

RELAZIONE
665/2015/I/IDR

**RELAZIONE AI SENSI DELL'ARTICOLO 172, COMMA 3-BIS, DEL DECRETO
LEGISLATIVO 3 APRILE 2006, N. 152, RECANTE "NORME IN MATERIA
AMBIENTALE"**

28 dicembre 2015

Premessa

L'articolo 7, comma 1, lettera i), del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, ha previsto che l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico presenti, con cadenza semestrale, alle Camere, una relazione sul rispetto delle prescrizioni stabilite dal decreto legislativo n. 152/2006, recante "Norme in materia ambientale", in merito all'adempimento, da parte delle Regioni, degli enti di governo dell'ambito (EGATO) e degli enti locali, degli obblighi posti a loro carico dal legislatore. In base alla menzionata disposizione il Regolatore deve, dunque, predisporre la suddetta Relazione "entro il 31 dicembre 2014 e, negli anni successivi, entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno".

In considerazione del fatto che, al momento della promulgazione della legge di conversione, una parte delle informazioni richieste era già stata inserita nella Relazione dell'Autorità presentata in occasione della III Conferenza nazionale sulla regolazione dei servizi idrici, svoltasi il 24 novembre 2014 a Milano, e che un'altra parte delle informazioni, non ancora nella disponibilità del Regolatore, avrebbe richiesto ulteriori attività di acquisizione e di elaborazione dei dati, l'Autorità ha illustrato al Parlamento e al Governo la prima Relazione semestrale lo scorso 24 giugno nell'ambito della presentazione della Relazione Annuale sui servizi e l'attività svolta.

Con questa Relazione l'Autorità intende fornire un quadro aggiornato con alcuni approfondimenti riguardo la congruità della delimitazione degli Ambiti territoriali ottimali (ATO), la tempestività della costituzione dei relativi enti di governo, il rispetto dell'obbligo di partecipazione da parte degli enti locali, l'ottemperanza alla norma in merito all'affidamento delle infrastrutture in concessione d'uso gratuito, da parte dei medesimi, nonché l'individuazione degli enti di governo che non hanno ancora perfezionato l'iter di affidamento del servizio idrico integrato.

In relazione a tali aspetti, dunque, vengono evidenziate le evoluzioni delle situazioni segnalate come critiche nella prima Relazione, in quanto non ancora conformi al dettato normativo del richiamato decreto "Sblocca Italia", al fine di verificare l'eventuale superamento delle problematiche riscontrate.

1. QUADRO GENERALE

L'articolo 172, comma 3-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dall'articolo 7 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (decreto cd. "Sblocca Italia"), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, prevede che *"Entro il 31 dicembre 2014 e, negli anni successivi, entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico presenta alle Camere una relazione sul rispetto delle prescrizioni stabilite dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in particolare:*

- a) a carico delle regioni, per la costituzione degli enti di governo dell'ambito;*
- b) a carico degli enti di governo dell'ambito, per l'affidamento del servizio idrico integrato;*
- c) a carico degli enti locali, in relazione alla partecipazione agli enti di governo dell'ambito e in merito all'affidamento in concessione d'uso gratuito delle infrastrutture del servizio idrico integrato ai gestori affidatari del servizio."*

A tale disposizione è stata data attuazione nell'ambito della Relazione Annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta (Vol. 1) presentata al Parlamento in data 24 giugno 2015, all'interno della quale è stato prima ricostruito il quadro normativo di riferimento e, successivamente, sono stati illustrati gli esiti dell'attività di monitoraggio condotta dall'Autorità riguardo la congruità della delimitazione degli Ambiti territoriali ottimali (ATO), la tempestività della costituzione dei relativi enti di governo, il rispetto dell'obbligo di partecipazione da parte degli enti locali, l'ottemperanza alla prescrizione di affidare le infrastrutture in concessione d'uso gratuito, da parte dei medesimi, nonché l'individuazione degli enti di governo che non hanno ancora perfezionato l'iter di affidamento del servizio idrico integrato, fornendo una rappresentazione dello stato di riordino dell'assetto locale del settore.

Rimandando alla Relazione Annuale di giugno per una ricostruzione esaustiva del quadro normativa di riferimento, con la presente Relazione si provvede, dunque, all'aggiornamento delle informazioni e dei dati illustrati nel primo semestre 2015. In particolare, l'Autorità focalizza i casi in cui permangono criticità e inottemperanze al dettato normativo del decreto "Sblocca Italia", che costituiscono, di fatto, ulteriori ostacoli allo sfruttamento delle economie di scala finalizzate a massimizzare l'efficienza del servizio nel settore.

Anticipando quanto trattato più compiutamente nel prosieguo di codesta Relazione, ci si riferisce, in particolare, al mancato adempimento da parte di ben tre Regioni alle disposizioni in tema di delimitazione degli Ambiti territoriali ottimali (ATO), nonché alla permanenza di incertezze in merito alla costituzione degli enti di governo dell'ambito che, benché istituiti, non risultano ancora in alcuni casi operativi. Se in relazione alla mancata

partecipazione degli enti locali agli enti di governo dell'ambito, la situazione attuale risulta - al netto di alcune evoluzioni in corso - in miglioramento, con una sola Regione in cui si riscontrano ancora enti locali che non hanno aderito all'ente di governo, si confermano sostanzialmente simili, rispetto a quanto segnalato nella precedente Relazione, i casi di mancato affidamento del servizio idrico integrato al gestore d'ambito.

Tali situazioni di mancato adempimento al dettato della normativa di riferimento, dunque, saranno puntualmente evidenziate nei paragrafi seguenti, con le maggiori evidenze in merito alle singole criticità.

2. STATO DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE PER LA DELIMITAZIONE E LA COSTITUZIONE DEGLI ENTI DI GOVERNO DEGLI AMBITI

A seguito del monitoraggio condotto sull'evoluzione della legislazione regionale in materia di organizzazione dei servizi idrici, l'Autorità aveva evidenziato, nel corso della presentazione dell'ultima Relazione Annuale, come in cinque Regioni (Liguria, Lombardia, Veneto, Marche e Campania) si riscontrasse la ripartizione del territorio regionale in più ambiti, alcuni dei quali di dimensione inferiore al territorio delle corrispondenti province o città metropolitane, tanto da ritenere necessari ulteriori approfondimenti in ordine alla conformità al quadro normativo di riferimento.

Trascorsi sei mesi dalla riferita rappresentazione, si può rilevare quanto segue:

- 1) le criticità relative alla Regione Lombardia sono state superate, atteso che con la legge regionale 12 ottobre 2015, n. 32, è stato costituito un unico ATO, in luogo di originari due (corrispondenti ai confini della Provincia di Milano e al Comune di Milano), coincidente con i confini amministrativi della Città metropolitana di Milano;
- 2) la situazione della Regione Liguria, già segnalata come potenzialmente critica, si è ulteriormente aggravata a seguito dell'approvazione della legge regionale 23 settembre 2015, n. 17, con la quale sono stati individuati tre differenti ATO nell'ambito del territorio della provincia di Savona, ove precedentemente ne esistevano due. Proprio in ragione di tali criticità, la legge regionale *de qua* è stata impugnata dal Governo dinnanzi alla Corte costituzionale ed il relativo giudizio è ad oggi ancora pendente;

- 3) per quanto concerne, infine, la Regione Campania, è intervenuta la legge regionale 2 dicembre 2015, n. 15, che ha previsto che, ai fini dell'esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al servizio idrico integrato, l'ATO risulti coincidente con il territorio regionale e sia suddiviso in cinque *sub*-ambiti distrettuali, avviando in tal modo il superamento delle criticità correlate alla frammentazione.

Per i restanti casi segnalati nella Relazione di giugno, non si riscontrano invece elementi di novità da rilevare.

La Tav. 1 che segue riporta i casi di criticità tuttora esistenti.

TAV. 1 –Delimitazione degli ATO – situazioni di criticità

Regione Liguria ¹	
Ambito territoriale ottimale	Note su delimitazione ATO
Ato Centro - Ovest 1	Comprende 16 Comuni presenti nella Provincia di Savona.
Ato Centro - Ovest 2	Comprende 20 Comuni presenti nella Provincia di Savona.
Ato centro - Ovest 3	Comprende 27 Comuni presenti nella Provincia di Savona.
Regione Veneto	
Ambito territoriale ottimale	Note su delimitazione ATO
Ato Bacchiglione	Comprende 140 Comuni appartenenti alle Province di Padova (60), Venezia (1) e Vicenza (79).
Ato Alto Veneto	Comprende 65 Comuni della Provincia di Belluno (su un totale di 67).

¹ Gli ATO di Imperia, Genova e La Spezia comprendono i Comuni delle relative Province.

Ato Veneto Orientale	Comprende 92 Comuni (86 della Provincia di Treviso, 3 della Provincia di Venezia, 2 della Provincia di Belluno, 1 della Provincia di Vicenza).
Ato Laguna di Venezia	Comprende 36 Comuni (tra cui Venezia) estesi su due Province venete: Venezia (29) e Treviso (7).
Ato Brenta	Comprende 73 Comuni appartenenti alle Province di Padova (44), Treviso (1) e Vicenza (28).
Ato Valle del Chiampo	Comprende 13 comuni appartenenti alla Provincia di Vicenza (su un totale di 121).
Ato Veronese	Comprende 97 comuni della Provincia di Verona (su un totale di 98).
Ato Polesine	Comprende i 50 Comuni appartenenti alla Provincia di Rovigo e i Comuni di Castagnaro (VR) e Cavarzere (VE).
Regione Marche²	
Ambito territoriale ottimale	Note su delimitazione ATO
Ato Marche Centro - Ancona	Comprende 41 Comuni della Provincia di Ancona e 2 della Provincia di Macerata.
Ato Marche Centro - Macerata	Comprende 48 Comuni, di cui 42 della provincia di Macerata e 6 della Provincia di Ancona.
Ato Marche Centro Sud Fermano e Maceratese	Comprende 14 Comuni della provincia di Fermo e 13 della Provincia di Macerata.
Ato Marche Sud - Ascoli Piceno	Comprende 59 Comuni, di cui 33 presenti nella Provincia di Ascoli Piceno e 26 nella provincia di Fermo.

Fonte: Elaborazione AEEGSI.

Come precisato nella precedente Relazione, l'Autorità ritiene ancora opportuno rammentare che in alcuni casi, ai fini della delimitazione degli ATO, le Regioni hanno mostrato di prediligere criteri di natura idrografica, piuttosto che di natura amministrativa; si sono, pertanto, creati ATO che tendono a non coincidere con alcuno dei confini provinciali preesistenti. La nuova disciplina introdotta, che pone delle soglie

² L'Ato Marche Nord - Pesaro e Urbino comprende i Comuni della relativa Provincia.

dimensionali minime in corrispondenza dei confini provinciali, potrebbe pertanto essere utilmente interpretata in accordo con i parametri di carattere idrografico tuttora vigenti, cogliendo nell'ambito di questi ultimi quelli che possano indurre ad un ampliamento ulteriore degli ATO originariamente delimitati.

Appare opportuno, inoltre, precisare che anche nei casi in cui l'ATO corrisponda all'intero territorio regionale, l'Autorità intende avviare specifici controlli in ordine alla coerenza tra la decisione di affidamento per ambiti inferiori al territorio della Regione - verificando che sia, comunque, non inferiore al territorio equivalente alle Province o alle Città metropolitane - e le possibili maggiori efficienze conseguibili in base alla dimensione di scala dell'ATO stesso.

3. COSTITUZIONE DEGLI ENTI DI GOVERNO DELL'AMBITO

L'articolo 147, comma 1, del decreto legislativo n. 152/06, come modificato dal decreto "Sblocca Italia", prevede che *"I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni (...). Le regioni che non hanno individuato gli enti di governo dell'ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014"*. Decorso inutilmente tale termine, il Presidente del Consiglio dei ministri assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti e successivamente, in caso di protratta inerzia, il Consiglio dei ministri adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario.

Nella Relazione di giugno si era evidenziato come in sei Regioni (Lazio, Campania, Molise, Basilicata, Calabria e Sicilia) si riscontrassero elementi critici, tali da suggerire ulteriori approfondimenti. A distanza di sei mesi si riscontrano le problematiche rappresentate nella TAV. 2.

TAV. 2 – Costituzione enti di governo dell’Ambito – situazioni di potenziale criticità

Regione	Legge o provvedimento regionale di riferimento	Ente di governo dell’ambito	Numero di ambiti
LAZIO	L.R. n. 5/2014; Deliberazione della Giunta Regionale 28 gennaio 2014, n. 40; Delibera di Giunta 30 dicembre 2014 n. 947	Nelle more dell'approvazione della legge regionale di revisione dell'organizzazione del servizio idrico integrato, da adottarsi nel rispetto delle Linee Guida di cui alla D.G.R. n. 40/14, con provvedimento del 30 dicembre 2014, n. 947, la Giunta regionale ha dato mandato “alla competente struttura regionale di porre in essere tutti gli atti necessari a garantire il pieno rispetto di quanto previsto dal Titolo II, Parte III del D.lgs. n. 152/2006, verificando costantemente l’esatto adempimento degli enti locali agli obblighi di legge, anche al fine dell’eventuale attivazione dei poteri sostitutivi”. Con delibera della Giunta regionale n. 626 del 21.12.2012, le esistenti Autorità d'ambito costituite in convenzione erano state salvaguardate.	5
BASILICATA	L.R. n. 33/2010, art. 26 (come modificata dalla L.R. n. 26/2011)	Conferenza Interistituzionale Idrica (Convenzione obbligatoria fra le Amministrazioni comunali alla quale aderiscono gli Enti Provinciali e la Regione). Nelle more della piena operatività di tale Conferenza interistituzionale, le funzioni sono attribuite ad un Commissario nominato dal Presidente della Giunta regionale.	1

Regione	Legge o provvedimento regionale di riferimento	Ente di governo dell'ambito	Numero di ambiti
CALABRIA	L.R. 34/2010	<p>Con Delibera della Giunta regionale n. 183 del 12 giugno 2015 è stata individuato l'ente di governo dell'ATO regionale per l'organizzazione del servizio idrico integrato nell'Autorità Idrica della Calabria (A.I.C.). Si tratta di un ente pubblico non economico rappresentativo della Città Metropolitana di Reggio Calabria e di tutti i Comuni calabresi, che dovrà essere istituita con l'entrata in vigore della legge regionale di cui al disegno di legge allegato alla stessa D.G.R. 183/2015.</p> <p>Nelle more dell'entrata in vigore di tale legge, la stessa delibera stabilisce che le funzioni di ente di governo dell'ATO continuano ad essere svolte dalla Regione Calabria, ai sensi della L.R. n. 34 del 29 dicembre 2010, e sono esercitate dal Dirigente Generale del Dipartimento competente in materia di lavori pubblici e infrastrutture.</p>	1

Regione	Legge o provvedimento regionale di riferimento	Ente di governo dell'ambito	Numero di ambiti
SICILIA	L.R. 19/2015	<p>La Legge Regionale 9 gennaio 2013, n. 2, ha posto in liquidazione le vigenti Autorità d'ambito territoriale ottimale, prevedendo che la Regione proceda, con successiva legge regionale, a trasferire le funzioni delle Autorità d'Ambito ai Comuni.</p> <p>La Legge Regionale 11 agosto 2015, n. 19, ha costituito in ciascun ATO un'Assemblea Territoriale Idrica, per l'esercizio delle funzioni già attribuite alle Autorità d'ambito dall'art. 148 del decreto legislativo n. 152/2006. Ciascuna Assemblea è composta dai sindaci dei comuni ricompresi nel rispettivo ATO ed è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia amministrativa, contabile e tecnica. Non risulta che ad oggi tale assemblea sia operativa.</p>	9
CAMPANIA	L.R. 15/2015	<p>Con la legge regionale 2 dicembre 2015, n. 15, è stato istituito, quale ente di governo dell'ambito ottimale regionale, l'Ente idrico campano - EIC. La legge prevede che la Giunta regionale, entro quindici giorni, approvi con delibera lo Statuto dell'EIC. Ad oggi, tale Ente non risulta ancora operativo.</p>	1

Regione	Legge o provvedimento regionale di riferimento	Ente di governo dell'ambito	Numero di ambiti
MOLISE	Deliberazione della Giunta Regionale n. 285 del 2015	Con la delibera della Giunta regionale n. 285 del 15 giugno 2015 è stato istituito l'Ente di governo dell'ambito del Molise per il servizio idrico integrato, denominato EGAM. Con il medesimo decreto è stato approvato il disciplinare di organizzazione dell'EGAM e si è dato mandato al Presidente della Regione di nominare, con proprio decreto, un commissario straordinario, che opera nelle more della costituzione del Comitato d'ambito e fino alla nomina del Direttore dell'EGAM. Con decreto 20 luglio 2015, n. 68, il Presidente della Giunta regionale ha nominato un Commissario straordinario nelle more della costituzione del Comitato d'Ambito e fino alla nomina del Direttore dell'EGAM, al fine di assicurare il regolare svolgimento delle attività .	1

* Si rinvia alle considerazioni svolte riguardo la TAV. 1.

Fonte: Elaborazione AEEGSI.

4. PARTECIPAZIONE DEGLI ENTI LOCALI AGLI ENTI DI GOVERNO DELL'AMBITO

Nella relazione di giugno è stata fornita una rappresentazione del numero di Enti locali che non risultavano aver aderito agli enti di governo dell'ambito, pur essendovi obbligati.

La situazione attuale, in base alle recenti raccolte dati effettuate dal Ministero dell'Ambiente - al netto di situazioni in forte evoluzione in precedenza citate quali quella della Regione Molise (dove sono in atto le procedure di adesione) o caratterizzate da elementi di forte peculiarità - evidenzia che solo nella Regione Marche si riscontrerebbe ancora la presenza di enti locali (28) che non hanno aderito all'Ente di Governo dell'Ambito.

Sono, tuttavia, in corso ulteriori approfondimenti in merito ad alcune situazioni, anche oggetto di segnalazione nell'ambito della relazione trasmessa a giugno, rispetto alle quali non vi è piena coincidenza tra i dati comunicati dalle Regioni al Ministero dell'Ambiente nell'ultima raccolta dati e quelli riscontrati dall'Autorità nelle risposte trasmesse dagli Enti di Governo dell'Ambito alla richiesta di informazioni inviata in data 27 novembre 2015. L'Autorità effettuerà, pertanto, tali approfondimenti specifici e, laddove questi dovessero evidenziare ulteriori casi critici, ne informerà i soggetti preposti, anche ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi.

5. AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Il decreto "Sblocca Italia", intervenendo sull'articolo 172 del decreto legislativo n. 152/06, ha disciplinato la procedura da seguire, in sede di prima applicazione, tenuto conto delle gestioni esistenti, per garantire il conseguimento del principio di unicità della gestione, imponendo anche, per gli enti d'ambito che non avessero già provveduto, l'obbligo di adottare il Piano d'Ambito, di scegliere la forma di gestione e di disporre l'affidamento al gestore unico d'ambito entro il 30 settembre 2015.

In tale contesto il medesimo decreto legge ha, tra l'altro, chiarito e precisato che *"Al fine di garantire il rispetto del principio di unicità della gestione all'interno dell'ambito territoriale ottimale, il gestore del servizio idrico integrato subentra (...) agli ulteriori soggetti operanti all'interno del medesimo ambito territoriale"*³, confermando ed esplicitando così l'avvenuta cessazione *ex lege* delle gestioni diverse dall'affidatario del servizio idrico integrato per l'ambito⁴ con la sola eccezione delle c.d. gestioni salvaguardate, che proseguono ad espletare il servizio fino alla scadenza naturale del proprio contratto.

A tale proposito, nella Relazione di giugno, erano stati individuati 15 ATO per i quali l'ente di governo dell'ambito non aveva ancora provveduto all'affidamento del servizio

Al momento in cui è stata redatta la presente Relazione, risulta che si sia proceduto all'affidamento del servizio negli ambiti di Como e Varese (in cui tuttavia appare potenzialmente critico il livello - ancora basso - di effettiva adesione da parte dei Comuni al gestore unico).

³ Articolo 172, comma 2, del decreto legislativo n. 152/06.

⁴ Cessazione *ex lege*, comunque, già verificatasi al 31 dicembre 2010, in forza dell'articolo 23 bis, comma 8, lettera e), del decreto legge n. 112/08.

Riguardo l'ambito di Brescia, l'ente di governo dell'ambito, il 19 ottobre 2015, ha deliberato il modello gestionale che prevede l'opzione della società mista, obiettivo da raggiungere attraverso due diverse fasi: 1) aggregazione in un unico soggetto pubblico di tutte le gestioni pubbliche attualmente fortemente frammentate; 2) predisposizione di una gara a doppio oggetto per la gestione unitaria dell'ATO e la scelta del socio privato.

Per quanto concerne l'ambito di Rieti, risulta che in data 15 settembre 2015 sia stato sottoscritto l'atto costitutivo della società di gestione *in house* "Acqua Pubblica Sabina" da parte di 48 comuni oltre la Provincia di Rieti (22 comuni ricadenti nell'ambito non hanno invece aderito, ad oggi, al gestore).

Con la successiva decisione n. 9 del 11 dicembre 2015, la Conferenza dei Sindaci ha quindi deliberato di affidare il servizio idrico integrato alla citata società *in house* per 30 anni, con decorrenza 1 gennaio 2016 (è previsto un periodo di gestione cd "virtuale" della durata di 24 mesi). E' infine previsto che la sottoscrizione della Convenzione di Gestione tra l'ente di governo dell'ambito e la società avvenga entro il 29 dicembre p.v.

I casi di mancato affidamento ai sensi delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 152/06 appaiono dunque, ad oggi, quelli riportati nella Tav. 3.

TAV. 3 – Casi di mancato affidamento del SII al gestore d’ambito in conformità alle disposizioni del d.lgs. 152/06

Regione	ATO
Valle d’Aosta	ATO unico regionale
Lombardia	ATO Provincia di Brescia ⁵
Liguria	ATO Centro – Ovest 1 (Savonese)
	ATO Centro - Ovest 2 (Savonese)
	Ato Centro - Ovest 3 (Savonese)
Lazio	ATO 3 Lazio Centrale – Rieti ⁶
Campania	ATO Unico regionale
Molise	ATO Unico Regionale
Calabria	ATO Unico Regionale
Sicilia	ATO 1 Palermo
	ATO 3 Messina
	ATO 4 Ragusa
	ATO 7 Trapani

Fonte: Elaborazione AEEGSI.

⁵ Si vedano le osservazioni formulate al par. 5 circa lo stato di avanzamento della procedura di affidamento.

⁶ Si vedano le osservazioni formulate al par. 5 circa lo stato di avanzamento della procedura di affidamento.

Si segnala, infine, che, anche in relazione ai casi di affidamento conforme al decreto legislativo n. 152/06, la raccolta dati da ultimo effettuata dall'Autorità ha confermato la diffusa permanenza di porzioni di territorio che, per uno o più servizi, non sono ancora serviti dal gestore affidatario, in ragione della presenza di gestori salvaguardati o di resilienti gestioni in economia che non hanno ancora consegnato gli impianti, rispetto ai quali si rendono necessari ulteriori approfondimenti.