

Pubblicato il 16/01/2023

N. 00160/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00621/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 621 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Acquedotto Pugliese S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Ceraolo, Daniela Jouvenal e Giovanna Carla Nicotera, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico presso lo studio dell'avv. Giovanna Carla Nicotera in Milano, Foro Buonaparte 70;

contro

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente - ARERA, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico in Milano, via Freguglia, 1;

nei confronti

Michele Lavermicocca, non costituito in giudizio;

per l'annullamento,

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- di alcune parti della delibera dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente n. 917/2017//IDR “*Regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQTI)*” e del suo allegato A, datata 27 dicembre 2017 e pubblicati in pari data, ai sensi dell'art. 32 della l. n. 69/2009 sul sito dell'Autorità *www.arera.it*, all'epoca *www.autorita.energia.it* e segnatamente:

- quanto alla Delibera:

- art. 4 “*Identificazione degli obiettivi di qualità tecnica*”;

- art. 5.3, lett. b) e c) “*Applicazione selettiva e graduale*”;

- art. 7.1 “*Meccanismi di incentivazione*”, nella misura in cui richiama gli obiettivi di cui al comma 4.1;

- quanto all'Allegato A:

- Titolo 3 - STANDARD GENERALI DI ACQUEDOTTO e in particolare l'articolo 6.4 e la relativa tavola 3, 6.5 e 6.7: “*Macro indicatore M1 – perdite idriche*”;

- Titolo 7 – MECCANISMI DI INCENTIVAZIONE, articolo 25.2: “*Oggetto del meccanismo di incentivazione*”, nella misura in cui si richiamano gli obiettivi già per gli anni 2018 e 2019;

nonché

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, “anche non conosciuto”;

e per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 21.6.2022,

per l'annullamento, oltre agli atti già gravati con il ricorso introduttivo:

- di alcune parti della Deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente n. 183/2022/R/IDR 26 del 26 aprile 2022 “*Applicazione del meccanismo incentivante della regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato (RQTI) per le*

annualità 2018 – 2019. Risultati finali” e dei suoi Allegati A e B, datata 26 aprile 2022 e pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità *www.arera.it* in data 28 aprile 2022, e segnatamente:

- quanto alla delibera n. 183/2022:

- il punto 1, nella parte in cui delibera di indicare, nell'Allegato A, Acquedotto Pugliese S.p.A. (AQP) fra i gestori del servizio idrico integrato che ricadono nelle casistiche di esclusione dal meccanismo incentivante di cui al Titolo 7 della RQTI [Del. n. 917/2017] per le annualità 2018 e 2019,

e pertanto anche l'Allegato A TAV. 2 “*Mancato invio dei dati dell'anno base nell'ambito del MTI-2 Aggiornamento [Calore Irpino]*”;

- il punto 4, nella parte in cui delibera di determinare per ciascuna delle gestioni ammesse al livello di valutazione di base [...] le penali che: [...]: 2) relativamente allo Stadio II: a. per il Macro-indicatore M1-Perdite idriche sono indicati per AQP nell'Allegato B alla TAV. 12 (per l'annualità 2018) e alla TAV. 13 (per l'annualità 2019),

e pertanto anche l'Allegato B:

- TAV. 12 - Macro-indicatore M1 - Stadio II - annualità 2018 penali di € 10.554;

- TAV. 13 - Macro-indicatore M1 - Stadio II - annualità 2019 penali di € 137.728;

- il punto 7 nella parte in cui riepiloga alla TAV. 44 dell'Allegato B il valore delle penalità complessivamente attribuite a ciascuna gestione interessata,

e pertanto anche l'Allegato B:

TAV. 44 - Ammontare massimo della penalità ai sensi del comma 29.4 RQTI (penalità totale per AQP Euro 10.554 nel 2018, Euro 137.728 nel 2019);

- il punto 8 nella parte in cui esplicita che le penalità relative alle annualità 2018 e 2019 devono da AQP essere accantonate e utilizzate per il conseguimento degli obiettivi stabiliti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente - ARERA e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 22 settembre 2022, tenutasi da remoto, il dott. Oscar Marongiu e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

[...]

10.3. Venendo al merito, le doglianze mosse da parte ricorrente non colgono nel segno, per le ragioni che di seguito si espongono.

10.3.1. Come efficacemente dedotto dalla difesa di ARERA, le tesi di parte ricorrente muovono dall'erroneo presupposto secondo cui gli interventi sulle reti, idonei al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento dell'indicatore M1, consistano essenzialmente nella sostituzione delle reti.

Invero, come indicato nel documento “*EU Reference document Good Practices on Leakage Management WFD CIS WG PoM - Main report*” della Commissione Europea, le attività volte alla riduzione delle perdite idriche sono varie e tra esse si annoverano: la corretta gestione delle pressioni di rete; la distrettualizzazione dei sistemi idrici; l'avvio di un controllo attivo delle perdite (ALC); un'efficiente organizzazione per la gestione dei tempi di rilevazione e di riparazione delle perdite; l'adozione di standard appropriati per i materiali e le attività di posa nell'ambito delle riparazioni, ovvero delle sostituzioni; la gestione delle infrastrutture, tra cui il rinnovo degli *asset*. Ciò,

del resto, trova conferma anche nella pianificazione proposta dell'Autorità Idrica Pugliese (vedi all. A alla deliberazione n. 162/2022/R/IDR, *sub* doc. 13 dell'Autorità; v. anche i documenti 25 e 27 dell'Autorità).

10.3.2. Diversamente da quanto rappresentato dalla ricorrente, secondo la quale sarebbero necessari ingenti investimenti pari a 30 milioni di euro annui per una riduzione media annuale delle perdite di 3/4 milioni di metri cubi, risulta dai programmi di intervento comunicati all'Autorità in sede di predisposizione tariffaria dall'Ente d'ambito, che per il 2018 e 2019 le risorse pianificate dedicate all'indicatore M1 sono state pari rispettivamente a 17,2 milioni di euro e 20,2 milioni di euro (v. il programma investimenti inviato nell'ambito dell'aggiornamento del metodo MTI-2, *sub* doc. 25 dell'Autorità).

10.3.3. Le doglianze di parte ricorrente, secondo cui la delibera n. 917/2017/R/IDR imporrebbe obiettivi oggettivamente irraggiungibili risultano sconfessate dalla Relazione annuale di ARERA 2021, sullo stato dei servizi regolati, nella quale si evidenzia che *“rispetto alla rilevazione condotta per l'anno 2016, in cui la maggior parte della popolazione era servita da gestioni collocate nelle classi peggiori D ed E (rispettivamente 25% e 26%), con riferimento all'anno 2019 si osserva una significativa riduzione della porzione di popolazione servita da gestori in classe E (meno della metà di quella rilevata nel 2016), con la maggior parte della popolazione servita da gestori posizionati nelle classi C e D; tali dati mettono in luce un significativo miglioramento rispetto a quelli del 2016”* (doc. 21 di ARERA, pag. 355).

Ciò, peraltro, trova conferma nella tavola 1 dell'allegato B alla gravata deliberazione n. 183/2022/R/IDR, nella quale sono riportati gli esiti in termini di raggiungimento o meno dell'obiettivo di qualità tecnica posto per ciascuna gestione. Risulta, infatti, che:

- per l'annualità 2018, delle 80 gestioni ammesse alla valutazione dell'indicatore M1, 25 raggiungono l'obiettivo (di cui 4 nello Stadio I e 21 nello Stadio II); inoltre, 21 su

70 (ossia il 30%) sono le gestioni che raggiungono l'obiettivo pur partendo da una situazione iniziale non favorevole (lo Stadio II, infatti, raggruppa tutte le gestioni che non erano in classe A nell'anno base), corrispondente a quella in cui si trovava la ricorrente;

- per l'annualità 2019, delle 91 gestioni ammesse, 26 raggiungono l'obiettivo (di cui 4 nello Stadio I e 22 nello Stadio II).

Più nello specifico, con riguardo ai soggetti in classe D, aventi il medesimo obiettivo della ricorrente, emerge che:

- per l'anno 2018, su 35 gestori, sono stati ammessi al meccanismo 18 gestori, 5 dei quali hanno raggiunto l'obiettivo (ossia, una percentuale pari al 27,8% degli ammessi e, in termini di popolazione servita, il 34,6%); inoltre, altri 4 gestori in classe D hanno sostanzialmente raggiunto gli obiettivi, ma sono stati esclusi per motivi che non riguardano l'affidabilità del dato (ossia perché i dati sono arrivati in ritardo);

- per il 2019, su 26 gestori, sono stati ammessi al meccanismo 18 gestori, 5 dei quali hanno raggiunto l'obiettivo (quindi una percentuale pari al 27,8% degli ammessi e, in termini di popolazione servita, il 33%); anche per il 2019, peraltro, 3 gestori hanno sostanzialmente raggiunto gli obiettivi, ma sono stati esclusi per motivi che non riguardano l'affidabilità del dato (ossia perché i dati sono arrivati in ritardo).

Orbene, i dati appena esposti sono sufficienti a concludere che, contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, gli obiettivi posti dalla RQTI non sono oggettivamente irraggiungibili.

10.3.4. Sotto diverso profilo, non colgono nel segno le doglianze con cui la ricorrente lamenta la natura meramente formale delle consultazioni.

Al contrario, all'esito della consultazione le soglie e gli obiettivi di cui è causa sono stati resi meno stringenti proprio per tener conto delle osservazioni pervenute da parte dei rispondenti, come avvenuto con riguardo all'indicatore delle perdite idriche

lineari (rispetto al quale è stato previsto il miglioramento del 5% in luogo del 6% originariamente previsto nel documento per la consultazione n. 748/2017).

10.3.5. Peraltro, la prospettazione attorea non tiene conto di alcuni aspetti di flessibilità applicativa del meccanismo incentivante previsti dall'art. 5 dalla delibera n. 917/2017. In particolare:

- l'articolo 5, comma 3, prevede che *“con riferimento agli standard generali di cui al comma 2.2, l'Ente di governo dell'ambito può formulare, ex ante, motivata istanza:*

(...)

b) per la temporanea applicazione del meccanismo incentivante di cui all'Articolo 7, ai soli macro-indicatori per i quali vi sia il rispetto dei prerequisiti, precisando gli interventi e la tempistica prevista per superamento, in un arco di tempo predefinito, delle criticità relative ai macro-indicatori per i quali non sono inizialmente verificati i prerequisiti;

c) per la temporanea definizione di obiettivi di miglioramento da valutare cumulativamente su base biennale, in luogo delle verifiche annuali, in caso di rilevanti attività di realizzazione tali da poter generare forme di discontinuità nel progressivo miglioramento delle performance gestionali”;

- l'art. 5, comma 4, prevede che *“Con riferimento agli standard specifici e generali, l'Ente di governo dell'ambito può formulare, ex post, motivata istanza di deroga dalle disposizioni concernenti gli indennizzi automatici e il meccanismo incentivante, nel caso in cui il mancato rispetto dei medesimi standard sia dovuto al verificarsi di eventi imprevisi e imprevedibili e comunque al di fuori della sfera di responsabilità del gestore”.*

Come evidenziato dalla difesa di ARERA, l'Autorità Idrica Pugliese non ha attivato tali meccanismi di flessibilità.

10.3.6. Quanto alla asserita natura discriminatoria del meccanismo incentivante, nella parte relativa all'indicatore M1, con particolare riferimento alla tavola 3 RQTI e ai diversi obiettivi di miglioramento previsti per le varie classi, è sufficiente osservare che, come emerge dal documento di consultazione n. 748/2017 (doc. 4 di ARERA, in particolare a pag. 15), l'intendimento dell'Autorità è stato quello di

introdurre, in relazione alle diverse classi, differenti obiettivi evolutivi di riduzione delle perdite, “*con obiettivi più sfidanti al crescere del livello di partenza*”. Del resto, non può ritenersi irragionevole – risultando anzi conforme alla necessità di garantire la “*qualità del servizio all’utenza in modo omogeneo sull’intero territorio nazionale*” (articolo 2, comma 1, lett. a, del d.P.C.M. 20 luglio 2012) – la scelta di AREGA di imprimere, attraverso la regolazione della qualità tecnica, un’accelerazione verso il miglioramento qualitativo (da sempre considerato un obiettivo teorico, sebbene non sufficientemente perseguito da alcune realtà gestionali), prevedendo obiettivi più stringenti per chi è molto lontano da un livello qualitativo giudicato buono.

10.3.7. Con riguardo alle censure di contraddittorietà tra l’articolato della deliberazione n. 917/2017/R/IDR e le previsioni dell’allegata RQTI, fondate sull’assunto secondo cui la regolazione della qualità non terrebbe adeguatamente conto delle diverse situazioni di partenza, osserva il Collegio che la RQTI prevede per ciascun macro-indicatore l’individuazione di una classe che rispecchia la situazione di partenza della gestione e per ciascuna classe prevede degli obiettivi di miglioramento o - per la classe più elevata – mantenimento.

Il meccanismo di incentivazione prevede premi e penalità in relazione agli obiettivi che, come visto, sono differenziati per classi, le quali, a loro volta, riflettono la situazione di partenza della gestione.

Nell’impianto così delineato sono dunque ammessi a premio (e soggiacciono a penalità) anche le gestioni che hanno *performance* di partenza non soddisfacenti.

L’applicazione di tale meccanismo presuppone che le condizioni specifiche di ciascuna gestione, cui fa riferimento l’articolo 5, comma 1, della deliberazione n. 917/2017/R/IDR (analogamente all’articolo 7, comma 3), possano (e debbano) essere ricondotte alle classi specificate nell’Allegato, che sono individuate sulla base di parametri (e relativi valori) misurabili, fermo restando che l’art. 5, comma 4, della

delibera n. 917/2017, come visto sopra, prevede specifiche situazioni territoriali di deroga al meccanismo incentivante.

Anche sotto questo profilo, pertanto, le doglianze non persuadono.

10.3.8. Non può nemmeno sostenersi che gli atti impugnati si pongano in contrasto con il principio di sussidiarietà, mortificando il ruolo dell'Ente di governo dell'Ambito, poiché il legislatore in materia, in ossequio al disposto di cui all'art. 118 Cost., ha correttamente allocato le funzioni regolatorie al livello centrale, individuando nell'Autorità l'amministrazione competente secondo canoni di adeguatezza e al fine di garantirne l'esercizio in modo unitario, e comunque consentendo che la pianificazione d'ambito, pur dovendo adeguarsi alla regolazione della qualità stabilita dall'Autorità, possa contemplare obiettivi migliorativi.

10.3.9. In ragione delle suesposte considerazioni, previa estromissione dal giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il ricorso introduttivo va respinto e il ricorso per motivi aggiunti va in parte dichiarato inammissibile e in parte respinto, nei sensi sopra esposti.

10.4. Le spese del giudizio, nondimeno, possono essere integralmente compensate tra le parti costituite in considerazione della complessità delle questioni e del complesso della vicenda; nulla deve disporsi, peraltro, per la parte non costituita.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposto:

- estromette dal giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica;
- respinge il ricorso introduttivo;
- in parte dichiara inammissibile e in parte respinge il ricorso per motivi aggiunti, nei sensi esposti in motivazione.

Spese compensate tra le parti costituite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 22 settembre 2022,
tenutasi da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Stefano Celeste Cozzi, Presidente

Oscar Marongiu, Consigliere, Estensore

Angelo Maria Testini, Referendario

L'ESTENSORE
Oscar Marongiu

IL PRESIDENTE
Stefano Celeste Cozzi

IL SEGRETARIO