siano di buono stato sia per i corpi idrici superficiali che sotterranei".

Ai fini dell'applicabilità del disposto del comma 2bis dell'art. 147, lett. b), verificato in via propedeutica le condizioni innanzi esplicitate, occorre accertare il ricorrere degli ulteriori e necessari presupposti indicati dalla norma e riconducibili al terzo quesito. Nel merito, si rappresenta quanto segue:

- lett. a): sono da considerarsi "fonti qualitativamente pregiate" quelle fonti, quali sorgenti o falde, caratterizzate dal possedere, sin dall'origine, requisiti di qualità tali da richiedere trattamenti di potabilizzazione di modesta entità o – in taluni casi – pressoché inesistenti, al fine di rendere l'acqua distribuita conforme ai parametri di qualità per l'uso potabile di cui al D.lgs 2 febbraio 2001, n. 31. Tali fonti sono infatti da destinare prioritariamente proprio all'uso potabile come sancito dall'art. 12 bis del T.U. 1775/1933, come modificato dall'art. 96 del D.lgs. 152/2006, che così recita "L'utilizzo di risorse prelevate da sorgenti o falde, o comunque riservate al consumo umano, può essere assentito per usi diversi da quello potabile se: a) viene garantita la condizione di equilibrio del bilancio idrico per ogni singolo fabbisogno; b) non sussistono possibilità di riutilizzo di acque reflue depurate o provenienti dalla raccolta di acque piovane, oppure, dove sussistano tali

possibilità, il riutilizzo non risulta sostenibile sotto il profilo economico; c) sussiste adeguata disponibilità delle risorse predette e vi è una accertata carenza qualitativa e quantitativa di fonti alternative di approvvigionamento.”

- Lett. b): a norma del DPCM 4 marzo 1996 recante disposizioni in materia di risorse idriche, *“L’efficienza va intesa come capacità di garantire la razionale utilizzazione delle risorse idriche e dei corpi ricettori nonché di ottimizzare l’impiego delle risorse interne.”* (punto 7.2.1 del citato DPCM). Sulla base di tale definizione si ritiene che i parametri di riferimento per verificare l’uso efficiente della risorsa idrica come inteso dalla norma in esame siano da individuarsi almeno nei livelli minimi dei servizi fissati dal citato DPCM. In particolare, sono rilevanti la dotazione idrica procapite garantita agli utenti domestici, la misurazione dei volumi erogati, la continuità del servizio, l’adeguatezza dimensionale della rete fognaria e del trattamento depurativo delle acque reflue, la minimizzazione delle perdite di rete che il citato DPCM (punto 5.5) ritiene tecnicamente accettabili nelle reti di adduzione e in quelle di distribuzione in non più del 20%.
- Lettera c): per *“tutela del corpo idrico”* si deve intendere che, al fine del mantenimento o raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici imposti dalla Direttiva 2000/60/CE, il prelievo della risorsa, proveniente da *“fonti qualitativamente pregiate”*, abbia luogo secondo modalità ed in quantitativi tali da non compromettere lo stato quali-quantitativo della risorsa, ed anzi favorirne l’ulteriore miglioramento, e le acque reflue scaricate siano conformi ai parametri imposti dalla Direttiva 91/271/CEE.
Come noto, la conformità dei livelli di raccolta e trattamento delle acque reflue urbane a norma della Direttiva 91/271/CEE rappresenta un requisito indispensabile per raggiungere gli obiettivi di qualità dei corpi idrici fissati dalla direttiva 2000/60/CE, il cui rispetto è precondizione necessaria anche in funzione della *compliance* rispetto alla Direttiva 2000/60. Non a caso la Direttiva 91/271 è individuata tra le *“misure di base”* del Piano di gestione delle acque. Tuttavia, l’insufficiente livello di raccolta e trattamento delle acque reflue continua a costituire il principale fattore di inquinamento dei corpi idrici in diverse aree del Paese, tant’è che il mancato o non corretto adeguamento di tali sistemi ha determinato, nel tempo, l’avvio di contenziosi comunitari. Infatti, numerosi sono gli agglomerati e aree sensibili (art. 5, paragrafo 4 della direttiva 91/271/CEE) ancora non conformi alle disposizioni della direttiva acque reflue urbane e altrettante sono le procedure di infrazione avviate dagli organismi comunitari (causa C 565/10, sentenza di condanna emessa il 19 luglio 2012 ex art. 258 del TFUE, e lettera di messa in mora del 10 dicembre 2015 ex art. 260 del TFUE; causa C 85/13 sentenza di condanna emessa il 10 aprile 2014; procedura d’infrazione 2014/2059, parere motivato del 26 marzo 2015).
Non da ultimo e di maggior impatto, è l’EU Pilot *“Caso Eu Pilot 7304/15/ENVI”* del gennaio 2015 avviato dalla CF nei confronti dell’Italia relativamente alla corretta attuazione della Direttiva 2000/60/CE. Con particolare riferimento al citato EU Pilot, si rappresenta che, nell’ambito del più ampio processo di valutazione dell’attuazione della direttiva 2000/60/CE e sui correlati contenuti dei primi Piani di gestione acque (PdG), la Commissione europea nel corso del 2012 e 2013 ha evidenziato specifiche criticità in merito al raggiungimento del buono stato di qualità dei corpi idrici entro le scadenze fissate dalla direttiva ed un eccessivo ricorso all’applicazione delle esenzioni, ex art. 4, ovvero al non corretto ricorso alla procedura di deroga/proroga rispetto al raggiungimento degli obiettivi ambientali della direttiva imputando alle Autorità titolate alla redazione degli stessi, e ancor più estensivamente, all’Amministrazione centrale titolare della competenza de quo e al sistema paese, quella di ricorrervi senza fornire adeguate motivazioni fondate sull’Analisi economica di cui all’art 5 della Direttiva, così come invece la stessa prescrive. Da ciò è scaturita la necessità di integrare i Piani di gestione in modo coerente rispetto alle suddette disposizioni, nonché la riserva da parte degli uffici della DG ENVI di valutare la correttezza dell’aggiornamento già contenuto nei Piani di gestione approvati in data 3 marzo u.s.,

nonché delle ulteriori integrazioni che le Autorità preposte e la scrivente Amministrazione si è impegnata a fornire.

Pertanto, 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;
- la gestione del servizio sia in grado di attuare le misure individuate nei PDG ai fini del raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale fissati dalla Direttiva 2000/60/CE, risultato di un’analisi in termini di sostenibilità ambientale, sociale ed economico-finanziaria, in coerenza con l’analisi economica richiamata agli articoli 9 e 5 della DQA e all’art 119 del D. Lgs. 152/2006, necessarie a prevenire il deterioramento qualitativo e quantitativo e a migliorare lo stato delle acque, assicurando un utilizzo sostenibile basato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili nel rispetto del principio del *Full Cost Recovery*.

Il Direttore Generale

Dr.ssa Gaia Checucci

