

# TUTELA DELLA QUALITÀ E QUANTITÀ DELLA RISORSA IDRICA E GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO: SPUNTI DI RIFLESSIONE.\*

Vera Parisio

*Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Brescia*

**Abstract [It]:** La transizione, equa e inclusiva, indirizzata a costruire una società ove l'impatto ambientale sia pari a zero, si fonda sulla rivoluzione verde e la transizione ecologica. Non a caso, anche all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il legislatore ha previsto misure volte pure all'uso sostenibile delle risorse idriche. A prescindere dalla natura pubblica o privata del modello di gestione della risorsa idrica scelto, ciò che appare, oggi, imprescindibile è il consolidamento di un'effettiva e imparziale attività di regolazione e di controllo sui soggetti gestori del servizio da parte della *governance*, ma, soprattutto, il risanamento della rete idrica, la quale è afflitta da perdite inaccettabili, vista la preziosità della risorsa in esame. Alla luce di quanto sopra, nel presente scritto si esamineranno le situazioni di criticità che ancora affliggono la gestione del servizio idrico integrato, analizzando i diversi modelli di gestione, pubblici e privati, che comunque debbono tutti affrontare il "water device", la frammentazione del servizio idrico e l'incompleta costituzione degli EGATO. L'auspicio è che queste ultime possano essere sanate o almeno attenuate, garantendo la qualità e quantità della risorsa idrica, in una logica di sostenibilità.

**Abstract [En]:** *The equitable and inclusive transition, aimed at achieving a zero environmental impact society, is based on the green revolution and the ecological transition. Not by chance, even within the National Recovery and Resilience Plan (NRRP), the Legislator has provided for provisions also for the sustainable use of water resources. Nowadays, regardless of the public or private nature of the management system of the water resource service (integrated water service) concerned, it seems imperative to strengthen an effective and impartial regulatory and control activity on the water service providers. Anyway, above all, it is essential to restore the water network, which is plagued by unacceptable losses, given the preciousness of the resource. In light of this scenario, this paper will analyse the critical situations that are still affecting the water management, by keeping a focus on the different water service management models. The private or public water service management models have to face the "water device", the fragmentation of the water service and the incomplete constitution of EGATOs, in the hope that all these problems may be solved or at least mitigated, to preserve the quality and quantity of water resources, in a sustainable perspective.*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. La gestione delle risorse idriche: alla ricerca di qualità e quantità della risorsa. – 3. Il SII nel Codice dell'ambiente – 3.1. Il SII tra autoproduzione ed esternalizzazione. – 3.2. Il corrispettivo del SII: la tariffa. – 4. Conclusioni.

## 1. Introduzione.

Nella Missione 2 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>1</sup>, la transizione, equa e inclusiva, indirizzata a costruire una società ove l'impatto ambientale sia pari a zero, si fonda sulla rivoluzione verde e la transizione ecologica. All'interno di questa missione (azione "invasi e gestione sostenibile delle risorse idriche") è, come prevedibile, imposto, oltre al resto, l'uso sostenibile delle risorse idriche. In particolare alla componente M2C4 rubricata "Tutela del territorio e della risorsa idrica", sono contemplati interventi di risanamento della rete idrica, la sua digitalizzazione e il miglioramento della sua resilienza, in particolare nel Mezzogiorno, per colmare il divario attualmente esistente tra le diverse regioni italiane.

Il tema cruciale ai fini di una gestione sostenibile della risorsa idrica è proprio quello della manutenzione e rinnovazione delle reti, oggi spesso in uno stato disastroso, da cui scaturisce una perdita complessiva di risorsa tra acqua immessa e acqua distribuita di circa il 40%, con forti disomogeneità tra Regione e Regione, come testimoniano anche i rapporti dell'ISPRA<sup>2</sup>.

Lo spreco della risorsa idrica appare non solo pericoloso in sé nel breve termine, ma anche per le sue conseguenze a lungo termine, in quanto comporta, in compensazione, un eccessivo sfruttamento anche delle superfici fluviali e lacuali che mina l'equilibrio ecologico complessivo esistente, oltre a minacciare in modo preoccupante la biodiversità<sup>3</sup>.

Oltre al finanziamento pari a 4,38 miliardi di Euro, peraltro largamente insufficiente rispetto alle effettive esigenze, come pure evidenziato dall'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (d'ora in poi "ARERA"), sono stabiliti interventi di riforma relativi alla semplificazione e al rafforzamento delle istituzioni pubbliche che si occupano di acque e opere idriche.

Va ricordato che il PNRR configura una triade di riforme: accanto a quelle definite "abilitanti", si rinvergono quelle orizzontali o "di contesto" e infine quelle settoriali, tutte comunque accomunate dalla volontà di assicurare l'attuazione concreta del PNRR. In particolare, le prime, mediante una riforma dell'apparato amministrativo e

1\* Lo scritto propone l'intervento effettuato il 29.4.2022 in occasione del convegno tenutosi a Bolzano "Il potenziale di sviluppo del settore idroelettrico italiano", organizzato dalla camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Bolzano, con il patrocinio dell'Università di Bolzano.

Per una attenta descrizione della natura e funzione del PNRR si rinvia a E. PICOZZA, *The Next Generation EU: un passo decisivo verso l'unificazione europea* in *Dir. proc. amm.*, 2022, 2; M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid*, 2021; per i profili attinenti anche al controllo giurisdizionale, cfr. F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il giudice*, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Di interesse, per i profili contabili, la *Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)* della Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, in *www.corteconti.it*.

2 Per i dati, cfr. la relazione dell'ISPRA n. 323/2020, *Risorse idriche nel contesto geologico del territorio italiano. Disponibilità, grandi dighe, rischi geologici, opportunità*, in *isprambiente.gov.it/pubblicazioni/Rapporti*.

3 Sulla biodiversità si veda, di recente, A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022 e M.P. POTO, *La tutela costituzionale dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*, in *Resp. Civ. e Prev.*, 2022, 3, 1057 ss.; sul tema, V. PEPE, *La tutela della biodiversità naturale e culturale: il ruolo dell'UNESCO*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 1, 33 ss.

della giustizia, sono finalizzate ad eliminare le barriere agli investimenti pubblici e privati nella convinzione che tutela e promozione della concorrenza, pilastri sui quali poggia l'ordinamento europeo, siano gli indiscussi presupposti per favorire una crescita economica equa, solidale e duratura, in risposta agli effetti devastanti della epidemia da Covid-19. Tali misure si condensano soprattutto nella legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, approvata nello scorso mese di agosto (l. 5 agosto 2022 n. 118).

Il PNRR, dunque, prende le mosse da una situazione di criticità, che interessa vaste aree del Paese, connessa alla gestione del servizio idrico, *rectius* del servizio idrico integrato (d'ora in poi "SII"), con particolare riguardo alla depurazione delle acque reflue e all'obsolescenza delle strutture idriche.

L'utilizzo della risorsa idrica - cui si collega il godimento dei diritti fondamentali, da qui l'importanza di scegliere modelli organizzativi del servizio idrico idonei a garantire l'esercizio di tali diritti<sup>4</sup> - non poteva non essere contemplato in un piano nazionale destinato alla ripresa, soprattutto perché si colloca in un settore vigilato da un'Autorità indipendente (ARERA), in grado di monitorare la realizzazione delle opere "*step by step*" e di garantire che i prestiti ottenuti vengano poi restituiti dalla tariffa. Va peraltro ricordato che, non a caso, l'accesso all'acqua è stato definito un diritto fondamentale dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite<sup>5</sup>.

Vista l'attenzione che il PNRR concentra sulla gestione del servizio idrico, risulta utile gettare uno sguardo sul sistema normativo nazionale in tema di gestione del SII, pur nella consapevolezza (cfr. Corte cost. n. 93/2017, n. 134/2014 e n. 51/2016) che le previsioni statuarie e attuative di alcune regioni a statuto speciale, e in particolare del Trentino Alto Adige, riconoscono in tema di gestione del servizio idrico, comprensiva della sua programmazione, organizzazione e determinazione dei criteri tariffari, competenza primaria in capo alle Province autonome, comunque da esercitarsi nel rispetto delle norme di riforma economico e sociale della Repubblica. Tale competenza non è neutralizzata da quella esclusiva statale in materia di concorrenza. Il fine è quello di comprendere se le norme fondanti il sistema nazionale, con le loro luci ed ombre, possano offrire spunti di interesse anche per le Province autonome, in quanto configuranti norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, e in considerazione delle previsioni europee che dovrebbero/potrebbero avere un effetto omogenizzante.

Nelle pagine che seguono verranno, quindi, sinteticamente tratteggiati gli elementi caratterizzanti la gestione del servizio idrico integrato<sup>6</sup>, come risultano dagli artt. 141

4 P. TURRINI e M. PERTILE, *The human right to water in Italy's foreign policy and domestic law*, in P. TURRINI, A. MASSARUTTO, M. PERTILE e A. DE CARLI, editors, *Water law, policy and economics in Italy*, Springer 2021, 241 ss. Si legga, per utili riflessioni comparate sul sistema francese, B. DROBENKO, *Le droit à l'eau: une urgence humanitaire*, 2e ed., Editions Johanet, Paris, 2012, 67 ss.

5 Con deliberazione del 28 luglio 2010 (AG/10967) l'accesso all'acqua è stato ricompreso nei diritti fondamentali. Si legga sul punto F.R. DI MARTINO, *L'acqua come diritto fondamentale e la sua gestione pubblica*, in *Munus*, 2017.

6 Per la bibliografia sul SII, *ex multis*, cfr. E. GUARNA ASSANTI, *La governance del servizio idrico tra forme di gestione e salvaguardia delle gestioni esistenti*, in *www.federalismi.it*, 2.11.022 n. 29; S. ARU, *La gestione del servizio idrico tra Europa, Stato, regioni e volontà popolare*, in *www.federalismi.it*, 2019 (20marzo). Tra i meno recenti: F. CAPORALE, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*. Franco Angeli, Milano,

e ss. del d.lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente, d'ora in poi "Codice"), che ha formalmente abrogato la legge "Galli", la l. n. 36/1994, pur recependone sostanzialmente i principi ispiratori, in attesa che il TU sui servizi pubblici locali, per il quale la legge sulla concorrenza 2021 ha affidato delega al governo, venga approvato.

## **2. La gestione delle risorse idriche: alla ricerca di qualità e quantità della risorsa.**

La parte III del Codice, dagli artt. 53 a 176, disciplina i variegati aspetti della risorsa idrica, anche in considerazione dei suoi molteplici usi e delle sue funzioni, valorizzando sia la sua vocazione a integrare un servizio di interesse economico generale (SII), sia quella prettamente ecologica.

Il Codice, nella sua poliedricità, dà atto dei diversi approcci, anche storicamente definiti, tenuti nei confronti dell'acqua: elemento naturale dal quale difendersi (si pensi alle alluvioni); bene con valore produttivo (concessioni idroelettriche); risorsa limitata e fragile, da proteggere dagli inquinamenti, e oggi dal "climate change", da utilizzare in modo saggio a tutela delle generazioni future.

Proprio il richiamo a un uso saggio della risorsa idrica conferma la complessità della prospettiva tenuta dal Codice, che comunque trova il suo elemento unificatore nella dimensione ecologico-ambientale della disciplina, dove salvaguardia della qualità e quantità della risorsa si compenetrano strettamente. Infatti, si codificano gli usi fondamentali della risorsa idrica (consumo umano, utilizzo industriale ed agricolo), sancendo la priorità del consumo umano su tutti gli altri.

Gli usi diversi dal consumo umano sono consentiti nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità (art. 144 del Codice). Peraltro nei periodi di siccità, e comunque nei periodi di scarsità di risorse idriche, durante i quali si procede alla regolazione delle derivazioni in atto, deve essere assicurata, dopo il consumo umano, la priorità dell'uso agricolo. Va

---

2017, 256-330; AA.VV., *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, in M. ANDREIS (a cura di), Milano, 2016; E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012; N. LUGARESI, *Diritto all'acqua e privatizzazione del servizio idrico*, in *L'Acqua e il diritto*, G. SANTUCCI, A. SIMONATI, F. CORTESE (a cura di), Università degli studi di Trento, 2011, 43-72; A. FIORITTO, *I servizi idrici*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato dir. amm. - dir. amm. spec.*, II, Milano, 2003; J. BERCELLI, "Servizi idrici", in S. CASSESE (a cura di), *Diz. dir. pubbl.*, Milano, 2006; M.A. SANDULLI, *Il servizio idrico integrato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); F. SCALIA, *Le modalità di affidamento del servizio idrico integrato: l'evoluzione normativa e le novità delle recenti riforme*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2016; G. CAIA, *I modelli di gestione del servizio idrico integrato*, in L. CARBONE-G.NAPOLITANO-A. ZOPPINI (a cura di), *Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, in *Annuario di diritto dell'energia*, 2017, il Mulino, 167 V. PARISIO, *Codice dell'ambiente e servizio idrico integrato*, in *RDQA*, 2022, 1; Id., *La gestione del servizio idrico (integrato), valorizzazione della specialità e vuoto normativo*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, P. Dell'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), vol. II, *Discipline ambientali di settore*, CEDAM, Padova, 2013; Id., *La gestione del servizio idrico integrato tra diritto interno e diritto dell'Unione Europea*, in V. PARISIO (a cura di), *La fruizione dell'acqua e del suolo e la protezione dell'ambiente tra diritto interno e principi sovranazionali*, Milano, 2010, 107. Sui delicati rapporti tra normativa nazionale e regioni a statuto speciale, cfr. S. ARU, *La gestione del servizio idrico tra Europa, Stato, regioni e volontà popolare*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019 (20 marzo) R. BASILE, *La tutela delle acque e il servizio idrico integrato nella regione siciliana tra esigenza di una disciplina uniforme e istanze di differenziazione normative*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (6 giugno 2019). Per un approccio multidisciplinare al tema delle acque cfr. M. GIGANTE (a cura di), *L'acqua e la sua gestione. Un approccio multidisciplinare*, Jovene, Napoli, 2012.

comunque rilevato che l'attività agricola oggi assorbe circa il 40% dei prelievi idrici: dunque si prospetta la necessità di trovare nuove modalità irrigue, sostenibili, anche al fine di evitare conflitti allocativi.

Come si diceva, alla fruizione del SII si connette il godimento di un diritto fondamentale, l'accesso all'acqua. Infatti, in applicazione della l. n. 221/2015 e atti connessi, che avevano previsto in 50 lt. giornalieri il quantitativo minimo di acqua necessario al soddisfacimento dei bisogni vitali, è stato introdotto il "bonus idrico" (con delibera di ARERA 897/2017/R) a favore delle utenze svantaggiate, individuate sulla base di criteri ISEE predeterminati. Tali utenze godranno di agevolazioni, stabilite attraverso una operazione matematica, per il pagamento delle utenze idriche. L'entità del *bonus* corrisponde alla somma che l'utenza dovrebbe versare per il consumo del quantitativo d'acqua considerato minimo vitale, quantificato in 18,25 metri cubi annui *pro capite*.

Nel Codice viene, inoltre, fatta propria la filosofia di fondo della direttiva 2000/60 CE, ossia l'uso integrato della risorsa idrica. Quest'ultimo presuppone l'interdipendenza tra i diversi elementi del sistema idrico, sia dal punto di vista ambientale sia da quello amministrativo, il cui utilizzo avviene in unità geografiche e idrologiche naturali, i bacini idrografici, i quali trovano un unico coordinamento a livello di distretto idrografico.

Peraltro, l'art. 176 del Codice precisa che le previsioni della sua parte III sono applicabili alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e che per le acque appartenenti al demanio idrico delle citate Province restano ferme le competenze in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di opere idrauliche contemplate nello statuto speciale del trentino Alto Adige e nelle relative norme di attuazione. Comunque già la legge "Galli", la prima legge a disciplinare in modo sistematico in una prospettiva industriale il servizio idrico, abrogata formalmente dal Codice, ma in realtà recepita nei suoi principi fondanti, a sua volta, faceva salve le competenze in tema di acque appartenenti al demanio idrico delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Nel Codice viene codificato il principio, già sancito nella legge "Galli", a tenore del quale tutte le acque, superficiali e sotterranee sono pubbliche "ex lege"<sup>7</sup>, e devono essere utilizzate secondo criteri di solidarietà, a protezione delle generazioni future. La previsione del Codice si pone a conclusione di una lunga evoluzione legislativa nel corso della quale si è progressivamente passati da un contesto privatistico ad uno pubblicistico, proprio a garanzia della qualità e quantità della risorsa. Tale evoluzione è iniziata con l'art. 1 del R.D. n. 1775 del 1993, nel quale le acque classificate di "pubblico generale interesse" (in esito a una valutazione fatta dalla pubblica amministrazione, in un contesto dove il regime ordinario era di natura privatistica) confluivano nel demanio, mentre quelle non inserite nei suddetti elenchi rimanevano disciplinate dal codice civile.

---

<sup>7</sup> Cfr. A. BARTOLINI, *Le acque tra beni pubblici e pubblici servizi*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano, 2008, 120 ss. E. BOSCOLO, cit., 1105 ss.; M. FIORENTINI, *L'acqua da bene economico a «res communesomnium» a bene collettivo*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2010, 1, *passim*.

Con il Codice si compie, dunque, un significativo passo in avanti, indice di una nuova consapevolezza del valore della qualità e quantità dell'acqua, attribuendole, appunto, natura pubblica "ex lege", oltre ad intervenire sui prelievi e l'utilizzo dell'acqua, connesso al regime pubblicistico cui viene sottoposta la risorsa.

In particolare con la successiva l. n. 152 del 1999, in materia di inquinamento idrico, si interviene sul R.D. n. 1775 del 1933 imponendo il divieto di derivare o utilizzare l'acqua (pubblica) senza un provvedimento concessorio dell'autorità competente e comminando sanzioni. Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio (accidentale) ai sensi degli artt. 822 ss. Codice civile e sono alienabili solo nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge (art. 143 del Codice).

La natura pubblica della risorsa idrica è andata, poi, intrecciandosi con le vicende connesse ai modelli di gestione del servizio idrico, al punto che - assai discutibilmente - in occasione del referendum del 12-13 giugno 2011, dalla natura privata del gestore si faceva discendere, come conseguenza logica necessaria, la privatizzazione della risorsa.

Particolarmente significativo è l'art. 144 comma 3 del Codice, dove si afferma che la disciplina degli usi delle acque è finalizzata alla loro razionalizzazione, allo scopo di evitare gli sprechi e di favorire il rinnovo delle risorse, di non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura ecc. Lo stesso dicasi per l'art. 145, ove è disciplinato il bilancio idrico, definito periodicamente dall'Autorità di bacino al fine di assicurare l'equilibrio tra disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento e fabbisogni per i diversi usi. Inoltre le derivazioni d'acqua sono regolate in modo da garantire il livello di deflusso necessario alla vita negli alvei sottesi e soprattutto in modo tale da non danneggiare gli equilibri degli ecosistemi interessati.

Nella nostra Carta costituzionale non si rinvencono disposizioni specifiche in tema di risorse idriche, sebbene di recente riformata (l.c. 8 febbraio 2022, n.1), con l'integrazione degli artt. 9 e 41. In particolare, nel primo si è intervenuti con l'espressa menzione dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi in una proiezione intergenerazionale, rinviando al legislatore modi e forme della tutela degli animali. Nell'art. 41, comma 2, Cost., invece, si è stabilito che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in danno della salute e dell'ambiente. Si tratta di due nuovi limiti che si aggiungono a quelli già previsti (la sicurezza, la libertà e la dignità umana). Nell'art. 41, comma 3, Cost., poi, si riserva alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, sia pubblica sia privata, ai fini sociali e ambientali.

Anche in precedenza, comunque, la tutela del diritto all'acqua poteva trovare protezione nell'alveo dei diritti inviolabili dell'art. 2 della Costituzione<sup>8</sup>; in ogni caso, il nuovo testo senza dubbio rafforzerà le possibilità di salvaguardia anche della risorsa idrica.

---

<sup>8</sup> Cfr. R. LOUVAIN *Aqua Aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Torino, Giappichelli, 2018, 2.16-225; T. E. FROSINI, *Dare un diritto agli assetati*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2010, 1, 29 ss. e 67 ss.

### 3. Il SII nel Codice dell'ambiente.

Il Codice, all'art. 141 comma 2, definisce il servizio idrico (integrato) come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue. Tale definizione risale alla legge "Galli", volta a sviluppare l'industrializzazione dell'intero settore e a riunire tutti i segmenti produttivi sino a quel momento gestiti separatamente<sup>9</sup>. Una pluralità di servizi idrici si unifica nel "servizio idrico integrato", chiamato a svolgersi all'interno di un contesto di monopolio di fatto, ove acqua e suolo sono un tutt'uno, improntato alle regole dell'indisponibilità, della necessaria appartenenza a un ente pubblico territoriale, con il limite dell'inalienabilità e dell'essere destinato a un uso pubblico generale. Questo aiuta a comprendere come la disciplina sul servizio idrico si delinea tra esigenze di salvaguardia della concorrenza e di protezione ambientale<sup>10</sup>, pure intercettando i livelli essenziali delle prestazioni; materie tutte di competenza esclusiva dello Stato, anche se a volte saldamente intrecciate a materia di competenza concorrente.

Nella disciplina del SII, dunque, confluiscono sia materie di legislazione esclusiva dello Stato, come si diceva, sia di legislazione esclusiva delle Regioni, ex art. 117, comma 4, Cost., intercettando anche materie quali la valorizzazione dei beni ambientali (e culturali) sottoposte alla legislazione concorrente Stato-Regione.

Nel Codice si assiste al sovrapporsi di competenze di enti diversi. In particolare, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (ex "Ministero per la transizione ecologica", ex "Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare") esercita tutte le funzioni di indirizzo organizzativo che fanno capo allo Stato in materia di protezione dell'ambiente.

A livello intermedio, tra lo Stato e le Regioni, si collocano le Autorità di bacino per ciascuno dei sette bacini idrografici presenti sul nostro territorio, che elaborano il "Piano di bacino distrettuale" e i relativi stralci ("Piano di gestione del bacino idrografico" e "Piano di gestione del rischio alluvioni", nonché i relativi programmi di intervento).

Le Regioni esercitano tutti i poteri riferibili al governo del territorio e, in particolare, delimitano gli ATO, ambiti territoriali ottimali, individuano l'EGATO (ente di gestione dell'ambito territoriale ottimale) ed esercitano poteri sostitutivi nelle ipotesi di inerzia degli enti locali.

Nell'esplicazione della potestà legislativa primaria, statutariamente riconosciuta, la Provincia di Trento, ad esempio, ha organizzato i servizi idrici perimetrando un ATO provinciale per i soli servizi di depurazione, mentre i servizi di acquedotto e fognatura possono essere gestiti anche dai singoli Comuni mediante la gestione in economia; in tal modo, dunque, si è incrinata la logica, già sottesa alla legge Galli, di unificare tutte le fasi del servizio per migliorarne la qualità e il raggiungimento di una dimensione industriale. La Provincia autonoma di Bolzano, da parte sua, ha costituito quattro ATO per l'organizzazione e l'affidamento dei soli servizi di fognatura e depurazione, mentre l'approvvigionamento di acqua potabile viene

<sup>9</sup> Si veda A. FIORITTO, *Servizi idrici*, in *I servizi idrici dalla legge Galli al Codice dell'ambiente*, cit., 1111 ss.

<sup>10</sup> Cfr. *ex multis*, Corte cost., 13 aprile 2011, n. 128 in *cortecostituzionale.it*, in tema di costituzione e soppressione delle Autorità di ambito territoriale ottimale.

effettuato dai singoli Comuni. Dunque, anche per la Provincia autonoma di Bolzano è smentita *la ratio* sottesa al servizio idrico integrato, visto che gli ATO non sono riferibili a tutte le funzioni implicite nel servizio considerate unitariamente.

L'EGATO organizza il SII, sceglie la forma di affidamento/gestione del servizio, determina e modula la tariffa, sulla base delle indicazioni di ARERA, controlla e vigila sull'osservanza degli obblighi da parte del gestore, riferendo poi al Ministero dell'ambiente e della Sicurezza Energetica, predispone e aggiorna il piano d'ambito. Quest'ultimo è redatto sulla base delle infrastrutture esistenti ed è finalizzato a programmare gli interventi, funzione intrinsecamente connessa a quella più generale di tutela degli acquedotti e delle fognature. Predispone, inoltre, ai sensi dell'art. 149 del Codice il piano finanziario. Gli enti locali ricadenti nel medesimo ATO debbono obbligatoriamente partecipare all'EGATO di riferimento, ancora una volta individuato da ciascuna Regione.

Infine, ARERA svolge funzioni di Autorità (indipendente) di regolazione tariffaria e della qualità dei servizi erogati. In particolare delibera i criteri generali del metodo tariffario, le convenzioni tipo per l'affidamento della gestione del servizio, le quali saranno poi adattate alle caratteristiche locali per regolare i rapporti tra EGATO e soggetto gestore, ma soprattutto le voci di costo ammissibili nel settore, e verifica la corretta impostazione e redazione del piano d'ambito da parte dell'EGATO.

Come si diceva, nel Codice viene innanzitutto ribadita, sempre sulla scia della abrogata legge "Galli", l'organizzazione territoriale del SII, anche alla luce dell'art. 3 *bis* del d.l. n. 138/2011, riferibile a tutti i servizi pubblici a rete, basata sugli ambiti territoriali ottimali (ATO) delimitati dalle Regioni, le quali possono comunque modificare le delimitazioni degli ATO per migliorare la gestione del SII. Debbono, comunque, assicurarne lo svolgimento nel rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità e nel rispetto dei criteri elencati nell'art. 147, comma 2, lett. a) - c) del Codice, ossia dell'unità del bacino idrografico, o "sub-bacino" o "bacini contigui"; dell'unicità della gestione; dell'adeguatezza delle dimensioni gestionali, alla luce di parametri fisici, demografici e tecnici.

Di particolare interesse appare il criterio dell'unicità (che sostituisce quello della unitarietà della precedente formulazione dell'art. 147 del Codice). All'interno di ciascun ATO è ammesso ad operare un solo gestore, fatta salva la presenza di sub-ambiti che non possono avere un'estensione inferiore a quella delle Province e/o delle Città metropolitane, realizzabili solo qualora l'ATO coincida con il territorio regionale e la loro istituzione sia necessaria per ottenere una maggiore efficienza gestionale o per garantire un miglior servizio all'utenza.

Possono permanere le gestioni autonome, che sono perlopiù gestioni in economia, eccezionalmente nelle ipotesi indicate tassativamente nell'art. 147 *bis* del Codice, connesse alle assolute peculiarità della risorsa idrica localizzata in territori specifici. Esse, comunque, danno vita a una frammentazione della gestione del SII, in netto contrasto con l'obiettivo di fondo del Codice, ossia la trasformazione del SII in un servizio pienamente industriale.

Col tempo, il numero di ATO è andato riducendosi, proprio per incrementare l'efficienza del servizio. Attualmente sono 62 gli ATO esistenti a livello nazionale,



rispetto ai 91 degli anni duemila, con netta prevalenza del modello regionale nella costituzione degli ATO; e infatti ben 12 Regioni su 19 hanno 1 solo ATO (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Molise, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta)<sup>11</sup>. Le restanti Regioni presentano una pluralità di ATO. In particolare si rinvencono 50 ATO con dimensione inferiore a quella regionale, coincidente però almeno con il territorio provinciale (Lombardia, Liguria, Veneto, Piemonte, Valle d'Aosta)<sup>12</sup>.

Come si evince dai dati più recenti, quasi ovunque si è concretamente completato il disegno del Codice con la costituzione degli ATO, anche se permangono ancora ATO troppo piccoli (si pensi a quello di Savona ad esempio) e sono stati istituiti ormai quasi ovunque gli EGATO<sup>13</sup>.

### 3.1. Il SII tra autoproduzione ed esternalizzazione.

Per quanto riguarda i modelli di gestione del SII, va ricordato che quest'ultimo, ai sensi dell'art. 149 *bis* del Codice, rifluisce nei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, *rectius* servizio di interesse economico generale (SIEG) in quanto in grado di dar vita ad un mercato (come pure ha puntualizzato la Corte costituzionale nella sentenza n. 325 del 17 novembre 2010)<sup>14</sup>. Tale categoria di servizi presenta un contenuto oggettivo e ad essa vanno riferiti tutti quei servizi che, in concreto, possono essere erogati in un mercato concorrenziale e in modo tale da garantire al gestore almeno il pareggio di costi e ricavi<sup>15</sup>.

A livello nazionale, la modalità di affidamento del SII prevalente è costituita dal modello dell'*in house providing*, non sempre però assistito da tutti i requisiti previsti dalla legge, seguita dagli affidamenti a società quotate, dagli affidamenti a società miste, soprattutto in Italia centrale, altre gestioni e/o concessioni a terzi. Poco più del 10% della popolazione italiana risulta ancora servita da gestioni in economia, rese in

11 In ogni caso, il processo di riordino procede a macchia di leopardo; infatti, non si è ancora concluso in Valle d'Aosta, Campania, Molise, Calabria e in 6 ATO siciliani (Palermo, Catania, Messina, Ragusa, Trapani e Siracusa), dove non risulta ancora affidato il servizio idrico al gestore unico. Sul punto, cfr. la *Relazione della Corte dei conti sull'attuazione*, cit., 221 ss.

12 Si leggano le Relazioni presentate semestralmente da ARERA al Parlamento, ai sensi dell'art.173, comma 3 *bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006, rinvenibili sul sito dell'Autorità, [www.arera.it](http://www.arera.it), nonché la *Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)* della Corte dei Conti, 2022, cit.

13 Con la legge 30 dicembre 2021, n. 234 è stato modificato l'art. 147 del Codice ove all'art. 2 *ter* si stabilisce che entro il 01 luglio 2022 le gestioni del SII in forma autonoma per le quali l'EGATO non si è ancora espresso sulla ricorrenza dei requisiti per la salvaguardia di cui alla lett. b) del comma 2 *bis* dell'art. 147 del Codice, confluiscono nella gestione unica individuata dal medesimo ente. Entro il 30 settembre 2022, l'EGATO provvede all'affidamento al gestore unico di tutte le gestioni non fatte salve in applicazione dell'art. 2 *bis* dell'art. 147.

14 In [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Sul punto, mi sia permesso il rinvio a V. PARISIO, *Services of general economic interest, integrated water service "in house" management in light of directive 2014/23/EU: a general overview*, in *Munus*, 2018, 3. Sulle delicate questioni connesse all'autoproduzione ed esternalizzazione dei SIEG, rimane sempre un importante riferimento G. PIPERATA, *Tipicità ed autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005, 369 ss. e Id., *I servizi pubblici locali tra rimunicipalizzazione e demunicipalizzazione*, in *Munus*, 2016, 1, 5-14.

15 Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 23 ottobre 2012, n. 5409, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

gran parte da soggetti che non operano in virtù di un affidamento conforme alla normativa attuale o *pro tempore* vigente<sup>16</sup>.

Gli EGATO, nel rispetto del piano d'ambito e del principio di unicità della gestione, deliberano il modello di affidamento del SII anche alla luce della normativa nazionale ed europea, delle regole sulla concorrenza, alla luce degli artt. 14 e 106 TFUE, come recita l'art. 149 *bis* del Codice.

Nell'osservanza del principio di libera amministrazione delle pubbliche amministrazioni, la scelta potrà avvenire fundamentalmente tra esternalizzazione del servizio e autoproduzione, che certamente rivestono pari dignità, anche se la legge sulla concorrenza per il 2021 (l. n. 118/2022) tende a favorire l'esternalizzazione e dunque il confronto concorrenziale. Le concessioni idriche, tuttavia, si pongono al di fuori dell'ambito di applicazione della disciplina italiana e europea in tema di evidenza pubblica, anche se i bandi di gara si conformano comunque ai principi europei, ribaditi nell'art. 4 del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 50/2016.

L'esternalizzazione implica che il SII venga affidato previo svolgimento di una procedura concorsuale pubblica, con appositi capitoli per la puntuale indicazione delle opere che il gestore deve garantire, in applicazione dei principi europei di trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento tra operatori, pubblicità, proporzionalità, tutela dell'ambiente, efficienza energetica, ai sensi del citato art. 4 del d.lgs. n. 50/2016.

In alternativa, è possibile dar vita a un partenariato pubblico privato istituzionale mediante la creazione di una società mista<sup>17</sup>, nella quale, però, il socio privato viene selezionato con una gara "a doppio oggetto"<sup>18</sup>, volta ad escludere che la costituenda società integri una forma di affidamento diretto o possa essere assimilata a una società *in house providing*. Per la gara a doppio oggetto devono essere indicate anche le specifiche mansioni tecnico-operative e/o amministrativo-gestionali che il socio andrà a compiere in relazione alla gestione del servizio, al fine di individuare un socio che non sia mero finanziatore, ma invece apporti un "know how", all'interno della società medesima.

Qualsiasi modifica del contratto sociale comporta l'obbligo di indire una nuova gara; pertanto, la durata della partecipazione del socio privato alla società deve coincidere con quella dell'affidamento.

Va ricordato che l'art. 17 del TUSP (Testo Unico Società Pubbliche, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175), oltre a stabilire il vincolo dell'oggetto sociale esclusivo, valorizza la presenza del socio privato<sup>19</sup>: infatti, questo impone, a differenza dell'ordinamento europeo, una percentuale minima di partecipazione del socio privato al capitale, pari almeno al 30%. Tali società sono ammesse a svolgere anche attività *extra moenia* solo a

<sup>16</sup> Per i dati specifici, si rinvia a Fondazione Utilitas, in collaborazione con Cassa Depositi e prestiti (CDP), *Blue book 2022. I dati del servizio idrico integrato in Italia*.

<sup>17</sup> Sulle peculiarità delle società a partecipazione pubblica per la gestione dei servizi idrici, si legga M. DUGATO, *Efficienza e responsabilità nelle società a partecipazione pubblica*, in *Munus*, 2016, 3. 522 ss.; C. IBBA, *Le società per la gestione del servizio idrico*, in M. GIGANTE (a cura di), *L'acqua e la sua gestione*, cit., 2012, 267 ss.

<sup>18</sup> Si legga Cons. Stato, Sez. V, 11 maggio 2020, n. 2929 in *giustizia-amministrativa.it*.

<sup>19</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 febbraio 2009, n. 824, in *giustizia-amministrativa.it*.

condizione che essa non si traduca in una distrazione di mezzi e risorse tali da arrecare pregiudizio alle collettività che le hanno costituite.

L'affidamento diretto può avvenire a favore di società che l'art. 149 *bis* definisce "interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione *in house*"<sup>20</sup>. La costituzione di una società *in house*, ossia di una società che si sostanzia in una sorta di *longa manus* dell'ente affidante, di sua articolazione interna, incarna solo un rapporto di alterità formale ma non sostanziale, il solo che giustifica l'affidamento diretto. L'ente affidante esercita sulla società *in house* un potere assimilabile a quello che mantiene sui propri uffici. Si consideri che l'art. 149 *bis* del Codice la sottopone alle sole previsioni europee, con il limite espresso che tali società possono essere partecipate dai soli enti locali ricadenti nell'ATO di riferimento e che debbono essere a totale partecipazione pubblica<sup>21</sup>.

Al di fuori del settore del SII, il requisito della totale partecipazione pubblica può essere derogato a condizione che la partecipazione del privato non comporti controllo o potere di veto e che non conferisca un'influenza determinante sulle decisioni della persona giuridica controllata, ai sensi dell'art. 16 del TUSP e dell'art. 5 d.lgs. n. 50/2016.

Affinché si possa legittimamente addivenire a un affidamento diretto alla società "domestica", devono essere soddisfatte cumulativamente le seguenti condizioni, da verificare anche all'interno dello statuto sociale: l'ente affidante svolge un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni più rilevanti della società ("controllo analogo"); oltre l'80% dell'attività della società è di attuazione dei compiti a essa affidati dall'ente di riferimento; la totale partecipazione pubblica, con la possibilità di ammettere soci privati solo in posizione minimale, come si diceva, a condizione che non possano esercitare potere di veto e solo se una legge (nazionale o regionale) lo prevede.

Per soddisfare il requisito del controllo analogo, la partecipazione al capitale della società *in house providing*<sup>22</sup> dell'ente affidante non deve essere meramente simbolica<sup>23</sup>. La presenza dei requisiti per attribuire il carattere "*in house*" ad una società dipende da una valutazione che la Corte di giustizia UE delega alle Corti nazionali, le quali procedono con metodo eminentemente casistico, da svolgersi sulla base delle effettive previsioni statutarie, delle quote di partecipazione e degli altri strumenti societari (patti parasociali, quote vincolate, ecc.), anche alla luce delle previsioni del TUSP.

20 Il tema della società *in house* è sterminato. Per un attento esame sullo stato dell'arte, cfr. J. SPOROLETTI, *Considerazioni sull'istituto dell'in house providing, alla luce dell'art. 10 d.l.77/ 2021* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 30.11.2022; Sia concesso il rinvio, per dottrina e giurisprudenza, a V. PARISIO, *Principio di libera amministrazione delle amministrazioni pubbliche e gestione diretta dei servizi di interesse economico generale: questioni vecchie e nuove*, in *Quaderni dir. e proc. amm.*, 2019, p. 557 ss.

21 Cfr. Cons. Stato, Sez. I, 7 maggio 2019, n. 1389, in [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it).

22 Cfr. Corte giust. CE, Sez. III, 10 settembre 2009, C-573/07, in [www.curia.eu](http://www.curia.eu). La necessità di dare rapida attuazione al PNRR ha spinto il legislatore ad adottare, per gli interventi interessati, una previsione non del tutto chiara nell'art. 10 del d.l. 77/2021 che, secondo parte della dottrina sembrerebbe aver fortemente attenuato il requisito del controllo analogo. Sul punto, cfr. J.SPOROLETTI, [op.ult.cit](http://op.ult.cit),

23 Cfr. Corte giust. CE, Sez. III, 29 novembre 2012, cit.; Id., Grande sezione, 08 aprile 2008, C-337/05, entrambe si leggono in [www.curia.eu](http://www.curia.eu).

La prospettiva nazionale e quella europea, tuttavia, non coincidono quanto ad approccio nei confronti dell'affidamento *in house*; scelta legittima, in quanto espressione della discrezionalità degli Stati membri di rafforzare ulteriormente al proprio interno le regole della concorrenza. Lo dimostra la previsione di una motivazione rafforzata a sostegno della scelta per l'affidamento a società *in house*<sup>24</sup>. In applicazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016, la motivazione deve indicare le ragioni del fallimento del mercato, ossia l'incapacità di quest'ultimo di offrire il servizio alle medesime condizioni qualitative e economiche garantite dalla società *in house*, nonché la dimostrazione di specifici benefici per la collettività scaturenti dall'affidamento *in house* stesso. La Corte costituzionale, con la pronuncia n. 100 del 2020<sup>25</sup>, ha stabilito che - per la scelta tra esternalizzazione e costituzione di società *in house* - l'amministrazione dovrà effettuare un'istruttoria approfondita anche alla luce del piano economico finanziario dell'ATO per enucleare ragioni oggettive, che giustifichino la rinuncia al fisiologico confronto di mercato, connesse anche al benessere delle collettività locali, da porre a base della sua scelta.

La gestione delle reti rimane separata da quella del servizio. Ai sensi dell'art. 153, comma 1, del Codice, le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali devono essere affidate in concessione d'uso gratuita per tutta la durata della gestione al gestore del servizio idrico integrato che ne assume i relativi oneri secondo le clausole contenute nella convenzione (che regola i rapporti tra ente locale e gestore) e del relativo disciplinare.

### 3.2. Il corrispettivo del SII: la tariffa.

La tariffa del servizio idrico<sup>26</sup>, disciplinata dall'art. 154 del Codice, mantiene come punto di riferimento, da un lato, l'art. 13 della legge "Galli" e, dall'altro, l'art. 9 della direttiva 2000/60 CE con il principio del "*full cost recovery*", ossia dell'integrale copertura dei costi di investimento e esercizio, alla luce del principio di matrice europea "che inquina paga", definendola come il corrispettivo del SII.

La tariffa viene determinata avendo riguardo alla qualità della risorsa idrica, al tipo di servizio fornito, alle opere e agli adeguamenti necessari per lo svolgimento del servizio, ai costi di gestione delle aree di salvaguardia, oltre ad una quota parte dei costi per il funzionamento dell'EGATO.

Come noto, il dato testuale originario dell'art. 154 è stato modificato in seguito al recepimento degli esiti del referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011; in particolare è venuto meno l'automatismo nella predeterminazione del profitto assicurato al gestore del SII. Dall'art. 154, infatti, è stato espunto, quanto a computo della tariffa, il

24 Per i SIEG, la scelta dello strumento di gestione, ai sensi dell'art. 34, comma 2, d.lgs. 179/2021, si basa sulla redazione di una "relazione illustrativa" di contenuto analitico con la quale dimostrare la maggior convenienza della scelta, di tipo discrezionale, fatta dell'ente locale. Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

25 Cfr. l'ordinanza di rinvio del TAR Liguria, 15 novembre, 2018, n. 678, che ha sollevato la questione, in [giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

26 Sulla tariffa e il suo computo, cfr. A. TRAVI, *La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato*, in *Rivista della regolazione e dei mercati*, 2014, 126 ss.; R. MICALIZZI, *La tariffa idrica*, in *RQDA*, 2015. In giurisprudenza, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 26 maggio 2017, n. 2481 ove si legge che i metodi di calcolo adottati da AEEGSI (ora ARERA) erano del tutto conformi ai risultati referendari.

riferimento espresso alla remunerazione del capitale investito, che ammontava ad una percentuale fissa del 7% sia con riferimento al capitale di debito, sia a quello proprio del gestore in un dato tempo, dei costi mediante i ricavi, di qualsiasi natura essi siano, inclusi i finanziamenti pubblici. Tutto ciò al fine di porre il servizio idrico al di fuori della logica del profitto<sup>27</sup>.

Sono da tempo (cfr. d.p.c.m. 20 luglio 2012) state trasferite in capo ad ARERA le competenze in tema di tariffazione che, inizialmente, erano esercitate dall'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (AATO)<sup>28</sup> e, successivamente, dall'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, a sua volta abrogata. Attualmente ARERA ha unicamente la funzione di definire le componenti di costo alla base della determinazione della tariffa dei servizi idrici, ma senza determinarla in concreto, e di predisporre il metodo tariffario per il servizio idrico integrato. Spetta all'EGATO sottoporre ad approvazione di ARERA le nuove proposte tariffarie per gli ambiti di propria competenza.

ARERA, inoltre, dal "passaggio delle consegne", è stata impegnata a verificare il rispetto del divieto di far gravare il relativo servizio ai clienti non allacciati ad un impianto di depurazione e dell'obbligo che grava sui gestori di restituire la quota di tariffa indebitamente applicata agli utenti che non abbiano usufruito del servizio<sup>29</sup>. Ha, altresì, predisposto un meccanismo per far sì che i ricavi previsti nel piano d'ambito siano quelli assicurati a gettito tariffario, mentre sino ad ora si registrava una discrepanza tra flussi finanziari provenienti dalle tariffe applicate agli utenti finali e i ricavi necessari per far fronte agli impegni assunti nei programmi di investimento dei piani d'ambito.

Per il calcolo delle tariffe 2022-2023, sono previste novità nella metodologia di calcolo<sup>30</sup> che tengono conto della particolare situazione economica *post* pandemica, delle variazioni del tasso inflazionistico, delle variazioni dei costi delle immobilizzazioni e soprattutto dei costi del capitale riconosciuti al gestore, nonché di quelli necessari per la riscossione da parte dei gestori dei crediti degli utenti morosi. In particolare, per il calcolo del relativo moltiplicatore, sono stati enucleati un insieme di indicatori quali la qualità dell'acqua depurata, la percentuale di smaltimento dei fanghi in discarica, la frequenza degli allagamenti o sversamenti della fognatura, la frequenza della interruzione dei servizi, attinenti anche alla qualità tecnica del servizio.

#### 4. Conclusioni.

Sebbene le Province autonome di Trento e Bolzano godano di potestà legislativa primaria in tema di gestione del servizio idrico, dalla disciplina nazionale sopra succintamente tratteggiata discendono utili indicazioni anche per le regioni a statuto

<sup>27</sup> La Corte costituzionale, nella sentenza n. 26 del 26 gennaio 2011 (in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)) ha precisato che l'espunzione del riferimento espresso alla remunerazione del capitale investito non implica la trasformazione del servizio idrico in un servizio privo di rilevanza economica, le logiche del profitto rimangono estranee alla gestione.

<sup>28</sup> Sul punto, cfr. V. DI STEFANO, *La regolazione del servizio idrico: l'ARERA, il Piano Nazionale Ripresa e resilienza e il quadro strategico 2022-2025*, in *Amministrazione in cammino*, 2022.

<sup>29</sup> Cfr. Comunicazione dell'AEEGSI 28 dicembre 2012, in [www.autoritaenergia.it](http://www.autoritaenergia.it).

<sup>30</sup> Si legga la delibera di ARERA n. 649/2021/R/Idr in [www.arera.it](http://www.arera.it).

speciale. Infatti molti dei principi che informano il Codice, che si dovranno - in futuro - confrontare con l'emanando TU sui servizi pubblici locali (quando verrà adottato), mostrano una declinazione dei principi europei volti a influire anche sulle regioni a statuto speciale.

In particolare, il principio dello sviluppo sostenibile non potrà non essere tenuto in considerazione anche per la scelta, all'interno dell'opzione più generale tra esternalizzazione o autoproduzione, delle modalità di gestione del SII, visto che queste ultime sono in grado di incidere sulla conservazione e sulla qualità della risorsa idrica, anche in una logica di protezione intergenerazionale; ciò tenendo comunque presente che a livello europeo vige il principio di libera amministrazione, pertanto, autoproduzione ed esternalizzazione si equivalgono.

A prescindere dalla natura pubblica o privata del modello di gestione, ciò che appare, oggi, imprescindibile è il consolidamento di un'effettiva e imparziale attività di regolazione e di controllo sui soggetti gestori del servizio da parte della *governance* (EGATO), ma, soprattutto, il risanamento della rete idrica, la quale è afflitta da perdite inaccettabili, vista la preziosità della risorsa.

Il principio di sostenibilità nella gestione della risorsa idrica, ad oggi, non pare essere stato influenzato, in maniera determinante, dalla natura pubblica o privata del gestore, in quanto in un caso o nell'altro, per diverse motivazioni, non si è - in concreto - adeguatamente provveduto alla manutenzione della rete.

La situazione, a livello nazionale, è molto variegata con zone del Paese dove il servizio non riesce ad essere gestito su scala industriale, a livelli efficienti, anche perché non si è applicato il principio dell'unicità della gestione, sopravvivendo all'interno dei diversi ATO forme di gestione in economia in capo ad alcuni Comuni. Come già si diceva, nelle Province di Trento e Bolzano si assiste a delle deviazioni rispetto alla disciplina nazionale: ad esempio, nella Provincia di Bolzano (cfr. l.p. n. 8/2002) il servizio integrato deve essere organizzato con riferimento ai soli servizi di fognatura e depurazione, così come spetta alla Provincia la perimetrazione degli ATO e la scelta delle forme di cooperazione tra gli enti locali presenti al loro interno.

Anche l'attività di regolazione del settore idrico posta in essere da ARERA incontra un limite nei confronti delle Province autonome, rispetto alle quali non può esplicitare l'intera gamma delle sue competenze, ma con le quali, invece deve previamente e costantemente consultarsi.

Si auspica, quindi, che, con l'afflusso dei fondi del PNRR, le situazioni di criticità lamentate (*i.e.*, "water device", frammentazione del servizio idrico, incompleta costituzione degli EGATO) possano essere sanate o almeno attenuate, garantendo la qualità e quantità della risorsa idrica, in una logica di sostenibilità.