

DELIBERAZIONE 14 FEBBRAIO 2023
51/2023/R/IDR

AVVIO DI PROCEDIMENTO PER LA DEFINIZIONE DI SCHEMI TIPO DI BANDO DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO, IN COERENZA CON QUANTO PREVISTO DALL’ARTICOLO 7, COMMA 2, DEL D.LGS. 201/22

**L’AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE**

Nella 1238^a riunione del 14 febbraio 2023

VISTI:

- la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque;
- la direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione (di seguito: direttiva 2014/23/UE);
- la direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE;
- la decisione di esecuzione del Consiglio europeo del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia (di seguito: PNRR);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità” (di seguito: legge 481/95);
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244, avente ad oggetto “Regolamento recante disciplina delle procedure istruttorie dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas, a norma dell’articolo 2, comma 24, lettera a), della legge 14 novembre 1995, n. 481”;
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale” (di seguito: d.lgs. 152/06);
- il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148 (di seguito: decreto-legge 138/11);
- il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”, come convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: decreto-legge 201/11) e, in particolare, l’articolo 21;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012 (di seguito: d.P.C.M. 20 luglio 2012), recante “Individuazione delle funzioni dell’Autorità per l’energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai

- sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge del 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214”;
- il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante “Codice dei contratti pubblici” (di seguito: d.lgs. 50/16);
 - il “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”, trasmesso dal Governo italiano alla Commissione europea il 5 maggio 2021;
 - il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose” (di seguito: decreto-legge 152/21);
 - la legge 21 giugno 2022, n. 78, recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici” (di seguito: legge 78/22);
 - la legge 5 agosto 2022, n. 118, recante “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021” (di seguito: legge 118/22);
 - il decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, recante “Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali” (di seguito decreto-legge 115/22);
 - il decreto-legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” (di seguito: d.lgs. 201/22);
 - lo schema di decreto legislativo recante “Codice dei contratti pubblici” approvato, in esame preliminare, con deliberazione del Consiglio dei ministri, nella riunione del 16 dicembre 2022;
 - la deliberazione dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità), 23 dicembre 2014, 649/2014/A, recante “Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità (...)”;
 - la deliberazione dell’Autorità 23 dicembre 2015, 655/2015/R/IDR (di seguito: deliberazione 655/2015/R/IDR) e il relativo Allegato A, recante “Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQSII)”, come successivamente modificato e integrato;
 - la deliberazione dell’Autorità 23 dicembre 2015, 656/2015/R/IDR, recante “Convenzione tipo per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio idrico integrato” (di seguito: deliberazione 656/2015/R/IDR);
 - la deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 2017, 917/2017/R/IDR (di seguito: deliberazione 917/2017/R/IDR) e il relativo Allegato A, recante “Regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQTI)”;
 - la deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 2019, 580/2019/R/IDR (di seguito: deliberazione 580/2019/R/IDR) e il relativo Allegato A, recante “Metodo tariffario idrico 2020-2023 MTI-3. Schemi regolatori”, come successivamente aggiornato con deliberazione 30 dicembre 2021, 639/2021/R/IDR, recante “Criteri per l’aggiornamento biennale (2022-2023) delle predisposizioni tariffarie del servizio idrico integrato”;
 - il parere dell’Autorità 29 novembre 2022, 647/2022/I/COM, sullo “schema di decreto legislativo recante riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ai sensi dell’articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118”.

CONSIDERATO CHE:

- l'articolo 1, comma 1, della legge 481/95, prevede che l'Autorità debba perseguire, nello svolgimento delle proprie funzioni, *“la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, (...) nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori (...)”*;
- l'articolo 21, commi 13 e 19, del decreto-legge 201/11 ha trasferito all'Autorità *“le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici”*, all'uopo precisando che tali funzioni *“vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481”*;
- l'articolo 3, comma 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012, specificando le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici trasferite all'Autorità, precisa, tra l'altro, che la medesima Autorità:
 - *“definisce i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali (...)”* (lettera a);
 - *“predispone, ai sensi dell'art. 151 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, una o più convenzioni tipo per la regolazione dei rapporti tra autorità competenti all'affidamento del servizio e soggetti gestori”* (lettera b);
 - *“definisce le componenti di costo - inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione - per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato (...)”* (lettera c);
 - *“predispone e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (...), sulla base del riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori (...)”* (lettera d).

CONSIDERATO CHE:

- in materia di affidamento del servizio idrico integrato, il d.lgs. 152/06 prevede:
 - 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”*, con la precisazione che *“il soggetto affidatario gestisce il servizio idrico integrato su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale”* e che *“al fine di ottenere un'offerta più conveniente e completa (...), 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”;*
- all’articolo 147, comma 2-bis, talune deroghe 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 alcune misure per il *“rafforza[mento del] processo di industrializzazione del settore ([al fine di favorire] la costituzione di operatori integrati, pubblici o privati, con l’obiettivo di realizzare economie di scala e garantire una gestione efficiente degli investimenti e delle operazioni) e ridurre il divario esistente (water service divide) tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno”*, previsto tra le *“Riforme”* del PNRR. Il riferimento, in particolare, è:
 - alla previsione di cui all’articolo 22, comma 1-*quinq*ues, del decreto-legge 152/21, che 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 citato comma 2-bis, lettera b), dell’articolo 147 del d.lgs. 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 richiamato comma 2-bis;
 - alle disposizioni di *“rafforzamento della governance della gestione del servizio idrico integrato”* introdotte dall’articolo 14 del decreto-legge 115/22, con l’obiettivo di superare le perduranti situazioni inerziali con riferimento alle procedure di affidamento del servizio idrico integrato.

CONSIDERATO CHE:

- in sede di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – con la finalità di promuovere dinamiche competitive che possano assicurare la qualità dei servizi pubblici e i risultati delle gestioni nell’interesse primario dei cittadini e degli utenti – con il d.lgs. 201/22 è stata esplicitata una preferenza per l’affidamento mediante procedura a evidenza pubblica, prevedendo, all’articolo 15, che *“Gli enti locali e gli altri enti competenti affid[ino] i servizi di interesse economico generale di*

livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore";

- al contempo, l'articolo 14 del citato d.lgs. 201/22 prevede che, ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio (che può essere - per i servizi a rete - un affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, un affidamento a società mista o un affidamento a società *in house*, fatta salva la gestione in economia o mediante aziende speciali per le gestioni in forma autonoma del servizio idrico integrato di cui all'articolo 147, comma 2-bis, lettere a) e b), del d.lgs. 152/06), l'ente locale e gli altri enti competenti tengano conto *“delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati”* (comma 2);
- il richiamato d.lgs. 201/22 ribadisce, altresì, la centralità dell'azione delle Autorità nazionali di regolazione per garantire condizioni elevate di qualità nei vari contesti in linea con l'obiettivo di coesione sociale e territoriale, in particolare prevedendo, all'articolo 7, che, negli ambiti di competenza, le medesime Autorità:
 - individuino i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, anche ai fini delle richiamate valutazioni richieste ai soggetti affidanti in sede di assegnazione del servizio pubblico locale (comma 1);
 - predispongano schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo secondo quanto disposto dalle discipline di settore (comma 2), anche precisando – all'articolo 20 – che *“I bandi di gara (...) assicurano, nel rispetto del principio di proporzionalità, la tutela occupazionale del personale impiegato nella precedente gestione, anche mediante l'impiego di apposite clausole sociali, secondo la disciplina in materia di contratti pubblici”*.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- con riguardo alle attribuzioni assegnate all'Autorità con il menzionato d.lgs. 201/22, la gran parte può essere ricondotta a competenze già esercitate dalla stessa Autorità nel settore idrico, attraverso la definizione:
 - della regolazione della qualità contrattuale e della qualità tecnica, di cui alle deliberazioni 655/2015/R/IDR e 917/2017/R/IDR, con le quali sono stati disciplinati i livelli minimi di servizio e gli standard di qualità e individuati obiettivi differenziati in ragione del livello di partenza delle singole gestioni, anche introducendo specifici obblighi di registrazione dei dati e di comunicazione dei medesimi all'Autorità e agli enti territorialmente competenti;

- del metodo tariffario – di cui, da ultimo, alla deliberazione 580/2019/R/IDR come successivamente aggiornata – per la copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento (coerenti con gli interventi necessari al perseguimento degli obiettivi fissati), anche individuando, tra l’altro, costi *benchmark* di riferimento e limiti annuali alle variazioni tariffarie al fine di promuovere una crescente efficienza gestionale, nonché schemi tipo per l’elaborazione del programma degli interventi e del piano economico-finanziario;
- dei contenuti minimi essenziali dello schema di convenzione tipo, la cui individuazione (avvenuta con deliberazione 656/2015/R/IDR) ha rappresentato un elemento di completamento e raccordo dell’impianto regolatorio: infatti, la disciplina dell’aggiornamento degli atti di programmazione, degli strumenti per il mantenimento dell’equilibrio economico-finanziario, delle procedure di cessazione e di subentro e di quantificazione del valore residuo da corrispondere al gestore uscente secondo modalità prestabilite e tempi certi, nonché degli ulteriori obblighi delle parti, rappresenta un elemento essenziale per la chiara ripartizione di responsabilità tra enti affidanti e soggetti gestori, contribuendo a rafforzare la stabilità, la chiarezza e la coerenza del quadro di regole di riferimento, anche a garanzia dei soggetti finanziatori;
- per quanto attiene agli schemi di bandi di gara per l’affidamento del servizio idrico integrato (non ancora declinati dall’Autorità) – oltre ai principi e alle condizioni, anche economiche e finanziarie, introdotti dal richiamato d.lgs. 201/22 per raggiungere e mantenere “*un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell’accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti*” – vengono in rilievo:
 - le previsioni rinvenibili nel Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/16, attualmente in fase di revisione in attuazione della norma di delega contenuta nella legge 78/22, sebbene il settore del servizio idrico integrato sia da tempo caratterizzato da peculiarità tali da aver condotto all’esclusione del comparto in parola dalla disciplina generale dettata dalla direttiva 2014/23/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione;
 - le disposizioni di cui all’articolo 4 del decreto-legge 138/11, il quale – precisando, al comma 8, che le procedure competitive ad evidenza pubblica “*sono indette nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti (...), ove esistente, dalla competente autorità di settore*” – specifica, al comma 11, che “*il bando di gara (...):*
 - a) esclude che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali non duplicabili a costi socialmente sostenibili ed essenziali per l’effettuazione del servizio possa costituire elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti;*
 - b) assicura che i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara siano proporzionati alle caratteristiche e al valore del servizio e che la definizione dell’oggetto della gara garantisca la più ampia partecipazione e il conseguimento di eventuali economie di scala e di gamma;*
 - b-bis) prevede l’impegno del soggetto gestore a conseguire economie di gestione*

con riferimento all'intera durata programmata dell'affidamento, e prevede altresì, tra gli elementi di valutazione dell'offerta, la misura delle anzidette economie e la loro destinazione alla riduzione delle tariffe da praticarsi agli utenti ed al finanziamento di strumenti di sostegno connessi a processi di efficientamento relativi al personale;

c) indica, ferme restando le discipline di settore, la durata dell'affidamento commisurata alla consistenza degli investimenti in immobilizzazioni materiali previsti nei capitolati di gara a carico del soggetto gestore (...);

d) può prevedere l'esclusione di forme di aggregazione o di collaborazione tra soggetti che possiedono singolarmente i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara, qualora, in relazione alla prestazione oggetto del servizio, l'aggregazione o la collaborazione sia idonea a produrre effetti restrittivi della concorrenza sulla base di un'oggettiva e motivata analisi che tenga conto di struttura, dimensione e numero degli operatori del mercato di riferimento;

e) prevede che la valutazione delle offerte sia effettuata da una commissione nominata dall'ente affidante e composta da soggetti esperti nella specifica materia;

f) indica i criteri e le modalità per l'individuazione dei beni (...) e per la determinazione dell'eventuale importo spettante al gestore al momento della scadenza o della cessazione anticipata della gestione (...);

g) prevede l'adozione di carte dei servizi al fine di garantire trasparenza informativa e qualità del servizio;

g-bis) indica i criteri per il passaggio dei dipendenti ai nuovi aggiudicatari del servizio, prevedendo, tra gli elementi di valutazione dell'offerta, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione”.

RITENUTO CHE:

- sia necessario consolidare le attività tese a contribuire – nell’ambito delle competenze assegnate all’Autorità – al perseguimento della finalità (sottesa alle disposizioni introdotte dalla legge 118/22 per la tutela della concorrenza) “*di migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici e di potenziare lo sviluppo degli investimenti e dell'innovazione in funzione della tutela dell'ambiente, della sicurezza e del diritto alla salute dei cittadini*”;
- sia, in particolare, necessario avviare un procedimento per la definizione di schemi tipo di bando di gara, definendone i contenuti minimi, al fine di garantire maggiore uniformità degli atti che disciplinano le procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato;
- sia opportuno prevedere che nell’ambito del citato procedimento siano, tra l’altro, disciplinati i criteri per la determinazione dell’importo a base di gara, nonché per la formulazione e la valutazione delle offerte (economiche e tecniche) affinché le stesse siano coerenti con le previsioni regolatorie in materia tariffaria e di qualità;

- sia opportuno individuare nel 30 settembre 2023 il termine per la conclusione del procedimento

DELIBERA

1. di avviare un procedimento per la definizione di schemi tipo di bando di gara per l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 7, comma 2, del d.lgs. 201/22;
2. di individuare il responsabile del procedimento nel Direttore della Direzione Sistemi Idrici (DSID), conferendo al medesimo mandato per l'acquisizione di tutte le informazioni e gli elementi di valutazione utili, per la predisposizione di uno o più documenti di consultazione in relazione alla tematica di cui al punto precedente, nonché per lo svolgimento degli approfondimenti ritenuti necessari in relazione alle esigenze di conduzione e sviluppo del procedimento;
3. di prevedere che il procedimento di cui al punto 1. si concluda entro il 30 settembre 2023;
4. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

14 febbraio 2023

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini