



**European Water Utility Management**  
**Promoting Innovation within the Water Industry and spreading knowledge**  
**on relevant and cutting edge water utility issues**

**Pisa, 20 marzo 2015**

# La normativa italiana sul settore idrico

Pietro Milazzo  
*pietro.milazzo@unipi.it*



# Le riforme in materia di acque del periodo 1989/1994



# La situazione italiana

- Valori elevati dei prelievi idrici medi annui per abitante
- Usi agricoli intensi
- Elevata dispersione di rete
- Consumo elevato per usi civili
- Disponibilità diversa nelle varie aree del territorio nazionale

# Legge 183/1989: i «bacini idrografici»

- I bacini idrografici sono considerati come sistemi unitari e ambiti ottimali per le azioni di difesa del suolo e del sottosuolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico e la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi, indipendentemente dalle suddivisioni amministrative.
- Bacino idrografico come “unità fisica inscindibile” su cui operare con azioni finalizzate alla tutela, difesa e valorizzazione delle risorse esistenti.
- Strumento per la risoluzione di problemi di competenze e per una razionale ed unitaria pianificazione e programmazione fisico ambientale e socio-economica.
- Ambito fisico di pianificazione che supera le frammentazioni finora prodotte dall’adozione di aree di riferimento aventi confini esclusivamente amministrativi.

# Le «autorità di bacino»

- Obiettivi: superare le frammentazioni di competenza e istituzionali che non consentono una pianificazione unitaria e integrata.
- L'Autorità è il luogo di intesa e concertazione delle scelte di pianificazione tra le istituzioni interessate alla difesa e tutela, uso e governo delle risorse del sistema territoriale in linea con lo sviluppo sostenibile sociale, economico e ambientale.
- Comitato istituzionale (componenti statali e regionali)

## ➤ 7 bacini di rilievo nazionale :

- Autorità di bacino dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta-Bacchiglione;
- Autorità di bacino del fiume Adige;
- Autorità di bacino del fiume Po;
- Autorità di bacino del fiume Arno;
- Autorità di bacino del fiume Tevere;
- Autorità di bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno ;
- Autorità di bacino del fiume Serchio.

## ➤ 13 bacini di rilievo interregionale (individuati dalla stessa legge 183)

## ➤ 17 bacini di rilievo regionale (individuati dalle regioni)

# Il piano di bacino – contenuti/ 1

- il quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali, nonché dei vincoli,
- l'individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause;
- le direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli;
- l'indicazione delle **opere necessarie**, distinte in funzione dei pericoli di inondazione e della gravità ed estensione del dissesto; del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale, nonché del tempo necessario per assicurare l'efficacia degli interventi;
- **la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche**, agrarie, forestali ed estrattive;
- l'individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico – agrarie ed idraulico – forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e di consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente;

# Il piano di bacino – contenuti/2

- le opere di protezione, consolidamento e sistemazione dei litorali marini che sottendono il bacino idrografico;
- **la valutazione preventiva, anche al fine di scegliere tra ipotesi di governo e gestione fra loro diverse, del rapporto costi – benefici, dell’impatto ambientale e delle risorse finanziarie per i principali interventi previsti;**
- la normativa e gli interventi rivolti a regolare l’estrazione dei materiali litoidi dal demanio fluviale, lacuale e marittimo;
- l’indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell’ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici;
- le prescrizioni contro l’inquinamento del suolo ed il versamento nel terreno di discariche di rifiuti civili ed industriali;
- il piano delle possibili utilizzazioni future sia per le derivazioni che per altri scopi, distinte per tipologie d’impiego e secondo le quantità;



# La gestione del servizio: i problemi che affronta la riforma del 1994

- Fino alla metà degli anni '90 la gestione dei servizi idrici era assegnata ai Comuni che la svolgevano:
  - In economia
  - Tramite concessione ad aziende pubbliche
  - (più raramente) tramite concessione ad aziende private
- Numerosità e dimensioni medie contenute delle gestioni – frammentazione
- Incapacità di raggiungere livelli adeguati di efficienza economica e di standard di servizio
- Investimenti affidati a risorse pubbliche (in via di contrazione)
- Know-how limitato per la progettazione e la realizzazione delle infrastrutture
- Sistema tariffario che non consentiva la copertura dei costi di gestione (perdite sistematiche a carico della fiscalità generale)

# La riforma del 1994 (legge n. 36 – «Galli») e il D. lgs. 152/2006

- Riforma del comparto attraverso l'applicazione di un regime «industriale» finalizzato al recupero dell'efficienza nella gestione delle risorse idriche
- Integrazione orizzontale su un'area sufficiente per realizzare economie di scala e integrazione verticale tra le componenti della filiera, sotto la supervisione di un regolatore
- Aspetti qualificanti:
  - *Individuazione dei bacini idrografici (ATO)*
  - *Separazione fra attività di indirizzo e controllo attribuita ad un regolatore locale (le AATO) e quella gestionale, affidata ad un unico soggetto selezionato con il meccanismo competitivo*
  - *Regime tariffario modellato su una piena copertura dei costi variabili e fissi*

# Il Servizio idrico integrato

- 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 (art.141 d.lgs.152/2006)

# Il ruolo degli enti substatuali nella legge «Galli»

- Regioni:
  - emanazione di una legge attuativa contenente la delimitazione degli ATO
  - Redazione di uno schema di convenzione che regoli i rapporti con il gestore
- Comuni e Province
  - Partecipano all'AATO
- La AATO
  - Adotta il **piano di ambito**
  - **Affida il servizio** (unitario)

- Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche istituita dalla Legge n. 77 del 24 giugno 2009. Ha la funzione di garantire l'osservanza dei principi della legge di riforma dei servizi idrici. In particolare, rientrano tra i suoi compiti:
  - la predisposizione del metodo tariffario, da trasmettere al Ministro che lo adotta con proprio decreto;
  - la verifica della corretta redazione dei piani d'ambito, con espressione di osservazioni, rilievi e prescrizioni;
  - la predisposizione di una o più convenzioni tipo per l'affidamento del servizio;
  - l'emanazione di direttive per la trasparenza della contabilità;
  - la definizione dei livelli minimi di qualità dei servizi;
  - il controllo delle modalità di erogazione dei servizi;
  - la tutela e la garanzia dei diritti degli utenti;
  - - la predisposizione di rapporti periodici sullo stato di organizzazione dei servizi.

# Il piano di ambito

- Ricognizione delle infrastrutture esistenti
- Caratteristiche del territorio e della domanda
- Predisposizione di un programma di investimento
- Piano economico-finanziario
- Profilo tariffario
- Scelta del modello organizzativo da adottare
- Individuazione del livello di servizio da garantire

# La attuazione della riforma (1995/2002)

- Creazione di 91 ATO sul territorio nazionale
- Criteri eterogenei (non sempre rispettosi della formula ATO=bacino o sub-bacino idrografico)
  - Unica ATO regionale (VdA, Molise e Basilicata, ma anche Puglia e Sardegna)
  - ATO coincidenti con i confini provinciali (Lombardia, Emilia-Romagna, ecc.)
  - ATO misti (alcuni coincidenti con le province, altri no: Piemonte, Veneto)
  - ATO esclusivamente interprovinciali (Toscana, Lazio, Campania)

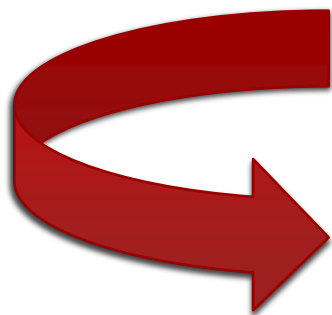
# La tariffa secondo il «metodo normalizzato»

- decreto del Ministero dei lavori pubblici del 1 agosto 1996
  - L'AATO determina la tariffa di riferimento sulla base del piano economico-finanziario di ambito e la sottopone a revisione ogni tre anni.
  - La tariffa di riferimento prevede tre componenti di costo: (i) i costi operativi, (ii) gli ammortamenti e (iii) la remunerazione del capitale investito.
  - La somma dei costi può crescere ad un tasso non superiore all'inflazione programmata più un parametro K, ovvero il *pricecap*.
  - Sulla base della tariffa di riferimento e della media ponderata delle tariffe delle gestioni preesistenti (tariffa media ponderata), l'AATO e il gestore affidatario contrattano una tariffa reale media.
  - I costi operativi possono essere superiori a quelli modellati ma lo scostamento non può superare il 30 per cento. In tal caso, però, verrà richiesto ogni anno un miglioramento dei costi, tanto maggiore quanto più elevato era lo scostamento iniziale (coefficiente di miglioramento dell'efficienza)



# Problemi nell'attuazione della riforma

- Ritardi nella costituzione delle AATO e nella predisposizione dei piani di ambito
- Mancata predisposizione di una convenzione o di un disciplinare-tipo regionale
- I piani d'ambito hanno spesso descritto in modo insufficiente la rete
- Inidoneità a definire il piano degli investimenti e la misura tariffaria
- Preservazione dei gestori locali



# La attuazione della direttiva 2000/60/CE



# La suddivisione del territorio in distretti idrografici

- La direttiva 2000/60/CE è stata recepita in Italia attraverso il decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152.
- Art. 64:
- Ripartizione del territorio nazionale in 8 distretti idrografici
- Previsione per ogni distretto della redazione di un piano di gestione, attribuendone la competenza alle Autorità di distretto idrografico.
  - Fino alla loro istituzione, la funzione è stata svolta dalle autorità di bacino nazionale

# Distretti idrografici e ATO

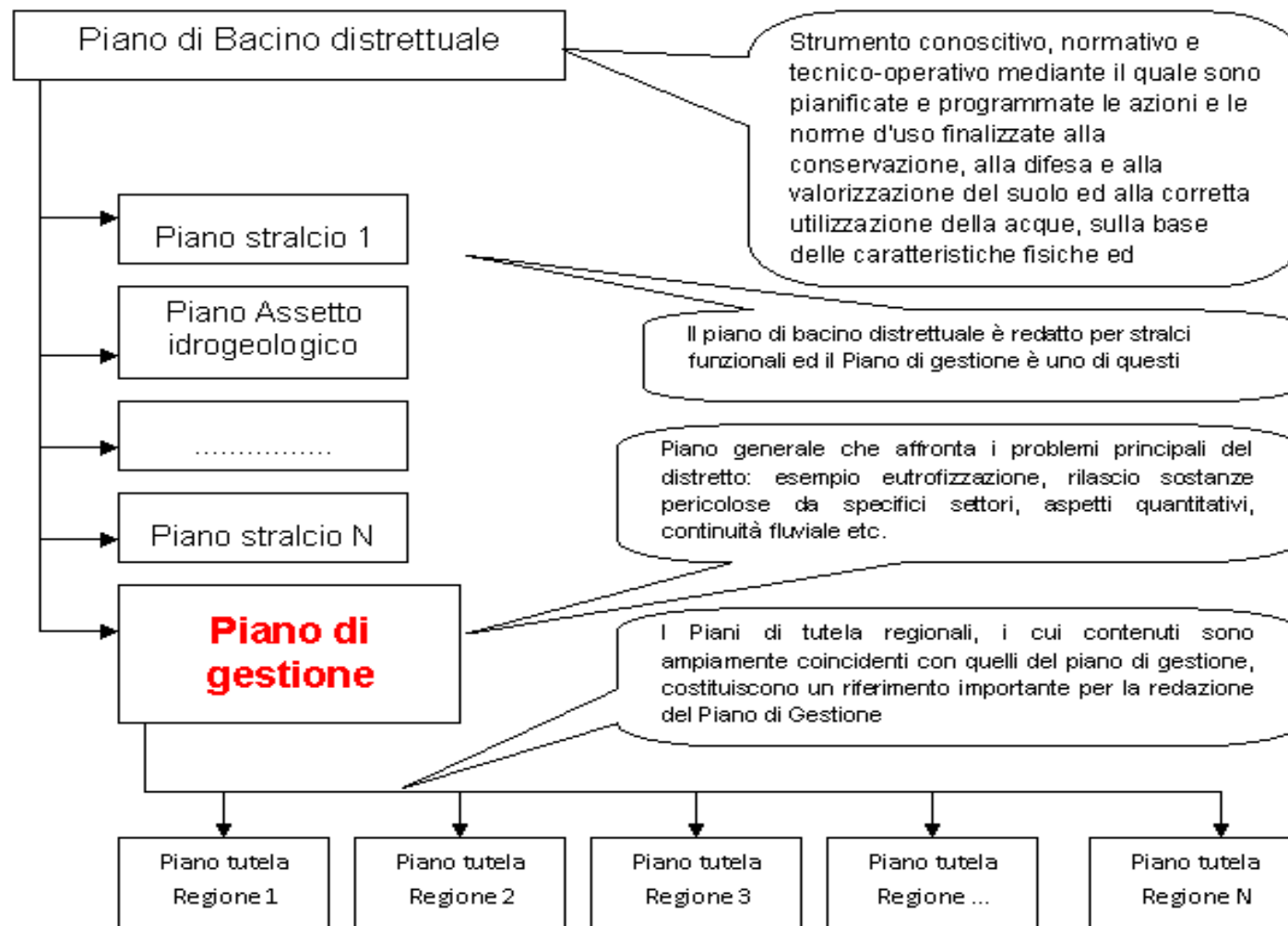
I bacini idrografici sono molto più ampi degli Ato



Nella cartina a sinistra è indicato l'accorpamento in distretti idrografici previsto dalla legge 152/2006. Una suddivisione più coerente con la struttura del territorio. Nella cartina a destra, invece, gli "innumerevoli" Ato che coincidono con le province. Una suddivisione "amministrativa".

Elaborazione da "Atlante tematico delle Acque d'Italia", di Maria Gemma Grillotti di Giacomo, ed. Brigati

# I meccanismi di pianificazione



# Le riforme più recenti



# Decreto «Salva Italia» (art. 21 DL 201/11 conv. in l. 214/119)

- Con riguardo all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua (già ComViRi), sono trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, che vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481
- Passaggio del settore da una regolazione prevalentemente demandata alle convenzioni di gestione, stipulate a livello locale, ad **una regolazione imperniata sulle disposizioni introdotte da un regolatore indipendente di carattere nazionale.**

# Le funzioni della Autorità (DPCM 12 luglio 2012)/1

- Definisce **i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del SII**, per ogni singolo gestore, e vigila sulle modalità di erogazione del servizio stesso; a tal fine,
  - prevede premialità e penalità,
  - esercita poteri di acquisizione di documenti, accesso e ispezione,
  - irroga, in caso di inosservanza, in tutto o in parte, sanzioni amministrative pecuniarie e, in caso di reiterazione delle violazioni, qualora ciò non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti,
  - propone al soggetto affidante la sospensione o la cessazione dell'affidamento;
  - determina altresì obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti in caso di violazione dei medesimi provvedimenti.
  
- Resta ferma **la facoltà in capo agli enti affidanti di prevedere nei contratti di servizio livelli minimi ed obiettivi migliorativi** rispetto a quelli previsti dall'Autorità che ne tiene conto ai fini della definizione della tariffa.



# Le funzioni della Autorità (DPCM 12 luglio 2012)/2

- Predisporre una o più convenzioni tipo per la regolazione dei rapporti tra autorità competenti all'affidamento del servizio e soggetti gestori;
- definisce le componenti di costo - inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione - per la determinazione della tariffa del SII
- predisporre e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del SII, sulla base del riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori, prevedendo forme di tutela per le categorie di utenza in condizioni economico sociali disagiate individuate dalla legge
- verifica la corretta redazione del piano d'ambito, esprimendo osservazioni, rilievi e impartendo, a pena d'inefficacia, prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le autorità competenti e i gestori del SII
- approva le tariffe del SII, proposte dal soggetto competente sulla base del piano di ambito, impartendo, a pena d'inefficacia, prescrizioni.

# I SII come Servizio pubblico locale

- Riforme continue dal 1990 in poi
- Referendum giugno 2011
  - Abrogazione disciplina limitatrice del ricorso all'in house providing nei SPL
  - Con il secondo quesito, è stato parzialmente abrogato l'art. 154, comma 1, del d.lgs. 152/06 nella parte in cui includeva, tra i criteri per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, l'*“adeguatezza della remunerazione del capitale investito”*;
  - l'art. 154, comma 1, del d.lgs. 152/2006, prevede quindi che: *“La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo”*

# Corte cost. n. 199/2012

- Viene meno gran parte della normativa generale sull'affidamento e la gestione dei SPL a rilevanza economica (art. 4 d.l. 138/11, conv. con l. 148/11).
- l'art. 4 d.l. 138/11 aveva aggiunto a livello nazionale condizioni per l'in house più restrittive rispetto a quelle Ue, così riducendo drasticamente (oltre quanto necessario per il rispetto degli obblighi comunitari) le possibilità di affidamento diretto.
  - Ciò che la consultazione referendaria del 2011 aveva inteso escludere abrogando l'art. 23bis d.l. 112/08 (il quale lasciava qualche margine in più per l'opzione in house rispetto all'art. 4).
- Contrasto con l'art. 75 Cost. per il fatto di riproporre norme di forte liberalizzazione e privatizzazione, analoghe a quelle dell'art. 23bis d.l. 112/08, dichiarato abrogato (referendum 2011) solo 23 giorni prima dell'emanazione del d.l. 138/11.

➤ Sent. 199/2012

➤ Il Diritto dell'Ue consente:

- la gestione diretta di un SP da parte degli EELL se l'applicazione delle regole di concorrenza (esternalizzazione con gara) ostacola, in diritto o in fatto, la specifica missione del servizio (art. 106 TFUE);
- l'affidamento diretto (senza gara) di un SP a un soggetto terzo (una società) alle condizioni previste per l'in house providing dallo stesso diritto Ue.

- Se l'Ente locale affida all'esterno un SPL, il diritto Ue offre quali possibilità:
  - affidamento a un privato scelto con gara;
  - affidamento a società miste previa gara a doppio oggetto (per scegliere il privato con cui costituire la società cui viene affidato il servizio);
  - affidamento diretto in house (alle condizioni di cui sopra)

- Conseguenze della sent. 199/2012
  - Cancellando l'art. 4, come accaduto con l'abrogazione referendaria dell'art. 23bis, la materia rimane regolata dal diritto dell'UE
  - Secondo la Corte, infatti, dall'abrogazione della disciplina interna sui SPL consegue l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria [...] relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica (sent. 24/11, par. 4.2.2).

# L'assetto dopo la sent. 199/2012

- Disciplina di riferimento sull'affidamento e la gestione dei SPL:
  - le norme generali dell'Ue, specie quelle in tema di concorrenza e aiuti di stato (i trattati, ed in particolare gli artt. 14 e 106; le fonti secondarie; le sentenze; gli atti di c.d. soft law);
  - l'art. 3bis d.l. 138/11, conv. con l. 148/11
    - (organizzazione dei SPL a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza dei servizi)
  - le norme settoriali dei vari servizi (TPL, energia elettrica, gas, rifiuti, e altri servizi di interesse generale, economico e non).

# Legge finanziaria 2010 – soppressione AATO

- Art. 2, legge 23 dicembre 2009, n. 191
- Finalità di contrazione della spesa pubblica
- Soppressione dei consorzi fra EELL e delle AATO
- Riconoscimento alle Regioni del potere di attribuire le funzioni già esercitate dalle AATO , nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.



# Decreto «Sblocca Italia» – art. 7 DL 133/2014

- Rafforzamento del processo di riforma degli ATTO (con la previsione del potere sostitutivo in caso di inadempienza)
- Partecipazione obbligatorio degli EELL agli enti di governo d'ambito
- Trasferimento delle competenze degli EELL in materia idrica agli enti di governo d'ambito
- Principio di unicità della gestione
- Scelta della forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo
  - L'affidamento diretto può avvenire a favore di società in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, partecipate esclusivamente e direttamente da enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale.

- Le procedure di gara per l'affidamento del servizio includono **appositi capitolati** con la puntuale indicazione delle opere che il gestore incaricato deve realizzare durante la gestione del servizio
- Il rapporto tra l'ente di governo dell'ambito ed il soggetto gestore del servizio idrico integrato è regolato da una convenzione predisposta dall'ente di governo dell'ambito sulla base delle **convenzioni tipo**, con relativi disciplinari, adottate dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico
- Strumenti per assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione: (i) Disciplina delle conseguenze in caso di cessazione anticipata dell'affidamento; (ii) Criteri e modalità per la valutazione del valore residuo degli investimenti realizzati dal gestore uscente