

## DELIBERA N. 250

Del 18 Giugno 2025

### Oggetto

Richiesta di osservazioni in relazione allo schema di Atto di regolazione recante “DEFINIZIONE DI UNO SCHEMA TIPO DI BANDO DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO” – Disposizioni sui contenuti regolatori minimi - Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente

### Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione

**Vista** la nota dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, assunta al protocollo dell’Autorità n. 51490 del 2 aprile 2025, con la quale è stata trasmessa la delibera n. 123/2025/R/IDR di indizione di una consultazione pubblica sullo schema di atto di regolazione recante la “DEFINIZIONE DI UNO SCHEMA TIPO DI BANDO DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO idrico integrato - Disposizioni sui contenuti regolatori minimi”;

**Considerato** che nella Delibera richiamata vengono illustrati gli orientamenti finali in relazione ai richiamati elementi del bando di gara per l’affidamento del servizio idrico integrato;

**Visto** il Protocollo d'intesa tra l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e l'Autorità Nazionale Anticorruzione del 14 dicembre 2020;

**Viste** le interlocuzioni informali intercorse tra gli Uffici delle due Autorità;

### **Delibera**

di esprimere le seguenti considerazioni in merito allo schema di atto di regolazione trasmesso.

Il documento n. 123/2025/R/IDR ha per oggetto l'indizione di una consultazione pubblica sulla "DEFINIZIONE DI UNO SCHEMA TIPO DI BANDO DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO idrico integrato - Disposizioni sui contenuti regolatori minimi";

La documentazione pervenuta consta di un allegato ("Allegato A") che costituisce il documento posto in consultazione circa le misure regolatorie che l'Autorità intende adottare e della connessa relazione illustrativa.

### **Osservazioni**

Lo schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio idrico integrato – Disposizioni sui contenuti minimi, così come delineato da ARERA, si compone dei seguenti punti: Disposizioni introduttive; Contenuto dello schema di bando di gara; Ambito di applicazione, documentazione e durata; Condizioni di partecipazione; Oggetto e valore dell'affidamento; Criteri di aggiudicazione e valutazione delle offerte; Offerta tecnica; Offerta economica; Misure specifiche per il partenariato pubblico-privato istituzionale; Disposizioni specifiche per i casi di indisponibilità dei requisiti informativi minimi; Entrata in vigore.

Sull'impostazione adottata da ARERA l'Anac ha avuto modo di comunicare per le vie brevi le proprie considerazioni in merito.

Si ritiene, pertanto utile richiamare alcune osservazioni ritenute di rilievo. In particolare, nel PUNTO 4, relativamente alla durata dell'affidamento ARERA evidenzia tra l'altro che, *al fine di garantire il mantenimento delle condizioni di equilibrio economico finanziario e a tutela della continuità del servizio e della qualità delle prestazioni erogate, la durata dell'affidamento può essere estesa, entro il termine del periodo regolatorio pro tempore vigente e comunque nei limiti previsti dalle norme vigenti, al verificarsi delle condizioni di cui all'articolo 5.2 e 5.3 dello schema tipo di convenzione di cui all'Allegato A alla delibera 656/2015/R/IDR.*

L'Autorità di settore ha avuto modo di rappresentare come le indicazioni in merito alla durata pari a un'estensione temporale massima di 30 anni, discendano dalle previsioni contenute e imposte dal Testo Unico sull'ambiente d.lgs.152/2006, in particolare

dall'articolo 151, laddove viene precisato che: "*1. Il rapporto tra l'ente di governo dell'ambito e 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. 2. (A tal fine, le convenzioni tipo, con relativi disciplinari, devono prevedere in particolare:) a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio; b) la durata dell'affidamento, non superiore comunque a trenta anni; ...*".

La possibilità di prevedere un'estensione temporale fino ai 30 anni viene in qualche modo ancorata da ARERA anche alla circostanza che gli affidamenti della gestione dei servizi idrici possano presentare talune peculiarità e caratteristiche complesse tanto da comportare alcune difficoltà nella predisposizione e gestione degli affidamenti stessi in determinate zone/aree. La suddetta motivazione appare coerente con la rappresentazione offerta da ARERA e Anac ne prende atto.

Dunque, una durata calcolata al termine dei 30 anni, secondo ARERA porrebbe comunque al riparo da una possibile disfunzione dell'intero settore.

Ne conseguirebbe che la definizione di un bando tipo da applicare a quelle esperienze di gestione mature e già sperimentate non comporterebbe problematiche in termini evolutivi e di possibili necessari adeguamenti, scongiurando pertanto qualsivoglia possibile ulteriore estensione temporale. Sul punto, sarebbe comunque opportuno specificare che per tali affidamenti la durata sia minore rispetto a quella massima consentita.

Residuerebbero così solo quelle ipotesi legate ai nuovi bandi di concessioni da affidare che, stante la novità di regolazione e gestione del bacino d'ambito di riferimento, potrebbero presentare taluni fattori quali ad esempio l'ampliamento del bacino di utenza servito. Sul punto, a sostegno di una siffatta impostazione è stato richiamato anche quanto previsto dal D.L. 113/2014 (c.d. decreto Sblocca Italia) laddove ha disposto che, "*in sede di prima applicazione, gli Enti di governo dell'ambito, al fine di garantire il conseguimento del principio di unicità della gestione all'interno dell'ATO, dispongono l'affidamento al gestore unico d'ambito alla scadenza delle gestioni esistenti, operanti in base ad un affidamento assentito in conformità alla normativa pro tempore vigente e non dichiarato cessato ex lege*".

Risulta chiaro dunque come il legislatore abbia ipotizzato talune deroghe alla costituzione del gestore unico d'ambito da parte dell'Ente di governo. In particolare, nel caso in cui l'ATO coincida con il territorio regionale, viene riconosciuto l'affidamento del

servizio idrico integrato in ambiti territoriali, comunque, non inferiori al territorio corrispondente alle province o alle città metropolitane.

Ciò posto, è utile rammentare in via generale come la proroga della concessione non risulti a rigore ammissibile. Infatti, in tutti i contratti pubblici ove è presente una forma di collaborazione tra pubblico e privato, uno degli elementi essenziali del contratto, ovvero la durata, trova applicazione quanto previsto dall'articolo 178, comma 1, del d.lgs. n. 36, del 31 marzo 2023, ai sensi del quale: "*1. La durata delle concessioni è limitata ed è determinata dall'ente concedente in funzione dei lavori o servizi richiesti al concessionario*".

Dal combinato disposto degli articoli di cui al Libro IV del Codice dei contratti (libro rubricato "Del Partenariato Pubblico-Privato e delle Concessioni"), il citato articolo 178 trova applicazione generale sia con riguardo ai contratti di concessione, sia con riferimento al *genus* dei rapporti di partenariato pubblico-privato (cfr. art. 174). Trova altresì applicazione la regola generale per la Pubblica Amministrazione che stabilisce il "divieto di proroga dei contratti"; peraltro lo stesso sopra citato art. 178 del Codice dei contratti pubblici dispone (comma 5) che: "La durata dei contratti di concessione non è prorogabile, salvo per la revisione di cui all'articolo 192, comma 1". La proroga è azionabile solo nel caso di eventi sopravvenuti, straordinari e imprevedibili che incidano in modo significativo sull'equilibrio economico-finanziario dell'operazione.

Al riguardo si ricorda che, l'art. 203, comma 2, lett. c) del T.U.A. prevede il termine non inferiore ai 15 anni di durata minima dell'affidamento del servizio, in quanto ritenuto congruo per consentire il raggiungimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità oltre che risultare strettamente proporzionale ai tempi di recupero degli investimenti effettuati da parte del soggetto affidatario del servizio.

Tenuto conto di quanto precisato sul punto da ARERA, per le ipotesi relative a bacini non consolidati, si suggerisce, ad ogni buon fine di ricorrere allo strumento delle consultazioni preliminari di mercato così da consentire alle EGA di poter ricevere dal mercato stesso un riscontro in termini costanti ed evoluti rispetto alle esigenze e caratteristiche del servizio da dover poi affidare. L'istituto in parola consente infatti alle amministrazioni pubbliche di ridurre le asimmetrie informative su determinati mercati e consente una migliore conoscenza degli aspetti tecnici degli affidamenti previsti, permettendo al mercato di produrre offerte più efficacemente orientate al soddisfacimento del bisogno pubblico. Dal punto di vista dell'economicità e dell'efficienza dell'attività amministrativa, lo strumento in oggetto, inoltre, consente di abbassare proprio il rischio di gare deserte e rappresenta un esercizio di leale collaborazione tra pubblico e privato.

Inoltre, si suggerisce l'opportunità di valutare che la durata dell'affidamento sia comunque rapportata a tutta una serie di parametri, evidenziati caso per caso da parte degli EGA, anche in considerazione di specifiche circostanze che inducano a ritenerla maggiormente efficiente, rinviando all'occorrenza all'inserimento negli atti di gara del richiamo alla disposizione prevista dall'art. 189, d.lgs. 36/2023 in tema di modifiche di contratti durante il periodo di efficacia.

Relativamente al PUNTO 3 – Documentazione di gara ARERA fornisce una puntuale indicazione della documentazione che l'EGA è tenuto a mettere a disposizione secondo quanto previsto dalla normativa generale in materia di contratti pubblici e dalla normativa di settore. Si ritiene, comunque utile esplicitare un richiamo a quanto espressamente indicato da ANAC nelle proprie linee guida n. 9 - Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato, predisposte in vigenza del precedente Codice, ma ancora attuali, almeno per quanto concerne gli elementi che devono essere necessariamente presenti nella documentazione di gara al fine di consentire una corretta allocazione del rischio.

Al riguardo, nel documento di ARERA non è stata contemplata la matrice dei rischi, come sopra richiamata. Sul punto, considerato che ARERA ha chiarito comunque che l'analitica applicazione della matrice dei rischi viene esplicitata in un documento separato relativo alla metodologia tariffaria sulla scorta di una regolazione settoriale ormai maturata nel tempo (dal 2012) laddove le EGA lo applicano mediante enucleazione di variabili d'ambito che possono condurre a incrementi tariffari oltre altre variabili che possono essere ritenute sostenibili, si suggerisce di voler inserire nel Bando tipo quanto valutato e utilizzato circa l'analisi di valutazione dei rischi che negli anni ha portato di fatto a una verifica delle attività gestionali con l'individuazione di tutta quella serie di indici endogeni (di responsabilità del gestore) senza possibilità di conguagli, indici aggiornabili e indici destinati a specifiche finalità.

Infine, una particolare attenzione merita anche il riferimento espresso al PUNTO 7 - Criterio di aggiudicazione e disciplina dell'offerta, ove viene evidenziato, tra l'altro, come al fine di garantire la valorizzazione dell'elemento qualitativo delle offerte e promuovere i relativi investimenti infrastrutturali, per il punteggio relativo all'offerta economica sia previsto un tetto massimo pari al 30%.

Come noto, tale limitazione, è prevista per gli appalti ad alta intensità di manodopera ma non per il PPP. Pertanto, con riferimento alla previsione volta a una attribuzione contenuta del punteggio, anche al fine di ridurre un meccanismo di valutazione delle

offerte così complesso e articolato, si suggerisce di offrire nello schema tipo una indicazione al riguardo piuttosto che un obbligo.

Il Presidente

*Avv. Giuseppe Busia*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 25 giugno 2025

Il Segretario Laura Mascali

Atto firmato digitalmente