



**UNIVERSITÀ  
DI TORINO**

## **UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO**

*Dipartimento di Giurisprudenza*

*Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza*

### **TESI DI LAUREA**

**Il servizio idrico integrato tra fonti statali e  
autonomie locali.**

**Il caso della Regione Piemonte**

**Relatore**

Chiar.mo Prof. Sergio Foà

**Candidata**

**Vera Savant Ros**

Matricola n. 931119

Anno Accademico 2023/2024



*Più ci saranno gocce  
d'acqua pulita,  
più il mondo  
risplenderà di bellezza*

Madre Teresa di Calcutta



# Indice

Introduzione.....	1
-------------------	---

## Capitolo I

L'evoluzione normativa del servizio idrico integrato in Italia: dalla Legge Galli al Testo Unico dei servizi pubblici locali .....	5
1. L'acqua come risorsa. Il riconoscimento del "diritto all'acqua" .....	5
1.1. Il panorama internazionale.....	9
1.2. Il panorama europeo .....	31
1.2.1. La politica ambientale dell'Unione Europea.....	31
1.2.2. La tutela della risorsa idrica .....	41
1.2.3. L'attività dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) .....	53
1.3. Il panorama nazionale: la Costituzione italiana e la normazione primaria .....	58
2. Evoluzione del concetto di proprietà della risorsa idrica .....	63
2.1. La legge Galli e le sue applicazioni. La pubblicizzazione di tutte le acque .....	67
2.2. Il d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'Ambiente). Principi generali.....	74
2.2.1. La disciplina delle acque nel Codice dell'Ambiente .....	78
2.3 L'acqua come bene demaniale .....	86
2.4. L'acqua come bene comune.....	90
2.5. La proprietà delle reti nel servizio idrico.....	97
3. Tutela delle acque dall'inquinamento e governo del territorio.....	101
3.1. La legge Merli e il d.lgs. n. 152/1999.....	101
3.2. La tutela delle acque nel Codice dell'Ambiente .....	108
3.3. La qualità delle acque destinate al consumo umano. Il nuovo Piano di sicurezza dell'acqua (PSA) alla luce dell'attuazione della normativa europea.....	129
4. Il servizio idrico come servizio pubblico locale di rilevanza economica a rete.....	147

4.1. Il PNRR e il riordino operato dal Testo Unico dei servizi pubblici locali. Le implicazioni sul servizio idrico .....	160
---	-----

## Capitolo II

### Il governo della risorsa idrica: il riparto delle competenze normative e amministrative tra Stato, Regioni ed autonomie locali ..171

1. Il principio di sussidiarietà nei rapporti tra Stato ed autonomie locali.....	171
2. I livelli di governo e la separazione tra titolarità e disponibilità del demanio idrico .....	173
2.1. Stato. Competenze.....	178
2.2. Regioni. Competenze.....	179
2.3. Comuni. Competenze .....	180
2.4. Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato: l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali (ATO).....	180
3. Altri soggetti: l'Autorità di bacino distrettuale.....	192
4. Il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente: ISPRA-ARPA-APPA. Competenze .....	201
4.1. Approfondimento: le competenze di ARPA Piemonte .....	204
5. Il ruolo dell'ANCI. Competenze.....	206
6. La regolazione dell'acqua potabile. Il ruolo dell'ARERA.....	207
7. Vigilanza e controlli. Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.....	212
8. Il regionalismo differenziato nella materia delle acque: quali implicazioni sul riparto di competenze Stato/Regioni?.....	214

## Capitolo III

### La gestione del servizio idrico integrato ..... 219 |

1. Il principio di unicità della gestione del servizio idrico .....	219
2. Le forme di gestione del servizio idrico integrato .....	221
2.1. Evoluzione storica .....	221
2.1.1. Il governo pubblico dell'acqua. Il referendum del 12 e 13 giugno 2011.....	227
2.2. La disciplina attuale.....	234

2.2.1. L'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica. Le società di capitali (s.p.a. e s.r.l.).....	236
2.2.2. Le società miste. Il partenariato pubblico-privato.....	241
2.2.3. Le società <i>in house</i> . L'affidamento diretto .....	242
2.2.4. L'impossibilità della gestione dei servizi a rete in economia e mediante azienda speciale .....	252
2.2.5. Deroghe alla gestione unica del servizio idrico integrato. La gestione del comune in forma autonoma.....	255
3. Rapporti tra ente locale e soggetto gestore del servizio idrico integrato.....	257
3.1. Il contratto di servizio .....	261
4. La tariffa del servizio idrico integrato. Cenni.....	266
5. La tutela dell'utente del servizio idrico .....	272
5.1. Il diritto di informazione.....	272
5.2. Tutela giurisdizionale. Cenni .....	273
5.3. I rimedi non giurisdizionali.....	276
5.4. La Carta dei servizi pubblici .....	278
6. Il ruolo dello Stato e delle autonomie locali nella gestione dello "stress idrico". Le c.d. "case dell'acqua" .....	281
6.1. Forme di partecipazione pubblica e privata per la gestione sostenibile della risorsa idrica: la disciplina del contratto di fiume .....	285

## Capitolo IV

Il servizio idrico in Piemonte: i Comuni "ribelli" al centro del dibattito .....	289
1. La disciplina regionale. Organizzazione e gestione del servizio .....	289
2. Acqua, bene pubblico: le posizioni del Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua e il Comitato Acqua Bene Comune Torino.....	297
2.1. La "resistenza" alla privatizzazione del servizio idrico.....	297
3. Lo scontro tra ATO 3 "Torinese" e i Comuni "ribelli" per la gestione autonoma dell'acqua .....	299
3.1. La situazione in Val di Susa e la vicenda del Comune di Bruzolo .....	299
3.2. Burolo, Palazzo e Strambinello: la vittoria dei tre Comuni del Canavese dinnanzi al Consiglio di Stato.....	301

3.3. I Comuni piemontesi che difendono l'autonomia di gestione del servizio: Salza di Pinerolo, Perrero, Prali, Roure, Fenestrelle, Varisella e Vallo Torinese.....	303
4. Le forme gestionali in capo a soggetti diversi dagli enti locali e le recenti novità normative .....	308
4.1. Il modello comunitario .....	308
Conclusioni .....	313
Ringraziamenti .....	317
Bibliografia .....	321
Sitografia.....	332
Giurisprudenza .....	339





# Introduzione

Il presente lavoro si propone di analizzare la disciplina del servizio idrico integrato (SII) in Italia, con un focus particolare sulla Regione Piemonte.

La prima parte della trattazione si concentra sulla considerazione dell'acqua come risorsa e sul percorso intrapreso a livello internazionale ed europeo per il riconoscimento del "diritto all'acqua", tenendo presente anche il cambiamento di prospettiva in atto da parte del legislatore italiano, sempre più incline nei tempi recenti a riconoscere l'accesso alla risorsa idrica come diritto umano universale. Successivamente si ripercorre l'evoluzione normativa del servizio idrico nazionale, partendo dalla Legge Galli del 1994, che dichiara la pubblicità di tutte le acque, sino all'attuale regolamentazione del Codice dell'Ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152). L'analisi mira ad approfondire anche il concetto di proprietà dell'acqua, soffermandosi specificatamente sulla teoria dei beni comuni, intesa come "terza via" rispetto alla dicotomia pubblico/privato. Attenzione particolare è rivolta alla tutela della risorsa idrica dall'inquinamento, tematica divenuta fondamentale nel contesto attuale, soprattutto alla luce dell'introduzione dei nuovi Piani di Sicurezza dell'Acqua (PSA), predisposti al fine di salvaguardare la qualità delle acque destinate al consumo umano. Dalla disciplina del bene acqua si passa poi all'esame della disciplina del servizio idrico nella sua declinazione di servizio pubblico locale di rilevanza economica a rete, avuto riguardo alle novità introdotte dal recente Testo Unico in materia di servizi pubblici locali (d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201). La seconda parte dell'elaborato analizza la ripartizione delle competenze normative e amministrative tra ciascun livello di governo del territorio italiano per quanto concerne l'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato, cogliendo i rapporti tra lo Stato e le autonomie locali alla luce del principio di sussidiarietà. Si esplora il sistema degli ambiti territoriali ottimali (ATO) con specifico riferimento al loro funzionamento e natura giuridica; viene esaminato il contributo delle Agenzie nazionali e regionali per la protezione ambientale nell'attività di monitoraggio e informazione, nonché il ruolo di autorità regolatorie come l'ARERA e il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, che vigilano sui livelli di qualità del servizio idrico con l'obiettivo di tutelare gli interessi dei

consumatori e di promuovere la concorrenza e l'efficienza. Si tratta, infine, il tema del regionalismo differenziato considerando le istanze di autonomia presentate da alcune Regioni anche per quanto riguarda le competenze in materia di SII, precisando le implicazioni sulla tenuta del principio di unità della Repubblica.

La terza parte si concentra sulle forme di gestione, esaminando la loro evoluzione nell'ordinamento giuridico italiano e soffermandosi in particolare sul processo di privatizzazione della gestione del servizio idrico consolidatosi con il Decreto Ronchi del 2009 sino ad arrivare ad un'inversione di rotta con il referendum del 2011, che ha inteso salvaguardare la gestione pubblica dell'acqua in quanto bene comune. Successivamente si passano in rassegna le diverse modalità di affidamento che caratterizzano la disciplina attuale del servizio idrico, sottolineando le loro peculiarità e implicazioni nel settore. Un'attenzione particolare è poi dedicata alle possibili deroghe al principio di unicità della gestione, alla tariffazione e alla tutela dell'utente, nonché all'importanza di politiche di sostenibilità e innovazione nel contesto della crescente crisi idrica dovuta ai cambiamenti climatici, soffermandosi anche sull'installazione su tutto il territorio nazionale delle cd. "case dell'acqua" per incentivare il consumo di acqua potabile "a chilometro zero".

L'ultima parte del lavoro fornisce un'analisi dettagliata dell'organizzazione e gestione del servizio idrico in Piemonte, con specifico riferimento alla legislazione regionale vigente in materia e alle specificità locali. In questa Regione, infatti, la gestione idrica si appresta a trovare un bilanciamento tra l'esigenza di un servizio unificato e le resistenze da parte di alcuni Comuni montani che, per motivi di efficienza e autonomia, intendono gestire direttamente la risorsa idrica appellandosi alle deroghe al gestore unico previste nel Codice dell'Ambiente. Si esplora anche il ruolo assunto dai Movimenti per l'acqua pubblica, in primo luogo del Comitato Acqua Bene Comune Torino, nel promuovere politiche di protezione dell'acqua come bene comune. Si prosegue con la presentazione delle recenti vicende giudiziarie che hanno coinvolto i c.d. Comuni "ribelli", i quali hanno opposto resistenza alla cessione del servizio idrico a SMAT S.P.A., società che opera nel settore idrico nella zona metropolitana di Torino, al fine di salvaguardare la loro gestione autonoma. Infine, si pone lo sguardo sulla presenza di realtà locali che riflettono un modello di gestione comunitaria, che riesce a svilupparsi nelle zone

rurali, dove gli utenti partecipano e contribuiscono direttamente alle decisioni che riguardano la risorsa idrica del loro territorio di riferimento, dando dimostrazione di qualità ed efficienza del servizio, soprattutto in termini di purezza dell'acqua.



# Capitolo I

## **L'evoluzione normativa del servizio idrico integrato in Italia: dalla Legge Galli al Testo Unico dei servizi pubblici locali**

### *1. L'acqua come risorsa. Il riconoscimento del "diritto all'acqua"*

L'acqua rappresenta, da sempre, una risorsa naturale fondamentale per il sostentamento umano. In passato si era convinti della sua abbondanza e inesauribilità; tuttavia, lo sviluppo del capitalismo, insieme alla globalizzazione, hanno condotto a uno sfruttamento intensivo di questo bene così essenziale per la vita sociale ed economica di tutto il pianeta, determinando l'emergere della consapevolezza della sua scarsità. A ciò ha contribuito anche una maggiore attenzione alla tematica ambientale a causa, in particolare, degli innumerevoli cambiamenti climatici in atto nei tempi più recenti e alle condotte inquinanti legate all'attività umana: è diventato, quindi, centrale l'obiettivo di salvaguardia della quantità e qualità delle risorse naturali, tra le quali, in prima battuta, vi è, appunto, l'acqua. Anche l'ambito giuridico è stato influenzato dagli effetti di questi mutamenti; di conseguenza, si è avvertita l'esigenza di porre in essere delle regole volte alla tutela e alla salvaguardia della risorsa idrica, con l'obiettivo di dar vita ad un quadro normativo coerente, unitario e certo.

L'acqua ha subito, nel corso dei secoli, un'evoluzione complessa dal punto di vista della sua qualificazione giuridica. Se si considera il Seicento, epoca del giusnaturalismo, si può arrivare ad affermare che già a quel tempo si poteva parlare di un "diritto all'acqua" inteso come «diritto [di ogni uomo] di utilizzare l'acqua per il soddisfacimento dei propri bisogni quotidiani»<sup>1</sup>. Tale bene si poneva, quindi,

---

<sup>1</sup> C. Iannello, *Il diritto all'acqua. Proprietà collettiva e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 26.

«in un rapporto di strumentalità con il godimento dei diritti naturali, quali libertà, vita e proprietà»<sup>2</sup>. Emerge così una connotazione prettamente individualista del diritto all'acqua, nel senso che tale diritto sarebbe «esplicazione di una delle molteplici espressioni della libertà di autodeterminazione dell'uomo sulla propria persona e sui propri beni e dovrebbe pertanto essere declinato nel senso delle classiche libertà ottocentesche»<sup>3</sup>. Detto in altri termini, il diritto all'acqua si configurerebbe, allo stesso tempo, come diritto di «proprietà» e di «libertà» sulla risorsa idrica che l'uomo acquisisce liberamente dalla natura in quanto frutto del proprio lavoro.

Gli apporti normativi, dottrinali e giurisprudenziali che si sono susseguiti nel tempo arrivando sino ad oggi hanno reso riduttiva la qualificazione di siffatto diritto affermata poc'anzi, in quanto esso ha ormai raggiunto un'ampiezza e complessità tali da presentare molteplici sfaccettature che devono essere approfondite per comprendere la portata che oggi assume questa nozione. Nel contesto attuale della democrazia pluralista, infatti, il diritto all'acqua ha un significato più articolato, che va oltre l'idea di libertà e di autodeterminazione, delineandosi come diritto «sociale»<sup>4</sup>. In questo senso, sussiste un legame tra l'acqua e i vincoli sociali che derivano dagli interessi dell'intera comunità che la risorsa soddisfa: pertanto, la relazione tra l'individuo e la comunità, e quindi gli aspetti solidaristici e comunitari, assumono un'importanza predominante. Secondo una simile accezione, l'affermazione di un diritto dell'uomo all'accesso alla risorsa idrica sarebbe un diritto non dell'individuo come tale bensì calato nella sua dimensione collettiva e sociale, che vive in relazione con la comunità. Di conseguenza, la situazione dal punto di vista giuridico sarebbe notevolmente più complessa perché il diritto all'acqua troverebbe dei limiti nelle esigenze solidaristiche che mettono in primo piano le istanze della collettività, all'interno della quale i diritti dei singoli dovrebbero trovare il proprio riconoscimento. Tenendo presente questo quadro, il diritto all'acqua come diritto sociale si presenta in una declinazione particolare,

---

<sup>2</sup> *Ivi*, p. 27.

<sup>3</sup> *Ivi*, pp. 77-78.

<sup>4</sup> *Ibidem*. Cfr. anche D. Zolo, *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2005, pp. 125-142; F. R. De Martino, *L'acqua come diritto fondamentale e la sua gestione pubblica*, in S. Staiano (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Jovene, Napoli, 2017, pp. 145-166.

ossia come «diritto sociale collettivo»<sup>5</sup>, nel senso che esso si deve necessariamente contemperare con le medesime posizioni di vantaggio di tutti gli altri cittadini: si tratta di una situazione giuridica soggettiva che si atteggia in maniera peculiare, in cui accanto alla situazione di diritto è presente contemporaneamente anche una situazione di dovere e di indisponibilità che si rivolge ai pubblici poteri ma anche ai titolari del diritto stesso.

In tempi recenti, quindi, la struttura del diritto all'acqua appare piuttosto articolata poiché assume contemporaneamente i caratteri di diritto individuale (di tradizione ottocentesca) e di diritto sociale e collettivo, in quanto può essere «fatto valere collettivamente nell'ambito di un ordinamento nei confronti dello Stato» ma può essere rivendicato anche da una «comunità verso un'altra comunità»<sup>6</sup>.

Analizzate le peculiarità di un simile diritto dal punto di vista della sua qualificazione, occorre tener presente che fino alla seconda metà del XX secolo le istituzioni politiche nazionali ed europee nonché alcune organizzazioni internazionali, non avvertendo in maniera sensibile le difficoltà legate all'approvvigionamento idrico, erano restie a riconoscere un "diritto all'acqua", degradandolo a mero "bisogno" o "interesse"<sup>7</sup>. In sostanza, sono state impiegate «nozioni o assolutamente prive di valore giuridico (il bisogno) o tutt'al più solo suscettibili di rilevanza giuridica, rimanendo lontani dal ritenerlo un interesse a soddisfazione necessaria»<sup>8</sup>. Di conseguenza, anche la tutela nei confronti di coloro

---

<sup>5</sup> C. Iannello, *op. cit.*, pp. 88-90; S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologie della privatizzazione*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2011, pp. 1 e ss.; D. Zolo, *op. cit.*

<sup>6</sup> S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, cit., pp. 1 e ss.; C. Iannello, *op. cit.*, p. 88. Cfr. anche G. Santucci, A. Simonati, F. Cortese (a cura di), *L'acqua e il diritto. Atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento (2 febbraio 2011)*, Università degli Studi di Trento, [Trento], 2011, pp. 183-209.

<sup>7</sup> Per fare un esempio, in ambito internazionale, la World Bank nel corso della sua attività legata al finanziamento di progetti in tema di servizio idrico nei Paesi in via di sviluppo ha definito l'accesso all'acqua come un bisogno (*human need*) e, talvolta, come un interesse. Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, Franco Angeli, Milano, 2017, p. 410.

<sup>8</sup> *Ibidem*. Per una definizione delle nozioni di "bisogno", "interesse", "interesse a soddisfazione necessaria" si veda G. Rossi, *Diritto amministrativo. Volume I. Principi*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 67-83, il quale afferma che il bisogno «è la percezione soggettiva dell'interesse e quindi non ha valore giuridico», mentre l'interesse «è una situazione sostanziale suscettibile di qualificazione giuridica»; quest'ultimo diventa un interesse «a protezione necessaria» quando a questo corrisponde una situazione di doverosità da parte di altri soggetti che devono soddisfarlo, diventando quindi una



che non avevano accesso alla risorsa idrica era meno pregnante, sia dal punto di vista giurisdizionale sia dal punto di vista amministrativo.

In tale contesto, ci furono però delle eccezioni: nel primo decennio degli anni Duemila alcuni Stati sudamericani e africani hanno riconosciuto esplicitamente nelle loro Costituzioni il diritto all'acqua, in alcuni casi quale diritto autonomo, in altri congiuntamente ad altri diritti sociali<sup>9</sup>. In questi due continenti il conflitto sociale sull'acqua è particolarmente acceso, data la scarsità delle risorse idriche, la difficoltà di reperire una quantità sufficiente di acqua pulita e sicura e l'inefficienza dei soggetti, pubblici e privati, che si occupano della sua gestione. Il caso emblematico è rappresentato dalla c.d. "rivolta dell'acqua" del 2000, avvenuta a Cochabamba, in Bolivia<sup>10</sup>, che ha avuto come diretta conseguenza la modifica della Costituzione. A seguito della privatizzazione del servizio idrico che aveva determinato un aumento spropositato della tariffa, la popolazione boliviana aveva reagito affermando la natura di diritto umano dell'accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, escludendo anche qualsiasi forma di privatizzazione della gestione. Infatti, il 25 gennaio 2009, in seguito a un referendum, è stata approvata la nuova Costituzione che sancisce all'art. 20: «ciascuna persona ha diritto all'accesso universale e uguale al servizio di acqua potabile [...]. L'accesso all'acqua costituisce un diritto umano e non può essere oggetto di concessione e privatizzazione [...]»<sup>11</sup>. È rilevante sottolineare anche l'art. 373 della Costituzione

---

vera e propria situazione giuridica soggettiva (diritto soggettivo e interesse legittimo). Cfr. anche G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, V ed., pp. 3-5.

<sup>9</sup> Per il riconoscimento del diritto all'acqua come diritto autonomo si segnalano le Costituzioni della Bolivia (art. 20, comma III) del 2009, dell'Ecuador (art. 12) del 2008 e dell'Uruguay (art. 47) del 2004. Per l'affermazione del diritto all'acqua congiuntamente ad altri diritti sociali si segnalano le Costituzioni del Sudafrica (art. 27, comma 1, in riferimento al diritto alla salute, al cibo ed alla sicurezza sociale); del Kenya (art. 56.e, in riferimento al diritto alla salute) e della Repubblica Democratica del Congo (art. 48, in riferimento al diritto all'abitazione e all'energia).

<sup>10</sup> Si veda sul punto C. Iannello, *op. cit.*, pp. 74-76; T. E. Frosini, *Dare un diritto agli assetati*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1, 2010, pp. 29 e ss.; N. Lugaresi, *Diritto all'acqua e privatizzazione del servizio idrico*, pp. 43-72, in G. Santucci, A. Simonati, F. Cortese (a cura di), *L'acqua e il diritto. Atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento (2 febbraio 2011)*, Università degli Studi di Trento, [Trento], 2011; L. Violini, B. Randazzo (a cura di), *Il diritto all'acqua. Atti del Seminario di studio svoltosi a Milano il 26 novembre 2015*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 255-264; M. Bersani, *Come abbiamo vinto il referendum. Dalla battaglia per l'acqua pubblica alla democrazia dei beni comuni*, Alegre, Roma, 2011, pp. 21-32.

<sup>11</sup> C. Iannello, *op. cit.*, pp. 75-76.

boliviana che definisce l'acqua un diritto «fondamentalissimo» per la vita e affida allo Stato il compito di promuovere l'uso e l'accesso alla risorsa idrica in base ai principi di solidarietà, equità e sostenibilità, definendo l'acqua come un bene finito e vulnerabile, con una forte funzione sociale, culturale e ambientale. Tali caratteristiche hanno portato il costituente boliviano ad affidare la gestione del servizio esclusivamente a imprese pubbliche (art. 309)<sup>12</sup>.

Da queste considerazioni si può, quindi, desumere che le differenze ambientali, culturali, economiche e, soprattutto, sociali non delineano un unico diritto all'acqua ma esso, al contrario, «appare, nei vari ordinamenti, in maniera molto diversa: è polimorfo, perché tanti sono gli istituti in cui si può concretizzare, e polisemico, perché può esser funzionale alla tutela di diversi interessi e, quindi, assumere molteplici significati concreti»<sup>13</sup>.

Si reputa, quindi, necessario affrontare il tema analizzando l'approccio alla risorsa idrica e il percorso che ha portato al riconoscimento in maniera più o meno significativa del “diritto all'acqua” nei tre ordinamenti di riferimento: internazionale, europeo e nazionale.

### *1.1. Il panorama internazionale*

La risorsa idrica rappresenta una tematica centrale nel diritto internazionale, soprattutto con riferimento alla sua gestione. Infatti, fin dalla seconda metà dell'Ottocento, gli Stati erano soliti stipulare trattati bilaterali o multilaterali per disciplinare la navigazione e l'uso dei corsi d'acqua che condividevano. L'oggetto di questi trattati era quindi incentrato sull'utilizzazione delle acque, in ossequio a una funzione «dissipativa<sup>14</sup>» della risorsa, la quale era indirizzata alla soddisfazione di determinati interessi, quali quelli economici, mentre la tutela degli interessi

---

Cfr. T. E. Frosini, *op. cit.*, p. 32; N. Lugaresi, *Diritto all'acqua e privatizzazione del servizio idrico*, cit., pp. 43-72.

<sup>12</sup> Il testo della Costituzione boliviana del 2009 (in lingua originale) è disponibile in [Federalismi.it](https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=12911), n. 10, 2009, al sito <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=12911>.

Cfr. anche U. Mattei, A. Quarta, *L'acqua e il suo diritto*, Futura Editrice, Roma, 2014, pp. 35-44.

<sup>13</sup> F. Caporale, *op. cit.*, p. 410.

Cfr. anche N. Lugaresi, *Diritto all'acqua e privatizzazione del servizio idrico*, cit., pp. 43-72.

<sup>14</sup> F. Caporale, *op. cit.*, p. 350.

ambientali risultava marginale. Tale situazione permase invariata per gran parte del Novecento<sup>15</sup>.

Un importante cambiamento di rotta si ebbe tra la fine degli anni Sessanta e inizio anni Settanta del secolo scorso, quando emerse una maggiore sensibilità per la salvaguardia dell'ambiente e, in particolare, della risorsa idrica; si comprese l'importanza della tutela quantitativa e qualitativa dell'acqua, in ragione della sua scarsità. Gli accordi bilaterali lasciarono più ampio spazio alle convenzioni internazionali che coinvolsero un gran numero di Paesi e che assunsero nei confronti della risorsa una funzione «protettiva»<sup>16</sup>. I primi due atti convenzionali che diedero seguito alla nuova impostazione hanno una portata regionale, l'uno riferendosi ai soli Stati africani e l'altro agli Stati europei. Si tratta dell'*African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources* e della *European Water Charter*<sup>17</sup>. La Convenzione africana, adottata ad Algeri il 15 settembre 1968 ed entrata in vigore il 16 giugno 1969, è stata firmata da 46 Paesi (l'ultima firma è quella del Sudan del Sud avvenuta il 24 gennaio 2013) e successivamente ratificata da 33. Essa ha subito le influenze dei principi della Carta delle Nazioni Unite del 1945 e ha l'obiettivo di bilanciare lo sfruttamento delle risorse naturali con la loro conservazione. Si occupa della tutela della flora e della fauna selvatica, del suolo e anche delle risorse idriche; infatti, l'articolo II afferma che «gli Stati contraenti si impegnano ad adottare le misure necessarie per garantire la conservazione, l'utilizzazione e lo sviluppo delle risorse del suolo, dell'acqua, della flora e della fauna, conformemente ai principi scientifici e tenendo in debita considerazione gli interessi superiori della popolazione»<sup>18</sup>. L'articolo V della

---

<sup>15</sup> Si ricordino, a titolo esemplificativo, le tre grandi convenzioni internazionali multilaterali dei primi anni del Novecento: la Convenzione sui corsi d'acqua navigabili di interesse internazionale, firmata a Barcellona il 20 aprile 1921; la Convenzione sull'energia idroelettrica, conclusa a Ginevra il 9 dicembre 1923; la Dichiarazione sull'uso industriale ed agricolo dei corsi d'acqua internazionali, redatta a Montevideo il 24 dicembre 1933, valida per i soli Stati americani. Tali documenti sono consultabili in FAO, *Sources of International Water Law. Some General Conventions, Declarations, Resolutions and Decisions adopted by International Organizations, International Non-Governmental Institutions, International and Arbitral Tribunals, on International Water Resources*, Development Law Service, FAO Legal Office, Roma, 1998, pp. 7-26; 200-202.

<sup>16</sup> F. Caporale, *op. cit.*, p. 350.

<sup>17</sup> *Ivi*, p. 351.

<sup>18</sup> Si riporta il testo originale. «Article II (Fundamental Principle): "The contracting States shall undertake to adopt the measures necessary to ensure conservation, utilization and development of

Convenzione disciplina la tutela della risorsa idrica vincolando gli Stati contraenti a stabilire politiche per la conservazione e l'utilizzo delle acque superficiali e sotterranee, garantendo alle loro popolazioni un approvvigionamento sufficiente (*sufficient*) e continuo (*continuous*) di acqua adeguata (*suitable*). In aggiunta, essi dovranno adottare delle misure appropriate tenendo in considerazione lo studio dei cicli dell'acqua e l'analisi di ogni bacino idrografico, il coordinamento e la pianificazione di progetti di sviluppo, la gestione e il controllo dei diversi utilizzi della risorsa, nonché la prevenzione del suo inquinamento. Infine, laddove le risorse idriche superficiali o sotterranee siano condivise da due o più Stati contraenti, questi ultimi dovranno consultarsi e, se necessario, istituire delle Commissioni interstatali per studiare e risolvere i problemi derivanti dall'uso congiunto di tali risorse e per lo sviluppo e la conservazione delle stesse<sup>19</sup>.

Nel 2003 è stata adottata una nuova versione riveduta della Convenzione, firmata a Maputo, in Mozambico, ed entrata in vigore il 23 luglio 2016. Il nuovo testo aggiornato prevede che gli Stati gestiscano le proprie risorse idriche in modo da mantenerle ai massimi livelli quantitativi e qualitativi possibili; adottino misure volte a proteggere la salute umana dagli inquinanti e dalle malattie trasmesse dall'acqua; ne impediscano un prelievo eccessivo; attuino una gestione integrata della risorsa e, infine, nell'ambito della prevenzione dell'inquinamento idrico, istituiscano degli *standard* di qualità<sup>20</sup>.

---

*soil, water, flora and faunal resources in accordance with scientific principles and with due regard to the best interests of the people”».*

Le informazioni e il testo della *Convention* (in lingua inglese o francese) sono disponibili in <https://au.int/en/treaties/african-convention-conservation-nature-and-natural-resources>.

<sup>19</sup> Si riporta il testo originale. «*Article V (Water): “1. The contracting States shall establish policies for conservation, utilization and development of underground and surface water, and shall endeavour to guarantee for their populations a sufficient and continuous supply of suitable water, taking appropriate measures with due regard to –*

- (a) the study of water cycles and the investigation of each catchment area;*
- (b) the co-ordination and planning of water resources development projects;*
- (c) the administration and control of all water utilization; and*
- (d) prevention and control of water pollution.*

*2. Where surface or underground water resources are shared by two or more of the contracting States, the latter shall act in consultation, and if the need arises, set up inter-State Commissions to study and resolve problems arising from the joint use of these resources, and for the joint development and conservation thereof”».*

<sup>20</sup> «*Article VII (WATER): “1. The Parties shall manage their water resources so as to maintain them at the highest possible quantitative and qualitative levels. They shall, to that effect, take measures designed to:*

Simile nei contenuti è la *European Water Charter* del Consiglio d'Europa, promulgata a Strasburgo il 6 maggio 1968<sup>21</sup>. La presente Carta è stata elaborata dal Comitato europeo per la conservazione della natura e delle risorse naturali del Consiglio d'Europa (*European Committee for the Conservation of Nature and Natural Resources of the Council of Europe*) e fin dal suo Preambolo<sup>22</sup> si rende evidente la necessità di un'azione collettiva su scala europea per quanto riguarda la tutela delle risorse idriche. In particolare, si è consapevoli del fatto che l'acqua occupi una posizione di primaria importanza nel patrimonio naturale e che il progresso della civiltà moderna stia portando a un suo crescente deterioramento, considerando anche l'aumento significativo del consumo di acqua in Europa a causa dello sviluppo dell'industrializzazione. Analizzando il contenuto, la Carta afferma dodici principi fondamentali che dimostrano il mutamento di approccio, a livello europeo, nei confronti di un bene fondamentale come l'acqua. Quest'ultima viene considerata una risorsa preziosa indispensabile per la vita dell'uomo e per tutte le sue attività («*there is no life without water. It is a treasure indispensable to all human activity*»<sup>23</sup>); è il primo bisogno di tutti gli esseri viventi («*water is the first need of man, animal and plants*»<sup>24</sup>); è necessaria per l'uomo come bevanda e

---

a) *maintain water-based essential ecological processes as well as to protect human health against pollutants and water-borne diseases,*

b) *prevent damage that could affect human health or natural resource in another State by the discharge of pollutants, and*

c) *prevent excessive abstraction, to the benefit of downstream communities and States.*

2. *The Parties shall establish and implement policies for the planning, conservation, management, utilization and development of underground and surface water, as well as the harvesting and use of rain water, and shall endeavour to guarantee for their populations a sufficient and continuous supply of suitable water, taking appropriate measures with due regard to:*

[...]

b) *the integrated management of water resources,*

[...]

e) *the prevention and control of water pollution through, inter alia, the establishment of effluent and water quality standards.*

[...]».

Il testo della *Convention* del 2003 è disponibile in <https://au.int/en/treaties/african-convention-conservation-nature-and-natural-resources-revised-version>

<sup>21</sup> Il testo della Carta fu adottato dalla *Consultative Assembly* del Consiglio d'Europa il 22 aprile 1967 (*Recommendation* 493 del 1967) e dal *Committee of Ministers* il 26 maggio 1967, con la risoluzione 10 del 1967.

Cfr. F. Testella, *Diritto all'acqua e statuto della risorsa idrica. Con particolare riguardo a proprietà e tariffa*, Eum, Macerata, 2021, pp. 42-71.

<sup>22</sup> Il testo della Carta è disponibile in <https://rm.coe.int/09000016809f1251>

<sup>23</sup> Consiglio d'Europa, *European Water Charter*, p. 4.

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 5.

negli alimenti, per la sua igiene, come fonte di energia, come materia prima per la produzione, come mezzo di trasporto ed è alla base delle attività ricreative che caratterizzano sempre di più la vita moderna<sup>25</sup>. Viene sottolineata la non inesauribilità delle riserve di acqua dolce<sup>26</sup>, sempre più compromesse a causa dell'aumento della popolazione e delle esigenze legate all'agricoltura e all'industria. Diviene, pertanto, fondamentale preservare e utilizzare la risorsa idrica in maniera razionale. Viene posta l'attenzione anche sulla qualità dell'acqua, la quale non deve essere alterata se non si vuole danneggiare la vita di tutti gli esseri viventi: è quindi essenziale stabilire degli *standards* di qualità in relazione ai diversi usi che si vuole fare della risorsa e per salvaguardare la salute umana<sup>27</sup>. E ancora, viene affermata la grande rilevanza dei metodi di trattamento delle acque dopo essere state utilizzate e che vengono restituite all'ambiente, in modo tale da non contaminarlo con sostanze dannose<sup>28</sup>. Si dà importanza a una prudente gestione delle risorse idriche, che richiede numerosi interventi di pianificazione da parte delle autorità competenti e un impegno nella ricerca scientifica, nella formazione di personale qualificato nelle varie discipline coinvolte e in uno scambio di informazioni esteso a livello internazionale<sup>29</sup>. Fondamentale è il X principio della Carta, il quale qualifica l'acqua come «patrimonio comune il cui valore deve essere riconosciuto da tutti». Ne deriva un dovere in capo a chiunque di utilizzare la risorsa in maniera attenta ed economica, tenendo presente che ogni individuo è un consumatore e un utilizzatore di acqua e in quanto tale ha una responsabilità nei confronti degli altri consumatori<sup>30</sup>. In aggiunta, la Carta,

---

<sup>25</sup> *Ibidem*. Trad. originale: «*Man depends on it for drinking, food supplies and washing, as a source of energy, as an essential material for production, as a medium for transport, and as an outlet for recreation which modern life increasingly demands*».

<sup>26</sup> *Ibidem*. Trad. originale: «*Fresh water resources are not inexhaustible. It is essential to conserve, control, and wherever possible, to increase them*».

<sup>27</sup> *Ibidem*. Trad. originale: «*To pollute water is to harm man and other living creatures which are dependent on water*» e ancora «*The quality of water must be maintained at levels suitable for the use to be made of it and, in particular, must meet appropriate public health standards*».

<sup>28</sup> *Ivi*, p. 6. Trad. originale: «*When used water is returned to a common source it must not impair the further uses, both public and private, to which the common source will be put*».

<sup>29</sup> *Ivi*, pp. 6-7. Trad. originale: «*The wise husbandry of water resources must be planned by the appropriate authorities*» e ancora «*Conservation of water calls for intensified scientific research, training of specialists and public information services*».

<sup>30</sup> *Ivi*, p. 7. Trad. originale: «*Water is a common heritage, the value of which must be recognised by all. Everyone has the duty to use water carefully and economically*».

riferendosi alla gestione, afferma che essa dovrebbe svolgersi all'interno di un'area corrispondente ai bacini idrografici dei territori di riferimento, tralasciando i confini politici e amministrativi. In conclusione, viene promossa la cooperazione internazionale tra gli Stati interessati per la risoluzione delle questioni derivanti dall'utilizzo dell'acqua che, in quanto risorsa comune, non conosce frontiere<sup>31</sup>.

La *European Water Charter* del 1968 è stata poi sostituita dalla *European Charter on Water Resources*, adottata dal *Committee of Ministers* del Consiglio d'Europa, con la *Recommendation* 14, il 17 ottobre 2001. Il testo di questa Carta riprende in gran parte i contenuti di quella precedente ma la integra ulteriormente con nuovi principi (in totale diciannove), i quali sono il risultato della maggiore sensibilità che si stava sviluppando a livello internazionale nei confronti della tutela ambientale e, in particolare, delle risorse idriche. L'acqua, parte integrante dell'ecosistema, viene definita come «un bene ecologico, economico e sociale, una risorsa di vitale importanza per tutte le forme di vita e quindi per la protezione dell'ambiente»<sup>32</sup>. L'intero impianto della Carta presenta come centrali il principio dello sviluppo sostenibile, il quale riunisce la necessità di proteggere l'ambiente e quella di migliorare le condizioni di vita delle persone, e la salvaguardia delle esigenze delle generazioni presenti e future<sup>33</sup>. Si rimarca l'importanza di un utilizzo equo e ragionevole della risorsa idrica, considerando diversi fattori: aspetti geografici, idrologici, climatici ed ecologici; i bisogni economici e sociali delle popolazioni interessate; l'effetto dell'utilizzo della risorsa sugli altri utenti. Il V principio riconosce ad ogni individuo il diritto a una quantità minima di acqua di qualità soddisfacente per i propri bisogni primari. Questa è una delle possibili declinazioni in cui si può concretizzare il diritto all'acqua ed esprime la sua dimensione sociale, da cui deriva anche la gratuità della fornitura di questo minimo essenziale di acqua, accompagnata dalla previsione di determinate misure sociali

---

<sup>31</sup> *Ibidem*. Trad. originale: «*The management of water resources should be based on their natural basins rather than on political and administrative boundaries*» e ancora «*Water knows no frontiers; as a common resource it demands international co-operation*».

<sup>32</sup> Il testo originale (in lingua inglese) della Carta del 2001 è disponibile in <https://rm.coe.int/1680504d85>

<sup>33</sup> Il principio I della Carta, infatti, afferma: «*Fresh water resources must be used in keeping with the objectives of sustainable development, with due regard for the needs of present and future generations*».

per impedire che vengano disconnesse le utenze alle persone indigenti<sup>34</sup>. I soggetti pubblici e privati devono assicurare una gestione integrata (*integrated management*) delle acque superficiali e sotterranee che rispetti l'ambiente nel suo complesso avendo come obiettivo la riduzione degli sprechi, che tenga conto delle pianificazioni regionali e sia socialmente equa ed economicamente razionale<sup>35</sup>. La politica e la legislazione in materia di acqua devono basarsi sui principi di prevenzione e precauzione, nonché sul principio “chi inquina paga”<sup>36</sup>.

Con il principio di prevenzione si intende che l'emissione di inquinanti deve essere prevenuta, controllata e ridotta alla fonte mediante l'applicazione, in particolare, di tecnologie a basso e nessun spreco. Il rischio di inquinamento accidentale deve essere ridotto al minimo e deve essere sviluppata una pianificazione di emergenza<sup>37</sup>.

Secondo il principio di precauzione devono essere adottate misure adeguate per prevenire il deterioramento qualitativo o quantitativo delle risorse idriche quando tale deterioramento potrebbe essere grave o irreversibile.

In base al principio “chi inquina paga”, il costo delle misure di prevenzione, controllo e riduzione dell'inquinamento deve essere sostenuto dall'inquinatore.

Al fine di dare attuazione concreta a tali principi, i singoli Stati devono utilizzare opportuni strumenti regolatori quali obiettivi di qualità, *standards* di scarico, le migliori tecnologie disponibili e strumenti economici compatibili con il soddisfacimento dei bisogni fondamentali della popolazione<sup>38</sup>. La Carta prevede

---

<sup>34</sup> Così il principio V della Carta: «*Everyone has the right to a sufficient quantity of water for his or her basic needs. [...] Social measures should be put in place to prevent the supply of water to destitute persons from being cut off*».

<sup>35</sup> Cfr. il VI principio della Carta in <https://rm.coe.int/1680504d85>.

<sup>36</sup> Cfr. S. Carbone e altri, *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 497-535;

G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, V ed., pp. 30-36;

M. Petrachi, *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 31-41; L. Violini, B. Randazzo (a cura di), *Il diritto all'acqua. Atti del Seminario di studio svoltosi a Milano il 26 novembre 2015*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 103-144.

<sup>37</sup> Cfr. l'articolo 3 della Convenzione sulla protezione e l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (*Convention on the protection and use of transboundary watercourses and International lakes*), adottata ad Helsinki il 17 marzo 1992 ed entrata in vigore nel 1996. La Convenzione è disponibile in

[https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg\\_no=xxvii-5&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxvii-5&chapter=27&clang=_en)

<sup>38</sup> Cfr. il principio VIII della Carta.



anche un principio specifico per le acque sotterranee stabilendo che esse devono essere oggetto di una protezione speciale e che il loro utilizzo per il consumo umano deve avere la priorità<sup>39</sup>. È prevista una tutela nei confronti della generalità dei soggetti che usufruiscono dell'acqua, i quali hanno il diritto di accedere alle informazioni riguardanti lo stato delle risorse idriche e di partecipare attivamente alle procedure di pianificazione e decisione. Da qui discende anche la facoltà, da parte di coloro che desiderino contestare qualsiasi atto od omissione e, in particolare, qualsiasi rifiuto di fornire informazioni o di consentire la partecipazione in relazione alla gestione o all'utilizzo delle risorse idriche, di poter presentare un ricorso amministrativo o giudiziario<sup>40</sup>. La Carta si conclude con il XIX principio, il quale prevede che, fatto salvo il diritto a un quantitativo minimo di acqua per i bisogni fondamentali, per la parte eccedente la fornitura è soggetta a pagamento per coprire i costi finanziari associati alla produzione e all'utilizzo delle risorse idriche. Questo perché l'acqua ha un valore non solo ecologico ma anche economico: le infrastrutture per la captazione, il trasporto, la distribuzione e la depurazione dell'acqua generano costi che possono variare da un luogo o da una comunità all'altra, ma che non possono essere ignorati. Tramite la previsione di tariffe appropriate si attua così il principio "chi usa paga", in base al quale il prezzo dell'acqua disponibile per determinati usi deve essere sostenuto dall'utente, a condizione che siano soddisfatti i bisogni di base. Se la risorsa fosse disponibile in via gratuita a prescindere dall'uso e dalla quantità si correrebbe il rischio che essa venga utilizzata in maniera non accorta, il che è particolarmente pericoloso in situazioni in cui le risorse idriche stanno diventando relativamente scarse<sup>41</sup>.

Si è dovuto attendere sino al 1977 per avere una iniziativa di carattere globale integralmente dedicata all'acqua; infatti, dal 14 al 25 marzo di quell'anno, a Mar del Plata, in Argentina, si tenne la prima Conferenza delle Nazioni Unite sulla

---

<sup>39</sup> Così il principio IX: «*Underground water resources must be the subject of special protection, and their use for human consumption must take priority*».

<sup>40</sup> Cfr. i principi XVI-XVIII della Carta; cfr. anche gli artt. 2, 4, 7 e 9 della Convenzione di Aarhus del 1998 (*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*), disponibile in <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text>

<sup>41</sup> Cfr. il principio XIX: «*Without prejudice to the right to water to meet basic needs, the supply of water shall be subject to payment in order to cover financial costs associated with the production and utilisation of water resources*».

risorsa idrica, che, sebbene non furono predisposti atti giuridici in grado di darne una effettiva concretezza, sul piano internazionale segnò profondamente gli sviluppi successivi nella materia di cui si tratta<sup>42</sup>. Vi presero parte 116 governi con l'obiettivo, indubbiamente ambizioso, di garantire al mondo un'adeguata disponibilità di acqua, di buona qualità, per soddisfare le esigenze di una popolazione mondiale in aumento e in via di urbanizzazione, ma anche per cercare di migliorare le condizioni economiche e sociali a livello globale entro il Duemila. Nello specifico, si scambiarono esperienze sullo sviluppo e sulla pianificazione delle risorse idriche, nonché sui loro usi, si stimolò una maggiore cooperazione nel settore idrico e si discussero i problemi sollevati dalla crescente domanda di acqua<sup>43</sup>. L'aspetto più dirompente di questa Conferenza, che influenzò anche le iniziative successive, fu l'affermazione del diritto universale ad accedere all'acqua potabile «in quantità e qualità corrispondenti ai bisogni fondamentali»<sup>44</sup>. Tuttavia, il primo vero atto convenzionale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che ha disciplinato in maniera esplicita e specifica la gestione della risorsa idrica è stato adottato il 21 maggio 1997 a New York: si tratta della Convenzione sul diritto relativo alle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali per scopi diversi dalla

---

<sup>42</sup> L'idea di questa Conferenza è sorta da tre eccellenti funzionari che sono riusciti a convincere alcuni Paesi a proporla e infine a farla approvare dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Questo trio era composto da Vladimir Baum, Enzo Fano e Alagappa Alagappan, alti funzionari di un organismo delle Nazioni Unite ormai scomparso, il Centro per le risorse naturali, l'energia e i trasporti.

Cfr. A. K. Biswas, C. Tortajada, *United Nations water conferences: reflections and expectations*, articolo pubblicato in «Water Science Policy», 13 marzo 2023. La versione italiana di tale articolo è disponibile in <https://thirdworldcentre.org/2023/03/le-conferenze-sullacqua-delle-nazioni-unite-riflessioni-e-aspettative/>; D. Zolo, *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2005, pp. 125-142.

<sup>43</sup> Cfr. A. K. Biswas, C. Tortajada, *United Nations water conferences: reflections and expectations*, cit.; G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 285-286; F. Testella, *op. cit.*, pp. 17-42; 60-71; A. Di Lieto, *Il regime giuridico delle risorse idriche condivise*, in S. Staiano (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Jovene, Napoli, 2017, pp. 759-767; R. Louvin, *Aqua aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 173-215.

<sup>44</sup> S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologie della privatizzazione*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2011, nota 15, p. 11; R. Louvin, *Aqua aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, cit., pp. 173-215; A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2018, pp. 3-71.

Cfr. anche *Report of the United Nations Water Conference*, Mar del Plata, 14-25 Marzo 1977, disponibile in <https://digitallibrary.un.org/record/724642?ln=en&v=pdf>; C. Iannello, *op. cit.*, p. 48; F. Caporale, *op. cit.*, p. 352.

navigazione<sup>45</sup>. Tale documento, entrato in vigore e divenuto, quindi, vincolante solamente il 17 agosto 2014, sancisce, tra gli altri, il principio dell'«equa e ragionevole utilizzazione delle acque», il principio per cui gli interventi statali sui corsi d'acqua devono essere tali da non provocare alcun danno rilevante per gli altri Stati che condividono i medesimi corsi d'acqua e il principio di cooperazione nella gestione delle acque internazionali.

Negli anni Novanta vennero approvati ulteriori documenti rilevanti; qualche anno prima della Convenzione di New York, nel 1992, si svolse a Dublino una Conferenza ONU la cui Dichiarazione conclusiva per la prima volta ha riconosciuto l'acqua come bene economico. Il Principio n. 4 afferma che proprio il fatto di non aver riconosciuto in passato il suo valore economico ha portato a usi della risorsa dispendiosi e dannosi per l'ambiente. Gestire l'acqua come bene economico è fondamentale per ottenerne un uso efficiente ed equo e per incoraggiarne la conservazione e protezione<sup>46</sup>. Sempre nel 1992, a Rio de Janeiro, in Brasile, si tenne la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo a cui parteciparono oltre 178 governi e dalla quale scaturì l'Agenda 21<sup>47</sup>, un ampio e articolato piano d'azione da intraprendere a livello globale, nazionale e locale dalle organizzazioni delle Nazioni Unite, dai governi e dalle amministrazioni in ogni area in cui la presenza umana ha impatti sull'ambiente. Il numero 21 associato alla parola “Agenda” indica il XXI secolo, periodo in cui le emergenze climatico-ambientali e socio-economiche si presentano come sfide urgenti per l'intera umanità. L'Agenda 21 si configura, quindi, come un programma volto alla promozione dello sviluppo sostenibile, coinvolgendo il maggior numero possibile

---

<sup>45</sup> *Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses*, artt. 5, 6, 7 e 8.

Il testo ufficiale è disponibile in

[https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg\\_no=xxvii-12&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxvii-12&chapter=27&clang=_en).

I principi menzionati erano già stati affermati nelle “Regole di Helsinki” (*The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers*), adottate dalla *International Law Association* nel 1966.

Cfr. S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale dell'acqua*, cit., p. 11.

<sup>46</sup> *The Dublin Statement on Water and Sustainable Development*, adottata il 31 gennaio 1992. Il testo è disponibile in <https://contrattoacqua.it/documenti/documenti-onu-sull-acqua/conferenze-onu/dublino-1992/>. Cfr. anche C. Iannello, *op. cit.*, p. 49; F. Caporale, *op. cit.*, p. 353; L. Violini, B. Randazzo (a cura di), *Il diritto all'acqua. Atti del Seminario di studio svoltosi a Milano il 26 novembre 2015*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 93-102.

<sup>47</sup> *United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) – Agenda 21* (Rio de Janeiro, 14 giugno 1992), disponibile in <https://sdgs.un.org/publications/agenda21>

di portatori di interesse (*stakeholders*) attivi in un determinato territorio. La II Sezione di tale programma è dedicata alla conservazione e gestione delle risorse e, in particolare, il Capitolo 18 riguarda la «protezione della qualità e dell’approvvigionamento delle risorse di acqua dolce: applicazione di approcci integrati allo sviluppo, alla gestione e all’uso delle risorse idriche»<sup>48</sup>. In questa sede, l’acqua viene considerata una componente indispensabile degli ecosistemi terrestri ed è necessaria in tutti gli aspetti della vita. L’obiettivo centrale quindi è quello di garantire adeguate forniture di acqua di buona qualità per l’intera popolazione del pianeta, preservando al contempo l’ambiente. Il cambiamento climatico globale e l’inquinamento atmosferico incidono sulla disponibilità delle risorse idriche e, di conseguenza, richiedono una pianificazione e una gestione integrata dell’acqua. Tale integrazione deve riguardare sia le acque superficiali che quelle sotterranee, e considerare debitamente gli aspetti di quantità e qualità. Viene riconosciuta la natura multisetoriale (*multisectoral nature*) della risorsa nel contesto dello sviluppo socio-economico, così come si afferma che il suo utilizzo coinvolge numerosi interessi (*multi-interest utilization*), se si considerano la distribuzione di acqua potabile, i servizi igienico-sanitari, l’agricoltura, l’industria, la produzione di energia idroelettrica, i trasporti e le attività ricreative<sup>49</sup>. Nella parte dedicata all’approvvigionamento idrico e ai servizi igienici si sottolinea l’importanza di fornire un’acqua sicura (*safe*) per proteggere l’ambiente e la salute umana, tenendo conto che ancora nel 2015 il consumo di acqua contaminata ha causato l’80% di tutte le malattie e oltre un terzo dei decessi nei Paesi in via di sviluppo. Si rendono, quindi, necessari ingenti investimenti per ampliare le infrastrutture esistenti e costruirne di nuove; nell’ambito della *governance* del settore si prevedono azioni volte alla formazione di un personale amministrativo qualificato, alla decentralizzazione delle amministrazioni competenti e all’ampliamento della partecipazione degli utenti nel governo e nella gestione delle

---

<sup>48</sup> *Agenda 21, Section II (Conservation and management of resources for development), Chapter 18 (Protection of the quality and supply of freshwater resources: application of integrated approaches to the development, management and use of water resources)*, in particolare §§ 18.1-18.90.

<sup>49</sup> *Ivi*, §§ 18.1-18.3.

risorse idriche<sup>50</sup>. Per realizzare questi obiettivi, l'acqua viene qualificata come risorsa naturale e bene economico e sociale, i cui livelli di quantità e qualità determinano la natura del suo utilizzo<sup>51</sup>. A seguito della Conferenza di Rio de Janeiro e nell'ambito delle direttive dell'*Agenda 21*, le Nazioni Unite hanno previsto l'istituzione della Giornata Mondiale dell'Acqua (*World Water Day*), che si celebra il 22 marzo di ogni anno. L'evento si pone l'obiettivo di sensibilizzare le istituzioni mondiali e l'opinione pubblica sull'importanza della risorsa idrica, focalizzando l'attenzione sulla riduzione degli sprechi e sulla gestione sostenibile del bene, promuovendo azioni concrete all'interno dei singoli Paesi<sup>52</sup>.

Con l'avvento degli anni Duemila garantire l'accesso all'acqua potabile all'intera popolazione mondiale divenne una sempre maggiore priorità delle organizzazioni internazionali: nel settembre del 2000 i leader mondiali firmarono la Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite (*The United Nations Millennium Declaration*) dalla quale derivarono i *Millennium Development Goals*, otto obiettivi che gli Stati membri dell'ONU concordarono di raggiungere entro il 2015. In questi *Millennium Goals* fu inclusa anche l'acqua, in particolare l'Obiettivo 7C prevedeva di dimezzare la popolazione mondiale priva di accesso a una fonte di acqua potabile<sup>53</sup>. Ad essi sono stati oggi sostituiti i *Sustainable Development Goals*, diciassette

---

<sup>50</sup> *Ivi*, §§ 18.47-18.55. Cfr. anche F. Caporale, *op. cit.*, p. 353-354; G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit.; F. Testella, *op. cit.*

<sup>51</sup> *Ivi*, § 18.8: «*Integrated water resources management is based on the perception of water as an integral part of the ecosystem, a natural resource and a social and economic good, whose quantity and quality determine the nature of its utilization. To this end, water resources have to be protected, taking into account the functioning of aquatic ecosystems and the perenniality of the resource, in order to satisfy and reconcile needs for water in human activities. In developing and using water resources, priority has to be given to the satisfaction of basic needs and the safeguarding of ecosystems*».

<sup>52</sup> Il tema della Giornata Mondiale dell'acqua 2024 è "Water for peace" ("Acqua per la pace"). Come hanno evidenziato le Nazioni Unite, l'acqua può creare pace o scatenare conflitti. Infatti, quando tale risorsa scarseggia o è inquinata oppure quando le persone non hanno la possibilità di accedervi equamente, possono aumentare le tensioni tra le comunità. Con l'aumento degli impatti dei cambiamenti climatici e la crescita della popolazione, è urgente che tutti i Paesi mettano al centro dei loro piani la cooperazione idrica (ad oggi solo 24 Stati hanno stipulato accordi di cooperazione per tutta l'acqua condivisa). È necessario agire partendo dalla consapevolezza che l'acqua non è solo una risorsa da utilizzare e per cui competere, ma è un diritto umano, intrinseco a ogni aspetto della vita.

Per informazioni riguardo al *Water World Day* cfr. il sito <https://www.un.org/en/observances/water-day>

<sup>53</sup> Cfr. [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-\(mdgs\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-(mdgs)). Il testo della *Millennium Declaration* è disponibile in <https://research.un.org/en/docs/dev/2000-2015>. Cfr. anche F. Caporale, *op. cit.*, p. 354.

obiettivi, incentrati sulla sostenibilità, che tutti gli Stati membri ONU hanno stabilito di realizzare entro il 2030<sup>54</sup>. Quasi tutti gli obiettivi sono direttamente o indirettamente correlati alla salute e mirano a migliorare le condizioni di vita delle persone più povere e svantaggiate. L'Obiettivo 6 si propone di garantire la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua per tutti. Un accesso adeguato alle fonti d'acqua consente alle persone di risparmiare tempo e fatica nella loro raccolta e aumenta anche la sicurezza personale, riducendo la necessità di affrontare viaggi lunghi o pericolosi. Inoltre, servizi idrici e igienico-sanitari assenti, inadeguati o gestiti in modo inappropriato espongono gli individui a rischi per la salute prevenibili. Infatti, l'acqua contaminata e la scarsa igiene sono collegate alla trasmissione di numerose malattie come colera, epatite A, tifo e poliomielite, a cui sono maggiormente esposti i bambini. Si stima che i tassi storici di progresso dovrebbero aumentare di sei volte affinché si raggiunga a livello globale una gestione sicura dei servizi idrici di base entro il 2030<sup>55</sup>.

Tra i vari documenti internazionali adottati nel corso del nuovo Millennio, quello che fornisce la definizione più precisa e completa del diritto umano all'acqua, sebbene sia un atto non vincolante, è il *General Comment no. 15* del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali dell'ONU, del 20 gennaio 2003. Il diritto umano all'acqua viene definito come il diritto che «garantisce a tutti un'acqua sufficiente, sicura, accettabile, fisicamente accessibile e conveniente per usi

---

<sup>54</sup> L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è il documento sottoscritto dai governi dei 193 Paesi membri dell'Onu in occasione del Summit sullo Sviluppo Sostenibile del 25-27 settembre 2015, in seguito approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. I 17 obiettivi di cui si costituisce l'Agenda 2030 sono inquadrati all'interno di un programma di azione più vasto costituito da 169 *target* o traguardi da raggiungere, appunto, entro il 2030. Per rafforzare la cooperazione e il partenariato globale al fine di realizzare gli obiettivi legati all'acqua, compresi quelli contenuti nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, l'Assemblea Generale con la risoluzione 71/222 del 2016 ha proclamato il periodo dal 2018 al 2028 il Decennio Internazionale per l'Azione "Acqua per lo Sviluppo Sostenibile".

<sup>55</sup> Per le informazioni e i dati statistici inerenti ai *Sustainable Development Goals* si veda <https://www.who.int/data/gho/data/themes/world-health-statistics>. In merito all'Obiettivo 6 cfr. <https://www.who.int/data/gho/data/themes/topics/sdg-target-6-ensure-availability-and-sustainable-management-of-water-and-sanitation-for-all>. Secondo i dati statistici, nel 2022 il 73% della popolazione mondiale (sei miliardi di persone) ha utilizzato servizi di acqua potabile gestiti in modo sicuro (con valori regionali pari al 92% in Europa, l'81% in America, il 67% dei Paesi del Mediterraneo orientale e il 33% in Africa); di contro, in base ai dati del 2021, oltre due miliardi di persone vivono ancora in Paesi con carenza idrica, situazione destinata ad aggravarsi. Cfr. anche <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>.

personali e domestici»<sup>56</sup>. Da questa definizione si può ricavare il contenuto giuridico del diritto all'acqua: esso si sostanzia nel diritto all'accesso alle riserve idriche esistenti, nel diritto a essere liberi da interferenze (disconnessioni arbitrarie o contaminazione della risorsa) e, infine, nel diritto a un sistema di approvvigionamento e di gestione dell'acqua che fornisca pari opportunità a tutte le persone che ne usufruiscono. Viene affermata la priorità di trattare l'acqua «come bene sociale e culturale e non principalmente come bene economico»; si sottolinea l'importanza di realizzare il diritto all'acqua in maniera sostenibile, tenendo conto delle esigenze delle generazioni presenti e future. Al centro si colloca il principio di adeguatezza: *«the elements of the right to water must be adequate for human dignity, life and health»*. Analizzando nel dettaglio la definizione contenuta nel *General Comment* si possono ricavare diversi principi<sup>57</sup>; innanzitutto, il principio di non discriminazione nella prestazione di un bene fondamentale come l'acqua (*«entitles everyone»*), da cui discende come corollario il principio di uguaglianza nella prestazione del servizio idrico, «che impegna lo Stato non solo nella rimozione degli impedimenti esistenti alla fruizione delle risorse idriche, ma anche a un'attività di prestazione. Così descritto, il diritto all'acqua inizia a presentare i caratteri di una sorta di servizio universale che deve esser garantito a coloro che non sono nelle condizioni economiche di pagare il servizio e che obbliga la società di fornitura a prestarlo anche laddove gli alti costi di produzione lo renderebbero economicamente inefficiente»<sup>58</sup>. Nel diritto umano all'accesso all'acqua si concretizzano anche il principio di sufficienza e di continuità del servizio: *«the water supply for each person must be sufficient and continuous for personal and*

---

<sup>56</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant)*, 20 gennaio 2003, contenuto nel Documento E/C.12/2002/11. La definizione è affermata al § 2: *«The human right to water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses»*. Il testo del *General Comment no. 15* è consultabile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/486454?ln=en&v=pdf>.

Cfr. F. Caporale, *op. cit.*, pp. 406-416; C. Iannello, *op. cit.*, nota 71, p. 54; A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2018, pp. 3-71; L. Violini, B. Randazzo (a cura di), *Il diritto all'acqua. Atti del Seminario di studio svoltosi a Milano il 26 novembre 2015*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 17-33.

<sup>57</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant)*, 20 gennaio 2003, §§ 10-12. Cfr. F. Testella, *op. cit.*, pp. 42-71.

<sup>58</sup> F. Caporale, *op. cit.*, pp. 412-413.

*domestic uses*». E ancora, le risorse idriche devono essere accessibili fisicamente («*physically accessible*») ed economicamente («*affordable*»), ossia disponibili o direttamente nelle abitazioni o in prossimità di esse, e a un prezzo accessibile per gli utenti. Da qui deriva una considerazione: «alla nozione minima di diritto all'acqua non è consustanziale la gratuità: all'opposto, l'accesso è garantito dietro il pagamento di un corrispettivo, salvo per chi non ha un reddito sufficiente»<sup>59</sup>. Per completare il quadro appena delineato, l'acqua deve essere sicura («*safe*») e «*acceptable*», nel senso che il suo accesso deve essere disciplinato ed esercitato compatibilmente con gli assetti socio-culturali locali esistenti. Infine, questo diritto fa riferimento ai soli usi personali e domestici, il che rende evidente la presenza di «interessi primari preferenziali (quelli di natura sanitaria e domestica)<sup>60</sup>» da considerare nella disciplina giuridica e determina la necessità di una graduazione delle utilizzazioni di cui le risorse idriche sono passibili.

Il *General Comment* impone agli Stati tre specifiche obbligazioni con riferimento al diritto all'acqua: obblighi di rispetto («*respect*»), obblighi di protezione («*protect*») e obblighi di adempimento («*fulfil*»)<sup>61</sup>.

Gli obblighi di rispetto richiedono che gli Stati si astengano dall'interferire direttamente o indirettamente con il godimento del diritto all'acqua, includendo: l'astenersi dall'impegnarsi in qualsiasi pratica o attività che neghi o limiti l'accesso equo a un'acqua adeguata; l'interferenza arbitraria tramite accordi per l'assegnazione dell'acqua; l'inquinamento illecito dell'acqua tramite rifiuti provenienti da strutture di proprietà statale o tramite l'uso e la sperimentazione di armi; la limitazione dell'accesso o la distruzione di servizi e infrastrutture idriche come misura punitiva durante conflitti armati in violazione del diritto internazionale umanitario<sup>62</sup>.

L'obbligo di protezione richiede agli Stati di impedire a terzi di influire in alcun modo con il godimento del diritto all'acqua. I terzi includono individui, gruppi,

---

<sup>59</sup> *Ivi*, p. 413.

<sup>60</sup> *Ivi*, p. 414.

<sup>61</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant)*, 20 gennaio 2003, §§ 20-29. In particolare il § 20 afferma: «*The right to water, like any human right, imposes three types of obligations on States parties: obligations to respect, obligations to protect and obligations to fulfil*».

<sup>62</sup> *Ivi*, § 21-22.



società e altre entità, nonché agenti che agiscono sotto la loro autorità. L'obbligo include, tra l'altro, l'adozione delle necessarie ed efficaci misure legislative e di altro tipo per evitare, ad esempio, che i terzi neghino l'accesso paritario a un'acqua adeguata. Laddove i servizi idrici siano gestiti o controllati da terzi, gli Stati devono far sì che non sia compromesso l'accesso equo, conveniente e fisico a un'acqua sufficiente, sicura e accettabile<sup>63</sup>.

Da ultimo, l'obbligo di adempiere può essere suddiviso negli obblighi di facilitare («*facilitate*»), promuovere («*promote*») e fornire («*provide*»). L'obbligo di facilitare richiede allo Stato di adottare misure positive per aiutare gli individui e le comunità a godere del diritto. L'obbligo di promuovere obbliga lo Stato ad adottare iniziative per garantire che vi siano un'istruzione e un'informazione adeguate riguardante l'uso igienico dell'acqua, la protezione delle fonti idriche e i metodi per ridurre al minimo lo spreco della risorsa. Gli Stati sono, inoltre, tenuti a “fornire” il diritto all'acqua quando gli individui o un gruppo non sono in grado, per ragioni a loro estranee, di realizzarlo da soli con i mezzi a loro disposizione. Infine, l'obbligo di adempiere, nel suo complesso, richiede agli Stati di adottare le misure necessarie dirette alla piena realizzazione del diritto all'acqua, tra le quali: un sufficiente riconoscimento di questo diritto all'interno dei sistemi politici e giuridici nazionali, preferibilmente tramite lo strumento legislativo; l'adozione di una strategia nazionale per l'acqua e un piano d'azione per realizzare questo diritto; facilitare un accesso migliore e sostenibile alla risorsa idrica, in particolare nelle aree rurali e urbane svantaggiate<sup>64</sup>.

Un altro atto privo di efficacia vincolante ma particolarmente significativo da un punto di vista politico è la Risoluzione n. 64/292 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, adottata il 28 luglio 2010. Essa riconosce «il diritto all'acqua potabile sicura e pulita come un diritto umano essenziale per il pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani»<sup>65</sup>. A conferma dell'importanza di tale

---

<sup>63</sup> *Ivi*, § 23-24.

<sup>64</sup> *Ivi*, § 25-29.

<sup>65</sup> Trad. originale: «*The General Assembly, [...] recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights*».

General Assembly, *Resolution n. 64/292 (The Human Right to Water and Sanitation)*, UN Doc. A/RES/64/292 del 28 luglio 2010. Il testo è disponibile in

dichiarazione, l'Assemblea Generale ha previsto anche la nomina di un esperto indipendente, in seno alle Nazioni Unite, a cui affidare il compito di verificare l'attuazione di questo diritto presentando anche un Rapporto annuale all'Assemblea stessa. Molti Paesi, tra cui gli Stati Uniti, hanno contestato l'adozione della Risoluzione poiché erano preoccupati che il riconoscimento del diritto all'acqua come diritto umano universale e fondamentale avrebbe determinato delle ripercussioni negative sull'assetto della *governance* internazionale della risorsa idrica, che poneva ancora come prioritari i valori economici a discapito di quelli sociali. Tuttavia, l'atto è stato approvato e ha rappresentato una tappa fondamentale di questo processo di riconoscimento del diritto all'acqua<sup>66</sup>.

Oltre alle Risoluzioni delle Nazioni Unite, che sanciscono espressamente l'esistenza del diritto umano fondamentale all'acqua, anche il diritto convenzionale si occupa di riconoscere esplicitamente o implicitamente tale diritto. In particolare, tra i documenti dai quali si può indirettamente desumere il diritto all'acqua rileva menzionare la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 (atto non giuridicamente vincolante), il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, entrambi del 1966 e dotati di efficacia vincolante<sup>67</sup>.

---

<https://contrattoacqua.it/documenti/documenti-onu-sull-acqua/diritto-all-acqua-e-risoluzioni-onu/>.  
Cfr. C. Iannello, *op. cit.*, pp. 51-52; F. Caporale, *op. cit.*, pp. 406-407; L. Violini, B. Randazzo (a cura di), *Il diritto all'acqua. Atti del Seminario di studio svoltosi a Milano il 26 novembre 2015*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 227-251.

Cfr. anche M. R. Minciardi, S. Ciadamidaro, M. Sighicelli, S. Manzo, G. Armiento, *L'utilizzo sostenibile della risorsa idrica e la tutela delle acque interne*, in Energia, Ambiente e Innovazione, ENEA magazine, n. 1, 2023, disponibile in <https://www.eai.enea.it/archivio/sos-acqua/l-utilizzo-sostenibile-della-risorsa-idrica-e-la-tutela-delle-acque-interne.html>; F. M. Palombino, *Accesso all'acqua e diritto internazionale: tra consuetudine e modello della norma «interstiziale»*, in S. Staiano (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Jovene, Napoli, 2017, pp. 751-758.

<sup>66</sup> Il processo di riconoscimento del diritto all'acqua come diritto umano è proseguito negli anni successivi con ulteriori risoluzioni. Si ricordino, a titolo esemplificativo: la Risoluzione del Consiglio dei diritti umani n. 15/9 del 30 settembre del 2010, la quale afferma che «*il diritto umano all'acqua potabile e ai servizi igienici deriva dal diritto a un adeguato tenore di vita ed è indissolubilmente correlato al diritto al più alto standard raggiungibile di salute fisica e mentale, nonché al diritto alla vita e alla dignità umana*»; le Risoluzioni n. 27/7 del 2 ottobre del 2014 e n. 33/10 del 29 settembre del 2016, entrambe del Consiglio dei diritti umani e riguardanti i diritti umani all'acqua potabile e ai servizi igienici. Trattano lo stesso tema le Risoluzioni ONU n. 68/157 del 18 dicembre del 2013 e n. 70/169 del 17 dicembre 2015. Tutti i testi delle Risoluzioni citate sono consultabili al sito <https://contrattoacqua.it/documenti/documenti-onu-sull-acqua/diritto-all-acqua-e-risoluzioni-onu/>

<sup>67</sup> Se si considera la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* (1948) il diritto umano all'acqua viene riconosciuto implicitamente come estensione del diritto alla vita sancito dall'art. 3 e come

L'affermazione espressa del diritto all'acqua è rinvenibile in alcune Convenzioni di portata particolare; se si considera ad esempio la tematica della lotta alle discriminazioni vengono in rilievo la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (1979), la Convenzione sui diritti del fanciullo (1989) e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (2006)<sup>68</sup>, adottate dall'Assemblea Generale dell'ONU.

Nell'ambito delle attività di implementazione del diritto all'acqua a livello internazionale, è interessante il continuo contributo fornito dai *World Water Forum*, organizzati dal *World Water Council*, un'organizzazione no profit di diritto francese nata nel 1966, composta da soggetti sia privati (imprese, centri di ricerca, associazioni di consumatori) sia pubblici (rappresentanti dei governi nazionali e degli enti locali). Questi Forum Mondiali sono degli eventi che hanno l'obiettivo di

---

parte integrante del diritto «ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari» (articolo 25).

Se si guarda al *Patto sui diritti civili e politici del 1966*, il diritto all'acqua può essere derivato dall'art. 6 che riconosce il diritto alla vita; invece, se si analizza il contenuto del *Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, la base giuridica per l'affermazione di tale diritto è rinvenibile negli artt. 11 e 12, l'uno garantisce il diritto a un tenore di vita adeguato che include cibo, vestiario e abitazione, l'altro garantisce il diritto al godimento del più alto livello raggiungibile di salute fisica e mentale.

Cfr. C. Iannello, *op. cit.*, 53-54; F. Caporale, *op. cit.*, nota 96, pp. 406-407; A. Di Lieto, *Il diritto all'acqua nel diritto internazionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 5, 2004, pp. 749 e ss.

Il testo della Dichiarazione è consultabile al sito <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Il testo dei due Patti del 1966 sono disponibili in <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>; <https://contrattoacqua.it/documenti/documenti-onu-sull-acqua/diritto-all-acqua-e-risoluzioni-onu/>.

<sup>68</sup> *La Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne* all'art. 14 prevede che gli Stati assumono ogni misura adeguata nelle zone rurali al fine di assicurare, su un piano di parità tra uomo e donna, la loro partecipazione allo sviluppo rurale, in particolare garantendo loro il diritto, tra gli altri, di beneficiare di condizioni di vita decenti per quanto concerne la fornitura dell'acqua.

*La Convenzione sui diritti del fanciullo* all'art. 24 afferma che gli Stati devono adottare tutti gli opportuni provvedimenti per «lottare contro la malattia e la malnutrizione, anche nell'ambito delle cure sanitarie primarie, in particolare mediante l'utilizzazione di tecniche agevolmente disponibili e la fornitura di alimenti nutritivi e di acqua potabile». Infine, *la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità* all'art. 28 garantisce alle persone con disabilità «parità di accesso ai servizi di acqua salubre».

I testi delle Convenzioni menzionate sono disponibili ai seguenti siti: [https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti\\_internazionali/Convenzione-sulleeliminazione-di-tutte-le-forme-di-discriminazione-nei-confronti-delle-donne-1979/25](https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Convenzione-sulleeliminazione-di-tutte-le-forme-di-discriminazione-nei-confronti-delle-donne-1979/25);

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>;

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>.

Cfr. C. Iannello, *op. cit.*, 54-57; F. Caporale, *op. cit.*, nota 96, pp. 406-407; A. Di Lieto, *op. cit.*, pp. 749 e ss.

sensibilizzare gli organi legislativi e chiunque sia portatore di un interesse (*stakeholder*) sul tema dell'acqua e sulle criticità del settore. Costituiscono un luogo di incontro dove professionisti, utenti ed esperti del settore possono confrontarsi e scambiarsi visioni e conoscenze per migliorare l'organizzazione, la gestione e la regolazione delle acque. Ai dibattiti tecnici-scientifici sono accompagnati impegni pratici e azioni concrete assunte a livello globale o locale da Stati o organizzazioni; questo aspetto fa sì che i Forum godano di un'ampia partecipazione, costantemente in aumento. Ad oggi, ne sono state celebrate dieci edizioni<sup>69</sup>, tendenzialmente una ogni tre anni, generando una enorme risonanza mediatica in tutti i Paesi. Per quanto concerne il riconoscimento del diritto all'acqua, i Forum hanno cercato di sviluppare una visione condivisa a livello globale, tuttavia non sono mancati dissensi. Si ricordi a tale proposito l'edizione del 2009, svoltasi ad Istanbul, in cui si è manifestata la preoccupazione di affermare un simile diritto e, di conseguenza, si è qualificato l'accesso a tale risorsa semplicemente come un bisogno, una necessità da migliorare tramite l'azione coordinata dei governi nazionali e delle organizzazioni internazionali («*we will intensify our efforts to improve access to safe and clean water*»<sup>70</sup>). Oltre a definire l'accesso all'acqua come un bisogno, le dichiarazioni conclusive di questi Forum Mondiali hanno recepito la tendenza, da tempo emersa nel contesto internazionale, di qualificare l'acqua come «bene economico», da sottoporre alla disciplina dei

---

<sup>69</sup> La prima edizione si è svolta a Marrakech nel 1997, a cui sono seguite quella all'Aja nel 2000, a Kyoto nel 2003, a Città del Messico nel 2006, a Istanbul nel 2009, a Marsiglia nel 2012, a Daegu (Corea del Sud) nel 2015, a Brasilia nel 2018, a Dakar (Senegal) nel 2022 e, infine, l'edizione del 2024 a Bali (Indonesia).

Le Dichiarazioni finali dei Forum (dalla I alla VIII edizione) sono consultabili in <https://contrattoacqua.it/documenti/documenti-e-dichiarazioni-sull-acqua/diritto-all-acqua-e-forum-mondiali-dell-acqua/>. Per l'edizione del 2022 a Dakar si veda il sito <https://www.worldwatercouncil.org/en/dakar-2022>. Per la recente edizione del 2024 a Bali consultare il sito <https://worldwaterforum.org/outcomes>.

Cfr. F. Caporale, *op. cit.*, pp. 363-375. Sul punto si veda anche F. Testella, *op. cit.*, pp. 32-42; 60-71; D. Zolo, *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese*, cit., pp. 125-142.

<sup>70</sup> Cfr. *Istanbul Ministerial Statement* del 22 marzo 2009, in *Global Water Framework*, consultabile al sito <https://contrattoacqua.it/documenti/documenti-e-dichiarazioni-sull-acqua/diritto-all-acqua-e-forum-mondiali-dell-acqua/>.

La mancanza di un accordo sul diritto di accesso all'acqua si era già riscontrata in precedenza, nell'ambito del II e del III Forum Mondiali, che si sono svolti rispettivamente all'Aja e a Kyoto nel 2000 e nel 2003.

Cfr. C. Iannello, *op. cit.*, pp. 50-52; A. Di Lieto, *op. cit.*, pp. 749 e ss.

trattati che si occupano del libero commercio internazionale<sup>71</sup>. La recente edizione del Forum Mondiale, che si è tenuta a Bali dal 18 al 25 maggio 2024, ha posto al centro il tema «Acqua per una prosperità condivisa». Nella Dichiarazione ministeriale si è riaffermato il diritto umano all'acqua potabile, riconoscendo l'importanza di affrontare le sfide legate a tale risorsa, anche attraverso un approccio integrato che affronti i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità e l'inquinamento, e la necessità di conservare, proteggere e gestire in modo sostenibile gli ecosistemi. Diventa, quindi, fondamentale un coordinamento e una collaborazione tra governi e parti interessate a tutti i livelli, promuovendo un sistema di gestione della risorsa idrica resiliente e finanziamenti innovativi e sostenibili per progetti infrastrutturali<sup>72</sup>.

Da ultimo, occorre menzionare la Conferenza delle Nazioni Unite svoltasi a New York dal 22 al 24 marzo 2023<sup>73</sup>; si tratta della seconda Conferenza interamente dedicata all'acqua, seguita dopo ben quarantacinque anni a quella del Mar del Plata. Tale lasso di tempo trascorso dimostra che è riemersa la consapevolezza della opportunità di un vero confronto sul tema tra rappresentanti di governo, diplomatici, scienziati, membri della società civile e del settore privato. C'è stata piena convergenza sul definire l'acqua un bene comune globale ed è stata ribadita l'esigenza di un impegno più concreto da parte della Comunità internazionale e dei

---

<sup>71</sup> Così come è avvenuto nell'ambito del II Forum Mondiale svoltosi all'Aja nel 2000, in cui l'acqua è stata qualificata come «bene economico di rilevanza industriale».

<sup>72</sup> La Dichiarazione ministeriale della X edizione del *World Water Forum* (2024) è consultabile al sito <https://worldwaterforum.org/outcomes>

<sup>73</sup> Cfr. la Risoluzione n. 75/212 del 2020 (*United Nations Conference on the Midterm Comprehensive Review of the Implementation of the Objectives of the International Decade for Action, "Water for Sustainable Development", 2018–2028*), adottata dall'Assemblea Generale ONU, che conferma la decisione di organizzare la Conferenza del 2023. Essa è consultabile al sito <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/381/39/pdf/n2038139.pdf>.

Per dati e informazioni sulla Conferenza cfr. A. K. Biswas, C. Tortajada, *United Nations water conferences: reflections and expectations*, articolo pubblicato in «Water Science Policy», 13 marzo 2023; S. Milanese, *Conferenza ONU sull'acqua 2023, quali risultati sono stati raggiunti?*, articolo pubblicato in [www.radiopopolare.it](http://www.radiopopolare.it), 29 marzo 2023, disponibile in <https://www.radiopopolare.it/conferenza-onu-sullacqua-2023-quali-risultati-sono-stati-raggiunti/>; E. Bompan, *UN Water Conference 2023: la nuova Agenda per l'acqua è un buon inizio, ma non abbastanza per evitare la crisi globale*, articolo pubblicato in <https://www.aics.gov.it/oltremare/>, aprile 2023, disponibile in <https://www.aics.gov.it/oltremare/articoli/pianeta/un-water-conference-2023-la-nuova-agenda-per-lacqua-e-un-buon-inizio-ma-non-abbastanza-per-evitare-la-crisi-globale/>.

singoli Stati. Si è riconosciuto che la pandemia da Covid-19 ha reso urgente la necessità di garantire un'acqua potabile sicura e a prezzi accessibili per tutti, evitando l'insorgere di malattie trasmesse da una risorsa che è sempre più inquinata o contaminata dalle attività umane. Si è manifestato il bisogno di adottare strategie di adattamento ai cambiamenti climatici per affrontare le questioni idriche sottolineando che queste dovrebbero essere trattate in maniera olistica, tenendo conto della correlazione tra l'acqua e altri temi cruciali, quali l'alimentazione, l'energia, l'ambiente, la tutela della vita e della salute umana. La Conferenza si è conclusa con l'adozione della *Water Action Agenda*, un piano di 709 azioni da intraprendere quanto prima per ridurre il rischio di una crisi idrica globale e garantire l'accesso all'acqua. Queste azioni, seppur prive di efficacia vincolante, hanno carattere sia globale che locale e si incentrano principalmente sulla realizzazione di infrastrutture e sull'attuazione di riforme di gestione e di controllo della risorsa idrica. Una delle azioni più importanti incluse nella *Action Agenda* è l'istituzione di un inviato speciale delle Nazioni Unite per l'acqua (*UN Water Special Envoy*), con il compito di occuparsi delle questioni idriche più complesse inglobandole in negoziati e summit internazionali e di verificare periodicamente l'attuazione dell'*Agenda* da parte dei vari Paesi.

Tenendo presente la rassegna di fonti internazionali menzionate, occorre notare l'emersione di una tendenza contraddittoria, ossia quella di riconoscere la sussistenza di un diritto umano all'accesso all'acqua prevalentemente all'interno di documenti privi di efficacia vincolante, come risoluzioni o atti interpretativi di Convenzioni (è il caso del *General Comment No. 15* riguardante il Patto sui diritti economici, sociali e culturali). Infatti, le poche norme cogenti che sanciscono espressamente il diritto all'acqua sono contenute in Convenzioni che pongono al centro tematiche diverse, come ad esempio la lotta alle discriminazioni. Evidentemente, a livello globale è maturata l'idea che «la protezione del diritto all'acqua nei trattati, per quanto indiretta e non pienamente definita, si possa considerare adeguata, o almeno si possa ritenere un'acquisizione non ulteriormente migliorabile, e che, semmai, il vero problema innanzi alla comunità internazionale

sia quello di dare corso a politiche corrispondenti a tali indicazioni di principio»<sup>74</sup>. Quindi, il vero obiettivo delle organizzazioni internazionali sarebbe quello non del riconoscimento ma piuttosto dell'attuazione del diritto all'acqua, rafforzando e promuovendo le norme già esistenti.

Per completare il quadro esistente a livello internazionale si reputa necessario porre l'attenzione sullo sviluppo della nozione giuridica di «patrimonio comune dell'umanità», elaborato dall'ambasciatore di Malta presso le Nazioni Unite a partire dal 1967<sup>75</sup>. Tale concetto nasce dalla considerazione che esistono determinati beni che, per la loro rilevanza generale, sfuggono alla sovranità degli Stati e sono gestiti da apposite organizzazioni nell'interesse dell'umanità secondo le norme pattizie che li disciplinano. Beni che rientrano in questa categoria sono, ad esempio, l'Antartide e le sue risorse naturali, il fondo marino internazionale e lo spazio extra atmosferico. La dottrina ha cercato di ampliare il novero dei beni bisognevoli di una disciplina globale, includendovi anche, tra gli altri, Internet, l'acqua e le risorse genetiche<sup>76</sup>. Lo statuto speciale previsto per le risorse qualificabili come patrimonio comune dell'umanità prevede la loro impossibilità di essere sottratte alla destinazione di interesse pubblico e il divieto di una loro appropriazione sovrana da parte degli Stati. Si tratta di un modello che richiama la categoria del demanio, istituto tipico dell'ordinamento giuridico italiano<sup>77</sup>. Tuttavia, nonostante la crescente esigenza di trattare le questioni idriche su un

---

<sup>74</sup> S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologie della privatizzazione*, cit., p. 12.

<sup>75</sup> Si veda *United Nations General Assembly Official Records, Twenty-second Session, Annexes*, punto 92 dell'ordine del giorno, documento A/6695 del 18 agosto 1967. C. Iannello, *op. cit.*, pp. 59-61; A. Di Lieto, *op. cit.*, pp. 749 e ss.

<sup>76</sup> N. Bassi, *Il demanio planetario: una categoria in via di affermazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2011, pp. 619-646.

<sup>77</sup> *Ibidem*. Secondo l'Autore, il riconoscimento dell'acqua come patrimonio comune dell'intera umanità passerebbe quindi attraverso l'affermazione su scala globale della categoria pubblicistica del demanio. Tale ricostruzione trova conferma se si vanno ad analizzare le caratteristiche enunciate a livello internazionale dei beni rientranti nella nozione di patrimonio comune dell'umanità. In particolare, con riferimento alle risorse del fondo marino internazionale, si è previsto: 1) l'esclusione del diritto di appropriazione; 2) l'obbligo di sfruttamento nell'interesse dell'umanità; 3) l'obbligo di procedere ad uno sfruttamento solo a fini pacifici; 4) l'obbligo di tenere in debito conto le esigenze della ricerca scientifica; 5) l'obbligo di protezione dell'ambiente. Tali obblighi sono stati inglobati nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 sottoscritta a Montego Bay; in particolare l'art. 136 afferma che «*the Area and its resources are the common heritage of mankind*».

Cfr. anche C. Iannello, *op. cit.*, pp. 59-61.

piano globale per garantire un effettivo diritto di accesso all'acqua nonché una gestione della risorsa volta alla sostenibilità e alla riduzione degli sprechi, gli Stati sono ad oggi ancora restii ad accettare una limitazione della loro libertà di sfruttamento dell'acqua, considerandola un bene «la cui utilizzazione è di competenza dello Stato o degli Stati sul cui territorio si trova»<sup>78</sup>. Di conseguenza, non si può negare che la nozione di «patrimonio comune dell'umanità» ha delle grandi potenzialità per dare concretezza al diritto umano all'acqua, ma il cammino per determinare una situazione di appartenenza collettiva della risorsa idrica da parte dell'intero genere umano non è ancora terminato e richiede l'indispensabile appoggio della Comunità internazionale.

## *1.2. Il panorama europeo*

### *1.2.1. La politica ambientale dell'Unione Europea*

L'evoluzione degli orientamenti internazionali sul tema ambientale, in generale, e su quello delle risorse idriche, in particolare, si è sviluppata parallelamente all'azione intrapresa nell'ambito dell'Unione Europea. Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea (c.d. Trattato di Roma), firmato il 25 marzo 1957, non contemplava in origine la tutela dell'ambiente tra le materie che avrebbero interessato l'intervento della Comunità, in ragione del fatto che il Trattato aveva una finalità prettamente economica, con il principale obiettivo di realizzare il mercato interno<sup>79</sup>. Tuttavia, attualmente proprio la tutela dell'ambiente è una delle politiche comunitarie più importanti e una delle materie dove le norme europee hanno una incisività particolarmente marcata nei confronti delle discipline nazionali dei singoli Stati membri, influenzandone fortemente lo sviluppo.

Il Trattato di Roma, all'inizio, regolamentava formalmente alcune politiche (come la politica agricola comune, la politica commerciale e quella dei trasporti), mentre disponeva che altre potevano essere intraprese dalle istituzioni comunitarie, per

---

<sup>78</sup> A. Di Lieto, *op. cit.*, pp. 749 e ss.

<sup>79</sup> M. Petrachi, *op. cit.*, pp. 41-54; S. Battini e altri, *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 165-166.



raggiungere uno degli scopi della Comunità, anche quando non erano previste esplicitamente<sup>80</sup>. Il ricorso a quest'ultima disposizione ha permesso la formazione di un programma di azioni comunitarie nel settore della politica ambientale. Di conseguenza, a partire dagli anni Settanta del Novecento, su impulso della Commissione europea, vennero adottate le prime direttive riguardanti specifici ambiti della materia in oggetto<sup>81</sup>. Anche la Corte di giustizia delle Comunità europee – oggi, dell'UE – ha colto l'occasione di pronunciarsi sulla rilevanza della tutela ambientale per l'ordinamento comunitario; in particolare ha riconosciuto, in alcune sue pronunce degli anni Ottanta del secolo scorso, che la protezione ambientale «costituisce uno degli scopi essenziali della Comunità»<sup>82</sup> e rappresenta «una esigenza imperativa»<sup>83</sup>, idonea a legittimare limitazioni ai principi della libertà di commercio e della concorrenza. In un simile contesto, si è successivamente giunti al riconoscimento formale della tutela dell'ambiente: l'Atto unico europeo<sup>84</sup>, firmato il 17 febbraio 1986, ha infatti introdotto con l'articolo 25 un apposito Titolo, il VII, dedicato all'ambiente, prevedendo l'inserimento di tre articoli (artt. 130R, 130S, 130T) all'interno del Trattato CEE. La disciplina è stata poi trasfusa nel Trattato di Maastricht del 1992, in quello di Amsterdam del 1997<sup>85</sup>, in quello di Nizza del 2001 e, infine, nel Trattato di Lisbona del 2007 (entrato in vigore nel 2009). Attualmente la normativa in materia ambientale è contenuta nel Titolo XX del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), agli articoli 191, 192 e 193. La politica dell'Unione Europea intende perseguire gli obiettivi della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;

---

<sup>80</sup> L'art. 235 del Trattato di Roma, infatti, così disponeva: «Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato l'Assemblea, prende le disposizioni del caso».

<sup>81</sup> A titolo esemplificativo, si ricordi: la direttiva 70/157 sull'inquinamento acustico; la direttiva 70/220 sulle emissioni inquinanti dei veicoli a motore; la direttiva 75/439 sull'eliminazione degli oli usati; la direttiva 75/442 sullo smaltimento dei rifiuti; la direttiva 79/439 sulla tutela degli uccelli selvatici.

<sup>82</sup> CGCE, sentenza 7 febbraio 1985, causa n. 240/83.

<sup>83</sup> CGCE, sentenza 20 settembre 1988, causa n. 302/86.

<sup>84</sup> Cfr. R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 15-25; 347-381.

<sup>85</sup> La disciplina dedicata all'ambiente è stata inserita nel Titolo XIX del Trattato, prevedendo i nuovi artt. 174 (ex art. 130 R), 175 (ex art. 130S) e 176 (ex art. 130T).

della protezione della salute umana; dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; della promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici (art. 191, par. 1, TFUE). Per quanto riguarda la procedura decisionale per la realizzazione degli obiettivi anzidetti, si stabilisce che «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione [...]»<sup>86</sup>. Viene anche prevista una procedura legislativa speciale per adottare disposizioni e misure aventi incidenza, tra gli altri, sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse. In tali casi il Consiglio delibera all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni<sup>87</sup>.

L'Unione Europea pone a fondamento della propria politica specifici principi in materia ambientale, sempre contenuti negli artt. 191 e ss. del TFUE: sono principi già emersi sul piano internazionale e che trovano un rafforzamento nel recepimento da parte del diritto europeo. Essi «vincolano non soltanto i legislatori, ma anche direttamente le pubbliche amministrazioni nazionali. La violazione di questi principi, da parte dell'amministrazione pubblica, può portare, quindi, all'adozione di provvedimenti amministrativi illegittimi e, pertanto, passibili di annullamento»<sup>88</sup>.

*In primis*, è stato introdotto il principio dell'elevato livello di tutela, in forza del quale «la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione»<sup>89</sup>. Esso implica che il bilanciamento tra gli interessi ambientali e gli

---

<sup>86</sup> Art. 192, par. 1, TFUE.

Per il testo del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea si veda B. Nascimbene, *Unione Europea. Trattati*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 25-119.

<sup>87</sup> Art. 192, par. 2, TFUE.

<sup>88</sup> M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, n. 1-2, 2012, pp. 62-84.

<sup>89</sup> Art. 191, par. 2, TFUE. Tale principio è affermato anche nell'art. 115 TFUE e nell'art. 3 TUE.

Per il testo del Trattato sull'Unione Europea si veda B. Nascimbene, *Unione Europea. Trattati*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 1-23.

altri interessi o libertà (quali la libertà di impresa, di circolazione ecc.) debba sempre avvenire riservando alla salvaguardia dell'ambiente una considerazione, appunto, "elevata"<sup>90</sup>. Essendo le misure di tutela ambientale frutto di un bilanciamento di interessi, il livello "elevato" non coincide con il raggiungimento del livello "massimo" di protezione ambientale; da qui il carattere relativo di tale principio.

L'art. 191, par. 2, TFUE continua affermando che la politica dell'Unione «è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"».

Per quanto riguarda il principio di prevenzione o di azione preventiva, esso prevede l'obbligo di intervenire prima che siano causati dei danni ambientali, al fine di eliminare o, almeno, di ridurre fortemente il rischio che gli stessi si verifichino. Questo principio è fondamentale perché non solo i danni, una volta che si siano verificati, non sempre sono riparabili, ma anche perché, pur laddove lo siano, il ripristino generalmente costa molto di più delle attività di prevenzione. Costituiscono una evidente esplicitazione del principio di prevenzione, ad esempio, tutte le attività di pianificazione ambientale e le norme che prevedono una previa autorizzazione affinché si possa svolgere un'attività potenzialmente nociva per l'ambiente.

Venendo al principio di precauzione, esso trova la sua origine nel diritto internazionale, in particolare nella Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992, «e si può dire, a ben vedere, che esso rappresenti uno sviluppo del principio di prevenzione, per quanto nell'art. 191 del TFUE il principio di precauzione figura prima di quello di prevenzione»<sup>91</sup>. Applicare tale principio significa, infatti, adottare misure di tutela e prevenzione ambientale anche quando non sia

---

<sup>90</sup> M. Renna, *op. cit.*

<sup>91</sup> M. Renna, *op. cit.*; cfr. anche F. Ferraro, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in DPCE online, n. Sp-2, 2023, pp. 41-56, disponibile in <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1877>; G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 37-43; M. Petrachi, *op. cit.*, pp. 54-96; D. Porena, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e Costituzione globale*, Giappichelli, Torino, 2009; G. Di Plinio, P. Fimiani (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Giuffrè, Milano, 2002; L. Krämer, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2002; S. Nespor, L. Ramacci (a cura di), *Codice dell'ambiente: profili generali e penali*, Giuffrè, Milano, 2022.

assolutamente certo che un determinato fenomeno sia nocivo per l'ambiente, ma, al contempo, sussista un dubbio scientificamente attendibile che possa esserlo. In altri termini, il legislatore e la pubblica amministrazione, allorché questa debba esercitare poteri discrezionali, sono chiamati, ciascuno per la propria parte, ad agire pur in presenza soltanto di un rischio che l'ambiente possa subire danni significativi per effetto di determinate condotte od omissioni, senza che la mancanza di una prova scientifica certa al riguardo possa essere usata come pretesto per non adottare o rinviare l'adozione di efficaci misure preventive. È importante sottolineare che l'affermazione di questo principio non deve in alcun modo tradursi nella possibilità di dare seguito a suggestioni o paure destituite di qualsiasi fondamento. Occorre, cioè, che l'individuazione del rischio di un danno all'ambiente che legittimi o imponga l'adozione di una misura di tutela avvenga sulla base di valutazioni scientifiche obiettive, secondo quanto disposto, del resto, dall'art. 191, par. 3, del TFUE, per cui l'azione in materia ambientale deve essere sempre fondata sui dati scientifici e tecnici disponibili<sup>92</sup>. Non è sempre agevole distinguere con precisione il principio di precauzione da quello di prevenzione, in quanto questi due principi talvolta sono richiamati congiuntamente, in modo pressoché fungibile, «formando così un'endiadi che non consente di evidenziare la differenza dell'ambito di applicazione e della funzione concretamente assolta, al punto da indurre a pensare che non abbiano un contenuto autonomo l'uno dall'altro. Eppure, i due principi mantengono una precisa diversificazione sul piano funzionale, in quanto il principio dell'azione preventiva viene applicato quando il rischio ambientale è evidente»<sup>93</sup>.

Immediatamente dopo i principi di precauzione e prevenzione, l'art. 191, par. 2, del TFUE prevede il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, finalizzato a garantire la correzione di danni che si sono già verificati intervenendo, appunto, sulle fonti produttive dell'inquinamento. Occorre sottolineare che il principio in questione, oltre a una funzione riparatoria, assume anche una valenza preventiva: ad esempio, le norme di protezione ambientale che introducono *standards* per la fabbricazione di certi prodotti come gli autoveicoli

---

<sup>92</sup> M. Renna, *op. cit.*; F. Ferraro, *op. cit.*; G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit; M. Petrachi, *op. cit.*

<sup>93</sup> F. Ferraro, *op. cit.*

sono norme di prevenzione che intervengono sulle fonti degli inquinamenti; oppure, sempre in tema di autoveicoli, si possono ricordare anche le norme che permettono di vietarne o limitarne la circolazione non perché siano state superate determinate soglie di concentrazione di sostanze inquinanti nell'aria, bensì a scopo preventivo<sup>94</sup>.

Infine, il principio «chi inquina paga» rappresenta una regola economica di allocazione dei costi connessi all'inquinamento ambientale<sup>95</sup>. Esso obbliga colui che produce l'inquinamento a sopportare i costi dei riflessi negativi determinati dalla sua condotta, in quanto in mancanza del principio in esame tali costi verrebbero a gravare sull'intera collettività. Nell'ambito dell'Unione Europea tale principio può assolvere una triplice funzione: preventiva, regolatoria o riparatoria. In base alla finalità preventiva, a colui che inquina possono essere attribuiti i costi connessi agli investimenti mirati alla prevenzione dei danni ambientali o comunque i costi relativi alle politiche volte a prevenire e combattere il peggioramento delle condizioni ambientali in senso lato. Il principio «chi inquina paga» può anche essere inteso nel senso che i soggetti che svolgono un'attività inquinante sono tenuti a corrispondere una somma, nella forma di tasse o imposte, a titolo di corrispettivo. In questo caso il principio non si applica con una funzione preventiva ma è inteso a regolare il normale svolgimento di un'attività imponendo l'internalizzazione dei costi ambientali che il suo operare produce sulla collettività. Una simile funzione è assolta generalmente mediante il pagamento di una tassa, con la conseguenza che chi inquina viene in qualche modo autorizzato a svolgere un'attività inquinante. Infine, il principio presenta anche una eventuale funzione riparatoria, in virtù della quale viene imposto al responsabile dell'inquinamento l'obbligo di corrispondere il pagamento dei costi connessi alla riparazione del danno ambientale da questi provocato<sup>96</sup>.

Il principio “chi inquina paga” ha come scopo ultimo, in definitiva, quello di disincentivare e ridurre lo svolgimento di attività e comportamenti incidenti in

---

<sup>94</sup> M. Renna, *op. cit.* Cfr. anche F. Ferraro, *op. cit.*; G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit.; M. Petrachi, *op. cit.*

<sup>95</sup> F. Ferraro, *op. cit.*

<sup>96</sup> M. Renna, *op. cit.*; F. Ferraro, *op. cit.*; G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit.; M. Petrachi, *op. cit.*

maniera negativa sull'ambiente e di incentivare, invece, le condotte e le scelte ambientalmente virtuose<sup>97</sup>.

Nell'ambito delle misure di armonizzazione stabilite dall'Unione Europea per proteggere l'ambiente viene comunque prevista una "clausola di salvaguardia" che consente agli Stati membri, nei casi opportuni, di assumere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo da parte delle istituzioni europee<sup>98</sup>.

Occorre ancora menzionare il c.d. principio della "maggiore protezione ambientale", disciplinato dall'art. 193 TFUE, in forza del quale i provvedimenti adottati dall'Unione non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore, purché compatibili con i Trattati.

A completamento di questi principi dedicati specificamente alla materia ambientale, si reputa necessario prendere ancora in considerazione l'integrazione ambientale e lo sviluppo sostenibile, due principi diversi che, tuttavia, in concreto finiscono per fondersi in un unico principio. Nell'ordinamento comunitario il principio di integrazione è stato introdotto dall'Atto unico europeo del 1986, il quale ha previsto, con l'introduzione dell'art. 130R nel Trattato CEE, che «le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità»<sup>99</sup>. Ciò significa che ogni intervento normativo, ogni azione amministrativa, in qualsiasi materia, in qualsiasi settore di attività, deve sempre farsi carico della questione della tutela ambientale. Oggi l'integrazione ambientale viene affermata dall'art. 11 TFUE, il quale la presenta come una declinazione dell'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile. Quest'ultimo principio è richiamato anche agli artt. 3 e 21 TUE<sup>100</sup> e segna «il passaggio da una politica ambientale dell'Unione Europea essenzialmente

---

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> Art. 191, par. 2, ultimo periodo, TFUE.

<sup>99</sup> Art. 130R, par. 2, ultimo periodo, TCE.

<sup>100</sup> L'art. 3, par. 3, TUE sancisce che: «L'Unione [...] si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa»; mentre l'art. 21, par. 2, TUE afferma che: «L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di [...] favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà».

incentrata sul perseguimento di obiettivi mirati e specifici ad una politica trasversale in grado di condizionare ogni azione dell'Unione»<sup>101</sup>.

Merita ora fare riferimento anche ad altri principi di carattere generale che, pur non potendo essere definiti propriamente ambientali, forniscono un contributo determinante per la politica dell'Unione in questo settore.

Emblematico è il principio di sussidiarietà, che ha trovato la sua prima declinazione nell'ordinamento comunitario proprio nella materia ambientale; infatti, l'Atto unico europeo all'art. 25 regola i rapporti tra competenze comunitarie e competenze statali, nel senso che la Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi da raggiungere possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri. Questo principio si è poi espanso con riguardo a tutte le materie di competenza concorrente dell'Unione<sup>102</sup> e tutt'ora riveste un ruolo fondamentale nella creazione di una disciplina sovranazionale dell'ambiente.

Sullo stesso piano si colloca il principio di proporzionalità, il quale implica che «il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitino a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati»<sup>103</sup>. Ciò significa che le istituzioni europee devono adottare misure di protezione ambientale non eccessivamente e ingiustificatamente invasive e restrittive delle libertà dei singoli, soprattutto di quelle economiche, in modo tale che vi sia proporzione tra l'entità delle limitazioni imposte e i risultati perseguiti attraverso le stesse.

---

<sup>101</sup> F. Ferraro, *op. cit.*

Il concetto di «sviluppo sostenibile» è stato introdotto per la prima volta nel c.d. Rapporto Brundtland (*Our Common Future*), un documento rilasciato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCDE). Il nome viene dato dalla coordinatrice Gro Harlem Brundtland che in quell'anno era presidente del WCDE. In base a tale Rapporto «lo sviluppo è sostenibile se soddisfa i bisogni presenti senza compromettere le possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri bisogni». Si definisce sostenibile la gestione di una risorsa se non si eccede nel suo sfruttamento oltre una determinata soglia. Lo strumento che il Rapporto indica come fondamentale al fine di realizzare un equilibrio tra crescita economica, preservazione del bene ambientale e diritti delle generazioni attuali e future ad avere condizioni di vita sane, è costituito dall'equa ripartizione dei costi che ricadono sull'ambiente e, allo stesso tempo, dei vantaggi economici derivanti dallo sviluppo tra tutti i Paesi del Mondo e tra le generazioni esistenti e le successive. Per un approfondimento sul punto cfr. F. Testella, *op. cit.*, pp. 18-23.

<sup>102</sup> Il principio di sussidiarietà è oggi previsto dall'art. 5, par. 3, del TUE.

<sup>103</sup> Art. 5, par. 4, TUE.

Altri principi di carattere generale declinabili in materia ambientale sono, per citarne alcuni, quelli di solidarietà, di leale cooperazione e di non discriminazione<sup>104</sup>.

L'intervento dell'Unione Europea nel settore ambientale è diventato negli ultimi anni ancora più pregnante, soprattutto per fronteggiare l'emergenza climatica in corso. Nel novembre del 2019 il Parlamento UE ha chiesto alla Commissione di assicurare che tutte le proposte siano in linea con l'obiettivo di limitare il riscaldamento globale e ridurre in modo significativo le emissioni di gas a effetto serra. La Commissione europea ha quindi presentato nello stesso anno il *Green Deal* europeo<sup>105</sup>, un pacchetto di misure che mira ad avviare l'UE sulla strada di una transizione verde<sup>106</sup>, con l'obiettivo ultimo di raggiungere la neutralità climatica<sup>107</sup> entro il 2050. Per raggiungere tale risultato il Parlamento UE nel 2021 ha approvato il Regolamento n. 1119, la c.d. "Legge Europea sul Clima", che rende giuridicamente vincolante l'obiettivo di ridurre le emissioni del 55% entro il 2030. Il pacchetto comprende iniziative riguardanti clima, ambiente, energia, trasporti, industria, agricoltura e finanza sostenibile, tutti settori fortemente interconnessi. La pandemia da Covid-19 ha determinato nei primi tempi un rallentamento nel prosieguo dell'accordo, tuttavia le istituzioni europee, grazie all'esortazione anche degli Stati membri, hanno incluso il *Green Deal* nel piano per la ripresa *NextGenerationEU*, prevedendo investimenti in questo programma di proposte pari a un terzo della somma totale messa a disposizione. L'adozione del *Green Deal* denota la massima apertura dell'ordinamento dell'Unione ai principi ambientalisti; tant'è che, nell'ambito dei singoli Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR)

---

<sup>104</sup> F. Ferraro, *op. cit.*

<sup>105</sup> Per informazioni inerenti al *Green Deal* europeo consultare i seguenti siti: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it); <https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20200618STO81513/green-deal-europeo-la-chiave-per-un-ue-sostenibile-e-climaticamente-neutrale>; <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/#:~:text=Il%20Green%20Deal%20europeo%20C3%A8%20un%20pacchetto%20di%20iniziative%20strategiche,un'economia%20moderna%20e%20competitiva>.

Cfr. anche K. Borchardt, *L'ABC del diritto dell'Unione europea*, Commissione Europea, Direzione generale Comunicazione, Bruxelles, 2023, pp. 59-62.

<sup>106</sup> La transizione verde o ecologica è un processo di cambiamento e trasformazione della società volto a favorire l'economia e lo sviluppo nel rispetto dell'ambiente e della sua sostenibilità.

<sup>107</sup> Neutralità climatica significa emettere nell'atmosfera solo la quantità di gas a effetto serra che può essere assorbita dalla natura, ovvero da foreste, oceani e suolo. I Paesi dell'UE si sono posti quindi l'obiettivo di raggiungere un saldo netto di emissioni pari a zero entro il 2050 riducendo drasticamente le loro emissioni di gas a effetto serra.



presentati dai Paesi UE post-pandemia, non può non essere citata la recente introduzione nell'ordinamento eurounitario del principio di "non arrecare un danno significativo" all'ambiente (anche noto come principio DNSH, cioè "*Do No Significant Harm*")<sup>108</sup>. Esso costituisce un limite al finanziamento delle misure nazionali introdotte attraverso i vari PNRR. Infatti, il Regolamento (UE) 2021/241, istitutivo del Dispositivo di Ripresa e Resilienza<sup>109</sup>, dispone che possano essere finanziate, nell'ambito dei singoli Piani nazionali, soltanto le misure che rispettino il principio DNSH, introdotto dal Regolamento (UE) 2020/852, il cd. "Regolamento Tassonomia". Secondo quest'ultimo Regolamento, un'attività economica è considerata sostenibile se non arreca un danno significativo ad uno dei sei obiettivi ambientali definiti dall'art. 9 e cioè: la mitigazione dei cambiamenti climatici; l'adattamento ai cambiamenti climatici; l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; la transizione verso un'economia circolare; la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi. Per ognuno di essi, l'art. 17 descrive le attività che determinerebbero un danno significativo, chiarendo che l'impatto ambientale deve essere valutato tenendo conto dei prodotti e servizi forniti durante il loro intero ciclo di vita<sup>110</sup>.

Per concludere, si noti il carattere «compromissorio»<sup>111</sup> del principio DNSH, in quanto prevede che le misure non debbano arrecare un danno, appunto, *significativo*. Da ciò si può ricavare implicitamente l'ammissibilità di tutte le altre attività che possano comunque arrecare un impatto ambientale negativo, ma non inquadrabile nel "danno significativo".

---

<sup>108</sup> F. Ferraro, *op. cit.*; M. Petrachi, *op. cit.*, pp. 56-58.

Cfr. anche il sito <https://www.mase.gov.it/pagina/pnrr/cose-il-principio-dnsh>

<sup>109</sup> Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza – in inglese *recovery and resilience facility* (Rrf) – è un pacchetto di finanziamenti, sotto forma di sovvenzioni e prestiti, che fa parte del piano *NextGenerationEU* per favorire la ripresa post-pandemia negli Stati membri dell'Unione europea. È entrato in vigore il 19 febbraio 2021 e durerà fino all'agosto 2026.

<sup>110</sup> Basti pensare, ad esempio, che l'articolo 17 del Regolamento Tassonomia stabilisce che un'attività arreca un danno significativo all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine se nuoce in misura significativa al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee, nonché al buono stato ecologico delle acque marine.

<sup>111</sup> F. Ferraro, *op. cit.*

### 1.2.2. *La tutela della risorsa idrica*

Nell'ambito degli obiettivi della politica ambientale europea rientra anche la protezione della risorsa idrica e la regolazione del relativo servizio. Occorre fin da subito sottolineare la mancanza di una esplicita sanzione del diritto umano all'acqua negli atti vincolanti dell'Unione Europea. Se si considera il diritto primario, né i Trattati né la Carta dei diritti fondamentali dell'UE (la c.d. Carta di Nizza)<sup>112</sup> lo menzionano espressamente, ma semmai se ne può individuare una garanzia indiretta. Infatti, il diritto all'acqua è compreso chiaramente tra i diritti umani fondamentali su cui si fonda l'ordinamento europeo (art. 2 TUE) e implicitamente può essere ricondotto all'art. 191 TFUE, specificamente dedicato alla materia ambientale. Con riferimento alla Carta di Nizza<sup>113</sup> tale diritto è rinvenibile indirettamente in alcune disposizioni: nell'art. 2, che sancisce il diritto alla vita; nell'art. 35, rivolto alla protezione della salute<sup>114</sup>; nell'art. 36, che garantisce l'accesso ai servizi d'interesse economico generale<sup>115</sup>; nell'art. 37, secondo il quale «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»; e, infine, nell'art. 38, che assicura la protezione dei consumatori<sup>116</sup>.

Se si fa riferimento al diritto secondario, numerose sono le direttive adottate dal Consiglio a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, incentrate sulle questioni inerenti la gestione e la protezione dall'inquinamento delle acque, senza tuttavia

---

<sup>112</sup> La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stata proclamata il 7 dicembre 2000, e successivamente sostituita, a decorrere dal 1° dicembre 2009 (data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona), con il testo proclamato a Strasburgo il 12 dicembre 2007. Con il Trattato di Lisbona la Carta ha assunto valore giuridico al pari dei Trattati.

Per il testo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si veda B. Nascimbene, *Unione Europea. Trattati*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 249-257.

Cfr. anche C. Iannello, *op. cit.*, p. 28.

<sup>113</sup> Cfr. S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, cit.

<sup>114</sup> Art. 35: «[...] Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana».

<sup>115</sup> Art. 36: «Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea».

<sup>116</sup> Art. 38: «Nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori».

parlare di “diritto”. La prima direttiva in materia, la n. 75/440/CEE<sup>117</sup>, sulla qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri, perseguiva il fine di far sì che le acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile raggiungessero *standards* predefiniti antecedentemente alla loro distribuzione. A tal fine si sottolineava la necessità di tutelare la salute umana e di esercitare un controllo sulle acque superficiali, destinate al consumo umano, nonché sul trattamento di depurazione. Successivamente il Consiglio ha adottato la direttiva 91/271/CEE<sup>118</sup>, riguardante la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue urbane nonché il trattamento e lo scarico delle acque reflue originate da taluni settori industriali. Il suo scopo, quindi, è quello di proteggere l’ambiente dagli eventuali effetti negativi prodotti dallo scarico delle acque. Altra direttiva di rilievo è la n. 98/83/CEE<sup>119</sup> sulla qualità delle acque destinate al consumo umano; essa mira a proteggere la salute umana fissando requisiti di salubrità e di purezza che devono essere soddisfatti dall’acqua potabile all’interno della Comunità. Si applica a tutte le acque destinate al consumo umano, a parte le acque minerali naturali e le acque medicinali. Gli Stati membri devono assicurare che l’acqua potabile non contenga alcuna concentrazione di micro-organismi, parassiti o altre sostanze che costituiscono un rischio per la salute umana potenziale e che soddisfi i requisiti minimi (i parametri microbiologici, chimici e quelli relativi alla radioattività) stabiliti dalla direttiva stessa.

---

<sup>117</sup> Direttiva 75/440/CEE del Consiglio, approvata il 16 giugno 1975, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati Membri. La direttiva viene recepita in Italia con un ritardo di cinque anni nella legge delega n. 42/1982 e conseguentemente nel D.P.R. n. 515/1982, con i quali per la prima volta in Italia si garantisce un controllo idoneo della qualità delle acque.

Il testo della direttiva è disponibile al sito:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A31975L0440>.

Successivamente vengono approvate altre due direttive, 76/464/CEE e 79/869/CEE, concernenti, rispettivamente, l’una l’inquinamento provocato da alcune sostanze pericolose scaricate nell’ambiente idrico, e l’altra la misura, le componenti e le analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile.

<sup>118</sup> Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane. Il testo della direttiva è consultabile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A31991L0271>.

La presente direttiva è stata modificata dalla direttiva 98/15/CEE della Commissione.

Segue poi la direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dell’inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

<sup>119</sup> Direttiva 98/83/CE del Consiglio del 3 novembre 1998 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano. Il testo della direttiva è consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex%3A31998L0083>

L'*excursus* appena descritto rende evidente che, inizialmente, il diritto europeo in materia di acque si è sviluppato in modo frammentario, focalizzandosi sulle diverse forme di utilizzo e inquinamento della risorsa idrica. La svolta si è avuta con la direttiva 2000/60/CE<sup>120</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio, la c.d. "Direttiva quadro sulle acque", concernente la gestione della risorsa idrica. Essa incorpora molti dei principi sanciti nella Carta Europea dell'Acqua del 1968 e ha una portata innovativa sotto molti punti di vista: *in primis*, si tratta del primo atto di carattere generale che presenta una disciplina organica entro cui si colloca la politica delle acque dell'Unione.

La direttiva non riconosce un diritto umano all'acqua ma si limita ad affermare, in modo piuttosto generico, al considerando 1 del Preambolo, che «l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale»<sup>121</sup>. Da questa enunciazione si ricava, quindi, che l'acqua «viene indicata come prodotto commerciale *sui generis*. Si dice infatti che essa non è un prodotto commerciale al pari degli altri ma non la si esclude espressamente dal novero degli stessi»<sup>122</sup>. Di conseguenza, anche con riferimento al bene acqua, emerge la vocazione economica che ha caratterizzato l'Unione Europea fin dalla sua nascita, nonostante si sia assistito, a partire dagli anni Duemila, ad un'apertura della Comunità verso fini ulteriori e concorrenti rispetto al mercato, quale, tra gli altri, l'ambiente. Tuttavia, contestualmente, la risorsa idrica viene definita come un patrimonio da tutelare in quanto tale, ponendo quindi una grande attenzione alla peculiarità di questo bene che si va a regolamentare. Il considerando 11 del Preambolo, richiamando il vecchio articolo 174 del Trattato CEE (oggi art. 191 TFUE), dimostra che la politica idrica comunitaria debba fondarsi su un uso razionale e accorto delle risorse idriche, avendo come parametri oggettivi di riferimento i principi di precauzione, prevenzione, correzione dei danni alla fonte e

---

<sup>120</sup> 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. Il testo della direttiva è disponibile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0060>.

Cfr. G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 283-285; F. Testella, *op. cit.*, pp. 42-71; M. R. Minciardi, S. Ciadamidaro, M. Sighicelli, S. Manzo, G. Armiento, *L'utilizzo sostenibile della risorsa idrica e la tutela delle acque interne*, cit., pp. 80-81.

<sup>121</sup> L. Violini, B. Randazzo (a cura di), *Il diritto all'acqua. Atti del Seminario di studio svoltosi a Milano il 26 novembre 2015*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 173-209; F. Testella, *op. cit.*

<sup>122</sup> F. Testella, *op. cit.*, p. 49.

“chi inquina paga”, i quali consentono di valutare i rischi e prevenire gli eventuali danni conseguenti ad una azione od omissione. L’impianto complessivo della normativa risponde alla finalità di protezione delle acque superficiali interne, di transizione, costiere e sotterranee. Infatti, gli scopi che la direttiva quadro sulle acque persegue concernono la tutela degli ecosistemi acquatici; la garanzia di un utilizzo idrico sostenibile; l’eliminazione delle sostanze pericolose, arrivando a concentrazioni vicine a quelle naturali; la mitigazione degli effetti delle inondazioni e delle siccità; la garanzia di una fornitura d’acqua sufficiente e di buona qualità; e, infine, il raggiungimento di un «buono stato ambientale» per tutti i corpi idrici<sup>123</sup>. La direttiva tratta due temi principali: il primo è rappresentato dalla tutela delle acque, riferendosi prevalentemente alla tutela qualitativa piuttosto che a quella quantitativa; il secondo riguarda, invece, la gestione delle risorse idriche e, più in generale, il governo delle acque. Per quanto riguarda quest’ultimo aspetto, la gestione della risorsa idrica assume come riferimento territoriale il “bacino idrografico”<sup>124</sup>, adottando un approccio integrato e olistico, che «consiste nel coordinamento dei diversi usi e interessi che gravitano intorno alle acque, in funzione della tutela ambientale»<sup>125</sup>. Viene data particolare importanza alla pianificazione prevedendo che ogni Stato membro provveda, per ciascun distretto idrografico interamente compreso nel suo territorio, a predisporre un Piano di gestione<sup>126</sup> del bacino idrografico, da pubblicare entro nove anni dall’entrata in

---

<sup>123</sup> Il termine per la protezione, il miglioramento e il ripristino di tutti i corpi idrici superficiali al fine di raggiungere il buono stato delle acque è stato fissato al 2015, poi prorogato al 2027. Nel 2021 solo il 37% dei fiumi e laghi dell’UE ha raggiunto un buono stato ecologico. L’art. 2 della direttiva Acque definisce il «buono stato delle acque» come lo stato raggiunto da un corpo idrico qualora il suo stato, tanto sotto il profilo ecologico quanto sotto quello chimico, possa essere definito almeno «buono».

<sup>124</sup> L’art. 2, punto 13), della Direttiva quadro sulle acque definisce il bacino idrografico come «il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un’unica foce, a estuario o delta». Il punto 15) dell’art. 2 afferma che per distretto idrografico s’intende «l’area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che, a norma dell’articolo 3, paragrafo 1, è definita la principale unità per la gestione dei bacini idrografici».

<sup>125</sup> F. Caporale, *op. cit.*, p. 338.

<sup>126</sup> In Italia, l’avvio della redazione dei Piani di gestione dei distretti idrografici è stata avviata solo a seguito della legge 27 febbraio 2009, n. 13, la quale ha affidato l’adozione e il coordinamento dei contenuti e degli obiettivi di detti Piani alle Autorità di bacino di rilievo nazionale e alle Regioni, sostituendo così i c.d. piani stralcio, più limitati e settoriali.

vigore della direttiva<sup>127</sup>. Il primo passo richiesto dalla direttiva agli Stati membri per gettare le basi della gestione sostenibile delle acque si è incentrato sull'analisi delle acque superficiali, sotterranee, di transizione e costiere per ciascun distretto/bacino idrografico, per mettere a fuoco la situazione corrente in vista dell'adozione di un piano di monitoraggio efficiente e di un programma di misure applicabile ai distretti idrografici identificati (entro il 2012). Un ruolo strategico ha assunto anche la tariffa idrica: l'art. 9 della direttiva stabilisce che «gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'allegato III e, in particolare, secondo il principio “chi inquina paga”»<sup>128</sup>. Si sarebbe dovuto, quindi, provvedere, entro il 2010, a che le politiche dei prezzi dell'acqua incentivassero adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente, nonché a fornire un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, suddivisi almeno in industria, famiglie e agricoltura. Quindi l'utenza non avrebbe dovuto sopportare solamente i costi di gestione del servizio di distribuzione dell'acqua (costi finanziari) ma anche i costi relativi ai servizi naturali, nel senso che le tariffe avrebbero dovuto coprire anche i “costi ambientali” ed i “costi di risorsa”<sup>129</sup>. L'analisi economica ha l'obiettivo di fornire indicazioni in

---

<sup>127</sup> Art. 13 della Direttiva 2000/60/CE. È previsto che i piani di gestione dei bacini idrografici siano riesaminati e aggiornati entro 15 anni dall'entrata in vigore della direttiva e, successivamente, ogni sei anni.

Ad oggi tutti gli Stati membri hanno approvato i Piani di gestione dei bacini idrografici, ma in alcuni casi si sono registrati ritardi di due o più anni rispetto al termine previsto, il che ha comportato da parte della Commissione l'avvio di procedimenti giudiziari contro tutti quei Paesi che non avevano rispettato gli obblighi di comunicazione.

<sup>128</sup> Art. 9, par. 1, direttiva 2000/60/CE.

<sup>129</sup> *I costi finanziari* sono i costi legati alla fornitura ed alla gestione degli usi e dei servizi idrici. I costi finanziari comprendono i costi operativi di gestione e di manutenzione e i costi di capitale.

*I costi ambientali* sono i costi legati ai danni che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi ed a coloro che usano l'ambiente nonché i costi legati alla alterazione/riduzione delle funzionalità degli ecosistemi acquatici o al degrado della risorsa sia per le eccessive quantità addotte sia per la minore qualità dell'acqua, tali da danneggiare gli usi dei corpi idrici.

*I costi di risorsa* sono i costi di approvvigionamento derivanti dall'utilizzo dell'acqua da parte di altri utenti, ossia quelli connessi alle mancate opportunità imposte ad altri utenti, in conseguenza dello sfruttamento intensivo delle risorse al di là del loro livello di ripristino e ricambio naturale (ad esempio legati all'eccessiva estrazione di acque sotterranee).

Cfr. D.M. 24 febbraio 2015, n. 39, *Regolamento recante i criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua*. In particolare si veda l'Allegato A, *Linee guida per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari*

relazione ai diversi usi della risorsa idrica: l'uso idropotabile; l'uso irriguo; l'uso industriale e l'uso idroelettrico. Per quanto riguarda l'uso idropotabile, lo strumento economico della tariffa viene usato per scoraggiare gli usi meno efficienti e meno importanti, impedire gli sprechi e valorizzare gli usi più necessari<sup>130</sup>.

Il recepimento della direttiva quadro sulle acque in Italia è avvenuto soltanto con il Codice dell'ambiente<sup>131</sup>, il d.lgs. 152/2006, e ciò anche come conseguenza di alcune condanne da parte della Corte di Giustizia dell'UE per la mancata trasposizione di tale atto nell'ordinamento nazionale entro i termini prescritti. Il Governo italiano ha subito negli anni diverse censure anche da parte della Commissione europea a causa dell'attuazione parziale della normativa comunitaria, sollecitando lo Stato ad adottare una politica unitaria in questo campo.

Connesse alla direttiva quadro sono, altresì, le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio adottate nel 2006 e 2008, l'una sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento, l'altra sullo standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque<sup>132</sup>. Rilevante è anche la direttiva

---

*settori d'impiego dell'acqua, in attuazione degli obblighi di cui agli articoli 4, 5 e 9 della direttiva comunitaria 2000/60/CE. Il testo del decreto è consultabile in <https://www.normattiva.it/>.*

Cfr. anche A. Bartolini, *Il servizio idrico integrato tra diritto europeo e Codice dell'ambiente*, in M.P. Chiti, R. Ursi (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente. Atti del convegno a Palermo 23-24 maggio 2008*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 289-293.

G. Colarullo, M. Petrucci, *I costi ambientali e di risorsa nella direttiva 2000/60/CE*, in *Ambiente & Sicurezza*, n. 1/2008, pp. 37 e ss.

L. De Vito, *La normativa comunitaria in materia di acque*, in *Amministrazione In Cammino*, 06/05/2010, disponibile in <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2010/05/06/la-normativa-comunitaria-in-materia-di-acque-3/>

<sup>130</sup> L'art. 9 della direttiva quadro sulle acque è stato recepito nell'ordinamento italiano con l'art. 119 del d.lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente) che disciplina il principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici.

<sup>131</sup> Il Codice dell'ambiente, all'art. 64, ha previsto in origine la ripartizione del territorio nazionale in 8 distretti idrografici e per ogni distretto la redazione di un piano di gestione. L'art. 64 è stato successivamente modificato dall'art. 51, comma 5, della l. 221/2015, stabilendo la ripartizione territoriale in 7 distretti idrografici. L'adozione dei piani di gestione è affidata alle Conferenze Istituzionali Permanenti delle Autorità di bacino distrettuali.

<sup>132</sup> Cfr. Direttiva 2006/118/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento, disponibile in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:372:0019:0031:IT:PDF>;

Direttiva 2008/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive del Consiglio 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE e 86/280/CEE, nonché modifica della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. Il testo è disponibile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32008L0105>.

2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, la quale esclude espressamente dal suo ambito di applicazione le concessioni nel settore idrico. In questa sede è importante menzionarla perché, nonostante non giunga all'affermazione di un diritto all'acqua, al considerando 40, definisce l'acqua «quale bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione»<sup>133</sup>.

Spostando l'attenzione sugli atti non vincolanti dell'Unione Europea, si riscontrano due atteggiamenti diversi per quanto concerne il riconoscimento esplicito del diritto all'acqua, a seconda dell'istituzione che ha adottato tali atti.

La Commissione europea si è sempre dimostrata “prudente” nell'affrontare le questioni legate all'acqua e alla sua distribuzione. Un esempio paradigmatico è la Comunicazione con cui essa ha risposto all'iniziativa dei cittadini europei “Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!” (detta anche “Right2water”). L'iniziativa dei cittadini europei è un nuovo strumento di democrazia partecipativa introdotto dal Trattato di Lisbona, grazie al quale la società civile può costituire uno stimolo per l'azione delle istituzioni dell'Unione Europea che sono chiamate a pronunciarsi su una determinata materia (in questo caso, l'acqua) mediante l'adozione di atti vincolanti o meno<sup>134</sup>. L'iniziativa “Right2water” è stata la prima in assoluto ad aver avuto

---

Si ricordi anche la direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, disponibile in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:288:0027:0034:IT:PDF>.

<sup>133</sup> Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, disponibile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32014L0023>.

<sup>134</sup> L'articolo 11, par. 4, del TUE, prevede che «i cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati».

L'art. 24, par. 1, del TFUE stabilisce che «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'articolo 11 del trattato sull'Unione europea, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire».

Il regolamento attualmente in vigore che disciplina nel dettaglio le procedure relative alla presentazione di un'iniziativa dei cittadini europei è il Regolamento (UE) 2019/788, che abroga il precedente Regolamento (UE) 2011/211, rendendo più accessibile l'istituto.



successo in quanto ha soddisfatto tutti i requisiti previsti dalla procedura<sup>135</sup>. Il comitato di cittadini aveva invitato la Commissione a proporre una normativa che sancisse il diritto umano universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, come riconosciuto dalle Nazioni Unite, e promuovesse l'erogazione di servizi idrici e igienico-sanitari in quanto servizi pubblici fondamentali per tutti. Nello specifico, i firmatari avevano richiesto che le istituzioni dell'UE e gli Stati membri assicurassero a tutti i cittadini il diritto all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari; che l'approvvigionamento di acqua potabile e la gestione delle risorse idriche non fossero soggetti alle "logiche del mercato interno" e che i servizi idrici fossero esclusi da qualsiasi forma di liberalizzazione; che l'UE intensificasse il proprio impegno per garantire un accesso universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari<sup>136</sup>. Quindi, attraverso il riconoscimento del diritto umano all'acqua e ai servizi igienici, la proposta intendeva stimolare l'Unione a condannare la privatizzazione del servizio idrico e a sottrarlo alla categoria dei servizi di interesse economico generale. La Commissione ha replicato, con la Comunicazione del 19 marzo 2014, facendo riferimento al «diritto all'acqua potabile» come già affermatosi a livello internazionale, legandolo costantemente al diritto alla vita e alla dignità umana, quasi a volerne affermare la sua natura di diritto "derivato" piuttosto che autonomo. Entrando nel particolare, la Comunicazione presenta pochissimi progetti di azione, tra l'altro tutti molto generici e che non mirano ad

---

<sup>135</sup> La procedura che regola l'iniziativa dei cittadini europei prevede un triplice *quorum* di rappresentatività: un numero minimo di cittadini europei pari a un milione; un numero minimo di Stati di cui questi soggetti sono cittadini pari a sette; un numero minimo di cittadini provenienti da ciascuno Stato membro, dato dal numero di deputati dello Stato al Parlamento europeo moltiplicato per 750.

La domanda viene presentata alla Commissione europea da un comitato di cittadini composto da almeno sette cittadini dell'UE, residenti in almeno sette Stati membri diversi. Se l'iniziativa raggiunge un milione di firme la Commissione ne esamina il contenuto e a quel punto adotta una risposta formale, sotto forma di comunicazione, in cui illustra le eventuali azioni che intende proporre a seguito dell'iniziativa dei cittadini (non avendo comunque l'obbligo di proporre un atto legislativo a seguito dell'iniziativa).

L'iniziativa "Right2water", dopo aver raccolto oltre 1,6 milioni di firme, è stata ufficialmente presentata dai suoi organizzatori alla Commissione il 20 dicembre 2013. Il numero minimo di firmatari richiesto in ogni Stato membro è stato raggiunto in 13 Paesi.

<sup>136</sup> Cfr. Commissione europea, COM(2014) 177 final, Bruxelles, 19.3.2014.

Il testo della Comunicazione della Commissione in risposta all'iniziativa "Right2water" con il relativo Allegato 1 è disponibile in

[https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003\\_en#](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003_en#).

Per informazioni riguardo all'iniziativa consultare il sito <https://right2water.eu/>.

Cfr. anche L. Violini, B. Randazzo (a cura di), *op. cit.*, pp. 180-191; F. Caporale, *op. cit.*, pp. 337-341; F. Testella, *op. cit.*, p. 51.

affermare, a livello UE, che l'acqua è un bene comune e l'accesso ad essa un diritto umano fondamentale. La Commissione appare molto cauta, considerata la materia piuttosto sensibile sul piano politico, sostenendo la sostanziale libertà dei governi nazionali, soprattutto con riguardo alla fissazione dei prezzi dell'acqua e con riferimento al regime di proprietà delle imprese erogatrici di servizi idrici, e dichiarando che i Trattati impongono all'UE di rimanere neutrale rispetto alle decisioni nazionali a questo proposito. In sostanza, ha ridotto l'impegno dell'Unione all'incremento degli *standard* qualitativi, degli istituti di partecipazione e di trasparenza e ha concluso invitando «gli Stati membri, nell'ambito delle loro competenze, a tener conto dei timori espressi dai cittadini attraverso la presente iniziativa» ed esortandoli «ad adoperarsi più a fondo affinché tutti i cittadini possano avere accesso all'acqua potabile pulita a prezzi abbordabili e a servizi igienico-sanitari»<sup>137</sup>.

A seguito della risposta della Commissione sono state intraprese delle azioni concrete, tra le quali una consultazione pubblica a livello europeo, realizzata da giugno a settembre 2014, relativa alla direttiva sull'acqua potabile, la n. 98/83/CEE, per migliorare il monitoraggio dell'acqua potabile in tutta Europa. Tale direttiva è stata, infatti, poi modificata dalla direttiva 2015/1787, del 6 ottobre 2015<sup>138</sup>. Come conseguenza diretta dell'iniziativa dei cittadini europei, nel febbraio 2018 la Commissione ha adottato una proposta di revisione della direttiva del 1998<sup>139</sup>, poi sfociata nell'adozione della nuova direttiva (UE) 2020/2184 sulla qualità delle acque destinate al consumo umano<sup>140</sup>. La direttiva ha aggiornato gli

---

<sup>137</sup> Commissione europea, COM(2014) 177 final, Bruxelles, 19.3.2014.

Cfr. anche L. Violini, B. Randazzo (a cura di), *op. cit.*, pp. 180-191; F. Caporale, *op. cit.*, pp. 337-341.

<sup>138</sup> Direttiva (UE) 2015/1787 della Commissione, del 6 ottobre 2015, recante modifica degli allegati II e III della direttiva 98/83/CE del Consiglio concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano.

Il testo della direttiva è disponibile in

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2015.260.01.0006.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.260.01.0006.01.ENG)

<sup>139</sup> Cfr. Parlamento europeo, Sintesi Plenaria, *Revisione della direttiva sull'acqua potabile*, ottobre 2018, disponibile in

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/628279/EPRS\\_ATA\(2018\)628279\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/628279/EPRS_ATA(2018)628279_IT.pdf).

<sup>140</sup> Direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (rifusione). Il testo è consultabile in

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32020L2184&qid=1672927327497>.

*standard* di qualità previsti per l'acqua potabile e ha introdotto un metodo di monitoraggio basato sul rischio. Contiene anche nuove disposizioni relative ai materiali a contatto con l'acqua potabile e al miglioramento dell'accesso all'acqua. Nel gennaio 2024 la Commissione ha adottato nuove norme minime di igiene per i materiali e i prodotti che vengono a contatto con l'acqua potabile che si applicheranno a partire dal 31 dicembre 2026 ai materiali e prodotti negli impianti nuovi o quando gli impianti vecchi verranno rinnovati o riparati<sup>141</sup>.

Avendo analizzato il comportamento della Commissione nell'ambito dell'attuazione di politiche in materia di gestione delle acque, resta l'impressione che essa preferisca mantenersi al di fuori del sistema dei servizi idrici, considerando la loro dimensione locale. In quest'ottica, non sarebbe necessario organizzare il servizio idrico a livello europeo in quanto si tratta di un'attività frammentata in tanti mercati di piccola dimensione, massimo regionale, che non comporta scambi transfrontalieri<sup>142</sup>.

L'approccio timido adottato dalla Commissione europea si discosta significativamente dalle affermazioni del Parlamento europeo, il quale ha fornito con le sue Risoluzioni un importante contributo per il riconoscimento esplicito del diritto all'acqua in ambito eurounitario. Proprio a seguito dell'iniziativa "Right2water", l'8 settembre 2015 il Parlamento europeo ha adottato una Risoluzione dal contenuto senz'altro innovativo, criticando fortemente l'impostazione della Commissione europea. Si ritiene «deplorable il fatto che la comunicazione sia priva di ambizione, non risponda alle richieste specifiche espresse nell'ICE (iniziativa dei cittadini europei) e si limiti a ribadire impegni esistenti» e si aggiunge anche che la risposta data al comitato dei cittadini «è insufficiente, poiché non apporta alcun contributo nuovo e non introduce tutte le

---

Cfr. anche [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity\\_it](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity_it); G. Assirati (a cura di), *La nuova direttiva (UE) 2020/2184 sulla qualità delle acque destinate al consumo umano e il d.lgs. n.18 del 23 febbraio 2023*, Divisione Ambiente, Area Sostenibilità e Valorizzazione, SSICA, 8 maggio 2023. L'articolo è disponibile in <https://www.ssica.it/direttiva-ue-acque-potabili/>

<sup>141</sup> Cfr. Decisione di esecuzione (UE) della Commissione del 23.1.2024 recante modalità di applicazione della direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le metodologie per testare e accettare le sostanze di partenza, le composizioni e i costituenti da includere negli elenchi positivi europei. Il testo è disponibile in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI\\_COM%3AC%282024%29239&qid=1706193038892](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM%3AC%282024%29239&qid=1706193038892)

<sup>142</sup> F. Caporale, *op. cit.*, p. 339.

misure che potrebbero contribuire al raggiungimento degli obiettivi»<sup>143</sup>. Il Parlamento europeo non si limita a ricavare il diritto all'acqua da altri diritti umani fondamentali ma ne afferma da un lato la sua autonomia, dall'altro lato il suo ruolo nel raggiungimento dello sviluppo sostenibile e nella lotta contro il cambiamento climatico<sup>144</sup>. Nella sezione “diritto all'acqua e ai servizi igienico-sanitari”, invita la Commissione «a riconoscere l'importanza del diritto umano all'acqua e alle strutture igienico-sanitarie come bene pubblico e valore fondamentale per tutti i cittadini dell'UE, e non come merce» e si oppone «alla sospensione dei servizi idrici e all'interruzione forzata della fornitura di acqua»<sup>145</sup>. Più recentemente il Parlamento europeo ha confermato la sua impostazione con la Risoluzione del 5 ottobre 2022 sull'accesso all'acqua in quanto diritto umano. In particolare, ha ribadito «il diritto all'acqua potabile sicura e il diritto ai servizi igienico-sanitari quali diritti umani, in quanto entrambi i diritti sono complementari»; ha sottolineato che «l'accesso all'acqua potabile pulita è indispensabile per una vita sana e dignitosa ed è essenziale per sviluppare la dignità umana»; e ancora, che «il diritto all'acqua rappresenta una condizione necessaria fondamentale per il godimento di altri diritti, e che come tale deve essere guidato da una logica di interesse pubblico e beni comuni»<sup>146</sup>. Si afferma che il riconoscimento del diritto all'acqua potabile quale diritto umano è fondamentale al raggiungimento di una maggiore giustizia sociale e ambientale e per questo motivo gli Stati «devono garantire un accesso universale, adeguato e a prezzi abbordabili ad acqua potabile sufficiente, di qualità e sicura e un migliore accesso all'acqua a fini igienico-sanitari». Si ricorda anche che «il diritto all'acqua implica che i servizi idrici debbano essere accessibili a tutti e che nessuno deve essere privato del proprio

---

<sup>143</sup> Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 settembre 2015 sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei “L'acqua è un diritto” (Right2Water) (2014/2239(INI)), par. 6. Il testo della risoluzione è disponibile in [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0294\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0294_IT.html).

Cfr. anche L. Violini, B. Randazzo (a cura di), *op. cit.*, pp. 180-191.

<sup>144</sup> Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 settembre 2015 sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei “L'acqua è un diritto” (Right2Water) (2014/2239(INI)), parr. C, Q e R.

<sup>145</sup> *Ivi*, par. 18.

<sup>146</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 5 ottobre 2022 sull'accesso all'acqua in quanto diritto umano — dimensione esterna (2021/2187(INI)), par. 1. Il testo della risoluzione è disponibile in [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0346\\_IT.html#def\\_1\\_6](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0346_IT.html#def_1_6)

diritto ad accedervi»<sup>147</sup>. Il Parlamento europeo ritiene che «il pieno esercizio del diritto all'acqua dipenda dalla conservazione della biodiversità e del clima» e chiede, pertanto, che «la gestione dell'acqua, essendo un bisogno primario per piante, animali ed esseri umani, debba rispondere in via prioritaria agli interessi ambientali e sociali, inclusa l'integrazione professionale e il miglioramento del reddito e delle condizioni di sicurezza delle persone in condizioni di povertà»<sup>148</sup>. Viene sottolineato il fatto che «l'acqua è troppo spesso considerata una merce, senza tenere conto degli aspetti sociali e culturali»: non si tratta di un semplice prodotto commerciale, ma di un bene pubblico essenziale per la vita e la dignità umana. Si fa presente che l'acqua è anche «un bene pubblico collettivo» e quindi occorre garantire un approvvigionamento idrico adeguato, continuo e qualitativamente elevato, inteso come servizio pubblico essenziale universale. Infatti, i servizi idrici vengono qualificati come servizi di interesse generale, di natura speciale, non sono né un lusso né un prodotto di consumo e, pertanto, non devono essere commercializzati in quanto tali<sup>149</sup>.

Si ribadisce ancora il ruolo centrale assunto dalla risorsa idrica con riferimento all'attuale emergenza climatica che, con l'aumento di siccità, alluvioni e piogge torrenziali, aggrava le disuguaglianze in termini di distribuzione dell'acqua<sup>150</sup>. A questo proposito la Risoluzione evidenzia la dimensione “gendered”<sup>151</sup> dell'accesso all'acqua, nel senso che la carenza di acqua potabile porta a discriminazioni di genere che hanno un effetto devastante sui diritti delle donne, a causa delle loro esigenze specifiche in materia di igiene e salute, rendendo difficile condurre una vita sana e sicura. Si tenga anche in considerazione che, nei Paesi in via di sviluppo, sono generalmente le donne e le bambine che provvedono alla raccolta dell'acqua per uso domestico, rischiando di essere aggredite nei lunghi tragitti per arrivare alla fonte e compromettendo anche il loro diritto all'istruzione

---

<sup>147</sup> *Ivi*, par. 3-4.

<sup>148</sup> *Ivi*, par. 11.

<sup>149</sup> *Ivi*, par. 36, 38, 39.

<sup>150</sup> *Ivi*, par. R.

<sup>151</sup> L. Violini, B. Randazzo (a cura di), *op. cit.*, pp. 206-207.

dato che l'approvvigionamento idrico richiede molto tempo da spendere in questa attività<sup>152</sup>.

In conclusione, è evidente il contributo attivo del Parlamento europeo all'affermazione del diritto umano all'acqua e le sue Risoluzioni<sup>153</sup>, sebbene siano atti non vincolanti che non creano obblighi in capo agli Stati membri, concorrono in larga misura al riconoscimento di tale diritto in via di prassi, non solo sul piano europeo ma anche su quello internazionale.

### 1.2.3. L'attività dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA)

Funzionale all'attuazione della politica europea in materia ambientale è l'attività dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), un organismo indipendente con sede a Copenaghen istituito dal Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7

---

<sup>152</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 5 ottobre 2022 sull'accesso all'acqua in quanto diritto umano — dimensione esterna (2021/2187(INI)), parr. 24-25.

<sup>153</sup> Prima delle risoluzioni dell'8 settembre 2015 e del 5 ottobre 2022, il Parlamento europeo aveva già mostrato interesse nel dare concretezza al riconoscimento del diritto all'acqua. Di conseguenza, si reputa doveroso menzionare le seguenti risoluzioni: *la Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione sulla gestione delle risorse idriche nella politica dei paesi in via di sviluppo e priorità della cooperazione allo sviluppo dell'UE, del 4 settembre del 2003*, nella quale, per la prima volta, il Parlamento europeo afferma che «l'accesso all'acqua potabile pulita in quantità e qualità congrue costituisce un diritto umano fondamentale» e ritiene che «i governi nazionali hanno il dovere di adempiere a questo obbligo»; rileva anche che «un accesso ragionevole all'acqua significa almeno 20 litri al giorno per persona proveniente da una fonte pulita nel raggio di 1 km».

*Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Strategia per il mercato interno - Priorità 2003 – 2006", dell'11 marzo 2004*, dove si afferma che «essendo l'acqua un bene comune dell'umanità, la gestione delle risorse idriche non deve essere assoggettata alle norme del mercato interno».

*Risoluzione del Parlamento europeo sul quarto Forum mondiale dell'acqua (Città del Messico, 16-22 marzo 2006), del 15 marzo 2006*, nella quale si dichiara che «l'acqua è un bene comune dell'umanità e come tale l'accesso all'acqua costituisce un diritto fondamentale della persona umana».

*Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2009 sulle risorse idriche in vista del quinto Forum mondiale dell'acqua a Istanbul dal 16 al 22 marzo 2009, del 12 marzo 2009*, nella quale si afferma che «l'acqua è un bene comune dell'umanità, che l'accesso all'acqua potabile dovrebbe costituire un diritto fondamentale e universale» e si dichiara ancora che «l'acqua va proclamata un bene pubblico e dovrebbe essere posta sotto controllo pubblico, a prescindere dal fatto che sia gestita, interamente o parzialmente, dal settore privato».

Sul punto si veda: *Il Parlamento europeo e il diritto universale all'acqua*. Note di Stefano Squarcina, Bruxelles, 2013.

Il testo delle risoluzioni e le note di Stefano Squarcina sono consultabili al sito <https://contrattoacqua.it/documenti/documenti-e-dichiarazioni-sull-acqua/diritto-all-acqua-e-parlamento-europeo/>.

maggio 1990, successivamente abrogato dal Regolamento (CE) n. 401/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, attualmente in vigore<sup>154</sup>. L’Agenzia, divenuta operativa nel 1994, gode di una personalità giuridica autonoma<sup>155</sup> e nasce con l’obiettivo di «fornire alla Comunità e agli Stati membri: a) informazioni oggettive, attendibili e comparabili a livello europeo che consentano di adottare le misure necessarie per la protezione dell’ambiente, di valutarne l’attuazione e di garantire una efficace informazione del pubblico sullo stato dell’ambiente; b) il supporto tecnico e scientifico necessario»<sup>156</sup>. Ciò al fine di raggiungere gli scopi di tutela e di miglioramento dell’ambiente stabiliti nei Trattati e nei successivi programmi di azione della Comunità in materia ambientale, così come lo sviluppo sostenibile. L’Agenzia europea dell’ambiente è quindi un ente con funzioni di informazione e coordinamento a livello europeo che collabora con le istituzioni dell’Unione e i suoi Stati membri grazie alla formazione di una rete coordinata di informazioni e dati da scambiarsi per formulare e attuare politiche ambientali oculate ed efficaci. Il principale utilizzatore di queste informazioni è la Commissione europea, la quale usufruisce dell’apporto dell’Agenzia per «svolgere i suoi compiti di individuazione, preparazione e valutazione delle attività e della legislazione in materia di ambiente»<sup>157</sup>. La necessità di utilizzare la più ampia gamma di informazioni reperibili non è finalizzata ad una mera operazione di accumulo ma è destinata alla migliore fruibilità delle stesse attraverso meccanismi di accesso e di disponibilità dei dati in grado di realizzare una rete fondamentale per lo scambio, con l’obiettivo di fornire un adeguato supporto sia alle amministrazioni pubbliche e

---

<sup>154</sup> Il Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio del 7 maggio 1990 sull’istituzione dell’Agenzia europea dell’ambiente e della rete europea d’informazione e di osservazione in materia ambientale ha subito nel corso degli anni svariate modifiche, in particolare ad opera dei Regolamenti (CE) n. 933/1999 del Consiglio e n. 1641/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio. A fini di razionalità e chiarezza è stata adottata una versione codificata del Regolamento del 1990, rappresentata dal nuovo Regolamento (CE) n. 401/2009.

Il testo del Regolamento (CE) del 1990 è consultabile al sito <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1990/1210/oj>.

<sup>155</sup> Regolamento (CE) n. 401/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, art. 7.

Il testo del Regolamento (CE) del 2009 è disponibile in <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/401/oj>

<sup>156</sup> *Ivi*, art. 1.

<sup>157</sup> *Ivi*, art. 2. Per un quadro di sintesi dell’attività svolta dall’Agenzia cfr. la Relazione della Commissione al Consiglio, *Valutazione dell’Agenzia europea dell’ambiente (AEA)*, COM(2003) 800 del 22 dicembre 2003. Il testo è disponibile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52003DC0800>.

agli organi decisionali che devono assumere deliberazioni riguardanti il governo dell'ambiente, sia alla generalità del pubblico<sup>158</sup>. A queste esigenze risponde la rete europea di informazione e osservazione ambientale (Eionet), un fornitore noto e affidabile di dati, informazioni e valutazioni di sostenibilità di alta qualità per l'Europa, istituito e coordinato dall'Agenzia stessa a partire dal 1994. Tale rete è composta dai Paesi membri e cooperanti dell'AEA. I 32 Paesi membri includono i 27 Stati membri dell'Unione Europea e anche Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera e Turchia. I sei Paesi dei Balcani occidentali sono i Paesi cooperanti. Questi includono Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia e Kosovo. Secondo l'art. 4 del Regolamento (CE) n. 401/2009, Eionet comprende: a) i principali elementi delle reti nazionali di informazione, o partner tematici (*European topic centres*), ossia centri di competenza tematica che supportano l'AEA nell'elaborazione e nell'analisi dei dati ricevuti dai Paesi membri. Funzionano anche come estensioni dell'AEA in aree tematiche specifiche; b) i punti focali nazionali (*National focal point*)<sup>159</sup>, partner territoriali nominati e finanziati dagli Stati per fungere da collegamenti primari tra l'AEA e il loro Paese. Essi organizzano e sviluppano la rete Eionet del loro Paese, oltre a facilitare e coordinare i contatti, le richieste e la distribuzione delle informazioni a livello nazionale e dell'UE. Forniscono, inoltre, consulenza ai membri del Consiglio di amministrazione dell'AEA; c) i centri tematici operativi, che sono costituiti da varie organizzazioni degli Stati membri dell'UE e hanno compiti specifici per una determinata zona geografica<sup>160</sup>.

Nell'espletamento delle sue funzioni, l'Agenzia europea dell'ambiente può collaborare anche con altri istituti che operano nel settore, come ad esempio l'Eurostat (Ufficio Statistico Europeo), ovvero anche con organizzazioni di carattere internazionale come l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico) e l'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità).

---

<sup>158</sup> S. Albanese, *Il sistema delle agenzie di protezione dell'ambiente in Italia e all'estero: modelli a confronto*, Arianna, Geraci Siculo (PA), 2009, pp. 33-40.

<sup>159</sup> In Italia, il ruolo di *National focal point* è affidato all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).

<sup>160</sup> Regolamento (CE) n. 401/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, art. 4.



Per quanto riguarda la sua struttura interna, l’Agenzia ha un Consiglio di amministrazione, composto da un rappresentante per ogni Stato membro, da due rappresentanti della Commissione europea, e da due esperti nominati dal Parlamento europeo tra le personalità del mondo scientifico particolarmente qualificate nel settore della protezione dell’ambiente<sup>161</sup>. Il Consiglio così composto elegge al proprio interno un Presidente con carica triennale. Si tratta di un organo di indirizzo generale che ha il compito di adottare un programma pluriennale di lavoro fondato sui settori d’azione dell’Agenzia e, nell’ambito di questo, un programma di lavoro annuale, nonché una relazione annuale sulle attività svolte da comunicare al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione, alla Corte dei conti e agli Stati membri. Ogni anno si occupa anche di adottare lo stato di previsione delle entrate e delle spese dell’Agenzia per l’esercizio successivo<sup>162</sup>.

L’AEA è guidata da un direttore esecutivo, nominato dal Consiglio di amministrazione su proposta della Commissione, che dura in carica cinque anni, rinnovabili, con il compito di provvedere a dare esecuzione alle decisioni e ai programmi adottati dal Consiglio di amministrazione. Il direttore esecutivo è il legale rappresentante dell’AEA e ne cura sia gli aspetti gestionali che finanziari<sup>163</sup>.

Il Consiglio di amministrazione e il direttore esecutivo sono assistiti da un comitato scientifico, incaricato di emettere un parere nei casi previsti dal regolamento (UE) 401/2009 e su ogni questione scientifica relativa alle attività dell’Agenzia che il Consiglio di amministrazione o il direttore esecutivo gli sottopongono. La sua composizione è costituita da membri particolarmente qualificati in materia ambientale, nominati dal Consiglio di amministrazione per un periodo di quattro anni, rinnovabile una sola volta<sup>164</sup>.

I principali campi di attività dell’Agenzia includono, nella più ampia misura possibile, tutti gli elementi che permettono di acquisire le informazioni utili a descrivere lo stato attuale e prevedibile dell’ambiente da diversi punti di vista, quali la qualità dell’ambiente, le pressioni sull’ambiente e la sensibilità dell’ambiente,

---

<sup>161</sup> *Ivi*, art. 8.

<sup>162</sup> *Ivi*, art. 12.

<sup>163</sup> *Ivi*, art. 9.

<sup>164</sup> *Ivi*, art. 10.

tenendo conto anche dello sviluppo sostenibile<sup>165</sup>. Tra i settori prioritari di intervento dell’Agenzia è incluso quello della «qualità dell’acqua, inquinanti e risorse idriche»<sup>166</sup>. Si può notare, quindi, come anche questo organismo tecnico-scientifico consideri l’acqua al centro della politica ambientale europea e fornisca un prezioso contributo per implementare l’azione delle istituzioni europee nonché degli Stati membri a tutela di questa risorsa. A tal proposito, l’Agenzia europea dell’ambiente, in collaborazione con la Commissione europea (in particolare con le sue direzioni generali Ambiente, Centro comune di ricerca ed Eurostat), ha creato a partire dal 22 marzo 2007 (nel contesto della Giornata Mondiale dell’Acqua) il Sistema di informazione sulle acque per l’Europa (WISE). Si tratta di un portale web che garantisce l’accesso alle informazioni relative alle acque europee, che comprendono sia le acque interne che quelle marine. Esso è diviso in sezioni all’interno delle quali si possono rinvenire direttive, relazioni di attuazione e attività di sostegno adottate dalle istituzioni europee nonché un insieme di dati, statistiche, mappe interattive, progetti e attività di ricerca relativi all’acqua completati o in corso. I dati e le informazioni sulla gestione delle risorse idriche presentati dal portale web WISE sono raccolti dalle istituzioni dell’UE e vengono indirizzati alle diverse parti interessate tra cui diverse amministrazioni ambientali, professionisti dell’acqua e scienziati e il pubblico in generale.

I dati e le informazioni sulle acque dolci e marine europee sono contenuti in due sezioni diverse del portale web, rispettivamente *WISE-Freshwater* e *WISE-Marine*. In questa sede interessa soffermarsi su *WISE-Freshwater*, la fonte di dati e informazioni sullo stato dei fiumi, dei laghi e delle falde acquifere d’Europa, sulle pressioni che li influenzano e sulle misure e azioni intraprese per proteggere e conservare l’ambiente acquatico. All’interno di questa sezione si può accedere alla normativa di settore, si possono confrontare i dati e le statistiche a livello UE e nazionale sull’attuazione di alcune politiche idriche, nonché verificare le aree significativamente a rischio di inondazione in Europa.

---

<sup>165</sup> *Ivi*, art. 3.

<sup>166</sup> *Ivi*, art. 3, par. 2. Gli altri settori prioritari di attività dell’AEA sono: qualità dell’aria ed emissioni atmosferiche; stato dei suoli, della fauna e della flora nonché dei biotopi; utilizzazione del suolo e risorse naturali; gestione dei rifiuti; emissioni sonore; sostanze chimiche pericolose per l’ambiente; protezione del litorale e del mare.

Nell'ambito della sua funzione di agenzia di "informazione"<sup>167</sup>, l'AEA si presta a redigere periodicamente numerose pubblicazioni, sia sotto forma di *briefing*, ossia brevi valutazioni online, che di *report*<sup>168</sup>, più lunghi e completi. In queste pubblicazioni viene presentato il lavoro dell'Agenzia e vengono affrontate singole questioni, come lo stato della qualità dell'acqua, oppure questioni interconnesse e più ampie che abbracciano diversi settori, come gli effetti del cambiamento climatico in atto.

### *1.3. Il panorama nazionale: la Costituzione italiana e la normazione primaria*

Spostando l'attenzione al contesto nazionale e andando ad analizzare il sistema delle fonti, si può fin da subito sostenere che ad oggi il legislatore italiano, nella volontà di tutelare la risorsa idrica e la sua gestione, non si è spinto fino al riconoscimento esplicito di un diritto all'acqua, a parte alcune eccezioni, di cui si dirà, che dimostrano l'influenza delle impostazioni internazionali ed europee.

Partendo dalla Costituzione repubblicana del 1948<sup>169</sup>, l'atto normativo fondamentale dell'ordinamento giuridico italiano, si può osservare che, al contrario di molti beni della vita, quali, ad esempio, la salute, il lavoro o la cultura, l'acqua non è stata espressamente presa in considerazione. Infatti, non esiste nessuna previsione costituzionale in cui si garantisca né un diritto dei cittadini ai beni di consumo essenziali per la sopravvivenza né un diritto della persona al "bene acqua"; quest'ultimo diritto inteso come «garanzia della disponibilità di una risorsa

---

<sup>167</sup> Cfr. R. Ferrara, M. A. Sandulli, *Trattato di diritto dell'ambiente. Volume 1: Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 195-198.

<sup>168</sup> Sul tema dell'acqua si noti, a titolo esemplificativo, il recente AEA Report 07/2024 "Europe's state of water 2024: the need for improved water resilience", pubblicato il 15 ottobre 2024 sul sito <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-state-of-water-2024>.

<sup>169</sup> Come la Costituzione italiana, anche le altre Carte costituzionali degli Stati europei non contengono una sanzione esplicita del diritto all'acqua, semmai alcune fanno riferimento al più generale diritto alla tutela dell'ambiente. Nemmeno nelle più recenti Costituzioni (come quelle di Spagna, Portogallo o dei Paesi dell'Est) nate negli anni Settanta del secolo scorso, quindi in un periodo storico in cui la sensibilità ambientalista era già diffusa nell'opinione pubblica mondiale, c'è traccia di questo diritto.

Cfr. T. E. Frosini, *op. cit.*, pp. 29 e ss.; G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 43-47; M. Petrachi, *op. cit.*, pp. 97-109.

idrica di buona qualità in quantità sufficiente a garantire il soddisfacimento dei più elementari bisogni della vita quotidiana, in condizioni di eguaglianza e con le caratteristiche dell'universalità, che contraddistinguono gli altri diritti costituzionali»<sup>170</sup>. Questa lacuna può stupire, almeno con riferimento alla mancata affermazione di un diritto all'accesso ai beni di consumo primari, se consideriamo l'impianto complessivo della Costituzione, incentrato sul principio personalista, che pone al centro «la persona, ossia l'uomo collocato nella sua dimensione sociale e comunitaria»<sup>171</sup>. La mancanza di un esplicito riferimento al diritto all'accesso all'acqua deve essere probabilmente attribuito alla comune percezione che a quel tempo l'opinione pubblica e la classe politica avevano di tale risorsa: i cittadini italiani pensavano all'acqua come a un bene di tutti, a cui attingere per soddisfare le proprie necessità quotidiane, e nessuno temeva la sua scarsità e la sua non sostituibilità<sup>172</sup>.

Nonostante il silenzio della Costituzione, nel corso degli anni, la dottrina giuspubblicistica ha manifestato un'attenzione sempre crescente alle questioni legate alla risorsa idrica e gli autori che si sono occupati della tematica<sup>173</sup> hanno individuato alcune norme costituzionali da cui si può desumere la sussistenza di un diritto all'acqua. Nel dettaglio, lo si può ricavare agevolmente dal diritto alla vita, espressione dell'art. 2 Cost., ma anche dell'art. 27, comma 4, che ripudia la pena di morte; dalla libertà personale e di autodeterminazione, in forza dell'art. 13; dal

---

<sup>170</sup> C. Iannello, *op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>171</sup> *Ivi*, p. 63.

<sup>172</sup> Cfr. S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, cit., pp. 1 e ss., il quale constata che in realtà l'esperienza della non sostituibilità e della scarsità della risorsa idrica non è nuova. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'acqua ha sempre posseduto il carattere della non sostituibilità e l'Autore sostiene che «la mancata considerazione di questo dato, proprio della scienza economica, potrebbe essere, dunque, la manifestazione di una certa scarsa apertura della cultura del diritto e delle istituzioni in quel tempo a concetti propri di contesti disciplinari diversi da quello giuridico». Inoltre, ricorda che anche la scarsità non è esperienza nuova ma è un dato consolidato in molte parti del mondo come in alcune aree dell'Italia, si pensi al Sud e alle Isole. Semmai si potrebbe affermare che la scarsità a cui si sta andando incontro nel contesto attuale è di natura qualitativamente diversa. Infatti, in passato la scarsità non era percepita come mancanza della risorsa a causa dei fenomeni di inquinamento globale e di surriscaldamento del pianeta ma semplicemente era vista come un problema di efficienza del sistema acquedottistico.

Cfr. anche C. Iannello, *op. cit.*, pp. 62-73.

<sup>173</sup> S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, cit., pp. 1 e ss.; D. Zolo, *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese*, cit., pp. 125-142; C. Iannello, *op. cit.*, pp. 83-90; G. Cordini, *I diritti sull'acqua e il diritto all'acqua. Le risorse idriche: profili giuridici*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2010, pp. 7 e ss.; T. E. Frosini, *op. cit.*, pp. 29 e ss.

diritto alla salute, secondo l'art. 32; dalla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, in base all'art. 9<sup>174</sup>.

Qualsiasi sia la disposizione costituzionale da cui derivare la sua copertura, il diritto all'acqua, nella sua configurazione attuale, sarebbe comunque un diritto "nuovo"<sup>175</sup>, la cui affermazione avviene tramite un'attività di interpretazione evolutiva della Costituzione da parte della dottrina e della giurisprudenza costituzionale. Infatti, il testo costituzionale italiano è dotato di una elasticità che gli consente di durare nel tempo. I principi in esso contenuti non sono cristallizzati ma in via interpretativa subiscono un processo di continuo aggiornamento a fenomeni sociali che, poiché nuovi, non avrebbero potuto essere presi in diretta considerazione da parte del legislatore costituente; questo è avvenuto con riferimento all'acqua, a causa della diversa considerazione che si aveva di tale risorsa nell'ambito della società ai tempi dell'elaborazione della Costituzione.

Scendendo lungo la gerarchia delle fonti e ponendo l'attenzione sulla legislazione ordinaria in materia ambientale, si può osservare che anche in questo caso il legislatore italiano non ha provveduto a riconoscere un diritto all'acqua. Infatti, la Parte Terza del Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006), nella versione attualmente in vigore, quando tratta della gestione delle risorse idriche definisce l'acqua come «una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà»<sup>176</sup>, senza menzionare un "diritto". Quindi, nell'ambito delle fonti primarie l'ordinamento giuridico italiano non conosce, ad oggi, espressamente un diritto all'acqua; tuttavia, appare significativo ricordare la presenza di due progetti di legge, proposti entrambi durante due precedenti legislature (XVII e XVIII), che esprimono una

---

<sup>174</sup> Il comma 3 dell'art. 9 Cost., introdotto dalla l. costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recita: «[la Repubblica] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Tale riforma costituzionale del 2022 ha anche modificato il secondo comma dell'art. 41 Cost., ove si stabilisce che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in danno della salute e dell'ambiente (oltreché della sicurezza, della libertà e della dignità umana), nonché il terzo comma dello stesso articolo, che riserva alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, sia pubblica sia privata, ai fini sociali e ambientali.

<sup>175</sup> C. Iannello, *op. cit.*, pp. 83-90; S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, cit., pp. 1 e ss.

<sup>176</sup> D.lgs. 152/2006, art. 144, comma 2. Questa norma è la trasposizione dell'art. 1, comma 1, della Legge Galli (l. 36/1994), la normativa precedentemente in vigore in materia di risorse idriche. Anche la Legge Galli definiva l'acqua come «una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà».

evoluzione nella sensibilità politica in merito alla sanzione esplicita del diritto all'acqua, in linea con gli orientamenti a livello internazionale ed europeo che si stanno ormai consolidando.

Il primo progetto di legge, dal titolo “Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque”<sup>177</sup>, qualifica l'acqua come «un bene naturale e un diritto umano universale»; e ancora, sancisce che il diritto all'acqua potabile di qualità nonché ai servizi igienico-sanitari è un diritto umano essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani, come sostenuto dalla Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 26 luglio 2010<sup>178</sup>. L'acqua viene anche definita «un bene comune, una risorsa rinnovabile, indispensabile per la vita dell'ecosistema e di tutti gli esseri viventi»<sup>179</sup>. Il comma 3 dell'art. 2 stabilisce che l'erogazione giornaliera per l'alimentazione e l'igiene umana è considerata diritto umano universale e si basa su un quantitativo minimo vitale. Infatti, l'art. 7, rubricato “Diritto all'acqua, morosità incolpevole e risparmio idrico”, al comma 1, prevede che «è assicurata, quale diritto fondamentale di ciascun individuo, l'erogazione gratuita di un quantitativo minimo vitale di acqua necessario al soddisfacimento dei bisogni essenziali, che deve essere garantita anche in caso di morosità; tale quantitativo è individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri nel limite massimo di 50 litri giornalieri per persona».

Tale progetto di legge adotta quindi una tra le possibili declinazioni del diritto all'acqua, ossia la fruizione gratuita di un quantitativo minimo vitale di acqua; tuttavia, l'eventuale adozione di una simile previsione dovrebbe essere considerata con cautela in quanto l'erogazione gratuita di questo quantitativo minimo vitale indistintamente a tutti gli utenti potrebbe determinare un beneficio irragionevole per le fasce più abbienti della popolazione. Inoltre, tale disposizione presenterebbe alcune criticità anche dal punto di vista applicativo e finanziario. Infatti, l'Aeegsi

---

<sup>177</sup> Cfr. F. Caporale, *op. cit.*, pp. 440-449; V. Parisio, *Codice dell'Ambiente e servizio idrico integrato: in attesa di riforme*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1, 2022, pp. 156-193. Cfr. anche il sito [https://www.camera.it/leg17/465?tema=princ\\_pi\\_per\\_la\\_tutela\\_\\_il\\_governo\\_e\\_la\\_gestione\\_publica\\_delle\\_acque\\_\\_a\\_c\\_\\_2212\\_a](https://www.camera.it/leg17/465?tema=princ_pi_per_la_tutela__il_governo_e_la_gestione_publica_delle_acque__a_c__2212_a).

<sup>178</sup> Cfr. d.d.l. S. 2343, art. 2, comma 1.

Il testo del d.d.l. è disponibile in [https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/46777\\_testi.htm](https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/46777_testi.htm).

<sup>179</sup> Cfr. d.d.l. S. 2343, art. 2, comma 2.

(oggi ARERA), nella sua memoria del 28 giugno 2016 in merito al disegno di legge, facendo riferimento all'art. 7 rileva che «la previsione di un quantitativo minimo di litri giornalieri da assicurare gratuitamente a ciascuna persona determina alcune criticità riconducibili, in primo luogo, ad un mero problema applicativo, in quanto, da un lato, ad oggi non è disponibile la misura dei volumi consumati per ciascuna unità abitativa; dall'altro, poche realtà gestionali hanno implementato una dettagliata anagrafica degli utenti tale da consentire di associare a ciascuna utenza domestica il numero di persone che la compongono».

Nel contempo, la copertura del costo da sostenere per assicurare un quantitativo minimo di litri giornalieri gratuiti genererebbe un consistente aumento della tariffa prevista relativa al consumo di acqua che eccede il quantitativo minimo vitale, con la conseguenza di vanificare i benefici derivanti dall'erogazione gratuita del quantitativo minimo essenziale.

L'Autorità, quindi, ha sottolineato che una tale misura risulterebbe iniqua e inopportuna e ritiene che eventuali agevolazioni debbano essere riconosciute non alla totalità dell'utenza, ma solo ai soggetti in difficoltà economica e riconosciuti bisognosi di particolari tutele<sup>180</sup>.

Questo progetto di legge, dal contenuto ambizioso, è stato approvato dalla Camera dei Deputati nella seduta del 20 aprile 2016 ed è passato poi successivamente all'esame del Senato (d.d.l. S. 2343); tuttavia, non è diventato legge dello Stato a seguito della scadenza della legislatura. Il testo è poi stato riproposto alla Camera, nell'ambito della XVIII legislatura, con il progetto di legge C. 773<sup>181</sup>, di conseguenza è stato assegnato all'esame della Commissione Ambiente ma anche in questo caso l'iter di approvazione si è cristallizzato a seguito del passaggio alla attuale legislatura.

Contestualmente al progetto di legge n. 773 è stato sottoposto all'esame della Camera il d.d.l. C. 52 «Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque» (riproduttivo della proposta C. 2212 della

---

<sup>180</sup> Cfr. la memoria del 28 giugno 2016, dell'Aeegsi, 344/2016/I/IDR, Disegno di legge recante "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque" (AS 2343), pp. 3-5. La memoria è consultabile al sito <https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/16/344-16.pdf>.

<sup>181</sup> Camera dei Deputati, XVIII legislatura, d.d.l. A.C. 773, disponibile in <https://www.camera.it/leg18/126?tab=2&leg=18&idDocumento=773&sede=&tipo=>. Cfr. V. Parisio, *Codice dell'Ambiente e servizio idrico integrato: in attesa di riforme*, cit.

precedente legislatura). Tale provvedimento conferma le affermazioni contenute nel d.d.l. S. 2343 ribadendo che l'acqua è un «bene naturale», un «diritto umano universale e fondamentale», un «bene comune», una «risorsa rinnovabile»<sup>182</sup>. Anche questa volta l'iter si è interrotto con l'avvento della successiva legislatura. Nonostante questi due progetti non abbiano raggiunto il rango di legge, essi sono comunque la conferma del cambiamento di prospettiva in atto da parte del legislatore italiano, sempre più incline nei tempi recenti a riconoscere l'accesso alla risorsa idrica come diritto umano universale.

## 2. *Evoluzione del concetto di proprietà della risorsa idrica*

L'esigenza di indagare l'esistenza o meno di un diritto inerente l'acqua conduce ora a volgere l'attenzione all'ordinamento giuridico italiano e all'evoluzione della normativa sulle acque. Nello specifico, rileva soffermarsi sul profilo della proprietà pubblica della risorsa idrica, elemento fondamentale al fine di assicurare la fruibilità dell'acqua a tutta la collettività e di escluderne forme di appropriazione individuali. Infatti, la legislazione italiana, pur non avendo riconosciuto formalmente un diritto all'acqua, l'ha reso, di fatto, attuale ed effettivo affermando una nozione pubblica della proprietà della risorsa, che diventa, di conseguenza, uno dei caratteri costitutivi del diritto stesso e la base per il suo riconoscimento in un ordinamento democratico<sup>183</sup>.

Risalendo indietro nel tempo, in Italia, il bene acqua è stato preso in considerazione per la prima volta dal codice civile del 1865 e dalla legge 20 marzo 1865 n. 2248, che faceva riferimento alle acque nell'allegato F (c.d. legge sui lavori pubblici). Le acque all'epoca erano divise genericamente in pubbliche e private. Il codice civile del 1865 affermava che appartenevano al demanio idrico solamente i fiumi e i torrenti<sup>184</sup> mentre non erano stati inclusi nella disposizione i corsi d'acqua minori,

---

<sup>182</sup> Camera dei Deputati, XVIII legislatura, d.d.l. A.C. 52, presentato il 23 marzo 2018, art. 2. Il testo è disponibile in

<https://www.camera.it/leg18/126?tab=2&leg=18&idDocumento=52&sede=&tipo=>.

Cfr. V. Parisio, *Codice dell'Ambiente e servizio idrico integrato: in attesa di riforme*, cit.

<sup>183</sup> F. Testella, *op. cit.*, pp. 75-92.

<sup>184</sup> Codice civile del Regno d'Italia, promulgato con regio decreto del 25 giugno 1865, art. 427.



quali rivi (o ruscelli), fossati<sup>185</sup> e colatoi pubblici<sup>186</sup>, generando quindi un dibattito in dottrina per decenni circa la loro natura rispettivamente privatistica, demaniale o mista<sup>187</sup>. In quel periodo l'acqua era oggetto di un diritto di proprietà prevalentemente privatistico teso a realizzare il massimo sfruttamento del bene, nonché la sua difesa. Ciò è confermato anche dalla previsione del potere del giudice, in caso di controversia, di conciliare tutti gli interessi che potessero concorrere nell'utilizzazione delle acque «coi riguardi dovuti alla proprietà»<sup>188</sup>, orientandosi più verso la tutela dell'interesse individuale che non verso quella dell'interesse generale.

La legge n. 2248/1865, allegato F, che conteneva la normativa speciale in materia di acque pubbliche interne, definiva un sistema di interventi pubblici limitato alla costruzione ed al mantenimento di essenziali opere idrauliche necessarie a fronteggiare i pericoli connessi ai corsi d'acqua e «finalizzato a garantire l'uso generale dell'acqua come patrimonio comune ed illimitato laddove la proprietà privata delle risorse idriche effettivamente utilizzate risultava prevalente»<sup>189</sup>. I pubblici poteri dovevano pertanto garantire gli usi comunitari, e specialmente quelli di navigazione e fluitazione. Non assumevano comunque ancora alcuna rilevanza sociale le problematiche inerenti alle conflittualità tra gli usi e la destinazione del bene<sup>190</sup>.

La legislazione del nuovo Regno d'Italia sulle acque pubbliche interne si presentava, quindi, decisamente frammentaria e soltanto nel periodo di riforme tra

---

<sup>185</sup> Larghi fossi scavati lungo i campi o le strade di campagna, per lo scolo delle acque; anche quelli che si formano naturalmente per lo scorrimento delle acque piovane.

<sup>186</sup> Vengono così chiamati i canali attraverso i quali vengono smaltite le acque di irrigazione.

<sup>187</sup> Cfr. G. Astuti, voce *Acque private*, Enciclopedia del diritto, I, Milano, 1958. L'Autore sostiene che la eventuale prevalenza della tesi demanialista, comportando la dichiarazione di pubblicità per tutti i corsi minori, avrebbe coinvolto gli interessi di un grandissimo numero di privati, che consideravano l'uso dell'acqua come sostenuto da una sorta di diritto di proprietà.

<sup>188</sup> L'articolo 544 del codice civile del 1865 prevedeva che «*sorgendo controversia tra i proprietari a cui l'acqua può essere utile, l'autorità giudiziaria deve conciliare l'interesse dell'agricoltura e dell'industria coi riguardi dovuti alla proprietà; ed in tutti i casi devono essere osservati i regolamenti particolari e locali sul corso e sull'uso delle acque*».

<sup>189</sup> F. Testella, *op. cit.*, p. 93.

<sup>190</sup> A seguito della legge 20 marzo 1865 n. 2248, allegato F, vennero adottati ulteriori provvedimenti di razionalizzazione e risistemazione della materia delle acque: la l. 10 agosto 1884, n. 2644 e il suo regolamento attuativo, il r.d. 26 novembre 1893, n. 710; il d.lgt. 20 novembre 1916, n. 1664; il d.l. 9 ottobre 1919, n. 2161, convertito in l. 18 dicembre 1927, n. 259.

il 1916 e il 1919 la materia ha ricevuto una più organica sistemazione<sup>191</sup>. Si poneva, infatti, come centrale l'esigenza di superare gli orientamenti giurisprudenziali che fino a quel momento erano stati finalizzati a proteggere il principio della proprietà privata per il maggior numero possibile di acque; si voleva creare una nuova gerarchizzazione degli usi dell'acqua dando rilevanza agli interessi pubblici e si avvertiva la necessità di riconfigurare la pubblicità delle acque per garantire allo Stato un ruolo predominante di controllo di tutto il patrimonio idrico. In base alle disposizioni del d.l. n. 2161 del 1919 «non ci sarebbero più stati proprietari di acque ma utenti e le risorse idriche sarebbero state di fatto e di diritto sottratte alla disponibilità e a libere speculazioni di tanti soggetti privati e si sarebbe affermato un fortissimo potere gestorio dello Stato in materia»<sup>192</sup>.

In tale contesto si colloca anche la disputa inerente all'equivalenza o meno delle espressioni acque demaniali ed acque pubbliche, in quanto i vari atti normativi che si occupavano della materia utilizzavano talvolta l'una, talvolta l'altra. La *querelle* è stata risolta dalla Corte di Cassazione con un'importante sentenza del 1910<sup>193</sup> pronunciandosi nel senso dell'equivalenza tra acque demaniali e acque pubbliche, assunto ribadito in una successiva sentenza del 1916<sup>194</sup>.

I provvedimenti adottati tra il 1916 e il 1919 sono stati poi riprodotti in maniera invariata e sostituiti dal "Testo Unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici", ossia il R.D. n. 1775 del 1933, che presentava, appunto, un carattere riepilogativo rispetto alle antecedenti scelte normative. Si riconfermava infatti il principio della natura pubblica delle acque e il ruolo centrale dello Stato a tutela dell'interesse pubblico. Il Testo Unico individuava il concetto giuridico di acqua pubblica, enunciandolo al primo comma dell'articolo 1, in base al quale «sono pubbliche tutte le acque sorgenti, fluviali e lacunari, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, [...] le quali [...] abbiano od acquistino attitudine ad usi di

---

<sup>191</sup> N. Greco, *Le acque*, Bologna, il Mulino, 1983, pp. 109 e ss.; V. Cerulli Irelli, voce *Acque pubbliche*, Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, 1988, pp. 10 e ss.

<sup>192</sup> F. Testella, *op. cit.*, p. 97.

<sup>193</sup> Corte di Cassazione S.U., sentenza del 21 dicembre 1910, in *Il Foro Italiano*, Vol. 36, parte prima: giurisprudenza civile e commerciale, 1911, pp. 355-356; 361-362.

<sup>194</sup> Corte di Cassazione, sentenza del 19 dicembre 1916, in *Il Foro Italiano*, Vol. 42, parte prima: giurisprudenza civile e commerciale, 1917, pp. 139-140; 143-144.

pubblico generale interesse»<sup>195</sup>. Il secondo comma dell'articolo 1 prevedeva che le acque pubbliche venissero iscritte in specifici elenchi. La risorsa idrica veniva, inoltre, considerata come inesauribile e pertanto non vi era alcuna preoccupazione della tutela della stessa e dell'esigenza di una politica di risparmio idrico: prevaleva una scelta basata su un'ideologia «mercantilistica e produttivistica»<sup>196</sup>, in linea con un sistema di amministrazione delle acque basato sul massimo sfruttamento delle stesse. Da questo momento storico in poi non è stato più messo in discussione il regime proprietario del bene, in quanto la definizione introdotta dal T.U. del 1933 «esprimeva comunque un concetto indeterminato e piuttosto variabile di pubblicità delle acque in relazione all'evolversi delle condizioni tecniche, economiche e sociali, che lasciava pertanto ancora notevole spazio di azione ai soggetti privati»<sup>197</sup>. Quali fossero infatti gli «usi di pubblico generale interesse», a cui la legge subordinava la dichiarazione di demanialità dell'acqua, non era né stabilito dalla stessa né veniva fornito alcun criterio al riguardo. Accertato, pertanto, di volta in volta, che un singolo corso d'acqua servisse o avesse attitudine a servire ad usi di pubblico generale interesse, seguiva una dichiarazione della pubblica amministrazione e la successiva iscrizione negli elenchi che, assolvendo alla funzione di indicare le acque che presentassero i requisiti per essere considerate pubbliche, avevano carattere meramente dichiarativo<sup>198</sup>. La proprietà privata veniva quindi delimitata da una nozione negativa: in linea di massima erano private tutte le acque che non potevano considerarsi pubbliche<sup>199</sup>. Dunque, a partire dal 1933 si affermò l'orientamento opposto a quello sviluppatosi nel periodo storico precedente, finalizzato a consentire l'utilizzazione della risorsa alla collettività attraverso un inquadramento giuridico di natura pubblicista. Di conseguenza, venne

---

<sup>195</sup> Questa definizione è stata poi recepita pienamente dal codice civile del 1942 che, nell'art. 822, comprende, nella categoria del demanio idrico, i fiumi, i torrenti, i laghi e, genericamente, le «altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia», proprio quelle individuate dalla norma contenuta nel T.U. del 1933.

<sup>196</sup> F. Testella, *op. cit.*, pp. 97-99.

<sup>197</sup> *Ivi*, p. 98.

<sup>198</sup> *Ivi*, pp. 97-99; U. Pernigotti, voce *Acque pubbliche*, Enciclopedia del diritto, vol. I, Milano, 1958, paragrafo 11; U. Perrucci, *Le acque pubbliche nella legislazione italiana*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 10 e ss.

<sup>199</sup> Restavano acque private: le sorgenti a scarsa vena d'acqua che si esaurivano entro i confini del fondo privato o che comunque non si immettevano in modo significativo in un corso demaniale; i corsi artificiali alimentati da fontanili o da derivazioni, gli stagni e i laghi di limitata estensione e non suscettibili di un uso apprezzabile di pubblico generale interesse.

confermato il passaggio dalla nozione di proprietario alla nozione di utente e centrale divenne la nozione di «utilizzazione» invece di quella di «difesa» dell'acqua<sup>200</sup>.

### *2.1. La legge Galli e le sue applicazioni. La pubblicizzazione di tutte le acque*

Il riconoscimento formale del carattere pubblico di tutte le acque si è avuto con la legge n. 36 del 1994, c.d. legge Galli<sup>201</sup>, intitolata «Disposizioni in materia di risorse idriche», che al primo comma dell'articolo 1 prevede che «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà». Tale legge rappresenta il primo provvedimento organico in materia di risorse idriche e «interviene per stabilire le linee portanti e le idee guida di una disciplina radicalmente nuova, che si sovrappone a tutta la precedente normativa di settore, correggendola e integrandola»<sup>202</sup>. Le acque non vengono più soltanto considerate come «beni» ma come «risorse»<sup>203</sup>, e questa novità si ripercuote immediatamente sulla definizione delle acque pubbliche. Infatti, la legge Galli supera la relatività della pubblicità delle acque posta dall'art. 1 del T.U. n. 1775 del 1933<sup>204</sup>, in quanto afferma che sono pubbliche tutte le acque, sia superficiali che sotterranee, senza alcuna necessità di una loro iscrizione in appositi elenchi da

---

<sup>200</sup> F. Testella, *op. cit.*, pp. 75-77.

<sup>201</sup> La Legge Galli è così chiamata dal nome del suo primo proponente e relatore, l'On. Giancarlo Galli.

<sup>202</sup> U. Pototschnig, E. Ferrari (a cura di), *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche (Leggi 5 gennaio 1994, nn. 36 e 37)*, Cedam, Padova, 2000, p. 4.

<sup>203</sup> La precedente l. 18 maggio 1989, n. 183, intitolata «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo», dichiarava di avere per scopo, accanto alla difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico-sociale. Tuttavia non è mai giunta a definire le acque come «risorse».

<sup>204</sup> Secondo l'art. 1 del T.U. n. 1775 del 1933 sono pubbliche «tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano od acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse».

parte della pubblica amministrazione. Quindi viene esclusa la presenza di una qualsiasi categoria di acque private.

Inoltre, la legislazione precedente prevedeva una tripartizione distinguendo, in base al loro rapporto col suolo, tra acque sorgenti, fluviali e lacunari, distinzione che la legge 36/1994 ignora del tutto, e che viene sostituita dalla distinzione tra acque superficiali e acque sotterranee. A differenza della vecchia tripartizione, la bipartizione tra acque superficiali e acque sotterranee non è posta per limitare in qualche modo la portata della nuova legge, ma al contrario per ribadire come la pubblicità investa la totalità delle acque<sup>205</sup>.

Alla luce di quanto affermato, l'art. 1, comma 1, del T.U. del 1933, data l'evidente incompatibilità con l'articolo 1, comma 1, della legge Galli, si considera abrogato, seppur implicitamente. Invece, risulta difficile parlare di abrogazione delle norme contenute nel codice civile del 1942 a causa della mancanza, proprio nella legge 36/1994, di una espressa previsione abrogativa. Non si fa, infatti, menzione alla parte del codice civile (Libro III, Titolo II, Capo II, Sezione IX, titolata «Delle acque») che si occupa specificamente di acque private, tramite gli articoli 909 e seguenti<sup>206</sup>. Analizzando però i testi relativi ai lavori preparatori della legge 36/1994, sembrerebbe che tali disposizioni resterebbero valide, sia pure in modo limitato. Infatti, si esclude a priori la categoria delle acque private come disciplinate dal codice civile, ma si considerano legittime le istanze del privato a proposito di acque superficiali e sotterranee. Si lascia, cioè, intatta la possibilità di «utilizzazione» di certi tipi di acque da parte dei privati anche al di fuori degli

---

<sup>205</sup> Il T.U. del 1933 non comprendeva tra le acque pubbliche le acque sotterranee. In precedenza esse vi ricadevano solo «se artificialmente estratte dal sottosuolo» (art. 1) e dunque solo nel momento e nel punto in cui cessavano di essere sotterranee. La legge Galli capovolge anche qui la precedente normativa affermando esplicitamente che sono pubbliche anche le acque sotterranee «ancorché non estratte dal suolo».

<sup>206</sup> La disciplina concernente l'utilizzazione delle acque private (o non pubbliche) si riscontra negli artt. 909-921 del codice civile. Essi possono essere suddivisi in tre gruppi. Il primo comprende gli artt. 909-912 e 918-921 e riguarda l'uso delle acque; il secondo, rappresentato dagli artt. 913 e 914, lo scolo e il prosciugamento dei terreni; il terzo, costituito dagli artt. 915-917, la difesa contro le acque fluenti. Esaminando con maggior attenzione il primo gruppo, si può osservare che l'art. 909 c.c., rubricato «Diritto sulle acque esistenti nel fondo», prevede al primo comma che «il proprietario del suolo ha diritto di utilizzare le acque in esso esistenti, salve le disposizioni delle leggi speciali per le acque pubbliche e per le acque sotterranee». Il codice civile continua con il prevedere poi, all'art. 911, l'apertura di nuove sorgenti ed altre opere, nonché, all'art. 912, la conciliazione degli opposti interessi dei proprietari a cui un'acqua non pubblica possa essere utile. Gli artt. 918-921 contengono, inoltre, disposizioni in ordine alla costituzione di consorzi per il migliore e più razionale sfruttamento delle acque.

schemi concessori, con il rispetto dei principi e dei parametri indicati dalla legge<sup>207</sup>. La stessa legge Galli prevede delle ipotesi marginali che costituiscono un'eccezione alla generale pubblicizzazione delle acque. È il caso delle acque piovane raccolte in invasi e cisterne a vantaggio di fondi agricoli oppure di singoli edifici, e anche delle acque sotterranee utilizzate solo per uso domestico. Infatti, l'art. 28<sup>208</sup>, al comma 3, stabilisce che la raccolta di acque piovane in invasi e cisterne al servizio di fondi agricoli o di singoli edifici è libera e quindi non necessita di licenze o di concessioni di derivazione. Il comma 5 dello stesso articolo prevede che anche l'uso di acque sotterranee, ma unicamente per scopi domestici, rimane libero, salvo rispettare il vincolo della non compromissione dell'equilibrio del bilancio idrico.

Il privato avrà, dunque, modo di utilizzare in piena libertà le acque sicuramente pubbliche, anche senza il tramite di un atto amministrativo di concessione. La creazione di una dimensione totalmente pubblica di sfruttamento delle risorse idriche, diretta a fini generali e collettivi, «non importa un cambiamento radicale per i soggetti fruitori del bene acqua, ma realizza una novità di carattere dogmatico: si privano i soggetti privati della titolarità di diritti reali sulle acque che, per la legislazione precedente, non rivestivano un immediato rilievo pubblico. Il privato resterà, eventualmente, titolare di un mero diritto di utilizzo a fronte di un bene ormai completamente pubblico (l'acqua) [...]»<sup>209</sup>.

La novità maggiore e più profonda della legge del 1994 risiede nel diverso approccio a cui essa ricorre per disciplinare le acque pubbliche, antepoendo il tema della tutela e della salvaguardia a quello degli usi. Si tratta di una innovazione radicale, del tutto coerente con l'introduzione del concetto di «risorsa». Di conseguenza, non è consentito alcun uso delle acque che contrasti o comprometta la loro salvaguardia.

---

<sup>207</sup> Cfr. F. Testella, *op. cit.*, pp. 99-108.

<sup>208</sup> U. Pototschnig, E. Ferrari (a cura di), *op. cit.*, pp. 242-263.

<sup>209</sup> F. Testella, *op. cit.*, p. 104.

Il secondo comma dell'art. 1 precisa anche che «qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale»<sup>210</sup>.

Infine, il terzo comma dell'articolo 1 afferma che «gli usi delle acque sono indirizzati al risparmio e al rinnovo delle risorse». Risparmio e rinnovo costituiscono gli obiettivi tipici e irrinunciabili di una disciplina in materia di acque pubbliche e su entrambi la legge ritorna ripetutamente negli articoli successivi.

Per conseguire il risparmio idrico, l'art. 5<sup>211</sup> elenca le misure da adottare: a) risanamento e graduale ripristino delle reti esistenti che evidenziano rilevanti perdite; b) installazione di reti duali<sup>212</sup> nei nuovi insediamenti abitativi, commerciali e produttivi di rilevanti dimensioni; c) installazione di contatori in ogni singola unità abitativa nonché di contatori differenziati per le attività produttive e del settore terziario esercitate nel contesto urbano; d) diffusione dei metodi e delle apparecchiature per il risparmio idrico domestico e nei settori industriale, terziario ed agricolo.

Il secondo obiettivo, accanto al risparmio idrico, è dato dal «rinnovo»<sup>213</sup> delle risorse, la cui disciplina è contenuta negli artt. 6 e 7 della legge, dedicati rispettivamente al riutilizzo e al trattamento delle acque reflue. In particolare, si

---

<sup>210</sup> Cfr. U. Pototschnig, E. Ferrari (a cura di), *op. cit.*, pp. 3-10. Secondo gli Autori, la legge fa riferimento sia alle aspettative che ai diritti delle generazioni future in quanto attorno alle acque «possono sorgere sia mere aspettative, sia veri e propri diritti soggettivi: i primi – gli interessi – in capo a coloro che aspirano ad ottenere ad esempio, o hanno già ottenuto, una concessione; i secondi – i diritti – in testa a tutti coloro che, anche in un domani, devono poter fruire, come dice la legge, di un “integro” patrimonio ambientale (cosiddetto diritto all’ambiente)».

<sup>211</sup> Questa disposizione, relativa al risparmio idrico, costituisce un’applicazione del principio generale di razionalità nell’utilizzo della risorsa idrica che informa l’intero testo di legge. Cfr. U. Pototschnig, E. Ferrari (a cura di), *op. cit.*, pp. 73-77.

<sup>212</sup> Le reti duali nei pubblici acquedotti vennero concepite per la prima volta proprio dalla legge Galli del 1994. Infatti, l’art. 5 prevede l’installazione di due tubazioni, destinate a distribuire acque di diversa qualità, in relazione all’uso igienico/alimentare, per il quale la qualità deve essere ottima, e in relazione a tutti gli altri usi, per i quali è richiesta una qualità sufficiente. Questi due usi si dividono l’acqua distribuita dai pubblici acquedotti più o meno a metà. Queste reti duali, che certamente aumentano i costi di realizzazione e gestione degli acquedotti, sono uno strumento di risparmio idrico perché l’acqua non è inesauribile e quella avente una qualità ottima lo è ancor meno; di conseguenza, è fondamentale evitare di destinare un’acqua di qualità pura all’origine ad usi non potabili o non igienici, come ad esempio l’innaffiamento dei giardini, il lavaggio di strade ed automobili, che possono andare a costituire più del 50% dell’acqua consumata.

<sup>213</sup> Il linguaggio usato in proposito dalla legge non è sempre rigoroso. Talvolta si parla di riutilizzo, o di riciclo (art. 6), o, più frequentemente ancora, di acque reflue che devono essere depurate o trattate (art. 7).

In effetti rinnovo e risparmio non sono sempre disgiunti. Al contrario, spesso il risparmio si ottiene per effetto del rinnovo e, viceversa, il rinnovo per effetto del risparmio.

demanda alle Regioni il conseguimento dell'obiettivo del riciclo e del riutilizzo delle acque reflue depurate, per mezzo di apposite norme tecniche<sup>214</sup>. Inoltre, è prevista la predisposizione di un programma nazionale di attuazione della direttiva 91/271/CEE del Consiglio del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane. Il programma definisce le direttive, i criteri e gli indirizzi affinché i Comuni siano provvisti di reti fognarie e le acque reflue urbane siano depurate secondo le modalità e le norme tecniche stabilite dalla citata direttiva<sup>215</sup>. Tra i diversi criteri indicati dalla legge per salvaguardare le acque, il risparmio e il rinnovo tutelano l'uno la quantità, l'altro la qualità del bene.

Il comma terzo dell'art. 1 prosegue affermando che l'obiettivo finale a cui è rivolto l'intero sistema della legge è quello di non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici.

L'art. 2, al primo comma, stabilisce che «l'uso dell'acqua per il consumo umano è prioritario rispetto agli altri usi del medesimo corpo idrico superficiale o sotterraneo. Gli altri usi sono ammessi quando la risorsa è sufficiente e a condizione che non ledano la qualità dell'acqua per il consumo umano»<sup>216</sup>. E ancora, il comma primo dell'art. 28 stabilisce che «nei periodi di siccità e comunque nei casi 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»: tale priorità si giustifica con la rilevanza dell'irrigazione ai fini della produzione agricola nazionale<sup>217</sup>.

La legge Galli non contiene una norma che sancisce esplicitamente l'appartenenza delle acque allo Stato, ma rimane ferma la vigenza dell'art. 822 c.c., il quale

---

<sup>214</sup> Il comma 2 dell'art. 6, così come sostituito dal d.lgs. 152/1999, prevede che «*le regioni adottano norme e misure volte a favorire il riciclo dell'acqua e il riutilizzo delle acque reflue depurate mediante le quali sono in particolare:*

*a) indicate le migliori tecniche disponibili per la progettazione e l'esecuzione delle infrastrutture nel rispetto delle norme tecniche emanate ai sensi del comma 1;*

*b) indicate le modalità del coordinamento interregionale anche al fine di servire vasti bacini di utenza ove vi siano grandi impianti di depurazione di acque reflue;*

*c) previsti incentivi e agevolazioni alle imprese che adottano impianti di riciclo o riutilizzo».*

<sup>215</sup> U. Pototschnig, E. Ferrari (a cura di), *op. cit.*, pp. 78-81.

<sup>216</sup> *Ivi*, pp. 17-40.

<sup>217</sup> *Ivi*, pp. 242-263.



afferma che «appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico [...] i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia».

Da ultimo, è rilevante sottolineare che la legge 36/1994, nel definire le acque, fa riferimento a una risorsa che deve essere «salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà». Il concetto di solidarietà compare raramente nel linguaggio del legislatore, e ciò non solo nelle norme che si occupano di acque, ma in tutto l'ordinamento. Viene menzionato, in particolare, nell'art. 2 della Costituzione italiana, che parla congiuntamente di «diritti inviolabili» dell'uomo e di «doveri inderogabili di solidarietà (politica, economica e sociale)» del cittadino. Il richiamo al criterio della solidarietà nella legge Galli sottolinea il superamento, anche nel regime delle acque, di qualunque «concezione individualistica residua»<sup>218</sup>, facendo prevalere «una concezione solidaristica del rapporto tra cittadini, nonché tra cittadini ed amministrazione»<sup>219</sup>.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione del provvedimento, il quarto comma dell'art. 1 stabilisce che sono escluse le acque termali, minerali e per uso geotermico, soggette esclusivamente alle leggi speciali che le riguardano<sup>220</sup>.

La legge Galli è intervenuta in modo del tutto innovativo anche sul profilo della gestione del servizio idrico, ponendosi come espressione di una politica finalizzata al risparmio ed alla tutela dell'acqua, non più ritenuta una risorsa inesauribile, bensì un bene scarso da salvaguardare, nella quantità e nella qualità, attraverso il rispetto di criteri di efficienza, efficacia ed economicità<sup>221</sup>. Viene, infatti, definito per la prima volta il c.d. «servizio idrico integrato», costituito «dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue»<sup>222</sup>. L'unificazione della gestione e organizzazione del servizio è informata al principio di sussidiarietà e prevede il conferimento all'amministrazione centrale della funzione di individuare le linee programmatiche inerenti alla materia, delegando a regioni ed enti locali la definizione della normativa di dettaglio. La legge del 1994 rappresenta «il primo

---

<sup>218</sup> *Ivi*, p. 10.

<sup>219</sup> *Ibidem*.

<sup>220</sup> *Ivi*, pp. 11-16.

<sup>221</sup> Legge 36/1994, art. 9, comma 1. Cfr. U. Pototschnig, E. Ferrari (a cura di), *op. cit.*, pp. 92-105.

<sup>222</sup> Legge 36/1994, art. 4, comma 1, lettera f). Cfr. U. Pototschnig, E. Ferrari (a cura di), *op. cit.*, pp. 59-72.

tentativo di conciliare la necessità di arginare la scarsità della risorsa con l'esigenza di una gestione di tipo "imprenditoriale" del servizio, secondo criteri solidaristici finalizzati ad assicurare la fruizione di un servizio pubblico di primaria necessità»<sup>223</sup>. Il servizio idrico «integrato» mira ad introdurre un sistema organizzativo accentrato e coordinato nonchè, almeno potenzialmente, più efficiente ed efficace. In tale prospettiva, rientra anche la previsione degli ambiti territoriali ottimali (ATO)<sup>224</sup>, ossia le circoscrizioni amministrative di governo del servizio idrico, delimitate sulla base dei bacini idrografici relativi al territorio nazionale e, generalmente, coincidenti con una pluralità di comuni. Gli ATO svolgono funzioni di regolazione locale del servizio idrico integrato e hanno il compito di definire il Piano d'Ambito, concernente l'individuazione degli obiettivi del servizio nonché la ricognizione ed il rafforzamento delle infrastrutture esistenti, la preparazione del piano finanziario e la determinazione delle tariffe. Inoltre, sono anche deputati ad individuare il soggetto gestore, nel rispetto del Piano d'Ambito, del servizio idrico integrato. Si prevede, preferibilmente, un solo gestore per ciascun ATO ma, al fine di salvaguardare le gestioni preesistenti, è inserita la deroga al gestore unico, per cui c'è la possibilità che i comuni e le province gestiscano il servizio attraverso una pluralità di soggetti e di forme, dopo aver individuato un soggetto responsabile del coordinamento<sup>225</sup>. La legge Galli, inoltre, prevede l'autoremunerazione della gestione, cioè la copertura dei costi con le tariffe: l'art. 13, al comma 2, infatti dispone che «la tariffa è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio». In conclusione, la legge in esame, intraprendendo un percorso di riorganizzazione unitaria dei servizi idrici, si pone l'obiettivo di pianificare e, pertanto, gestire nella maniera più ottimale le risorse idriche nazionali.

---

<sup>223</sup> F. Testella, *op. cit.*, pp. 106-107.

<sup>224</sup> Legge 36/1994, art. 8. Cfr. U. Pototschnig, E. Ferrari (a cura di), *op. cit.*, pp. 82-91.

<sup>225</sup> Legge 36/1994, art. 9, comma 4. Cfr. U. Pototschnig, E. Ferrari (a cura di), *op. cit.*, pp. 118-119.

## 2.2. Il d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'Ambiente). Principi generali

Il 29 aprile 2006 è entrato in vigore il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 («Norme in materia ambientale»), definito anche “Testo Unico Ambientale” o “Codice dell'Ambiente”<sup>226</sup>. L'origine di tale provvedimento normativo, destinato a modificare ampiamente la normativa ambientale, prende le mosse dalla legge 15 dicembre 2004, n. 308 («Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione»), con la quale il Parlamento ha delegato il Governo a emanare quello che sarebbe stato il futuro Testo Unico Ambientale. Il Codice dell'Ambiente constava, in origine, di sei Parti, per un totale di 318 articoli e 45 allegati; successivamente ne sono state aggiunte altre due<sup>227</sup>.

La Parte Prima contiene le *Disposizioni comuni e i principi generali*<sup>228</sup>, applicabili a tutti i settori presi in considerazione dal testo normativo. L'art. 1 («Ambito di applicazione») enuclea le materie disciplinate dal decreto, in particolare: a) le procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC); b)

---

<sup>226</sup> Sebbene il d.lgs. 152/2006 si ponga l'obiettivo di costituire una raccolta sistematica e organica di tutta la normativa ambientale, al punto da definirlo Codice o Testo Unico, è opportuno notare che la disciplina in esso contenuta appare ancora frammentaria. Infatti, il decreto ha subito, a partire dalla sua entrata in vigore, ripetuti rimaneggiamenti ad opera di decreti correttivi successivi ed è stato continuamente integrato da ulteriori provvedimenti che non sono però confluiti nel Codice stesso. Ad oggi sono stati emanati circa 60 provvedimenti di modifica, mentre sono assai pochi i numerosi decreti attuativi che avrebbero dovuto vedere la luce.

Se si considera specificamente la Parte Terza del Codice, che si occupa di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche, si rileva che anche in questo caso non si può considerare il Testo Unico come un “corpus” normativo completo di tutta la disciplina attinente alle acque (come dimostra, ad esempio, la perdurante vigenza, seppur con notevoli modificazioni, delle disposizioni del r.d. n. 1765 del 1933 in tema di derivazioni di acque pubbliche e di tribunali delle acque pubbliche). Il legislatore nazionale ha introdotto nel tempo un gran numero di disposizioni in tema di risorse idriche che però sono ad oggi raccolte in singoli atti normativi separati dal Codice e alcune di queste norme sono addirittura contenute in leggi che non riguardano direttamente il tema delle acque, allontanando quindi la prospettiva della creazione di un vero “Codice delle acque”.

Ciò rende complesso il lavoro interpretativo del giurista che si interfaccia con la materia ambientale e anche gli operatori del settore nonché gli *stakeholders* (“portatori di interesse”) incontrano la difficoltà di comprendere quale sia la normativa di volta in volta applicabile, nell'ambito del variegato panorama di disposizioni, e in quale atto sia nello specifico contenuta.

<sup>227</sup> In particolare, la parte *V-bis* «Disposizioni per particolari installazioni», aggiunta dall'art. 25 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46, e la parte *VI-bis* «Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale», inserita dalla legge 22 maggio 2015, n. 68 (c.d. legge sugli ecoreati).

<sup>228</sup> Artt. 1–3-*septies* del Codice dell'Ambiente.

la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche; c) la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati; d) la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera; e) la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente. La *ratio* del provvedimento viene esposta all'art. 2 («Finalità»), il quale prevede come obiettivo primario «la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali». Il Codice dell'Ambiente si propone di provvedere al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative nelle materie elencate, nel rispetto degli obblighi internazionali, dell'ordinamento comunitario, delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali<sup>229</sup>.

L'art. 3 detta i criteri per l'adozione dei provvedimenti successivi stabilendo che «per la modifica e l'integrazione dei regolamenti di attuazione ed esecuzione in materia ambientale, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio acquisisce, entro 30 giorni dalla richiesta, il parere delle rappresentanze qualificate degli interessi economici e sociali presenti nel Consiglio economico e sociale per le politiche ambientali (CESPA), senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»<sup>230</sup>.

Dopo queste disposizioni comuni, è opportuno menzionare i successivi principi generali che «costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale»<sup>231</sup>, disciplinati nei cinque nuovi articoli (3-*bis* – 3-*sexies*) che il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 ha aggiunto alla originaria Parte Prima. L'art. 3-*bis*, intitolato «Principi sulla produzione del diritto ambientale», al comma 1, afferma che «i principi posti dalla presente Parte prima costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario». Inoltre, tali

---

<sup>229</sup> D.lgs. 152/2006, art. 2, comma 2.

<sup>230</sup> In origine, l'art. 3 era assai più articolato, ma per effetto del d.lgs. 128/2010 sono stati soppressi quattro dei cinque commi che lo componevano, quindi ad oggi l'unico rimasto vigente è il comma 3.

<sup>231</sup> D.lgs. 152/2006, art. 3-*quinquies*, comma 1.

principi costituiscono regole generali della materia ambientale nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile ed urgente. Viene anche precisato che le norme del Testo Unico Ambientale possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica, purché sia comunque sempre garantito il rispetto del diritto europeo, degli obblighi internazionali e delle competenze delle Regioni e degli Enti locali.

L'art. 3-ter introduce nell'ordinamento nazionale i principi di azione ambientale che regolano la normativa dell'Unione Europea in questo settore. In particolare, vengono ripresi i principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché il principio «chi inquina paga»<sup>232</sup>.

L'art. 3-quater è interamente dedicato allo sviluppo sostenibile, tanto che se ne riporta la definizione e diviene un vero e proprio principio generale che deve guidare ogni attività umana giuridicamente rilevante<sup>233</sup>.

L'articolo di maggior interesse è senza dubbio il 3-quinquies, dedicato ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Sulla base dell'art. 117 Cost., le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela

---

<sup>232</sup> Ecco il testo dell'art. 3-ter (*Principio dell'azione ambientale*): «La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale».

<sup>233</sup> Ecco il testo dell'art. 3-quater (*Principio dello sviluppo sostenibile*): «1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.  
2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.  
3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.  
4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane».

giuridica dell'ambiente (solo) più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali. Lo Stato interviene in questioni riguardanti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati. Il principio di sussidiarietà opera anche nei rapporti tra regioni ed enti locali. Qualora sussistano i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti di un ente locale, nelle materie di propria competenza la Regione può esercitare il suo potere sostitutivo<sup>234</sup>.

Infine, l'art. 3-*sexies* regola il diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo affermando che «chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale». E ancora, «nel caso di piani o programmi [in materia ambientale] da elaborare a norma delle disposizioni di cui all'allegato 1 alla direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003 [...], l'autorità competente all'elaborazione e all'approvazione dei predetti piani o programmi assicura la partecipazione del pubblico nel procedimento di elaborazione, di modifica e di riesame delle proposte degli stessi piani o programmi prima che vengano adottate decisioni sui medesimi piani o programmi».

Da ultimo, rileva sottolineare la recente introduzione dell'art. 3-*septies*<sup>235</sup>, che disciplina l'istituto dell'interpello in materia ambientale, per cui le regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le province, le città metropolitane, i comuni, le associazioni di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni o province autonome di Trento e Bolzano, possono inviare al Ministero della transizione ecologica (oggi Ministero

---

<sup>234</sup> D.lgs. 152/2006, art. 3-*quinquies*, commi 2, 3, 4.

<sup>235</sup> L'art. 3-*septies* è stato inserito dall'art. 27, comma 1, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, nella l. 29 luglio 2021, n. 108.

Cfr. S. Maglia, *Codice dell'ambiente. Commentato dagli esperti*, La Tribuna, Piacenza, 2024.

dell'ambiente e della sicurezza energetica) istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale. Le indicazioni fornite nelle risposte alle istanze presentate costituiscono criteri interpretativi per l'esercizio delle attività di competenza delle pubbliche amministrazioni in materia ambientale.

### *2.2.1. La disciplina delle acque nel Codice dell'Ambiente*

I principi generali descritti poc'anzi connotano l'impianto complessivo del Codice dell'Ambiente e hanno riflessi anche sulla disciplina delle acque, contenuta nella Parte Terza<sup>236</sup> del decreto, dedicata alle «norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche», e suddivisa, a sua volta, in tre Sezioni. La Prima Sezione riguarda la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione<sup>237</sup>, aspetti comunque significativi dal punto di vista della gestione dell'acqua. In essa è confluita sostanzialmente la precedente legge in materia di difesa del suolo (legge n. 183 del 1989). La Seconda Sezione concerne la tutela delle acque dall'inquinamento<sup>238</sup> e ha recepito l'antecedente normativa vigente sull'argomento, rappresentata dalla legge n. 319 del 1976 (la c.d. legge Merli) e dal successivo d.lgs. 152 del 1999. Infine, la Terza Sezione, sulla gestione delle risorse idriche<sup>239</sup>, contiene i principi della legge Galli: le discipline del governo delle acque e di organizzazione e gestione del servizio idrico sono state integralmente trasfuse nel nuovo provvedimento, inalterate nelle linee fondamentali, ma perfezionate e potenziate in alcuni istituti. Andando ad approfondire i profili della Prima Sezione, occorre sottolineare che la trattazione congiunta della tutela del suolo e delle acque costituisce una soluzione piuttosto recente, realizzata per la prima volta con il provvedimento menzionato poc'anzi, la legge n. 183 del 1989 («Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo»), quando era maturata la consapevolezza che il

---

<sup>236</sup> Cfr. d.lgs. 152/2006, artt. 53 – 176.

<sup>237</sup> Cfr. d.lgs. 152/2006, artt. 53 – 72-*bis*.

<sup>238</sup> Cfr. d.lgs. 152/2006, artt. 73 – 140.

<sup>239</sup> Cfr. d.lgs. 152/2006, artt. 141-176, e sul servizio idrico integrato in particolare il Titolo II (artt. 147 – 158-*bis*).

legame indissolubile tra queste risorse necessitava di un approccio unitario. L'art. 1 della legge del 1989, infatti, al suo primo comma identificava la finalità della normativa «nell'assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi». Fine essenziale del Codice dell'Ambiente, in materia di tutela del suolo e delle acque, è proprio quello di riordinarne la disciplina normativa, partendo dai principi contenuti nella legge del 1989 e attuando un'opera di integrazione<sup>240</sup>. La modifica della struttura del suolo può essere prodotta da cause naturali, quali le calamità naturali o i fenomeni atmosferici, ma ancor più può essere generata dalle attività umane, in tutte le sue declinazioni, quali le attività industriali, agricole o silvicole, ma anche dalla pianificazione del territorio, dall'ampliamento urbano e in generale dall'attività turistica. Si delinea proprio in questo contesto la stretta relazione tra la risorsa suolo e la risorsa acqua, e di conseguenza tra la difesa del suolo e la tutela delle acque: da una parte in una forma di reciproca delimitazione, se si pensa alle acque di superficie e alle consequenziali problematiche connesse alla pianificazione del territorio in zone sottoposte naturalmente alla forza erosiva di corsi d'acqua; dall'altra la loro connessione riguarda le acque non di superficie e la loro compenetrazione implica una forte probabilità di inquinamento anche quando la contaminazione abbia avuto ad oggetto una sola specifica risorsa.

L'art. 53 del d.lgs. n. 152 del 2006, al suo primo comma, individua le finalità e gli obiettivi della normativa, riprendendo il testo dell'art. 1, comma 1, della legge sulla difesa del suolo, e ampliandone la formulazione attraverso il riferimento al risanamento idrogeologico del territorio, da attuarsi tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione<sup>241</sup>.

---

<sup>240</sup> La disciplina della difesa del suolo, nell'indicato quadro degli interventi in materia di acque, è stata ricondotta dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 83/2016, nella materia della "tutela dell'ambiente", con la precisazione, però, che fosse necessario il coinvolgimento delle regioni per quanto attiene le funzioni statali di programmazione e finanziamento degli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico.

<sup>241</sup> Significativo, per comprendere l'ambito di intervento della disciplina in esame, è quanto chiarito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 85 del 26 febbraio 1990, che definisce la difesa del suolo non una materia in senso proprio, ma un obiettivo da raggiungere tramite una complessa pianificazione dei diversi settori in essa coinvolti.



Il secondo comma individua in azioni di carattere conoscitivo, di programmazione e pianificazione, nonché di successiva esecuzione, le modalità con cui le finalità sopra citate possono essere raggiunte, rinviando, per la loro specificazione, agli articoli successivi<sup>242</sup>.

L'ultimo comma dell'art. 53 effettua una elencazione dei soggetti pubblici competenti alla realizzazione di tali attività: lo Stato, le regioni a statuto speciale ed ordinario, le province autonome di Trento e Bolzano, le province, i comuni e le comunità montane e i consorzi di bonifica e di irrigazione. Va osservato che l'ultimo comma dell'art. 1 della l. n. 183 del 1989, in merito alle competenze, precisava che «le disposizioni della presente legge costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica nonché principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione». Tale previsione, non più presente nell'art. 53 del d.lgs. n. 152 del 2006, si ritrova – con i necessari adattamenti conseguenti alla riforma del titolo V della Costituzione – all'art. 176, ultima norma della Parte III del Codice, il quale dispone che le norme ivi presenti, che riguardano materie di legislazione concorrente, costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione<sup>243</sup>.

L'art. 54 è dedicato alla definizione di determinate nozioni rilevanti per l'interpretazione o corretta applicazione della normativa dettata in materia di tutela del suolo e lotta alla desertificazione, ma utili anche per le sezioni successive della Parte Terza del Codice<sup>244</sup>. Nella precedente legge n. 183 del 1989 tale elencazione

---

<sup>242</sup> Si segnala che la Corte Costituzionale, con la sentenza 23 luglio 2009, n. 232, ha affermato che la normativa in esame è volta a garantire un certo stato del suolo, paragonandola alle norme che dettano *standard* qualitativi e limiti all'inquinamento di aria e acqua, e non, invece, a disciplinare le diverse forme di insediamento dell'uomo, come quelle abitative o industriali. Cfr. R. Leonardi, *Commentario alle leggi sull'ambiente. Articoli da 53 a 176*, Key Editore, Milano, 2023.

<sup>243</sup> Sul punto, la già citata Corte Cost., 26 febbraio 1990, n. 85, con riferimento alla legge del 1989, aveva rilevato che la difesa del suolo, coinvolgendo funzioni e materie di competenza sia statale sia regionale o provinciale, deve essere perseguita attraverso la cooperazione tra questi soggetti.

<sup>244</sup> Si citano le definizioni delle nozioni più rilevanti per quanto riguarda la materia delle acque, contenute nell'art. 54 (*Definizioni*): *b) acque: le acque meteoriche e le acque superficiali e sotterranee come di seguito specificate;*

*c) acque superficiali: le acque interne, ad eccezione delle sole acque sotterranee, le acque di transizione e le acque costiere, tranne per quanto riguarda lo stato chimico, in relazione al quale sono incluse anche le acque territoriali;*

*d) acque sotterranee: tutte le acque che si trovano sotto la superficie del suolo nella zona di saturazione e a contatto diretto con il suolo o il sottosuolo;*

– limitata a suolo, acque, corso d’acqua, bacino idrografico e sub-bacino – era contenuta nello stesso art. 1 che individuava le finalità della normativa. L’ampliamento del numero di nozioni che trovano definizione nel Codice è dato, in parte, dal recepimento della direttiva n. 2000/60/CE e, in parte, dall’iniziativa dello stesso legislatore nazionale<sup>245</sup>. Dal recepimento della direttiva sulle acque deriva

---

*e) acque interne: tutte le acque superficiali correnti o stagnanti e tutte le acque sotterranee all'interno della linea di base che serve da riferimento per definire il limite delle acque territoriali;*  
*h) acque di transizione: i corpi idrici superficiali in prossimità della foce di un fiume, che sono parzialmente di natura salina a causa della loro vicinanza alle acque costiere, ma sostanzialmente influenzati dai flussi di acqua dolce;*

*l) corpo idrico superficiale: un elemento distinto e significativo di acque superficiali, quale un lago, un bacino artificiale, un torrente, un fiume o canale, parte di un torrente, fiume o canale, nonché di acque di transizione o un tratto di acque costiere;*

*o) corpo idrico sotterraneo: un volume distinto di acque sotterranee contenute da una o più falde acquifere;*

*p) falda acquifera: uno o più strati sotterranei di roccia o altri strati geologici di porosità e permeabilità sufficiente da consentire un flusso significativo di acque sotterranee o l'estrazione di quantità significative di acque sotterranee;*

*r) bacino idrografico: il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta;*

*s) sottobacino o sub-bacino: il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare in un punto specifico di un corso d'acqua, di solito un lago o la confluenza di un fiume;*

*t) distretto idrografico: area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che costituisce la principale unità per la gestione dei bacini idrografici;*

*u) difesa del suolo: il complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate;*

*v) dissesto idrogeologico: la condizione che caratterizza aree ove processi naturali o antropici, relativi alla dinamica dei corpi idrici, del suolo o dei versanti, determinano condizioni di rischio sul territorio;*

*z-bis) Autorità di bacino distrettuale o Autorità di bacino: l'autorità competente ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, e dell'articolo 3 del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49;*

*z-ter) Piano di bacino distrettuale o Piano di bacino: il Piano di distretto.*

Il successivo art. 74 contiene, invece, le specifiche definizioni applicabili alla Sezione II, dedicata alla tutela delle acque dall'inquinamento.

<sup>245</sup> Di interesse la pronuncia della Corte Cost. n. 159 del 27 giugno 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, della legge della regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, nella parte in cui prevedeva che, ai fini di cui all'art. 185, comma 3 del Codice, disciplinante i casi di esclusione dall'ambito di applicazione della Parte IV, ricadesse nella nozione di "acque superficiali", oltre all'intera area occupata dal "corpo idrico", così come previsto dall'art. 54, comma 1, lett. l) e n), anche la fascia territoriale di pertinenza, limitrofa ad esso, sino ad un massimo di dieci metri dal ciglio di sponda o dal piede esterno dell'argine, ove esistente. Ciò in quanto l'introduzione di una definizione più ampia di quella statale, determinando un effetto derogatorio al regime in materia di rifiuti e riduzione del livello di tutela, costituisce violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

anche la ridefinizione delle unità territoriali di riferimento per la difesa del suolo, ossia l'introduzione del «distretto idrografico», definito quale «area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere». Relativamente a ciascun distretto idrografico, il legislatore europeo ha imposto agli Stati membri la predisposizione del «piano di bacino» recante il programma delle misure finalizzate al raggiungimento del “buono stato” delle acque. L'art. 64 del Codice dell'Ambiente è la disposizione che contiene l'elenco dei distretti idrografici in cui è suddiviso il territorio nazionale. Questi sono attualmente sette<sup>246</sup>, invece degli originari otto, a seguito della soppressione del Distretto Idrografico del Serchio, assorbito nel Distretto Idrografico dell'Appennino Settentrionale, ad opera della l. n. 221 del 2015 «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali» (c.d. legge sulla *green economy*). Ogni distretto idrografico ricomprende al suo interno più bacini idrografici, qualificati come «i territori nei quali scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta».

Per ciascun distretto idrografico è istituita un'Autorità di bacino distrettuale, ente pubblico non economico dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia tecnico-scientifica, organizzativa, gestionale, patrimoniale e contabile, al quale sono trasferite le funzioni già in capo alle sopresse autorità di bacino regionali e interregionali di cui alla legge 183/1989.

Pur nell'unitarietà del “bene acqua”, il d.lgs. n. 152/2006 ha mantenuto distinte nella sua Parte Terza la tutela delle acque dall'inquinamento, disciplinata nella Sezione II, e la gestione delle risorse idriche, contenuta nella Sezione III, introducendo un complesso sistema delle acque al fine non solo di preservarlo dalle diverse problematiche inerenti l'inquinamento, ma anche per garantire una sua

---

Dalla pronuncia della Corte Costituzionale può dedursi che le definizioni dettate dall'articolo 54 non hanno un'operatività limitata alle sole norme di cui alla Sezione I della Parte III del Codice, ma fungono da generale parametro interpretativo della normativa statale e regionale in materia.

<sup>246</sup> I sette distretti idrografici attualmente delineati sono i seguenti: a) Alpi orientali; b) Fiume Po; c) Appennino settentrionale; d) Appennino centrale; e) Appennino meridionale; f) Sardegna; g) Sicilia.

corretta gestione salvaguardando i profili quantitativi e qualitativi della risorsa idrica.

La Sezione II dedicata alla tutela delle acque dall'inquinamento verrà approfondita nei paragrafi successivi, mentre ora si ritiene indispensabile menzionare gli aspetti rilevanti legati alla gestione delle risorse idriche, contenuti nel Codice. *In primis*, viene ribadita la natura pubblica della risorsa idrica, declinata *ex lege* in chiave di demanialità; infatti il comma 1 dell'art. 144 afferma che «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato», confermando l'approdo a cui era giunta l'ormai abrogata legge Galli. Si sottolinea il valore dell'acqua come «risorsa», che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà, salvaguardando anche le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale<sup>247</sup>. L'articolo 144 prosegue prevedendo al comma 3 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, la piscicoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici»<sup>248</sup>. E ancora, viene consolidata la priorità dell'uso per il consumo umano precisando che «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». 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.

Infine, si specifica che «le acque termali, minerali e per uso geotermico sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato»<sup>249</sup>.

Il Codice, come la legge Galli, definisce il sistema di gestione unica e integrata delle acque, basato su unità geografiche e idrologiche naturali, i bacini idrografici, con un unico coordinamento a livello di distretto idrografico. Il servizio idrico

---

<sup>247</sup> D.lgs. 152/2006, art. 144, comma 2.

<sup>248</sup> *Ivi*, art. 144, comma 4.

<sup>249</sup> *Ivi*, art. 144, comma 5.

diventa, appunto, integrato, nel senso che viene unificato il complesso dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua ad usi civili, oltre che di fognatura e depurazione delle acque reflue<sup>250</sup>. Vengono dettati i principi per una gestione razionale ed efficiente del servizio dell'acqua potabile non disgiuntamente dalla più ampia considerazione della necessità di utilizzare la risorsa alla luce del principio di sostenibilità. Si comprende, dunque, come alla base della struttura complessiva del Codice vi sia proprio la consapevolezza del valore dell'acqua, bene ecologicamente rilevante di per sé e non solo perché oggetto del servizio, e della sua esauribilità e fragilità, che potrebbero risultare minacciate anche da modalità inappropriate della gestione del servizio stesso. Il legame tra profili ambientali e di gestione del servizio idrico è dimostrato dalla scelta fatta nel decreto di far precedere le disposizioni dedicate al servizio idrico integrato da alcuni principi di carattere generale (artt. 141-146) relativi alla tutela e gestione delle risorse idriche, che rafforzano la prospettiva dell'acqua come risorsa ecologicamente rilevante, ove qualità e quantità sono due aspetti che vanno considerati congiuntamente, come dimostrano gli artt. 145 e 146 del Codice, riservati all'equilibrio del bilancio idrico e al risparmio idrico.

Il Codice dell'Ambiente conferma, sempre sulla scia della abrogata legge Galli, l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato basata sugli ambiti territoriali ottimali (ATO) delimitati dalle Regioni, le quali devono assicurarne lo svolgimento nel rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nonché nel rispetto dei principi dell'unità del bacino idrografico, dell'unicità della gestione e dell'adeguatezza delle dimensioni gestionali, alla luce di parametri fisici, demografici e tecnici<sup>251</sup>.

Per quanto riguarda la tariffazione del servizio idrico, si stabilisce il principio del recupero integrale dei costi di investimento e di esercizio con la tariffa, tenendo conto della quantificazione dei costi finanziari, ambientali e della risorsa alla luce del principio «chi inquina paga», finalizzato anche al mantenimento di una buona qualità dell'acqua.

---

<sup>250</sup> Cfr. d.lgs. 152/2006, art. 141.

<sup>251</sup> Cfr. *ivi*, art. 147, comma 2.

In merito agli usi della risorsa idrica viene disposta una diversa disciplina per acque irrigue e di bonifica, acque potabili, acque ad uso agricolo e acque destinate alla produzione di energia idroelettrica. Le disposizioni del Testo Unico Ambientale appaiono integrative di altre discipline, prima fra tutte quella del T.U. del 1933.

Per quanto riguarda, nello specifico, l'utilizzo dell'acqua per approvvigionamento potabile anche a fini produttivi l'art. 166-*bis*, aggiunto dalla legge di bilancio per il 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234), ha introdotto una disciplina speciale che assume portata derogatoria rispetto alla gerarchia degli usi della risorsa idrica, poiché consente, sussistendo determinate condizioni, ai gestori del servizio idrico titolari di concessioni per l'uso potabile delle acque, di sfruttarle per la produzione di energia elettrica all'interno dei medesimi sistemi idrici. Si rende così possibile utilizzare la fase di trasporto della risorsa idrica a fini potabili dalla fonte al consumatore finale anche a fini produttivi di energia idroelettrica. Il tutto a condizione però che siano utilizzati i canali esistenti, senza incremento di portata e senza aumento del periodo in cui ha luogo il prelievo.

Con riferimento all'utilizzo per usi agricoli delle acque è interessante rilevare la previsione per cui, ancorché limitatamente ai periodi di siccità e nei casi di scarsità di risorse idriche, l'uso agricolo delle acque diventa prioritario, solamente una volta esaurito il fabbisogno per il consumo umano (art. 167, comma 1). Pertanto, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità<sup>252</sup>, nel caso in cui sulla medesima acqua siano previste due concessioni di derivazione, delle quali la più antica a scopo idroelettrico e la più recente a scopo irriguo, è legittimo il provvedimento con il quale l'Amministrazione concedente, verificata la scarsità delle acque, dia la precedenza all'utenza irrigua, stabilendo nel contempo a carico del concessionario favorito, in conformità alla previsione dell'art. 45 T.U. del 1933, un obbligo risarcitorio verso il concessionario penalizzato. Libera invece resta la raccolta delle acque piovane in invasi e cisterne al servizio di fondi agricoli o edifici, non richiedendo licenza o concessione di derivazione di acque (art. 167, commi 3 e 4).

La Sezione del Codice relativa alla gestione delle risorse idriche conclude precisando che le previsioni della Parte Terza sono applicabili alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con le

---

<sup>252</sup> Cfr. sul punto Corte di Cassazione, Sez. Un., sentenza n. 29108 del 28 dicembre 2011.

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<sup>253</sup>.

### 2.3. *L'acqua come bene demaniale*

Per meglio comprendere la struttura del diritto e cercare di approfondire ulteriormente il quadro che si è delineato, sembra opportuno concentrarsi sull'analisi del «bene» acqua da una prospettiva strettamente di diritto positivo, allargando quindi l'orizzonte alla teoria dei beni pubblici. Quando si parla di acqua, infatti, si fa riferimento a un bene che può certamente assumere rilievo economico e, in quanto tale, è oggetto di studio da parte della dottrina giuridica nella teoria dei beni. La discussione fondamentale in merito all'acqua intesa come bene giuridico è se essa debba essere considerata un bene pubblico e quindi esclusa dalle logiche appropriative proprie dei beni privati, oppure se debba essere considerata un bene economico, e quindi essere legittimamente messa sul mercato per diventare oggetto di negozi di scambio<sup>254</sup>.

Occorre fare riferimento alle categorie di demanio e di proprietà pubblica<sup>255</sup> per giungere ad affermare che l'acqua è considerata un bene demaniale e questa sua natura, come si è visto, è stata con forza ribadita nella legislazione vigente. Pare pertanto necessario proseguire il lavoro con l'approfondimento di questi concetti, per comprendere come tale dichiarata natura di bene demaniale possa contribuire a qualificare il diritto all'accesso alla risorsa idrica.

Come affermato nei paragrafi precedenti, il diritto positivo ha tradizionalmente definito l'acqua come un bene pubblico, fin dalle leggi postunitarie. Sebbene la terminologia fosse diversa, acque demaniali (per il codice civile) e pubbliche (per la legge sui lavori pubblici), la dottrina e la giurisprudenza hanno messo

---

<sup>253</sup> Cfr. d.lgs. 152/2006, art. 176, commi 2 e 3.

<sup>254</sup> F. Testella, *op. cit.*, pp. 93-97.

<sup>255</sup> C. Iannello, *op. cit.*, pp. 132-149.

chiaramente in evidenza come, in tema di acque, pubblicità e demanialità fossero termini utilizzati dal legislatore in un senso assolutamente equivalente, per cui non si è mai dubitato che, anche quando le leggi dichiaravano pubbliche le acque, in realtà facessero riferimento al concetto di demanialità. Il Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, ha sancito per la prima volta nell'ordinamento italiano il principio di universalità in tema di servizio idrico affidandolo ai Comuni, legando in questo modo l'estensione della pubblicità delle acque anche alla garanzia dell'accesso alla risorsa per tutti i cittadini<sup>256</sup>. Con la legge Galli del 1994, l'interesse pubblico che giustifica la qualificazione pubblica delle acque è direttamente determinato dalla legge, che considera tutte le acque necessarie alla collettività per la soddisfazione degli interessi generali.

Ponendo l'attenzione sulla categoria giuridica del demanio, esso rappresenta «una forma collettiva di appartenenza»<sup>257</sup> che si è storicamente delineata in quanto fondamentale per la vita collettiva delle comunità, nonché per la loro stessa sopravvivenza. Di conseguenza, si può definire la risorsa idrica come un «bene demaniale in proprietà collettiva»<sup>258</sup> poichè essa, in natura, è usata liberamente da tutti e il suo uso (prioritario, per disposizione legislativa) per il consumo umano è essenziale per il sostentamento degli individui e della società. Da quest'ultimo punto di vista, l'appartenenza collettiva della risorsa idrica si collega alle forme di proprietà collettiva esistenti, come gli usi civici, le università agrarie o i domini collettivi. In tutti questi casi, l'appartenenza collettiva del bene è legata alla garanzia dell'accesso universale alla risorsa, perché le utilità che il bene in appartenenza comune fornisce sono necessarie per la sussistenza dei singoli e quindi della stessa comunità.

Ad avvicinare le altre forme di proprietà collettiva al tema in esame è proprio la nuova condizione di scarsità della risorsa idrica. Infatti, essa non solo è indispensabile per il consumo umano, ma, risultando un bene scarso, si qualifica sempre di più come un elemento fondamentale per la tutela del c.d. diritto

---

<sup>256</sup> L'art. 248 di tale decreto, infatti, prevedeva che «ogni comune [dovesse] essere fornito, per uso potabile, di acqua pura e di buona qualità», introducendo un obbligo di intervento dello Stato nel caso in cui «l'acqua potabile manchi, sia insufficiente ai bisogni della popolazione o sia insalubre». Ricorrendo tale evenienza, il prefetto avrebbe dovuto obbligare il comune a «provvedersene».

<sup>257</sup> C. Iannello, *op. cit.*, p. 132.

<sup>258</sup> *Ibidem*.



all'ambiente salubre, che fa riferimento al danno alla salute arrecato dai fenomeni di inquinamento, cioè da fenomeni che incidono sulla salute fisica e psichica, quale effetto della violazione dell'integrità dell'ambiente<sup>259</sup>.

L'attribuzione legislativa della natura demaniale al bene acqua conferma la prospettiva della sua appartenenza collettiva. Si può pertanto ritenere che il legislatore, in attuazione degli artt. 2 e 42 della Costituzione, abbia effettuato una «riserva»<sup>260</sup> originaria dell'intera risorsa idrica, fondata sull'evidenza della sua sempre maggiore scarsità in funzione dei pubblici interessi da raggiungere, affinché nessuno se ne possa appropriare rendendo così l'acqua accessibile a tutti. La riserva dell'intera risorsa idrica, e quindi la situazione di appartenenza collettiva, trova la sua ragion d'essere nella considerazione che essa, solo se unitariamente considerata e protetta, può ancora consentire la realizzazione dei tradizionali interessi (pubblici, sociali e collettivi) che ha sempre soddisfatto, alla tutela dei quali è volta la sua pubblicizzazione.

Fatte queste osservazioni, si può dunque affermare che per acque pubbliche si intendono le acque oggetto di proprietà pubblica e perciò elementi costitutivi del demanio. Anche il codice civile del 1942 esprime lo stesso concetto giuridico, prevedendo infatti all'articolo 822, tuttora vigente, la collocazione delle acque pubbliche fra i beni demaniali<sup>261</sup>. Le acque pubbliche, essendo appunto oggetto di proprietà pubblica, costituiscono il c.d. demanio idrico necessario in quanto le risorse idriche in esso ricomprese non possono appartenere a soggetti diversi dalla pubblica amministrazione. Infatti, il legislatore, per evitare un indiscriminato utilizzo delle risorse idriche, ha ritenuto opportuno sottrarle al potere di disposizione dei semplici privati e affidarne la cura alla pubblica amministrazione. In tal modo si verrebbe a giustificare l'integrale trasferimento di tutte le acque

---

<sup>259</sup> Cfr. G. Alpa, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: nuovo diritto o espediente tecnico?*, in *Responsabilità civile e previdenza*, n. 1, 1998, p. 4 e ss.; V. Dini, *Il diritto soggettivo all'ambiente*, in *giuristiambientali.it*, 24/11/2004.

<sup>260</sup> C. Iannello, *op. cit.*, p. 136.

<sup>261</sup> Nel periodo dell'entrata in vigore del c.c. del 1942 l'obiettivo primario dell'ordinamento nella materia di cui si tratta era quello del maggiore e più completo sfruttamento del patrimonio nazionale delle acque nel perseguimento degli interessi economici e produttivi. In tale contesto veniva ad assumere un posto di rilievo la concessione di derivazione di acque pubbliche, in quanto costituiva lo strumento principale attraverso il quale realizzare gli obiettivi legati alla produzione agricola ed industriale. Del resto anche oggi essa rimane la forma giuridica principale per l'utilizzazione delle acque pubbliche.

nell'ambito del demanio idrico. La demanialità delle acque risponde all'esigenza di risolvere un problema di distribuzione di tali beni, disponendo che essi appartengono alla PA, ma soprattutto destina le medesime acque ad una serie di utilizzazioni individuate specificamente e controllate dall'amministrazione stessa, operando una destinazione vincolata del patrimonio idrico.

Con riferimento all'utilizzazione, le acque pubbliche, come affermato poc'anzi, possono essere pacificamente<sup>262</sup> incluse tra i «beni riservati». La riserva comporta che soggetti diversi da quello indicato dalla legge, sulla base di specifici requisiti legati di regola alla natura del bene, quale titolare e garante del bene, non possano acquistarne la proprietà. Peraltro, mentre ai sensi del Testo Unico sulle acque del 1933 la riserva derivava dal controllo dei requisiti di idoneità al soddisfacimento del pubblico interesse, e da una valutazione della PA su di essi, invece l'introduzione della nuova normativa, a partire dalla legge Galli, comporta che la riserva discenda direttamente dalla legge, senza che sia necessario procedere alla verifica della sussistenza di ulteriori requisiti.

I beni demaniali si caratterizzano, oltre che per l'imprescindibile appartenenza allo Stato e ad enti pubblici territoriali, anche per la peculiarità del loro regime giuridico. Infatti, essi hanno la natura di *res extra commercium*, ossia di cose poste al di fuori della sfera dei rapporti patrimoniali privati. Di conseguenza, come stabilisce l'art. 823 c.c., sono inalienabili, ossia non possono essere oggetto di negozi di diritto privato, diretti a trasferire la proprietà a persone terze diverse dallo Stato, o a costituire a favore delle medesime servitù o altri diritti reali. Il carattere di indisponibilità dei beni demaniali si presenta così intenso da comportarne una loro incommerciabilità assoluta.

Tra le *res extra commercium* nel diritto antico rientravano le *res publicae*, intese come quei beni che servivano singolarmente a coloro che facevano parte del *populus* (mare litoraneo, lido, fonti, acque correnti)<sup>263</sup>. Perciò, anche le acque pubbliche, essendo beni demaniali (*res publicae*), sono qualificabili come *res extra commercium*. Si è così ritenuto che la riserva della proprietà dell'acqua in "mano pubblica" avrebbe garantito equamente i bisogni vitali della collettività e che «la

---

<sup>262</sup> C. Iannello, *op. cit.*, pp. 132-149; F. Testella, *op. cit.*, pp. 111-115.

<sup>263</sup> F. Testella, *op. cit.* p. 111.

scarsità e la preziosità della risorsa idrica fossero gli elementi qualificanti della categoria dei c.d. beni “extra mercato”. La scarsità segna il limite alla disponibilità del bene; la preziosità ne indica la misura fruibile»<sup>264</sup>.

In conclusione, la proprietà pubblica rafforza il legame tra una comunità e il bene acqua, ponendosi a tutela dei diritti fondamentali dell’uomo. Ciò è confermato dalla Corte Costituzionale che ha precisato che l’acqua «è un bene primario della vita dell’uomo», nonché «un diritto fondamentale dell’uomo e delle generazioni future»<sup>265</sup>.

#### 2.4. *L’acqua come bene comune*

Dopo aver qualificato l’acqua come bene pubblico, non si può ignorare altresì il suo inquadramento nel novero dei beni comuni, ossia di quei beni di diffusa titolarità, le cui principali utilità soddisfano bisogni connessi all’esercizio dei diritti fondamentali, di cui Stato e/o altri enti pubblici territoriali sono meri custodi, dovendo unicamente vigilare sul corretto utilizzo delle risorse e curare la loro trasmissione alle generazioni future<sup>266</sup>.

L’espressione «beni comuni» in senso moderno è stata utilizzata per la prima volta da Massimo Severo Giannini<sup>267</sup>, il quale parte da una profonda insoddisfazione nei

---

<sup>264</sup> Cfr. A.M. Gambino, *Beni extra mercato*, Giuffrè, Milano, 2004. Secondo l’Autore tali caratteri giustificano l’idoneità di tali beni ad avere una disciplina uniforme e derogatoria rispetto al regime di circolazione ordinario. La derivazione di questi beni da risorse limitate (qui sta la loro scarsità), implica una loro importanza strategica tale da consigliare al legislatore di disegnare forme circolatorie che disattendono gli schemi tipici del libero mercato. E l’acqua, come bene universale, nella sua qualifica di “bene extra mercato”, contempla una vicenda giuridica speciale ed autonoma.

<sup>265</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 259 del 19 luglio 1996.

<sup>266</sup> Cfr. U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

<sup>267</sup> M. S. Giannini, *I beni pubblici. Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell’anno accademico 1962-63*, Bulzoni, Roma, 1963, p. 25. Nell’ambito di una ricostruzione assai innovativa per l’epoca, Giannini individua all’interno della proprietà pubblica collettiva i beni comuni, per poi rilevare come, mentre sui beni di proprietà collettiva demaniale siano possibili situazioni soggettive, queste non siano ammissibili sui beni di proprietà comune.

L’idea che alcune categorie di beni non possano essere ricondotte allo schema semplificatorio, accolto nella nostra Costituzione all’art. 42, della proprietà pubblica e della proprietà privata, era già stata affermata nel 1952 da Salvatore Pugliatti, il quale, nel rivisitare da civilista la concezione classica della proprietà, valorizza la proprietà collettiva che, all’epoca, appariva profondamente innovativa. Sul punto si veda S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera*, in Id., *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, Milano, 1954.

confronti della catalogazione dogmatica classica dei beni demaniali contenuta nell'art. 822 c.c, per giungere ad una riproposizione di modelli concreti, frutto della storia e dell'esperienza giuridica, che appaiono maggiormente rispondenti alla realtà. In quest'ottica i beni comuni rappresentano dunque dei beni appartenenti ad una collettività non definita che non possono essere oggetto di limitazioni né da parte del diritto privato né da parte del diritto pubblico, in quanto beni a disposizione di tutti.

Gli anni a cavallo tra i due millenni si caratterizzano per una decisa accelerazione ed una rilevante accentuazione dei fenomeni della liberalizzazione dei mercati e della privatizzazione dei beni pubblici a livello nazionale, europeo ed internazionale. A partire da quel periodo, l'«imperante globalizzazione ha omologato il pensiero economico e la crisi economica e finanziaria ha imposto ai legislatori di adeguare gli ordinamenti a criteri di economicità ed efficienza. Il profilo della distribuzione della ricchezza è stato così del tutto accantonato a vantaggio di un sempre maggior profitto»<sup>268</sup>. L'impatto di questa evoluzione sull'idea stessa di proprietà, ed in particolare sul rapporto tra proprietà pubblica e proprietà privata, è stato notevole, a tutto vantaggio della proprietà privata. In tale contesto, il concetto di bene comune è stato quindi riscoperto dalla dottrina giuridica, soprattutto civilistica, ed ha acquistato vitalità e nitidezza soprattutto a seguito della costituzione nel 2007 della c.d. “Commissione Rodotà”, presieduta, appunto, dal professore Stefano Rodotà, alla quale il Ministro della giustizia affidò con decreto del 21 giugno 2007 il compito di approfondire il tema dei beni comuni andando a riformare il Capo II del Titolo I del Libro III del codice civile, avente per oggetto la disciplina dei beni pubblici. La Commissione elaborò uno schema di legge delega<sup>269</sup> che autorizzava il Governo ad adottare un decreto legislativo che recepisce la nozione di bene comune, andando così ad aggiungersi alla categoria dei beni pubblici e dei beni privati. I beni comuni vengono identificati in quei beni

---

<sup>268</sup> F. Marinelli, voce *Beni comuni*, Enciclopedia del diritto, Annali vol. VII, Milano, 2014. Cfr. anche G. Arena, C. Iaione, *L'Italia dei beni comuni*, Carocci, Roma, 2012; A. Lucarelli, *Beni comuni: dalla teoria all'azione politica*, Dissensi, Lucca, 2011; P. Cacciari (a cura di), *La società dei beni comuni. Una rassegna*, Ediesse, Roma, 2010; A. Ciervo, *I beni comuni*, Ediesse, Roma, 2012; R. Petrella, R. Lembo (a cura di), *L'Italia che fa acqua. Documenti e lotte per l'acqua pubblica contro la mercificazione del bene comune*, Intra Moenia, Napoli, 2006.

<sup>269</sup> Commissione Rodotà per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007), Proposta di articolato, consultabile al sito [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

che «esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona»<sup>270</sup>. Essi devono quindi essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari dei beni comuni possono essere indistintamente persone giuridiche pubbliche o privati, ma in ogni caso ne deve essere garantita la fruizione collettiva. A titolo di esempio sono beni comuni, secondo lo schema di legge elaborato, i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive, le zone montane d'alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni, i lidi ed i tratti di costa dichiarati riserva ambientale, la fauna selvatica e la flora tutelata, i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate<sup>271</sup>. Viene, inoltre, dettata una disciplina che sostanzialmente consiste nella loro indisponibilità quando il proprietario sia un soggetto pubblico, che può soltanto darli in concessione temporanea limitata, e si afferma che la loro disciplina deve essere coordinata con quella degli usi civici<sup>272</sup>.

Il progetto della Commissione Rodotà, tuttavia, è stato successivamente abbandonato in quanto è stato sviluppato nel corso di una legislatura assai breve e molto accidentata.

Il dibattito sui beni comuni negli ultimi anni si è articolato anche con riferimento alla c.d. privatizzazione dell'acqua, prevista dal decreto Ronchi<sup>273</sup>: si tratta del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito con modificazioni nella l. 20 novembre 2009, n. 166, successivamente abrogato con il referendum del 12 e 13 giugno 2011. La vicenda che ruota attorno all'adozione di tale provvedimento e alla sua conseguente abrogazione consente di comprendere appieno le posizioni tra coloro che ritenevano di dover privatizzare l'acqua, affidandone la gestione a soggetti privati, e coloro che al contrario ritenevano che il bene acqua, essendo «comune» a tutti i

---

<sup>270</sup> *Ibidem*.

<sup>271</sup> Si tratta di beni che nella gran parte dei casi sono soggetti a rilevanti criticità, venendo utilizzati in modo irrazionale e spesso al di fuori delle regole dell'ordinamento. In altre parole sono i beni che maggiormente hanno bisogno di una protezione che ne permetta, al contempo, l'utilizzazione e la conservazione. Sul punto cfr. P. Cacciari, N. Carestato, D. Passeri (a cura di), *Viaggio nell'Italia dei beni comuni. Rassegna di gestioni condivise*, Marotta&Cafiero, Napoli, 2012.

<sup>272</sup> I lavori della Commissione furono consegnati al Ministro della giustizia in occasione di un Convegno tenutosi all'Accademia dei Lincei il 22 aprile 2008, ma se hanno avuto il grande merito di promuovere il dibattito scientifico sulla materia, non hanno peraltro prodotto iniziative legislative né statali né regionali.

Cfr. U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

<sup>273</sup> Il decreto prende il nome dall'allora Ministro per gli affari europei Andrea Ronchi.

cittadini, dovesse restare di proprietà pubblica. In realtà i fautori della privatizzazione negavano che si trattasse di una vera e propria liberalizzazione, in quanto si voleva liberalizzare il servizio idrico e non il bene acqua in sé, che restava pubblico. Tuttavia, come è stato sottolineato, «è risultato vincente l'argomento per cui trattandosi di acqua potabile, adatta al suo scopo soltanto nella misura in cui captata, purificata e distribuita, chi controlla il processo distributivo ("servizio" nell'idioma giuridico) in realtà determina l'accessibilità al bene e dunque è portatore della più centrale fra le prerogative proprietarie»<sup>274</sup>. Il che dimostra come la problematica in esame non si riferisca esclusivamente ai beni comuni in sé, ma soprattutto all'uso che se ne fa e dunque alla concreta e diffusa possibilità di accesso al bene stesso, che ne costituisce il profilo di maggiore rilevanza. Tale considerazione consente di approfondire l'aspetto del godimento, che nella tematica dei beni comuni assume grande rilievo. Il bene comune, infatti, ed a prescindere dalla sua articolazione all'interno del diritto pubblico o del diritto privato, è un bene che fornisce un'utilità ad una collettività diffusa, per cui la sua funzione viene meno qualora non sia ragionevolmente e diffusamente accessibile. Dunque, se il profilo del godimento collettivo e della correlativa conservazione dei beni comuni è essenziale, altrettanto fondamentale è la possibilità che tutti possano avere concreto accesso all'utilizzo del bene. Utilizzo che potrebbe essere limitato solo allo scopo di evitare che, attraverso un consumo "anomalo" del bene stesso, quest'ultimo perda la sua funzione naturale o comunque non possa continuare ad assolverla per il futuro. Negli ultimi anni, anche la giurisprudenza ha fornito un contributo alla questione attraverso un'interpretazione della categoria dei beni pubblici di particolare interesse. L'occasione è stata fornita da un contenzioso che riguardava i diritti di pesca nella laguna di Venezia e che vedeva contrapposti un'azienda che si occupava di attività ittica in una delle valli da pesca che costituiscono la parte meridionale della laguna, la Regione Veneto, il Ministero del Tesoro e quello delle infrastrutture. La Corte di Cassazione, con la sentenza a Sezioni Unite n. 3665 del 2011<sup>275</sup>, ha infatti stabilito con un articolato e diffuso

---

<sup>274</sup> Cfr. U. Mattei, *Proprietà (nuove forme di)*, Enciclopedia del diritto, Annali vol. V, Milano, 2012, p. 1122.

<sup>275</sup> Corte di Cassazione, Sez. Un., sentenza n. 3665 del 14 febbraio 2011, in *Il Foro Italiano*, Vol. I, 2012, p. 564.

ragionamento, volto a superare la concezione della demanialità come unica espressione del godimento collettivo<sup>276</sup>, che le valli da pesca della laguna di Venezia, a prescindere da disposizioni e provvedimenti di natura amministrativa, costituiscono beni comuni, anche in virtù della strumentalità alla realizzazione di valori costituzionali. Il principio è di sicuro interesse e si fonda soprattutto sull'argomento funzionale, nel senso che qualsiasi bene che abbia una funzione pubblica è pubblico, a prescindere dal titolo di appartenenza. In realtà la Cassazione utilizza questo argomento al fine di far rientrare tali beni nel demanio pubblico e quindi di gravare il soggetto che li amministra degli «oneri di una *governance* che renda effettive le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene»<sup>277</sup>. Ai fini del discorso che si sta svolgendo, dalle motivazioni della Cassazione può dedursi che la categoria dei beni comuni è ormai entrata nel diritto vivente, ricevendo così un importante riconoscimento. Aggiungere alle categorie classiche dei beni pubblici e dei beni privati quella dei beni comuni incide profondamente sull'intero ordinamento, perché permette di superare uno schema che, pur autorevolmente espresso nella Costituzione, era apparso assai limitante sin dal secondo dopoguerra.

In dottrina ci sono autori che censurano la teoria dei beni comuni, proponendo la riscoperta della categoria del demanio<sup>278</sup>. Essi affermano che la nozione giuridica di beni comuni (definita vaga e imprecisata, anche solo con riferimento ai beni che concretamente ne dovrebbero far parte) spiegherebbe – secondo i suoi fautori – non solo l'auspicabile effetto di rappresentare un valido argine alle privatizzazioni di tutti i beni considerati ad appartenenza collettiva (come ad esempio l'acqua), ma anche quello di consentire il superamento della dicotomia pubblico/privato, per andare, appunto, «oltre il recinto del pubblico»<sup>279</sup>. Infatti, tanto il privato quanto il pubblico vengono posti esattamente sullo stesso piano: entrambi sono considerati

---

<sup>276</sup> Recita la sentenza che «il solo aspetto della “demanialità” non appare esaustivo per individuare beni che, per loro intrinseca natura, o sono caratterizzati da un godimento collettivo o, indipendentemente dal titolo di proprietà pubblico o privato, risultano funzionali ad interessi della stessa collettività» (Cass., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665, cit.).

<sup>277</sup> F. Cortese, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 11, 2011, p. 1170.

<sup>278</sup> Sul punto si veda, tra le altre, le osservazioni di C. Iannello, *op. cit.*, pp. 150-185.

<sup>279</sup> R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte editore, Roma, 2012, p. 9.

causa dell'attuale stato di cose in cui a prevalere sono gli interessi economici su quelli sociali e collettivi. Per questo motivo il pubblico, inteso non solo come Stato ma più in generale come autorità pubblica di qualsiasi livello di governo, non rappresenterebbe un modello da difendere in quanto colpevole, al pari del mercato, dell'odierna deriva neoliberista e privatizzatrice.

Il movimento dei beni comuni non mira al recupero della centralità dello Stato e dell'autorità del pubblico poiché questo sarebbe un progetto «inattuale», «incongruo», «irrealizzabile»<sup>280</sup>. I suoi sostenitori, infatti, non ravvisano differenze sostanziali tra lo Stato e la moderna società per azioni, poiché entrambi sarebbero mossi dalla medesima logica proprietaria<sup>281</sup>.

I critici della teoria dei beni comuni ritengono che ciò che essa dia per scontato è che il modello civilistico della proprietà individuale rappresenti l'unica forma di appartenenza riconosciuta dal diritto positivo. Conseguentemente, il fenomeno dei beni pubblici non è letto come alternativo alla proprietà privata, sostanziandosi al contrario in una mera riproposizione dello schema civilistico, con la sola modifica soggettiva del titolare del medesimo diritto: proprietà pubblica e privata sarebbero dunque due facce della stessa medaglia, che si distinguerebbero fra loro soltanto con riferimento al titolare. I beni comuni, invece, garantirebbero l'immediata attuazione dei diritti fondamentali della persona umana proprio perché supererebbero lo «schema secondo il quale l'accesso ai beni esige sempre una mediazione proprietaria, pubblica o privata che sia»<sup>282</sup>. I beni comuni, insomma, sarebbero liberamente fruibili dai cittadini per la soddisfazione dei loro diritti fondamentali, a differenza di quelli pubblici, la cui fruizione sarebbe sempre mediata dallo Stato-proprietario. La dottrina che censura tale teoria intende recuperare la rilevanza e la peculiarità del fenomeno dei beni pubblici e del demanio. In particolare, si sostiene che in nessuna disposizione, né di rango costituzionale né di legge ordinaria o regolamentare si afferma che il fenomeno della proprietà pubblica (ossia dei beni pubblici e del demanio) rappresenti una mera variante della proprietà individuale, il cui tratto distintivo consisterebbe

---

<sup>280</sup> R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte editore, Roma, 2012, p. 10.

<sup>281</sup> Cfr. C. Iannello, *op. cit.*, p. 158; U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, cit., p. XII.

<sup>282</sup> S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 12.



semplicemente nella sua imputazione allo Stato o agli altri enti pubblici territoriali. Il diritto positivo, invece, sin dai tempi più risalenti, ha sempre manifestato in maniera evidente una considerazione diversa per il demanio, da un lato, e il patrimonio, dall'altro. L'ordinamento ravvisa una differenza strutturale e profonda tra il fenomeno del demanio (e dei beni pubblici) e quello della proprietà individuale, e questo lo si desume persino dal tenore letterale delle disposizioni che da circa un secolo e mezzo si occupano della materia. Già il codice civile del 1865 distingueva nettamente i beni demaniali da quelli patrimoniali. L'art. 426, infatti, disponeva che «i beni dello Stato si distinguono in demanio pubblico e beni patrimoniali». Il codice civile attuale, peraltro, non usa nemmeno la nozione di proprietà pubblica, ma si riferisce – ancora più chiaramente – ai beni «appartenenti» allo Stato e agli enti pubblici. Inoltre, la «proprietà pubblica», dal punto di vista giuridico, è fondata su uno statuto peculiare che contempla, innanzitutto, la riserva dei beni che ne sono oggetto alla “mano pubblica” e, conseguentemente, l'applicazione a tali beni di un particolare regime i cui tratti salienti sono rappresentati da inalienabilità, incommerciabilità e inusucapibilità. Pertanto, i beni, una volta riservati, non possono essere oggetto di appropriazione individuale. Il regime giuridico che ne segue mira a garantire nel tempo la loro inappropriabilità da parte di chiunque; il tutto a garanzia della loro più ampia accessibilità, ai sensi del dettato costituzionale (art. 42), che testualmente afferma che la proprietà (pubblica e privata, ma nel caso che qui interessa pubblica) deve essere accessibile a tutti. Dunque, la teoria dei beni comuni sarebbe sorta in base a una erronea interpretazione del significato del concetto di demanio, facendo assurgere la proprietà privata a paradigma di tutte le forme di appartenenza (anche di quelle pubbliche).

Al di là di considerare o meno la nozione di «beni comuni» come facente riferimento a una categoria giuridica della teoria dei beni, non si può negare che l'acqua per natura sia un bene «comune» in quanto di appartenenza collettiva, quindi non controllabile da parte di un singolo privato. L'acqua è un bene fondamentale per la vita, privo di confini ed elemento di condivisione sociale, in contrasto con la visione mercificata che prevale nel mondo occidentale e che viene considerata la causa dei numerosi conflitti che affliggono il pianeta. L'acqua è bene

«comune» in quanto è un dono gratuito della natura, ragione per cui è dovere della collettività mantenerlo pulito e in quantità adeguata; connette tutti gli esseri umani attraverso il suo ciclo e per questo motivo è doveroso assicurare che le azioni dell'uomo non provochino danni ad altre specie e ad altre persone; è una risorsa limitata e può esaurirsi se usata in maniera non sostenibile. Di conseguenza, nessuno ha il diritto di utilizzarla in eccesso, di sprecarla o di inquinare i sistemi di circolazione. In definitiva, l'acqua è una risorsa naturale insostituibile, intrinsecamente diversa da tutte le altre, e quindi non può essere trattata al pari di una merce<sup>283</sup>.

## 2.5. *La proprietà delle reti nel servizio idrico*

Esaminato il tema della proprietà del bene acqua, si reputa opportuno porre l'attenzione anche sul regime della proprietà della rete idrica. Pacificamente le infrastrutture idriche sono ascritte alla categoria dei beni demaniali accidentali dall'art. 143, comma 1, del Codice dell'Ambiente.

La disposizione risulta essere una novità affermando che gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, appartengono al demanio ai sensi degli artt. 822 e ss. del codice civile. Al riguardo, si osserva che, tra i beni indicati in precedenza, soltanto gli acquedotti risultavano compresi tra i beni appartenenti al demanio accidentale dello Stato in base all'art. 822, 2 comma, c.c., al demanio delle Province e dei Comuni, ai sensi dell'art. 824 c.c., e a quello delle Regioni. Gli altri beni (fognature, impianti di depurazione, altre infrastrutture o opere idriche), se di proprietà di enti pubblici territoriali, erano, invece, generalmente considerati appartenenti al patrimonio indisponibile, in quanto non rientranti nell'elenco tassativo dei beni demaniali di cui all'art. 822, e tuttavia destinati a un pubblico servizio<sup>284</sup>. L'art. 143 del Codice dell'Ambiente, da un lato, conferma l'appartenenza degli acquedotti al demanio accidentale, dall'altro lato,

<sup>283</sup> Cfr. V. Shiva, *Le guerre dell'acqua*, Feltrinelli, Milano, 2003.

<sup>284</sup> U. Pototschnig, E. Ferrari (a cura di), *op. cit.*, pp. 148-149.

attribuisce tale qualifica anche agli altri beni menzionati nella norma, purché di proprietà di enti pubblici.

L'appartenenza al demanio comporta l'applicazione del relativo regime, e, in particolare, l'inalienabilità se non nei modi e termini previsti dalla legge. Per quanto concerne, poi, l'individuazione dei singoli beni, l'acquedotto è stato definito – seppur dalle norme tecniche di attuazione della l. n. 319/1976, approvate con delibera interministeriale del 04/02/1977 – come «complesso degli impianti di attingimento, trattamento, trasporto e distribuzione di acque per uso potabile o per scopi multipli». Tale definizione risulta chiaramente collegata con quella del servizio idrico integrato, inteso come «insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue» (art. 141, 2 comma, del Codice dell'Ambiente). Il comma 2 dell'art. 143 riconosce anche all'ente di governo dell'ambito la tutela dei beni individuati al comma 1, sia attraverso i poteri di autotutela amministrativa, sia attraverso la tutela giudiziaria ordinaria.

A livello di legislazione generale in materia di servizi pubblici locali (tra i quali rientra il servizio idrico integrato), si menzioni in proposito l'articolo 21 del d.lgs. 201/2022 (*«Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica»*), che prevede l'individuazione da parte degli enti competenti all'organizzazione del servizio pubblico locale delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni necessarie per il servizio e ne disciplina la gestione. In particolare, in base a tale disposizione, gli enti competenti:

- devono, come già sottolineato, individuare le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione del servizio, individuazione che avviene in sede di affidamento della gestione del servizio o in sede di affidamento della gestione delle reti, se questa è separata dalla gestione del servizio (comma 1);
- non possono cedere la proprietà, fermi restando i vigenti regimi di proprietà, delle reti, degli impianti e delle dotazioni individuate che sono destinati alla gestione del servizio pubblico per tutto il periodo di utilizzabilità fisica del bene (comma 2);
- affidano la gestione di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali essenziali se separata dal servizio secondo le modalità previste dall'articolo 14, comma 1, lettere

a), b) e c), ossia tramite gara, affidamento a società miste o affidamento a società *in house* (comma 4).

L'art. 21 lascia quindi opportunamente discrezionalità alle amministrazioni locali nell'individuazione della rete, degli impianti e delle altre dotazioni rilevanti ai fini della gestione ed erogazione del servizio di interesse economico generale. Ciò che rileva è il rispetto dei connotati funzionali della rete come indicati nel decreto, segnatamente nel senso che non possono essere esclusi dalla "rete" quegli elementi che appaiono essenziali alla gestione del servizio.

Chiarito il tema della proprietà delle reti, occorre ora concentrarsi sulla loro gestione ai fini dell'erogazione del pubblico servizio e, specificamente, sulla possibilità di separazione tra gestione della rete e gestione del servizio da fornire avvalendosi della rete medesima. Al riguardo, il comma 3 dell'art. 21 prevede proprio la facoltà dell'ente locale competente di affidare la gestione delle reti separatamente dalla gestione del servizio erogato tramite la rete medesima. L'opzione dell'affidamento separato (gestione della rete e del servizio) vale tuttavia «fermo quanto stabilito dalle discipline di settore». Così, se la previgente disciplina di cui all'art. 113, comma 3, del Testo Unico degli enti locali (TUEL) demandava alle «discipline di settore» l'individuazione dei «casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione dei servizi pubblici locali di cui al comma 1 può essere separata da quella di erogazione degli stessi», la nuova norma di riferimento guarda alle normative di settore in ottica rovesciata rispetto alla precedente: la regola è oggi l'opzione per la gestione separata di rete e servizio, salvi i limiti in senso negativo previsti a livello di norme speciali. Per quanto riguarda la disciplina del servizio idrico, il modello non è quello della gestione separata di rete e servizio, bensì quello della gestione integrata. Infatti, il Codice dell'Ambiente stabilisce che gli enti locali sono obbligati a partecipare all'Ente di governo dell'ambito (EGATO) demandato all'organizzazione del servizio idrico integrato, nel rispetto di determinati principi, tra cui vi è quello di «unicità della gestione» (art. 147). Proprio tale disposizione è da tempo stata ritenuta dalla Corte costituzionale quale uno dei «chiari elementi normativi nel senso della [...] non separabilità» tra la gestione della rete idrica da quella di erogazione del servizio idrico, al pari delle disposizioni contenute negli «artt. 151, commi 2 e 4, e 153 del

d.lgs. n. 152 del 2006, [i quali] prevedono che il gestore del servizio idrico integrato debba gestire e curare la manutenzione (ordinaria e straordinaria) delle reti e quindi escludono che possa darsi una distinzione tra gestore della rete, tenuto alla sua manutenzione, ed erogatore del servizio, che da tale obbligatoria attività sia sollevato»<sup>285</sup>.

Di conseguenza, sebbene la disciplina settoriale del servizio idrico non preveda divieti espressi alla separazione tra gestione della rete e gestione del servizio, la presenza di un divieto implicito quale quello individuato dalla Corte costituzionale lascia propendere per la non applicabilità a tale settore del principio espresso al comma 3 dell'art. 21 del Testo Unico dei servizi pubblici locali.

Infine, il comma 5 dell'art. 21 individua un'importante opzione per gli enti locali, quella cioè di conferire la proprietà delle reti, degli impianti, e delle altre dotazioni patrimoniali a favore di «società a capitale interamente pubblico, che è incedibile», affinché queste ultime provvedano a metterle a disposizione dei gestori del servizio. Si tratta, all'evidenza, di una norma che consente il raggiungimento di economie di scala e di efficientamento delle gestioni, particolarmente rilevante nell'ottica di poter garantire una qualità elevata del servizio, in linea con i principi di cui all'art. 14 TFUE e, nel contempo, idonea ad assicurare ricadute positive anche sulla spesa pubblica. La disposizione in esame, ribadendo in sostanza quanto a suo tempo già previsto dall'art. 113 TUEL, risolve anche la questione relativa alla sopravvenuta abrogazione di tale ultima norma, su cui era intervenuta la Corte costituzionale nella sentenza n. 320/2011. Tale pronuncia, infatti, aveva tra l'altro confermato che, al fine di incidere sul regime giuridico della proprietà pubblica, è richiesta una legge dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. L'art. 21 consente, pertanto, agli enti locali di organizzare la configurazione delle reti, la loro gestione e l'erogazione dei relativi servizi in favore di società a capitale interamente pubblico, sempre col vincolo di incedibilità del capitale, ma anche degli *asset* componenti la rete.

La norma, tuttavia, esclude il conferimento a favore delle predette società «nei casi in cui [esso] sia vietato dalle normative di settore», il che è del resto coerente sia

---

<sup>285</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 307 del 20 novembre 2009, in Giurisprudenza costituzionale, n. 6, 2009, p. 4623.

con la riserva di legge prevista all'art. 822 c.c. per l'individuazione dei beni del demanio accidentale, sia con la pronuncia della Corte costituzionale n. 320/2011, che aveva appunto evidenziato come Regioni ed enti locali non possano disporre dei beni demaniali laddove non autorizzati dalla legge statale.

Viene al riguardo in rilievo il servizio idrico, oggetto di tale pronuncia della Corte costituzionale, in quanto la disciplina settoriale poc'anzi ricordata qualifica espressamente le infrastrutture idriche e relative attrezzature come beni demaniali inalienabili che, pertanto, sfuggono senz'altro all'ambito di applicazione del comma 5 dell'art. 21 del d.lgs. n. 201/2022.

### *3. Tutela delle acque dall'inquinamento e governo del territorio*

#### *3.1. La legge Merli e il d.lgs. n. 152/1999*

Per quanto concerne la materia della tutela delle acque dall'inquinamento, la legge 10 maggio 1976, n. 319, c.d. legge Merli, ha introdotto per la prima volta nell'ordinamento giuridico italiano il profilo della tutela qualitativa dell'acqua. In una società come quella italiana caratterizzata fino al primo dopoguerra da un uso limitato delle risorse idriche e da consumi contenuti, le sostanze di scarico potevano essere assorbite senza eccessivi danni all'ambiente. Negli anni a seguire, tuttavia, si svilupparono nuovi modelli di produzione e consumo causando il progressivo depauperamento delle risorse e ciò ha costituito lo stimolo verso l'emanazione del primo provvedimento nazionale in cui ha assunto rilievo centrale la protezione del bene ambiente. La legge Merli si poneva l'obiettivo principale di fornire una disciplina riguardo alle concentrazioni di sostanze chimiche presenti negli scarichi industriali e civili. I valori di concentrazione per determinati parametri, contenuti nelle tabelle allegate alla legge, costituivano i limiti di accettabilità a cui attenersi. Si stabiliva che tutti gli scarichi dovevano essere

autorizzati e veniva imposto il censimento di tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei ai fini della redazione del c.d. Piano generale di risanamento delle acque. La rilevazione concerneva, nello specifico, le caratteristiche idrologiche, fisiche, chimiche e biologiche ed il loro andamento nel tempo, nonchè tutti gli usi diretti o indiretti in atto: utilizzazioni o derivazioni o scarichi. Il provvedimento sulla tutela delle acque dall'inquinamento regolamentava le sorgenti puntuali d'inquinamento, ma non prendeva in considerazione l'inquinamento diffuso determinato, ad esempio, dall'agricoltura<sup>286</sup>. Inoltre, disciplinava, in caso di attività di scarico condotta senza autorizzazione o in caso di superamento dei limiti tabellari di concentrazione, un regime sanzionatorio di tipo penalistico che prevedeva per le violazioni più gravi anche l'arresto<sup>287</sup>. Si reputa necessario soffermarsi sul Piano generale di risanamento delle acque poc'anzi menzionato, oggetto della legge in esame, la cui redazione è prevista dagli artt. 2 lettera c), 4 lettera a) e 8. Tale strumento di pianificazione è stato introdotto nella normativa italiana per la prima volta proprio dalla legge 319/1976 ed è affine al Piano regolatore generale degli acquedotti, di cui alla legge 4 febbraio 1963, n. 129 («Piano regolatore generale degli acquedotti e delega al Governo ad emanare le relative norme di attuazione»)<sup>288</sup>.

---

<sup>286</sup> Cfr. F. Testella, *op. cit.*, pp. 78-79.

<sup>287</sup> Cfr. G. Molinari, *La disciplina giuridica del settore idrico*, in *Diritto.it*, 28/02/2001, consultabile al sito <https://www.diritto.it/la-disciplina-giuridica-del-settore-idrico/>.

<sup>288</sup> La legge n. 129 del 1963 disciplina in sei articoli il Piano regolatore generale degli acquedotti, predisposto dall'allora Ministero dei lavori pubblici per tutto il territorio dello Stato, sentite le Regioni a statuto speciale e ordinario (art. 1).

L'art. 2 specifica che «il piano deve: a) considerare le esigenze idriche di tutti gli agglomerati urbani e rurali, sulla base di adeguate dotazioni individuali, ragguagliate all'incremento demografico [...], tenendo conto del corrispondente sviluppo economico;

b) accertare la consistenza delle varie risorse idriche esistenti o, correlativamente, indicare quali gruppi di risorse idriche siano, in linea di massima, da attribuire a determinati gruppi di abitati in base al criterio della migliore rispondenza dei primi a soddisfare il rifornimento idrico dei secondi; c) determinare gli schemi sommari delle opere occorrenti per la costruzione di nuovi acquedotti o la integrazione e sistemazione di quelli esistenti, [...] e redigere un preventivo generale di spesa tenendo anche conto dei progetti delle opere già elaborati dai Comuni, dai Consorzi di comuni o da Enti pubblici che gestiscono acquedotti già esistenti o in via di costituzione per la costruzione e la gestione di acquedotti;

d) determinare gli schemi sommari delle opere occorrenti per il corretto e razionale smaltimento dei rifiuti liquidi;

e) armonizzare l'utilizzazione delle acque per il rifornimento idrico degli abitati con il programma per il coordinamento degli usi congiunti delle acque ai fini agricoli, industriali e per la navigazione».

Il Piano generale di risanamento delle acque viene redatto dallo Stato sulla base dei piani regionali di risanamento delle acque. L'art. 8 prevede che ciascuna regione, d'intesa con i comuni interessati, predispose ed invia al Comitato dei Ministri un piano regionale di risanamento delle acque, il quale deve contenere: a) la riorganizzazione delle strutture tecnico-amministrative periferiche preposte ai pubblici servizi di acquedotto, fognature e depurazione; b) la programmazione delle opere pubbliche attinenti ai suddetti servizi; c) la definizione dei criteri di attuazione, delle fasi temporali di intervento e dei relativi limiti intermedi di accettabilità per tutti i tipi di scarichi. Al fine della redazione del piano nazionale di risanamento le regioni si occupano della rilevazione dei dati necessari per il censimento dei corpi idrici presenti in tutto il territorio nazionale, da inviare al Comitato dei Ministri<sup>289</sup>.

Successivo alla legge Merli è stato il decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, recante «Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole». Tale provvedimento recepisce due direttive comunitarie in materia di acque ed ha assunto immediatamente un ruolo di primaria importanza in quanto, con l'abrogazione della legge 319/1976, si propone di riordinare la precedente normativa sulla tutela delle acque

---

Il progetto di piano è deliberato con decreto del Ministro per i lavori pubblici, di concerto coi Ministri per il bilancio per il tesoro, per l'agricoltura e foreste e per la sanità, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici e il Comitato interministeriale per la ricostruzione ed è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nel "Bollettino ufficiale" delle Regioni. I Comuni e gli Enti interessati possono presentare osservazioni sulle quali danno parere il Consiglio superiore dei lavori pubblici ed il Consiglio di Stato. Il piano viene infine approvato con decreto del Presidente della Repubblica (art. 3).

Al fine di consentire l'attuazione del piano, il Governo è delegato ad emanare norme aventi valore di legge ordinaria in conformità ai principi direttivi stabiliti dalla legge 129/1963.

<sup>289</sup> Legge n. 319 del 1976, art. 7.

Cfr. M. Di Fidio, *Tutela delle acque dall'inquinamento: Legge 10 maggio 1976, n. 319 (Legge Merli). Commento analitico, norme complementari e direttive comunitarie*, Pirola, Milano, 1976; R. Caccin, *La tutela delle acque dall'inquinamento: repertorio ragionato della legge Merli 10 maggio 1976, n. 319*, Maggioli, Rimini, 1990; N. Greco, F. Lazzaro, *La tutela delle acque dall'inquinamento: la Legge 10 maggio 1976, n. 319 illustrata con i lavori preparatori*, Giuffrè, Milano, 1977.



dall'inquinamento, coordinandola con quella riguardante la gestione delle risorse idriche, allo scopo di dar vita a un vero e proprio Testo Unico<sup>290</sup>.

Il decreto contiene sia norme rivolte esclusivamente alle pubbliche amministrazioni, sia norme indirizzate ai soggetti privati in termini di oneri e obblighi, in particolare in materia di usi delle acque e di scarichi. Negli allegati vengono precisati tutti i profili tecnici della nuova disciplina, quali la fissazione degli obiettivi di qualità ambientale, definendo lo stato ecologico e chimico dei corpi idrici; i criteri per il monitoraggio delle acque; i criteri per il rilevamento delle caratteristiche dei bacini idrografici e l'analisi dell'impatto esercitato dall'attività umana, al fine di consentire un archivio di tutti i dati rilevanti (elementi socio-economici, geografici, geologici, idrici, fisici, chimici e biologici); i contenuti dei piani di tutela delle acque; i limiti di emissione di tutti gli scarichi; e, infine, i criteri per l'individuazione delle aree sensibili. Il d.lgs. 152/1999 si definisce come legge generale le cui disposizioni, «per la loro natura riformatrice»<sup>291</sup>, costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., costituendo pertanto vincolo alla legislazione regionale. Alle Regioni viene attribuito uno spazio normativo abbastanza ampio, incentrato sulla potestà di adottare misure differenziate di tutela e gestione dei corpi idrici. La *ratio* del decreto è quella di tutelare l'ambiente e di conseguenza la salute umana, prevenendo l'inquinamento e risanando le acque già inquinate. Tale atto normativo assume anche una finalità ecologica, nel senso che intende assicurare la sostenibilità ambientale dell'impatto antropico, ad esempio fissando un carico massimo ammissibile di sostanze inquinanti nell'ambiente idrico (art. 28) e garantendo il minimo deflusso vitale dei corpi idrici (art. 22, comma 4). Inoltre, vengono ampliati gli originari obiettivi della tutela delle acque dall'inquinamento, attraverso la previsione di misure volte alla promozione della migliore tecnica disponibile a costo non eccessivo (art. 28, comma 2), cioè di «quelle tecnologie di utilizzo delle acque, riduzione dell'inquinamento, recupero delle acque reflue, che presentano al contempo caratteri di elevata efficienza ambientale e disponibilità sul

---

<sup>290</sup> Cfr. P. Dell'Anno, *La tutela delle acque dall'inquinamento: commento al D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, Maggioli, Rimini, 2000; F. Testella, *op.cit.*, pp. 79-80.

<sup>291</sup> Cfr. d.lgs. 152/1999, art. 1, comma 3.

mercato a costi sopportabili dalla categoria di imprese considerata»<sup>292</sup>. Quindi questo provvedimento mira a una politica di prevenzione, implicante l'adozione di misure di gestione razionale delle risorse naturali, la conversione del sistema produttivo verso scelte tecnologiche dotate di minore impatto ambientale e la promozione dello sviluppo sostenibile<sup>293</sup>. Tale normativa innova rispetto al sistema precedente perché collega i limiti di emissione a tutti gli scarichi con la fissazione di specifici obiettivi di qualità dei corpi idrici, che tengono conto del complesso dei fenomeni di inquinamento. Viene superata la contraddizione derivante dal fatto che in passato gli obiettivi di qualità erano contemplati soltanto in leggi settoriali (balneazione, potabilità ecc.) senza un esplicito raccordo con la legge sulla tutela generale dall'inquinamento, circostanza che rendeva impossibile adottare una metodologia unitaria di prevenzione e di risanamento. Il decreto, all'art. 2, definisce per la prima volta nell'ordinamento di settore la nozione giuridica di scarico, qualificandolo come «qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione». Essendo affermata l'irrelevanza della composizione più o meno inquinante delle acque o della loro previa sottoposizione a processi depurativi, si considera scarico, e dunque da autorizzare, anche l'immissione di acque non inquinanti. Sono esclusi dall'applicabilità della nozione generale di scarico i rilasci di acque previsti all'articolo 40, cioè i rilasci di acque da invasi a servizio di centrali idroelettriche o per l'approvvigionamento di acqua potabile. La definizione legislativa di scarico non contempla l'esistenza di una seconda tipologia di scarico, quello indiretto, come forma di immissione nell'ambiente idrico realizzata mediante mezzi diversi dalla condotta (ad esempio tramite autobotti).

Il sistema delineato prevede l'assoggettamento della derivazione per uso dell'acqua a regime concessorio, mentre gli scarichi sono sottoposti a uno speciale regime

---

<sup>292</sup> Cfr. P. Dell'Anno, *La tutela delle acque dall'inquinamento: commento al D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, p. 16.

<sup>293</sup> *Ibidem*. Cfr. anche F. Cervetti Spriano, C. Parodi, *La nuova tutela delle acque. Lettura sistematica e commento del D.lgs. 11 maggio 1999 n. 152, integrato nel complesso normativo e con la giurisprudenza: aggiornato con il D.lgs. 18 agosto 2000 n. 258*, Giuffrè, Milano, 2001.

autorizzatorio (con la sola eccezione degli scarichi di acque reflue domestiche), confermando nella sostanza i criteri introdotti dalla legge Merli. Alle Regioni è espressamente attribuita la potestà di disciplinare gli scarichi mediante procedimenti autorizzatori differenziati a seconda della tipologia degli scarichi<sup>294</sup>. Il provvedimento in esame contiene anche una serie di disposizioni di natura economica, volte a promuovere e a favorire, ovvero disincentivare, attività connesse con l'uso delle acque. Rileva menzionare la previsione della determinazione di una tariffa per la gestione del servizio idrico integrato, in sostituzione del canone fissato dalla legge 319/1976, mentre viene confermato il canone per la concessione di derivazione di acque, differenziato per tipologie di usi<sup>295</sup>. Una particolare attenzione è dedicata dal legislatore al monitoraggio dei corpi idrici ed al controllo sul conseguimento degli obiettivi di qualità. Tra le attività di monitoraggio di maggiore rilievo si citano quelle sullo stato di qualità dei corpi idrici, sulle caratteristiche dei bacini idrografici, sull'impatto dell'attività antropica. Accanto alle forme di controllo esercitate dall'autorità amministrativa, il decreto affida ai titolari degli scarichi la responsabilità di installare strumenti di controllo automatico (art. 52). In attuazione delle politiche comunitarie, il d.lgs. 152/1999 assegna un valore rilevante alla creazione di un sistema informativo, imperniato sulle Regioni. È così stabilito che le Regioni assicurino la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato di qualità delle acque e sugli altri dati raccolti, fornendoli all'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA), e da questo ente al Ministero dell'ambiente<sup>296</sup>.

Il decreto utilizza espressioni polivalenti per indicare il soggetto pubblico che rilascia le autorizzazioni agli scarichi, ne effettua il controllo, esercita le funzioni di vigilanza ambientale connesse, irroga le sanzioni amministrative. In alcuni casi la legge si riferisce alla «autorità competente al controllo» mentre in altri utilizza l'espressione più sintetica «autorità competente». Qualunque sia l'espressione

---

<sup>294</sup> Cfr. d.lgs. 152/1999, artt. 28, 31, 39, 45, 47.

<sup>295</sup> Sono anche previste misure nonché regole e tariffe agevolate per il riutilizzo di acque reflue da parte delle utenze industriali (artt. 26-27); al contrario, viene stabilita l'applicazione di una tariffa triplicata per usi diversi da quelli destinati al consumo umano (art. 23, comma 3).

<sup>296</sup> Cfr. d.lgs. 152/1999, art. 3, comma 7.

utilizzata, la competenza al controllo è assegnata dal legislatore statale allo Stato, alle Regioni, alle Province e ai Comuni, nell'ambito delle rispettive funzioni.

Per quanto concerne l'aspetto della pianificazione, va sottolineata la funzione espressamente assegnata al c.d. Piano di tutela delle acque, quale strumento conoscitivo dello stato e delle cause dell'inquinamento ambientale che prevede misure di prevenzione, tutela e risanamento. Il Piano presenta una funzione prescrittiva in quanto contiene «non solo direttive vincolanti per i soggetti pubblici, ma anche ordini conformativi degli usi idrici e delle modalità di scarico, nonché vincoli immediatamente efficaci nei confronti dei soggetti privati»<sup>297</sup>. Il Piano di tutela delle acque è disciplinato all'interno del Titolo IV del d.lgs. 152/1999, dedicato agli «Strumenti di tutela», e in particolare all'art. 44. Il comma 1 afferma che il piano di tutela delle acque «costituisce un piano stralcio di settore del piano di bacino». Le Regioni, sentite le province, hanno il compito di adottare tale piano e di trasmetterlo alle competenti autorità di bacino, le quali esprimono un parere vincolante, a cui segue l'approvazione definitiva da parte delle Regioni. Il Piano di tutela delle acque presenta un contenuto più ampio rispetto al piano regionale di risanamento delle acque previsto dalla legge 319/1976<sup>298</sup>. Per questo motivo, oltre ad assolvere una essenziale funzione ricognitiva e conoscitiva della situazione esistente, esso adotta le misure necessarie per la protezione e gestione dei corpi idrici ricadenti nella propria competenza territoriale (art. 15, comma 7) e recepisce i programmi di miglioramento dell'ambiente idrico (art. 6, comma 3).

Infine, occorre ancora soffermarsi sulla definizione che il provvedimento in esame fornisce del concetto di inquinamento, qualificato come «lo scarico effettuato direttamente o indirettamente dall'uomo nell'ambiente idrico di sostanze o di

---

<sup>297</sup> P. Dell'Anno, *La tutela delle acque dall'inquinamento: commento al D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, p. 42.

<sup>298</sup> Il contenuto del Piano di tutela delle acque è disciplinato dai commi 3 e 4 dell'art. 44 del d.lgs. 152/1999. In particolare, il comma 3 stabilisce che «il piano di tutela contiene oltre agli interventi volti a garantire il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di cui al presente decreto, le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico». E ancora, il comma 4 prevede che il piano di tutela contiene: «a) i risultati dell'attività conoscitiva; b) l'individuazione degli obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione; c) l'elenco dei corpi idrici a specifica destinazione e delle aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento; d) le misure di tutela qualitative e quantitative tra loro integrate e coordinate per bacino idrografico; e) l'indicazione della cadenza temporale degli interventi e delle relative priorità; f) il programma di verifica dell'efficacia degli interventi previsti; g) gli interventi di bonifica dei corpi idrici».

energia le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse viventi e al sistema ecologico idrico, compromettere le attrattive o ostacolare altri usi legittimi delle acque»<sup>299</sup>. Si tratta di una nozione innovativa perché afferma il principio in base al quale non tutte le forme di inquinamento assumono rilevanza di illecito, ma solo quegli eventi che pongono in pericolo la salute umana o provocano danno all'ambiente idrico. L'attuazione del principio è affidata alla imposizione di limiti di emissione sugli scarichi, la cui osservanza esclude di per sé l'illiceità (ove gli scarichi risultino autorizzati).

### *3.2. La tutela delle acque nel Codice dell'Ambiente*

Il Codice dell'Ambiente è intervenuto successivamente abrogando il d.lgs. 152 del 1999 al fine di disciplinare in modo unitario tutti gli aspetti connessi alla tutela delle acque, recependo nell'ordinamento nazionale la direttiva 2000/60/CE (c.d. «direttiva quadro sulle acque»). L'articolo 73<sup>300</sup>, ossia la disposizione di apertura della Sezione Seconda del decreto, rubricato «Finalità», è inserito, insieme ai successivi artt. 74 e 75, nell'ambito di un Titolo dedicato alla definizione dei «Principi generali e delle competenze». La norma individua gli obiettivi perseguiti dal legislatore in materia di tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee dall'inquinamento, precisando che «le disposizioni di cui alla presente sezione definiscono la disciplina generale per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee». Il primo comma della disposizione elenca analiticamente, dalla lettera a) alla lettera f), le finalità perseguite dal legislatore in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, quali la prevenzione, la riduzione dell'inquinamento e il risanamento delle acque inquinate; il miglioramento dello stato delle acque; l'individuazione di adeguate misure a protezione delle acque destinate a particolari usi; il perseguimento di usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, con priorità per quelle potabili; la conservazione della capacità naturale di autodepurazione dei

---

<sup>299</sup> D.lgs. 152/1999, art. 2, lettera z).

<sup>300</sup> La disposizione, a tutt'oggi vigente nella sua originaria formulazione, in sostanza, riprende, senza particolari innovazioni, il previgente disposto normativo di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 152/1999.

corpi idrici, nonché la capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate. Rispetto alla previgente normativa di cui al d.lgs. n. 152/1999, sono individuate quali nuove ed ulteriori finalità quelle definite alle lettere e) e f). La lettera e) individua l'obiettivo di mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità contribuendo quindi a garantire una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità per un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo, a ridurre in modo significativo l'inquinamento delle acque sotterranee, a proteggere le acque territoriali e marine e a realizzare gli obiettivi degli accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l'inquinamento dell'ambiente marino. Da ultimo, la lettera f) definisce la finalità di impedire un ulteriore deterioramento, proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico. L'ampliamento delle finalità in questione costituisce una necessaria conseguenza del raccordo tra le tre Sezioni di cui si compone la Parte Terza del codice, dedicata, oltre alla tutela delle acque dall'inquinamento, alla difesa del suolo e lotta alla desertificazione e alla gestione delle risorse idriche. I tre profili di disciplina, cui corrispondono le tre richiamate sezioni, incidono, infatti, in via congiunta sul tema della tutela delle acque<sup>301</sup>.

Il comma 2 dell'articolo in esame definisce poi gli strumenti per il perseguimento delle finalità elencate al comma 1. Nella specie, si tratta dell'individuazione di obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione dei corpi idrici; della tutela integrata degli aspetti qualitativi e quantitativi nell'ambito di ciascun distretto idrografico ed un adeguato sistema di controlli e di sanzioni; del rispetto dei valori limite agli scarichi fissati dallo Stato, nonché della definizione di valori limite in relazione agli obiettivi di qualità del corpo recettore<sup>302</sup>; dell'adeguamento dei sistemi di fognatura, collettamento e depurazione degli scarichi idrici, nell'ambito del servizio idrico integrato; dell'individuazione di misure per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento nelle zone vulnerabili e nelle aree sensibili; dell'individuazione di misure tese alla conservazione, al risparmio, al

---

<sup>301</sup> Cfr. R. Leonardi, *op. cit.*

<sup>302</sup> Il corpo recettore dello scarico è il sistema idraulico che riceve il refluo trattato. Esso si identifica nella rete fognaria, nelle acque superficiali o nel suolo.

riutilizzo ed al riciclo delle risorse idriche; dell'adozione di misure per la graduale riduzione degli scarichi delle emissioni e di ogni altra fonte di inquinamento diffuso contenente sostanze pericolose o per la graduale eliminazione degli stessi allorché contenenti sostanze pericolose prioritarie; e, infine, dell'adozione delle misure volte al controllo degli scarichi e delle emissioni nelle acque superficiali secondo un approccio combinato<sup>303</sup>. Gli strumenti di cui al comma 2 non definiscono in concreto le misure adottabili, alla cui individuazione, pertanto, provvede l'amministrazione nel rispetto dei principi di cui al comma 1.

A seguire, l'art. 74 del Codice delinea le definizioni rilevanti in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, per lo più mutuata dalla normativa comunitaria, di cui alla direttiva 2000/60/CE, con le quali il legislatore intende escludere il rischio di incertezze applicative. Tra le varie definizioni<sup>304</sup> si segnala la nozione di

---

<sup>303</sup> La Corte Costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della norma in commento, con la sentenza n. 233/2009. La pronuncia ha statuito che non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 2, proposta, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Calabria. L'elencazione, da parte della norma censurata, degli strumenti volti a realizzare il raggiungimento degli obiettivi per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee, non viola infatti le prerogative regionali nella materia concorrente del «governo del territorio» né il principio di leale collaborazione per mancata previsione dell'intesa con i rappresentanti delle Regioni. La previsione degli strumenti di cui al comma 2 è formulata, infatti, a livello generale-organizzativo, al fine di assicurare *standards* omogenei sul territorio nazionale, circa le modalità di conseguimento degli obiettivi. Inoltre, la tutela dell'ambiente, essendo una «materia trasversale», implica che lo Stato non sia vincolato a stabilire solo norme di principio quando sussista la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire nell'esercizio delle loro competenze in tema di governo del territorio.

<sup>304</sup> Si citano alcune definizioni rilevanti per quanto riguarda la materia delle acque, contenute nell'art. 74 (*Definizioni*): *f) acque dolci: le acque che si presentano in natura con una concentrazione di sali tale da essere considerate appropriate per l'estrazione e il trattamento al fine di produrre acqua potabile;*  
*i-bis) acque affinate: oltre alle acque reflue urbane di cui all'articolo 3, punto 4), del regolamento (UE) 2020/741 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2020, le acque reflue domestiche e industriali trattate conformemente all'allegato 5 alla parte terza del presente decreto e sottoposte a ulteriore trattamento in un impianto di affinamento, compatibilmente con la normativa euorunitaria;*  
*q) ente di governo dell'ambito: la forma di cooperazione tra comuni e province per l'organizzazione del servizio idrico integrato;*  
*r) gestore del servizio idrico integrato: il soggetto che gestisce il servizio idrico integrato in un ambito territoriale ottimale ovvero il gestore esistente del servizio pubblico soltanto fino alla piena operatività del servizio idrico integrato;*  
*cc) inquinamento: l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze o di calore nell'aria, nell'acqua o nel terreno che possono nuocere alla salute umana o alla qualità degli ecosistemi acquatici o degli ecosistemi terrestri che dipendono direttamente da ecosistemi acquatici, perturbando, deturpando o deteriorando i valori ricreativi o altri legittimi usi dell'ambiente;*  
*dd) "rete fognaria": un sistema di condotte per la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane;*

«scarico», che si qualifica come «qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione». In altri termini, affinché possa configurarsi uno «scarico» è necessario un collegamento, senza interruzione, tra l'impianto di produzione e il corpo ricettore. Altre nozioni di particolare rilievo per la materia della tutela delle acque dall'inquinamento si individuano nelle diverse tipologie di acque reflue, quali le acque reflue domestiche, industriali, urbane e meteoriche di dilavamento. In particolare, con acque reflue domestiche si intendono «le acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche»; sono, invece, acque reflue industriali «le acque reflue scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento»; sono acque reflue urbane «le acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato»<sup>305</sup>. La

---

*ee) fognatura separata: la rete fognaria costituita da due canalizzazioni, la prima delle quali adibita alla raccolta ed al convogliamento delle sole acque meteoriche di dilavamento, e dotata o meno di dispositivi per la raccolta e la separazione delle acque di prima pioggia, e la seconda adibita alla raccolta ed al convogliamento delle acque reflue urbane unitamente alle eventuali acque di prima pioggia;*

*gg) acque di scarico: tutte le acque reflue provenienti da uno scarico;*

*oo) valore limite di emissione: limite di accettabilità di una sostanza inquinante contenuta in uno scarico, misurata in concentrazione, oppure in massa per unità di prodotto o di materia prima lavorata, o in massa per unità di tempo. I valori limite di emissione possono essere fissati anche per determinati gruppi, famiglie o categorie di sostanze. I valori limite di emissione delle sostanze si applicano di norma nel punto di fuoriuscita delle emissioni dall'impianto, senza tener conto dell'eventuale diluizione; l'effetto di una stazione di depurazione di acque reflue può essere preso in considerazione nella determinazione dei valori limite di emissione dell'impianto, a condizione di garantire un livello equivalente di protezione dell'ambiente nel suo insieme e di non portare carichi inquinanti maggiori nell'ambiente;*

*hh) immissione diretta nelle acque sotterranee: l'immissione di inquinanti nelle acque sotterranee senza infiltrazione attraverso il suolo o il sottosuolo;*

*ii) obiettivi ambientali: gli obiettivi fissati dal titolo II della parte terza del presente decreto;*

*ll) standard di qualità ambientale, denominati anche "SQA": la concentrazione di un particolare inquinante o gruppo di inquinanti nelle acque, nei sedimenti e nel biota che non deve essere superata per tutelare la salute umana e l'ambiente.*

<sup>305</sup> La giurisprudenza amministrativa ha precisato che nella nozione di acque reflue urbane, di cui alla lett. i) dell'art. 74, rientrano anche i reflui misti, cioè caratterizzati dal miscuglio tra acque reflue domestiche, acque reflue industriali e acque meteoriche, fermo restando che, per potersi



definizione di acque reflue industriali, nella lotta all'inquinamento delle acque, desta maggiori criticità, in particolar modo in relazione ai profili di differenziazione rispetto alle nozioni di reflui domestici e acque meteoriche di dilavamento. Il discrimine tra reflui domestici e reflui industriali, nella formulazione del Codice, va individuato nella mera provenienza del reflu, indipendentemente dalle relative caratteristiche qualitative. Da ultimo, si segnala la nozione di «agglomerato», di assoluto rilievo ai fini della tutela qualitativa delle acque dal fenomeno dell'inquinamento. Con il termine «agglomerato» si intende «l'area in cui la popolazione o le attività economiche sono concentrate in misura tale da rendere ammissibile, sia tecnicamente che economicamente in rapporto anche ai benefici ambientali conseguibili, la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane verso un sistema di trattamento o verso un punto di recapito finale». Gli «agglomerati» con un numero di «abitanti equivalenti» (in riferimento al carico organico biodegradabile) superiore a duemila devono dotarsi di rete fognaria<sup>306</sup>.

Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento viene regolato dall'art. 75 del d.lgs. 152/2006. In particolare, il comma 1 prevede che le competenze spettanti, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), in via esclusiva allo Stato, sono esercitate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare<sup>307</sup>, fatte salve le competenze in materia igienico-sanitaria spettanti al Ministro della salute. Diversamente, alle Regioni e agli Enti locali spettano le funzioni e i compiti rientranti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali. Ne discende un ruolo di assoluta centralità del Ministero dell'ambiente nella materia in questione, cui competono attività, tra le altre, di fissazione dei valori limiti di emissione delle sostanze e degli agenti inquinanti e degli obiettivi minimi di qualità dei corpi idrici, nonché l'elaborazione delle informazioni e dei dati conoscitivi raccolti dalle pubbliche amministrazioni. Alle Regioni, per converso, sono

---

parlare di acque urbane, le stesse devono essere composte in prevalenza da acque domestiche e solo in minore percentuale da acque industriali. Cfr., sul punto, T.A.R. Cagliari, Sez. I, sentenza n. 946/2016.

<sup>306</sup> D.lgs. 152/2006, art. 100, comma 1.

<sup>307</sup> Oggi denominato Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE).

attribuite, in via residuale, tutte le funzioni non espressamente devolute alla competenza statale.

Il comma 2, dell'art. 75, disciplina i poteri sostitutivi esercitabili dallo Stato in ipotesi di inattività delle Regioni e degli enti locali. Nella specie, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, pericolo di grave pregiudizio alla salute o all'ambiente oppure inottemperanza ad obblighi di informazione, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere, decorso inutilmente il quale il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva. I poteri sostitutivi, il cui esercizio deve essere improntato a una logica di leale cooperazione, trovano la propria *ratio* giustificatrice nell'esigenza di evitare il verificarsi di gravi pregiudizi per l'ambiente a causa dell'inerzia altrui.

L'art. 75, al comma 5, attribuisce un'importante funzione alle Regioni volta ad assicurare la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato di qualità delle acque. Le Regioni sono, infatti, tenute a trasmettere al Dipartimento tutela delle acque interne e marine dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) i dati conoscitivi e le informazioni relative all'attuazione degli obiettivi individuati nella Parte Terza del Codice, nonché quelli prescritti dalla disciplina comunitaria. L'ISPRA elabora a livello nazionale, nell'ambito del Sistema informativo nazionale dell'ambiente (SINA), le informazioni ricevute e le trasmette ai Ministeri interessati e al Ministero dell'ambiente anche per l'invio alla Commissione europea. Il successivo comma 6 ricalca l'art. 14 della Direttiva 2000/60/CE, contemplando, in capo alle Regioni, l'obbligo di garantire l'attiva partecipazione di tutte le parti interessate all'attuazione delle disposizioni di cui alla Parte Terza del Codice dell'Ambiente, con particolare riferimento alle attività di elaborazione, revisione e aggiornamento dei piani di tutela delle acque.

Al fine della tutela e del risanamento delle acque superficiali e sotterranee, il d.lgs. 152/2006 individua gli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici significativi e gli obiettivi di qualità per specifica destinazione per i corpi idrici di

cui all'art. 78, da garantire su tutto il territorio nazionale<sup>308</sup>. Tali obiettivi devono essere perseguiti attraverso strumenti di tutela quantitativa e di tutela qualitativa. In particolare, la tutela quantitativa delle acque mira al raggiungimento o mantenimento di obiettivi di qualità per i corpi idrici e si attua mediante una serie di strumenti di pianificazione delle utilizzazioni delle acque, quali la pianificazione del bilancio idrico, le concessioni e autorizzazioni all'uso delle acque superficiali e al prelievo delle acque sotterranee, il risparmio idrico e il riutilizzo-riciclo delle acque reflue. La tutela qualitativa delle acque mira al miglioramento della qualità fisica, chimica o microbiologica delle acque superficiali e sotterranee, eliminando o comunque riducendo i fenomeni di contaminazione e si attua, in via principale, mediante la disciplina degli scarichi<sup>309</sup>. La normativa in esame recepisce l'art. 4 della direttiva 2000/60/CE che definisce gli obiettivi ambientali che gli Stati sono tenuti a raggiungere in funzione di tutela e di risanamento delle acque superficiali, sotterranee e di quelle poste all'interno di aree naturali protette<sup>310</sup>. Le definizioni di «obiettivo di qualità ambientale» e di «obiettivo di qualità per specifica destinazione» sono contenute nell'art. 76 del Codice. Nello specifico, ai sensi del comma 2, l'obiettivo di qualità ambientale viene definito come «la capacità dei corpi idrici di mantenere i processi naturali di autodepurazione e di supportare comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate». Ai sensi del successivo comma 3, l'obiettivo di qualità per specifica destinazione «individua lo stato dei corpi idrici idoneo a una particolare utilizzazione da parte dell'uomo, alla vita dei pesci e dei molluschi». Per completezza, va definito altresì il concetto di «corpo idrico significativo». La definizione si rinviene nell'Allegato 1 alla Parte Terza del decreto, dedicato al «monitoraggio e classificazione delle acque in funzione degli obiettivi di qualità ambientale», in base al quale sono corpi idrici significativi «quelli che le autorità competenti individuano sulla base delle indicazioni contenute nel presente allegato e che conseguentemente vanno monitorati e classificati a fini del raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale». Ne discende, quindi, un concetto mutevole nel tempo, essendo devoluta la

---

<sup>308</sup> Cfr. d.lgs. 152/2006, art. 76, comma 1.

<sup>309</sup> Cfr. R. Leonardi, *op. cit.*

<sup>310</sup> Cfr., sul punto, la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (oggi dell'Unione Europea) resa nella causa C 32/05, del 30 novembre 2006.

qualificazione in termini di significatività alla pubblica amministrazione competente, in favore della quale residua un margine di discrezionalità, nell'ambito dei criteri generali individuati nell'Allegato 1<sup>311</sup>.

L'art. 76, comma 4, individua lo strumento giuridico per la definizione delle misure di tutela necessarie per il perseguimento degli obiettivi di qualità ambientale nel Piano regionale di tutela delle acque, disciplinato nello specifico all'art. 121. Il Piano viene adottato per conseguire: a) il mantenimento o raggiungimento – per i corpi idrici significativi superficiali e sotterranei – dell'obiettivo di qualità ambientale corrispondente allo stato di «buono»; b) il mantenimento, ove esistente, dello stato di qualità ambientale «elevato»; c) il mantenimento o raggiungimento per i corpi idrici a specifica destinazione degli obiettivi di qualità di cui all'Allegato 2.

Il comma 6 dello stesso articolo prevede che, nell'ipotesi in cui per un corpo idrico siano designati obiettivi di qualità ambientale e obiettivi per specifica destinazione che prevedano valori limite diversi, si debba provvedere al coordinamento dei suddetti obiettivi proprio attraverso il Piano di tutela delle acque.

Il comma 7, infine, costituisce una norma di chiusura del sistema, attribuendo un importante ruolo alle Regioni in materia di definizione degli obiettivi di qualità. In particolare, attribuisce alle Regioni il potere di definire obiettivi di qualità ambientale più elevati rispetto a quelli stabiliti dal legislatore nazionale e di individuare ulteriori destinazioni dei corpi idrici e relativi obiettivi di qualità, anche in funzione delle peculiarità locali che contraddistinguono un determinato territorio. Il disposto in questione risulta perfettamente in linea con il principio ormai consolidato in dottrina e giurisprudenza secondo il quale lo Stato, nell'esercizio delle proprie competenze in via esclusiva, definisce i livelli di tutela minimi, derogabili *in melius* dalle Regioni<sup>312</sup>.

Il successivo art. 77, rubricato «Individuazione e perseguimento dell'obiettivo di qualità ambientale», definisce le modalità e le tempistiche per il perseguimento

---

<sup>311</sup> I corpi idrici significativi si distinguono poi in corpi idrici superficiali (corsi d'acqua superficiali, laghi, acque marine costiere, acque di transizione, corpi idrici superficiali e corpi idrici fortemente modificati) e sotterranei (acque sotterranee).

<sup>312</sup> In questo senso, si vedano, Corte cost., sentenza n. 104/2008; Corte cost., sentenza n. 12/2009; Corte cost., sentenza n. 67/2010.

degli obiettivi di qualità ambientale dei corpi idrici. La norma attribuisce alle Regioni la funzione di individuazione del grado di qualità («elevato», «buono», «sufficiente») di ciascun corpo idrico significativo, e, conseguentemente, di definizione e adozione delle misure necessarie al raggiungimento e mantenimento degli obiettivi di qualità ambientale fissati ai sensi dell'art. 76, comma 4<sup>313</sup>. Fondamentale rilievo assume il comma 7, che prevede la possibilità per le regioni di stabilire obiettivi di qualità meno rigorosi rispetto a quelli previsti dall'art. 76, comma 4, qualora non sia possibile o sia eccessivamente oneroso il loro perseguimento. Tale potere è soggetto a stringenti condizioni in quanto si deve trattare dell'*extrema ratio*, nel senso che la situazione ambientale e socio-economica locale deve essere tale da non consentire opzioni migliori.

Ai fini della identificazione del buono stato chimico dei corpi idrici superficiali si applicano, secondo le modalità disciplinate dall'art. 78 del Codice dell'Ambiente<sup>314</sup>, gli Standard di Qualità Ambientale, denominati "SQA".

In particolare, le Regioni applicano gli SQA per le sostanze del c.d. elenco di priorità. Le sostanze all'interno di questo elenco, che devono essere analizzate e verificate, sono suddivise in: sostanze prioritarie, sostanze pericolose prioritarie e rimanenti sostanze. Per la verifica degli *standards* di qualità ambientale previsti è necessario un approfondimento tecnico, da effettuare anche attraverso l'eventuale ausilio di tecnici specializzati, indispensabile per consentire alla Regione o alla Provincia Autonoma di procedere con l'emanazione del provvedimento di identificazione dello stato chimico dei corpi idrici superficiali. All'esito dell'analisi

---

<sup>313</sup> Le classi di qualità definite per i corpi idrici sono le seguenti: *stato elevato*, ove non si riscontri nessuna alterazione antropica, o si riscontrino alterazioni antropiche poco rilevanti, dei valori degli elementi di qualità fisico-chimica e idromorfologica del tipo di corpo idrico superficiale rispetto a quelli di norma associati a tale tipo inalterato;

*stato buono*, ove i valori degli elementi di qualità biologica del tipo di corpo idrico superficiale presentano livelli poco elevati di distorsione dovuti all'attività umana, ma si discostano solo lievemente da quelli di norma associati al tipo di corpo idrico superficiale inalterato;

*stato sufficiente*, nel caso in cui i valori degli elementi di qualità biologica del tipo di corpo idrico superficiale si discostano moderatamente da quelli di norma associati al tipo di corpo idrico superficiale inalterato.

<sup>314</sup> L'art. 78 è stato sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. b), del d.lgs. 10 dicembre 2010, n. 219, di recepimento della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, che stabilisce, conformemente alla direttiva 2000/60/CE, specifiche tecniche per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato delle acque. Successivamente, l'art. 78 è stato ulteriormente modificato dall'art. 1, comma 1, lett. d), del d.lgs. 13 ottobre 2015, n. 172.

in questione si adottano le opportune misure di tutela nell'ambito del c.d. Piano di Gestione<sup>315</sup>.

L'art. 78-quinquies, in materia di metodi di analisi per le acque superficiali e sotterranee, attribuisce un fondamentale ruolo in favore dell'ISPRA, che è tenuto ad assicurare che i metodi di analisi utilizzati dalle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA) e dalle agenzie provinciali per la protezione dell'ambiente (APPA), ai fini del programma di monitoraggio chimico svolto ai sensi dell'Allegato 1 alla Parte Terza, siano convalidati e documentati. Tale normativa, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo in esame, si applica per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato tanto dei corpi idrici superficiali quanto dei corpi idrici sotterranei.

---

<sup>315</sup> Il Piano di Gestione rappresenta un'articolazione interna del Piano di Bacino distrettuale e ne costituisce pertanto uno stralcio. Le Autorità di Bacino, ai fini della predisposizione dei Piani di Gestione, devono garantire la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali competenti nello specifico settore.

Il Piano di Gestione è composto dai seguenti elementi: descrizione generale delle caratteristiche del Distretto idrografico; sintesi delle pressioni e degli impatti significativi esercitati dalle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee; specificazione e rappresentazione cartografica delle aree protette; mappa delle reti di monitoraggio e rappresentazione cartografica dei risultati dei programmi di monitoraggio effettuati a norma di dette disposizioni per verificare lo stato delle acque superficiali (stato ecologico e chimico), delle acque sotterranee (stato chimico e quantitativo) e delle aree protette; elenco degli obiettivi ambientali fissati per acque superficiali, acque sotterranee e aree protette; sintesi dell'analisi economica sull'utilizzo idrico; sintesi del programma o programmi di misure adottati, compresi i conseguenti modi in cui realizzare gli obiettivi; repertorio di eventuali programmi o Piani di Gestione più dettagliati adottati per il Distretto idrografico e relativi a determinati sottobacini, settori, tematiche o tipi di acque, corredato di una sintesi del contenuto; sintesi delle misure adottate in materia di informazione e consultazione pubblica, con relativi risultati e eventuali conseguenti modifiche del Piano; elenco delle Autorità competenti all'interno di ciascun Distretto; referenti e procedure per ottenere la documentazione e le informazioni di base, in particolare dettagli sulle misure di controllo adottate e sugli effettivi dati del monitoraggio raccolti.

Nei successivi aggiornamenti del Piano, dovranno essere inserite altresì: una sintesi di eventuali modifiche o aggiornamenti alla versione precedente del Piano di Gestione, compresa una sintesi delle revisioni da effettuare; la valutazione dei progressi registrati per il raggiungimento degli obiettivi ambientali, con rappresentazione cartografica dei risultati del monitoraggio relativi al periodo coperto dal Piano precedente, e motivazione per l'eventuale mancato raggiungimento degli stessi; la sintesi e l'illustrazione delle misure previste nella versione precedente del Piano di Gestione e non realizzate; la sintesi di eventuali misure supplementari temporanee adottate, successivamente alla pubblicazione della versione precedente del Piano di Gestione del bacino idrografico. L'aggiornamento del Piano di Gestione è disciplinato dall'art. 78-nonies del Codice dell'Ambiente, ai sensi del quale le Regioni e le Province Autonome, avvalendosi delle Agenzie regionali per l'ambiente, dovranno fornire le opportune informazioni elencate nello stesso articolo.

Le Autorità di bacino mettono a disposizione su un sito accessibile elettronicamente al pubblico, i Piani di Gestione dei bacini idrografici aggiornati contenenti i risultati e l'impatto delle misure adottate per prevenire l'inquinamento chimico delle acque superficiali e la relazione provvisoria sui progressi realizzati nell'attuazione del programma di misure. Tali informazioni sono pubblicate e rese accessibili al pubblico sul sito istituzionale del Ministero dell'ambiente.

Cfr. R. Leonardi, *op. cit.*

L'art. 79 si occupa delle «acque a specifica destinazione funzionale», destinate cioè ad essere impiegate per usi e finalità determinate, nell'ambito delle quali rientrano: a) le acque dolci superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, finalizzate cioè al consumo umano; b) le acque destinate alla balneazione; c) le acque dolci che richiedono protezione e miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci; d) le acque destinate alla vita dei molluschi. In relazione a tali acque è perseguito, per ciascun uso, l'obiettivo di qualità per specifica destinazione stabilito nell'Allegato 2 alla Parte Terza del Codice, fatta eccezione per le acque di balneazione.

Le Regioni, al fine di un costante miglioramento dell'ambiente idrico, stabiliscono programmi, che vengono recepiti nel Piano di tutela, per mantenere o adeguare la qualità delle acque all'obiettivo di qualità per specifica destinazione e predispongono un apposito elenco aggiornato periodicamente delle acque a specifica destinazione funzionale (comma 3).

Per quanto concerne, in particolare, le acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, esse sono disciplinate dall'art. 80. In questa norma il legislatore indica, da un lato, i criteri idonei alla classificazione delle acque e le conseguenze tecniche dell'appartenenza della risorsa ad una specifica categoria e, dall'altro lato, disciplina i casi in cui, in via eccezionale, si deroga ai limiti implicitamente imposti dalla classificazione richiamata. L'attività di riconduzione delle risorse idriche entro una delle categorie contemplate integra un'attività vincolata, quindi priva di discrezionalità<sup>316</sup>. Rileva ancora menzionare a tal proposito l'art. 82, rubricato «Acque utilizzate per l'estrazione di acqua potabile», il quale stabilisce al comma 1 che «le Regioni, all'interno del distretto idrografico di appartenenza, individuano

---

<sup>316</sup> Le acque in questione sono classificate dalle Regioni nelle categorie A1, A2 e A3, secondo le caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche di cui alla tabella 1/A dell'Allegato 2 alla Parte Terza del Codice dell'ambiente. Gli Uffici Regionali competenti, al fine di effettuare la classificazione delle acque superficiali, procedono ad un'approfondita istruttoria di carattere tecnico. Gli Uffici preposti, dunque, anche attraverso l'eventuale ausilio di tecnici specializzati, dovranno porre in essere tutte le attività necessarie al fine di consentire alla Regione di procedere con l'emanazione del provvedimento di classificazione. Le acque dolci superficiali utilizzate o destinate alla produzione di acqua potabile sono sottoposte, a seconda della categoria di appartenenza a diverse tipologie di trattamenti. Nella specie, per le acque ricadenti nella Categoria A1, dovrà effettuarsi un trattamento fisico semplice e di disinfezione, per la Categoria A2, un trattamento fisico e chimico normale e di disinfezione e per la Categoria A3, un trattamento fisico e chimico spinto, di affinamento e di disinfezione. Le Regioni inviano i dati relativi al monitoraggio e alla classificazione delle acque sopra descritte al Ministero della Salute, che provvede al successivo inoltrare alla Commissione europea. In tal modo, le istituzioni eurounitarie sono a conoscenza dello stato delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile.

tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei che forniscono in media oltre 10 m<sup>3</sup> al giorno o servono più di 50 persone e i corpi idrici destinati a tale uso futuro». Trattasi di una disposizione introdotta con il Codice dell'ambiente volta a fronteggiare la questione della carenza di risorse idriche attraverso la previsione della possibilità di utilizzare ogni fonte di approvvigionamento che consenta di soddisfare le esigenze del consumo umano, compatibilmente con le esigenze di soddisfacimento degli obiettivi di qualità. Attraverso tale disposto, il d.lgs. 152/2006 ha provveduto a disciplinare ogni ipotesi in cui sia possibile rinvenire fonti idriche dalle quali estrarre acqua potabile. La norma presenta un ampio ambito di applicabilità nella misura in cui prevede, alla lettera b), la possibilità di farvi rientrare anche le risorse idriche che non possiedono i caratteri richiesti al momento del monitoraggio, purché siano in grado di possederli in futuro.

Si proceda ora all'esame del Titolo III della Sezione Seconda del Testo Unico Ambientale, dedicato alla tutela dei corpi idrici e alla disciplina degli scarichi.

Il Primo Capo del Titolo si occupa di aree che, data la loro peculiarità, richiedono specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento; gli altri tre Capi si occupano delle particolari misure previste a tutela della risorsa idrica.

Il Codice menziona innanzitutto le "aree sensibili", ossia le aree costituite da quei bacini idrici ai quali l'ordinamento riconosce l'imprescindibilità del ricorso a speciali forme di tutela, in conseguenza della delicatezza del loro equilibrio ambientale.

In particolare, sono considerate aree sensibili: i laghi naturali, altre acque dolci, estuari e acque del litorale già eutrofizzati, o probabilmente esposti a prossima eutrofizzazione, in assenza di interventi protettivi specifici; le acque dolci superficiali destinate alla produzione di acqua potabile che potrebbero contenere, in assenza di interventi, una concentrazione di nitrato superiore a 50 mg/L; e, infine, le aree che necessitano, per gli scarichi afferenti, di un trattamento supplementare al trattamento secondario al fine di conformarsi alle prescrizioni previste dalla presente norma.

Sulla scorta delle indicazioni comunitarie, le aree sensibili sono individuate mediante un duplice sistema. Vi sono aree che il decreto definisce come aree "comunque" sensibili: esse sono le aree specificamente elencate nell'art. 91,



comma 1, dalla lettera a) alla lettera i). Per quanto riguarda la lettera a) del comma 1, sono “sensibili” *ex lege* i laghi posti ad un’altitudine sotto i 1.000 sul livello del mare e aventi una superficie dello specchio liquido almeno di 0,3 km<sup>2</sup>. Ai sensi del comma 2 dell’art. 91, ulteriori “aree sensibili” sono poi identificate con Decreto del Ministro dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza Stato-Regioni, secondo i criteri di cui all’Allegato 6 alla Parte Terza del decreto. Ai sensi del comma 6 dello stesso articolo, le “aree sensibili” sono reidentificate ogni quattro anni dalla data di entrata in vigore della parte terza del decreto. La Corte costituzionale ha ritenuto che l’art. 91, commi 2 e 6, del d.lgs. n. 152 del 2006 «ha assegnato un ruolo primario alla funzione statale di individuazione delle cosiddette “aree sensibili”, precedentemente riconosciuta solo alle Regioni sulla base del sistema normativo delineato dai decreti legislativi n. 112 del 1998 e n. 152 del 1999. La scelta operata con il decreto legislativo n. 152 del 2006 è stata, invece, quella di introdurre un duplice potere di individuazione delle aree sensibili: quello statale, disciplinato ai commi 2 e 6 della disposizione impugnata, e quello regionale, stabilito al comma 4 del medesimo articolo, secondo il quale “le Regioni, sulla base dei criteri di cui al comma 1 e sentita l’Autorità di bacino, entro un anno dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, e successivamente ogni due anni, possono designare ulteriori aree sensibili ovvero individuare all’interno delle aree indicate nel comma 2 i corpi idrici che non costituiscono aree sensibili”. Premesso che l’ambito di intervento della norma censurata è ascrivibile alla materia dell’ambiente, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., l’allocazione delle funzioni amministrative operata con la disposizione impugnata risulta, invero, coerente anche con il principio di sussidiarietà. Al riguardo, si rileva, infatti, che la funzione di individuazione delle aree maggiormente esposte al rischio di inquinamento deve rispondere a criteri uniformi ed omogenei, dovendo, al contempo, tener conto anche delle peculiarità territoriali sulle quali viene ad incidere»<sup>317</sup>.

---

<sup>317</sup> Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 251 del 16-24 luglio 2009, considerato in diritto, § 17.1-17.3.

Oltre alle “aree sensibili”, il Codice dell’ambiente prevede le aree di salvaguardia delle acque superficiali e delle acque sotterranee destinate al consumo umano, la cui disciplina è dettata dall’art. 94. *In primis*, è necessario dare conto del fatto che, per “superficiali” si intendono «le acque interne, ad eccezione delle acque sotterranee; le acque di transizione e le acque costiere, tranne per quanto riguarda lo stato chimico, in relazione al quale sono incluse anche le acque territoriali»<sup>318</sup>. In altre parole, sono superficiali le acque presenti in corpi idrici ben identificabili come fiumi, torrenti e laghi. Sono invece “sotterranee” «tutte le acque che si trovano sotto la superficie del suolo nella zona di saturazione e a contatto diretto con il suolo o il sottosuolo»<sup>319</sup>, cioè le acque contenute nel sottosuolo in corpi idrici nascosti, le cui caratteristiche e dimensioni sono individuate solo a seguito di indagine. La direttiva quadro 2000/60/CE, dalla quale derivano le definizioni di cui sopra, si propone di istituire un quadro omogeneo per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee, «contribuendo quindi a: garantire una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità per un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo; ridurre in modo significativo l’inquinamento delle acque sotterranee; proteggere le acque territoriali e marine e realizzare gli obiettivi degli accordi internazionali in materia, compresi quelli miranti a impedire ed eliminare l’inquinamento dell’ambiente marino» (art. 1). Con riferimento all’art. 94, il comma 1 dispone che spetta alle Regioni, su proposta degli Enti di governo dell’ambito, individuare le “aree di salvaguardia” delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano ed erogate mediante acquedotto con carattere di pubblico interesse, distinte in “zone di tutela assoluta” e “zone di rispetto”. Ai sensi del comma 3, la “zona di tutela assoluta” è costituita dall’area immediatamente circostante le captazioni o derivazioni con una estensione di almeno dieci metri di raggio dal punto di captazione. Al fine di sottolineare l’importanza della difesa dello stato delle risorse poste nelle zone di tutela assoluta, la norma prosegue disponendo la protezione adeguata dell’area e definendo esattamente la destinazione delle opere realizzabili sulla zona, adibita esclusivamente a opere di captazione o presa e ad infrastrutture

---

<sup>318</sup> D.lgs. 152/2006, art. 74, comma 2, lettera a).

<sup>319</sup> D.lgs. 152/2006, art. 74, comma 1, lettera l).

di servizio. La porzione di territorio circostante la zona di tutela assoluta si definisce, ai sensi del comma 4, “zona di rispetto”, anch’essa sottoposta a vincoli e destinazioni d’uso tali da tutelare qualitativamente e quantitativamente la risorsa idrica captata. Essa si suddivide in zona di rispetto ristretta e zona di rispetto allargata, in base alla tipologia dell’opera di presa o captazione e alla situazione locale di vulnerabilità e rischio della risorsa. La norma prosegue al comma 4 prevedendo il divieto nella zona di rispetto dell’insediamento di determinati centri di pericolo e dello svolgimento di una serie di attività, in quanto incompatibili con la risorsa idrica<sup>320</sup>. Infine, la norma disciplina le “zone di protezione” del patrimonio idrico<sup>321</sup>. È compito delle Regioni adottare in esse misure volte alla destinazione del territorio interessato, limitazioni e prescrizioni per gli insediamenti civili, produttivi, turistici, agro-forestali e zootecnici da inserirsi negli strumenti urbanistici comunali, provinciali, regionali, sia generali sia di settore.

Segue la disciplina della gestione delle risorse idriche presenti in aree di salvaguardia. In particolare l’art. 163 si occupa delle aree di salvaguardia. Per meglio tutelare le risorse idriche di queste aree, si prevede che il gestore del servizio idrico integrato possa stipulare convenzioni con lo Stato, le regioni, gli enti locali, le associazioni e le università agrarie titolari di demani collettivi, per la gestione diretta dei demani pubblici e collettivi ricadenti nel perimetro delle aree suddette. Si stabilisce anche che una parte della quota tariffaria derivante dallo sfruttamento della risorsa sia utilizzata ai fini della tutela e del recupero delle risorse ambientali del territorio.

---

<sup>320</sup> A titolo esemplificativo, si menzionino i seguenti centri di pericolo e attività vietati:

a) dispersione di fanghi e acque reflue, anche se depurati;

b) accumulo di concimi chimici, fertilizzanti o pesticidi;

[...]

e) aree cimiteriali;

[...]

h) gestione di rifiuti;

i) stoccaggio di prodotti ovvero sostanze chimiche pericolose e sostanze radioattive;

l) centri di raccolta, demolizione e rottamazione di autoveicoli;

[...]

n) pascolo e stabulazione di bestiame che ecceda i 170 chilogrammi per ettaro di azoto presente negli effluenti, al netto delle perdite di stoccaggio e distribuzione. È comunque vietata la stabulazione di bestiame nella zona di rispetto ristretta.

<sup>321</sup> D.lgs. 152/2006, art. 94, commi 7 e 8.

Alla luce dell'analisi effettuata si può sintetizzare che il Codice dell'Ambiente individua le due tipologie di tutela delle risorse idriche volte a perseguire gli obiettivi della Parte Terza:

– la “tutela quantitativa” di cui alla presente Parte Terza, Titolo III, Capo II: essa tende a preservare il patrimonio idrogeologico esistente dall'impoverimento delle risorse idriche, attraverso strumenti di pianificazione delle utilizzazioni delle acque (quali la pianificazione del bilancio idrico, le concessioni e autorizzazioni all'uso delle acque superficiali e al prelievo delle acque sotterranee, il risparmio idrico e il riutilizzo-riciclo delle acque reflue) che garantiscano un utilizzo corretto e moderato delle risorse idriche, con ciò concorrendo al raggiungimento o al mantenimento degli obiettivi di qualità per i corpi idrici;

– la “tutela qualitativa”: per migliorare la qualità fisica, chimica o microbiologica delle acque superficiali e sotterranee è necessario eliminare, o perlomeno, ridurre i fenomeni di contaminazione delle acque e, per far ciò, è necessario predisporre un'adeguata disciplina degli scarichi, di cui alla Parte III, Titolo III, Capo III.

Il Capo II del Testo Unico Ambientale contiene norme per la tutela quantitativa della risorsa e per il risparmio idrico. Per quanto concerne l'attività di pianificazione rileva l'art. 95 che, occupandosi di bilancio idrico, mira a consentire un uso idrico sostenibile che salvaguardi al tempo stesso la qualità, da raggiungersi attraverso un adeguato sistema di pianificazione delle utilizzazioni delle acque (comma 1). Diversi sono i soggetti coinvolti: *in primis*, l'Autorità di bacino, competente a definire il bilancio idrico e i criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto, e il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, che approva le linee guida, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Il D.M. del 28 luglio 2004 approva le «Linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino, comprensive dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del minimo deflusso vitale, di cui all'articolo 22, comma 4, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152». Esse definiscono il bilancio idrico come «comparazione, nel periodo di tempo considerato, fra le risorse idriche (disponibili o reperibili) in un determinato bacino o sottobacino, superficiale o sotterraneo, al netto delle risorse necessarie alla conservazione degli ecosistemi acquatici ed i fabbisogni per i diversi usi (esistenti o previsti)».

Uno degli strumenti di pianificazione attraverso i quali il legislatore intende salvaguardare le risorse idriche è il Piano di tutela delle acque, come definito all'art. 121: esso costituisce uno specifico piano di settore nel quale sono definite le misure volte ad assicurare l'equilibrio del bilancio idrico come definito dalle Autorità di bacino, che saranno diversificate in ragione delle priorità stabilite dalla normativa, dei fabbisogni, delle disponibilità, del minimo deflusso vitale, della capacità di ravvenamento della falda e delle destinazioni d'uso della risorsa compatibili con le relative caratteristiche qualitative e quantitative. Il contenuto del comma 2 dell'art. 95 ricalca essenzialmente l'art. 22, comma 2, del d.lgs. 152/1999.

Il Codice dell'Ambiente ha riordinato la disciplina precedentemente contenuta, tra l'altro, nella l. 183/1989 e nel d.lgs. 152/1999, integrandola con le disposizioni contenute nella Direttiva 2000/60/CE (Direttiva sulla qualità delle acque). In relazione ai Piani di Tutela delle acque delle Regioni, essi non sono più coordinati direttamente ai Piani di bacino, ma ai Piani di gestione, che dei Piani di Bacino costituiscono un'articolazione. Il Piano di tutela è infatti gerarchicamente subordinato al Piano di bacino distrettuale (art. 65) e al Piano di gestione (art. 117)<sup>322</sup>. In conseguenza di ciò, dopo la sua adozione da parte della Regione, esso è trasmesso, ai sensi dell'art. 121, comma 2, al Ministero dell'Ambiente nonché all'Autorità di bacino, la quale accerterà la coerenza del Piano di tutela approvato ai criteri generali previsti negli altri strumenti di pianificazione.

Uno degli strumenti attraverso i quali si realizza la tutela quantitativa delle risorse idriche è rinvenibile nel risparmio idrico, concetto che è stato posto al centro dell'attenzione, per la prima volta, con la legge n. 36 del 1994 (c.d. legge Galli).

---

<sup>322</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 254 del 30 luglio 2009, la quale ha affermato che «il d.lgs. n. 152 del 2006, prevede quali strumenti di pianificazione: il piano di bacino distrettuale (art. 65), il piano di gestione (art. 117) ed il piano di tutela delle acque (art. 121). Il piano di bacino distrettuale è definito dall'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006 come “piano territoriale di settore” e “strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato”. Il piano di gestione è definito dall'art. 117 come “articolazione interna del Piano di bacino distrettuale” e “piano stralcio del Piano di bacino” medesimo. Infine, il piano di tutela delle acque è definito dall'art. 121 come “specifico piano di settore” e concerne il singolo bacino idrografico. La procedura per la sua emanazione è la seguente: l'Autorità di bacino definisce gli obiettivi su scala di distretto; la Regione adotta il piano; questo è trasmesso al Ministero dell'ambiente ed all'Autorità di bacino per le verifiche di competenza; le Regioni approvano il piano».

Nel Codice sono contenuti molteplici riferimenti al risparmio idrico e al riutilizzo delle acque reflue, ma tutti alquanto generici e di principio. In particolare, la disposizione specificamente dedicata al risparmio idrico è l'articolo 98, che si collega al principio solidaristico, che ispira la Costituzione repubblicana, laddove afferma che chi gestisce o utilizza la risorsa idrica deve adottare misure contro gli sprechi e volte al risparmio idrico, oltre a incrementare riciclo e riutilizzo, usando le migliori tecniche disponibili. L'art. 98 deve essere inoltre letto in combinato disposto con l'art. 146, il quale delega le regioni ad adottare norme e misure volte a razionalizzare i consumi ed eliminare gli sprechi, riportando un'elencazione delle principali linee direttive in tal senso.

È sempre a partire dalla legge Galli, abrogata dal d.lgs. 152/2006, che viene data rilevanza, tra le altre, alla nozione di riutilizzo. Successivamente, recependo la Direttiva 91/271/CEE, l'art. 26, comma 2, del d.lgs. 152/1999 amplia ulteriormente il concetto di tutela, di uso sostenibile dell'acqua e di riutilizzo delle acque reflue. Arrivando al Codice dell'Ambiente, si prevede, in base all'attuale formulazione dell'art. 99, che «con regolamento adottato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro della salute, con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e con il Ministro delle imprese e del made in Italy, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti i criteri, le modalità e le condizioni per il riutilizzo delle acque reflue»<sup>323</sup>. È poi compito delle Regioni adottare norme e misure volte a favorire il riciclo dell'acqua e il riutilizzo delle acque reflue depurate (comma 2).

---

<sup>323</sup> In ossequio alla formulazione previgente dell'art. 99, il provvedimento è stato adottato con D.M. 12 giugno 2003 n. 185: esso stabilisce i parametri massimi di composizione delle acque reflue domestiche, assimilate, urbane e industriali, affinché esse possano essere riutilizzate, introducendo il concetto di "riutilizzo in condizioni di sicurezza" per l'ambiente; prevede inoltre misure di risparmio idrico e di tutela della risorsa idrica mediante la riduzione del prelievo delle acque superficiali e sotterranee e dell'impatto degli scarichi sui fiumi.

Il 26 giugno 2023 è entrato in vigore il regolamento 2020/741/UE che disciplina i requisiti minimi che consentono il riutilizzo delle acque reflue urbane per finalità agricole. Di conseguenza, è previsto il rinnovo della normativa in materia anche a livello nazionale. È, infatti, in consultazione per il tramite del Ministero dell'ambiente uno schema di D.P.R. in tema di riutilizzo di acque reflue trattate e affinate per adeguarsi alla disciplina europea.

Il Testo Unico Ambientale, come affermato in precedenza, contiene (nella Parte III, Titolo III, Capo III) disposizioni anche per quanto concerne la tutela qualitativa della risorsa e la disciplina degli scarichi. La tutela delle acque in senso qualitativo mira a preservare lo stato chimico dei corpi idrici da immissioni di sostanze inquinanti. Al fine di assicurare la salvaguardia dell'ambiente dal punto di vista qualitativo, assume rilievo fondamentale prevedere un adeguato corpus normativo che disciplini il sistema degli scarichi prodotti dagli insediamenti umani e industriali e assicuri la progressiva adeguatezza ai valori limite. I principali strumenti da adottare per assicurare la tutela c.d. "qualitativa" delle risorse idriche sono rinvenibili nella dotazione necessaria di reti fognarie per le acque reflue urbane per gli agglomerati con un numero di abitanti equivalenti superiore a 2.000 (art. 100, comma 1); nella progettazione, costruzione e manutenzione delle reti fognarie tenendo conto della situazione reale, nonché della prevenzione e limitazione di fenomeni imprevisti che comportino inquinamento (art. 100, comma 2); nell'adeguatezza dei sistemi individuali o degli altri sistemi pubblici o privati che assicurino un adeguato livello di protezione ambientale per gli insediamenti, le installazioni o gli edifici isolati che producono acque reflue domestiche (art. 100, comma 3); nell'accessibilità da parte dell'autorità competente per il controllo di tutti gli scarichi, ad eccezione di quelli domestici e di quelli ad essi assimilati, nel punto assunto a riferimento per il campionamento che, salvo quanto previsto per gli scarichi di sostanze pericolose, deve essere effettuato immediatamente a monte dell'immissione nel recapito (art. 101, comma 3); nella tutela dell'esatta determinazione dei valori limite di emissione, i quali non possono mai essere soggetti a diluizione per adeguarli ai limiti previsti dalla norma con acque prelevate esclusivamente allo scopo (art. 101, comma 5); e, infine, nella restituzione, in ogni caso, delle acque con caratteristiche qualitative non peggiori di quelle prelevate (art. 101, comma 6).

Ulteriori tutele atte a preservare la qualità delle acque sono prescritte specificamente per ogni tipologia di scarico.

Il comma 1 dell'art. 101 detta le regole generali per gli scarichi. Esso ribadisce i criteri che guidano la disciplina in tema di tutela delle acque: gli scarichi devono rispettare i valori limite previsti dall'Allegato 5 alla parte III del d.lgs. n. 152/2006

posti in funzione degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e devono ottenere, *ex art.* 124, il previo rilascio dell'autorizzazione amministrativa, qualora si tratti di scarichi di acque reflue industriali. Il principio sotteso all'autorizzazione, di stretta derivazione comunitaria, è quello del «consenso amministrativo preliminare»: la realizzazione di progetti impattanti sull'ambiente devono ricevere un controllo preventivo ed espresso da parte della Pubblica Amministrazione che, se positivo, comporterà l'emissione di un'autorizzazione agli scarichi. Non necessitano invece di autorizzazione preventiva gli scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie, i quali sono sempre ammessi, nell'osservanza dei regolamenti fissati dal gestore del servizio integrato e approvati dall'Ente di governo dell'ambito (art. 124, comma 4). Infine, occorre ancora svolgere qualche considerazione sul Titolo IV della Parte Terza del Codice dell'Ambiente, dedicato agli «strumenti di tutela».

In base all'art. 120, le regioni devono elaborare e attuare appositi programmi volti a verificare lo stato qualitativo e quantitativo delle acque superficiali e sotterranee all'interno di ciascun bacino idrografico, in conformità alle indicazioni di cui all'Allegato 1 alla Parte Terza del decreto.

In particolare, rilevante per il discorso che qui interessa è il Piano di tutela delle acque. L'art. 44 del previgente d.lgs. 152/1999 qualificava i Piani di tutela delle acque come «Piani stralcio di settore del Piano di bacino» mentre la norma vigente li riconduce, ai sensi del comma 1 dell'art. 121 del d.lgs. 152/2006, quali «specifici piani di settore». Essi si caratterizzano per un ambito territoriale di riferimento più ridotto e per una funzione prevalentemente integrativa e di specificazione rispetto sia al Piano di bacino distrettuale che a quello di cui all'art. 117 del d.lgs. 152/2006, ossia il Piano di gestione. Il Piano di tutela delle acque è uno specifico piano di settore e non più un piano stralcio del Piano di bacino. Il suo contenuto è disciplinato dalla Parte B dell'Allegato 4 alla Parte Terza del Codice e prevede che lo stesso debba contenere: la descrizione generale delle caratteristiche del bacino idrografico; la sintesi delle pressioni e degli impatti significativi esercitati dall'attività antropica sullo stato delle acque superficiali e sotterranee; l'elenco e la rappresentazione cartografica delle zone vulnerabili e aree di salvaguardia; la mappa delle reti di monitoraggio; l'elenco degli obiettivi; la sintesi delle misure adottate, dell'analisi economica e di quella integrata dei vari fattori che concorrono



a determinare la qualità ambientale delle acque; e, infine, la relazione su ulteriori programmi per sottobacini. Il comma 2 dell'art. 121 individua nel 31 dicembre 2006 il termine entro il quale le Autorità di bacino, a mezzo delle attività di pianificazione o mediante appositi atti di indirizzo e coordinamento, definiscono gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi, sentite le province e gli enti di governo dell'ambito. Inoltre, entro il 31 dicembre 2007, le regioni, sentite le province e previa adozione delle eventuali misure di salvaguardia, adottano il Piano di tutela delle acque e lo trasmettono al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica nonché alle competenti Autorità di bacino, per le verifiche di competenza. Il Piano di tutela contiene, inoltre, come previsto ai commi 3 e 4, le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico nonché in particolare: i risultati dell'attività conoscitiva; l'individuazione degli obiettivi di qualità ambientale; l'elenco dei corpi idrici e delle aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento; gli interventi di bonifica dei corpi idrici; i dati in possesso delle autorità e agenzie competenti rispetto al monitoraggio delle acque di falda delle aree interessate e delle acque potabili dei comuni interessati, rilevati e periodicamente aggiornati presso la rete di monitoraggio esistente, da pubblicare in modo da renderli disponibili per i cittadini. A ciò si aggiungono anche l'analisi economica di cui all'Allegato 10 alla Parte Terza del decreto e le misure previste al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 119 concernenti il recupero dei costi dei servizi idrici nonché le risorse finanziarie previste a legislazione vigente.

Infine, il comma 5 individua in centoventi giorni il termine entro il quale le Autorità di bacino devono verificare la conformità del piano agli atti di pianificazione o agli atti di indirizzo e coordinamento esprimendo un parere vincolante. Le revisioni e gli aggiornamenti del Piano devono essere effettuati ogni sei anni.

### *3.3. La qualità delle acque destinate al consumo umano. Il nuovo Piano di sicurezza dell'acqua (PSA) alla luce dell'attuazione della normativa europea*

Una disciplina specifica è rivolta alla tutela della qualità delle acque destinate al consumo umano.

Prima di analizzare la relativa normativa occorre soffermarsi sulla classificazione delle acque potabili, divise in due principali sottoinsiemi: le acque naturali e, rilevanti in questa sede, le acque destinate al consumo umano.

Della prima categoria fanno parte le acque minerali naturali, le quali a loro volta comprendono le acque in bottiglia per uso quotidiano, ovvero quelle che possono essere acquistate normalmente nei punti vendita, e le acque minerali più specifiche indirizzate ad uso terapeutico, come quelle termali, generalmente utilizzabili in loco presso i centri, ed alcune delle quali reperibili anche in farmacia. A fianco delle acque minerali naturali abbiamo le acque di sorgente, che possono essere considerate come una via di mezzo tra le acque minerali e quelle destinate al consumo umano; infatti per alcuni aspetti richiamano le prime (l'origine protetta, le operazioni consentite, l'etichettatura, i parametri microbiologici), mentre per quanto riguarda la valutazione dei parametri organolettici, fisici, chimico-fisici e chimici si seguono i criteri delle seconde.

Per rinvenire la definizione di acque minerali naturali e acque di sorgente occorre fare riferimento al d.lgs. 8 ottobre 2011, n. 176 («Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali»). In base all'art. 2, comma 1, del provvedimento «sono considerate acque minerali naturali le acque che, avendo origine da una falda o giacimento sotterraneo, provengono da una o più sorgenti naturali o perforate e che hanno caratteristiche igieniche particolari e, eventualmente, proprietà favorevoli alla salute». In base all'art. 20, comma 1, «sono denominate acque di sorgente le acque destinate al consumo umano, allo stato naturale e imbottigliate alla sorgente, che, avendo origine da una falda o giacimento sotterraneo, provengano da una sorgente con una o più emergenze naturali o perforate».

Fanno invece parte della categoria delle acque destinate al consumo umano le tradizionali acque del rubinetto, fornite attraverso la rete di distribuzione dell'acquedotto, ma anche le acque provenienti da pozzi e sorgenti private che richiedono, prima del loro utilizzo, un adeguato controllo attraverso analisi di laboratorio ed eventuali trattamenti di potabilizzazione. Le acque provenienti dall'acquedotto possono essere utilizzate immediatamente oppure essere prima sottoposte ad un ulteriore trattamento di affinamento al punto d'uso, mirato essenzialmente al miglioramento delle caratteristiche organolettiche, ma in alcuni casi anche alla riduzione della concentrazione di alcuni parametri indesiderati, che possono essere già presenti nell'acqua distribuita dal gestore oppure trarre origine dalla rete idrica interna allo stabile che separa il contatore dal rubinetto.

Fatta questa premessa, occorre soffermarsi in maniera specifica sulla disciplina che regola le acque destinate al consumo umano, con particolare riguardo a due aspetti: l'evoluzione dei materiali a contatto con l'acqua potabile e l'evoluzione dei controlli sui parametri di qualità dell'acqua potabile.

Per quanto concerne il primo aspetto, l'acqua destinata al consumo umano può subire un significativo peggioramento della qualità originaria a seguito del contatto con i materiali costituenti le reti di distribuzione (tubazioni, serbatoi ecc.). Tale peggioramento può essere causato da fenomeni di corrosione dei componenti metallici e cementizi e da cessioni dei materiali plastici. Nelle antiche civiltà le tubazioni erano realizzate essenzialmente in pietra, ma anche in piombo, il quale è stato il primo metallo ad essere utilizzato per la costruzione dei tubi destinati al trasporto dell'acqua. Anche il legno fu utilizzato nelle civiltà del passato, ma anche in tempi moderni, basti pensare che a Ostrobotnia, una regione occidentale della Finlandia, sino al secolo scorso venivano utilizzati alberi di pino per realizzare tubi per acquedotto a servizio di alcune realtà rurali.

Solo in epoche più recenti nella costruzione di reti acquedottistiche e per gli impianti idrici interni è stato introdotto l'uso di vari tipi di materiali metallici, cementizi e, a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, una serie di materiali plastici.

Ci sono alcuni materiali che sono ancora presenti nelle reti di distribuzione ma non vengono più utilizzati nei nuovi impianti perché ritenuti dannosi per la salute

umana (es. eternit e piombo), altri sono stati soppiantati da materiali più performanti (es. ghisa grigia con ghisa sferoidale). Per quanto riguarda l'impiego dell'acciaio inox, grazie alla documentazione dell'archivio del Centro Inox (Associazione italiana per lo sviluppo degli acciai inossidabili) è possibile specificare che le prime applicazioni nelle reti di distribuzione dell'acqua potabile risalgono alla metà degli anni Ottanta del Novecento. Va precisato che le cessioni di sostanze indesiderabili, quali alcuni metalli pesanti, è provocata in misura più rilevante dagli impianti interni piuttosto che dalle reti di distribuzione degli acquedotti. Le reti interne degli edifici di più antica costruzione sono state realizzate utilizzando materiali che possono dar luogo a cessioni di metalli di maggior rilievo igienico-sanitario, come piombo, rame e cadmio; per questo motivo la tendenza è quella di utilizzare sempre più i materiali plastici.

Merita a tal proposito un cenno di approfondimento un importante decreto, il d.m. 6 aprile 2004, n. 174 («Regolamento concernente i materiali e gli oggetti che possono essere utilizzati negli impianti fissi di captazione, trattamento, adduzione e distribuzione delle acque destinate al consumo umano»). Il principio generale al quale si riferisce il provvedimento è che i materiali e gli oggetti utilizzati negli impianti fissi di captazione, di trattamento, di adduzione e di distribuzione delle acque destinate al consumo umano devono essere compatibili con le caratteristiche definite nell'allegato I del d.lgs. n. 31 del 2001 (oggi abrogato e sostituito dal d.lgs. 18/2023), che ne stabilisce i valori parametrici per il loro utilizzo. In particolare, i materiali a contatto non devono dare origine a caratteristiche dell'acqua che siano nocive alla salute, né devono modificarne sfavorevolmente quelle organolettiche.

L'insieme dei materiali che possono essere utilizzati a contatto con le acque destinate al consumo umano è stabilito in forma di elenco positivo, aperto, infatti a quelli presenti possono esserne aggiunti di nuovi, autorizzati attraverso un'apposita procedura valutativa a livello ministeriale. Materiali che non sono compresi nell'elenco ma siano stati autorizzati da uno Stato membro dell'UE possono essere impiegati, a condizione che nello Stato membro sia stata effettuata una valutazione igienico-sanitaria da parte di un organismo tecnico-scientifico riconosciuto, con procedura comparabile a quella che, nel nostro Paese, è richiesta per l'autorizzazione all'impiego di un nuovo materiale.

La vasta gamma dei materiali disponibili pone ai progettisti importanti e delicati problemi di scelta, alla quale deve seguire un'attenta analisi tecnico/economica mirata all'affidabilità dell'opera. La scelta di un materiale va fatta tenendo conto che la tubazione deve rispondere in modo adeguato alle diverse sollecitazioni a cui è sottoposta e che riguardano diversi aspetti, come l'invecchiamento del materiale (che può determinare un decadimento delle caratteristiche meccaniche e/o idrauliche), la resistenza all'aggressività dell'ambiente esterno in cui il tubo è inserito, la resistenza all'aggressività dell'acqua convogliata, il mantenimento dei requisiti di potabilità dell'acqua e la tenuta idraulica. Occorre sottolineare che il d.m. 174/2004, essendo una normativa con validità nazionale, non si sovrappone completamente alle legislazioni degli altri Stati membri dell'UE: questo fatto impone che per il commercio estero un materiale o un dispositivo di trattamento dell'acqua risponda alle specifiche tecniche richieste dal Paese di destinazione. Per superare queste difficoltà nel 2007 è nata l'iniziativa dei 4 MS (quattro Stati Membri), voluta da Germania, Francia, Olanda e Regno Unito, i quali hanno iniziato a collaborare per fare convergere in un unico schema le proprie legislazioni nazionali riguardanti i materiali e gli oggetti a contatto con l'acqua potabile. L'Italia già da diversi anni partecipa agli incontri dei 4 MS, un'attività molto utile ai fini della revisione del d.m. 174/2004. La necessità di aggiornare le liste positive nazionali, che hanno perso vigore a partire dal 2012, alla luce delle attuali conoscenze scientifiche e del progresso tecnologico, che nel frattempo ha determinato l'ingresso sul mercato di "nuovi" materiali/sostanze, oltre ad alcuni altri limiti del decreto dal punto di vista della prevenzione sanitaria, hanno determinato l'avvio del processo di rifusione.

Tra gli obiettivi del Tavolo tecnico costituito per la rifusione del decreto, al primo posto c'è quello di lavorare ad una proposta che sia coerente con quella contenuta nell'art. 11 della direttiva 2020/2184/UE<sup>324</sup>, dedicato ai requisiti minimi di igiene per i materiali a contatto con le acque destinate al consumo umano. Tale articolo introduce un sistema autorizzativo dei materiali fondato su liste positive europee di sostanze di partenza, composizioni e costituenti autorizzati ai fini della

---

<sup>324</sup> Direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano.

fabbricazione di ciascun gruppo di materiali (organici, cementizi, metallici, smalti, ceramiche o altri materiali inorganici di cui è autorizzato l'uso nella produzione di materiali o oggetti a contatto con acqua destinata al consumo umano), ivi comprese le condizioni per il loro utilizzo.

Il 23 aprile 2024 le istituzioni europee hanno adottato quattro provvedimenti riguardanti i requisiti dei materiali finali o dei prodotti destinati a venire a contatto con le acque potabili ai sensi della direttiva 2020/2184/UE.

Con il Regolamento 2024/370/UE sono state approvate le procedure per la valutazione di conformità alle disposizioni della direttiva 2020/2184/UE<sup>325</sup> dei prodotti che sono destinati a venire in contatto con le acque potabili. Parallelamente con il regolamento 2024/371/UE<sup>326</sup> è stata approvata la marcatura da applicare ai prodotti destinati al contatto con le acque potabili per certificare la loro conformità. La decisione 2024/367/UE<sup>327</sup> ha istituito gli elenchi delle c.d. “sostanze di partenza”, cioè quelle sostanze il cui uso è ammesso nella fabbricazione di prodotti e materiali destinati al contatto con le acque potabili.

Infine, con la decisione 2024/368/UE<sup>328</sup> sono state approvate le procedure e i metodi per testare e accettare i materiali finali usati nei prodotti destinati al contatto con le acque potabili.

Per quanto concerne l'aspetto dei parametri di potabilità al fine di garantire una buona qualità delle acque destinate al consumo umano, si segnala che nel corso del

---

<sup>325</sup> Regolamento delegato (UE) 2024/370 della Commissione, del 23 gennaio 2024, che integra la direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio stabilendo le procedure di valutazione della conformità per i prodotti che vengono a contatto con le acque destinate al consumo umano e le norme per la designazione degli organismi di valutazione della conformità coinvolti nelle procedure.

Le disposizioni di tale regolamento si applicano a partire dal 31 dicembre 2026.

<sup>326</sup> Regolamento delegato (UE) 2024/371 della Commissione, del 23 gennaio 2024, che integra la direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio stabilendo specifiche armonizzate per la marcatura dei prodotti che vengono a contatto con le acque destinate al consumo umano. Il provvedimento si applica dal 31 dicembre 2026.

<sup>327</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2024/367 della Commissione, del 23 gennaio 2024, che reca modalità di applicazione della direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio istituendo gli elenchi positivi europei delle sostanze di partenza, delle composizioni e dei costituenti di cui è autorizzato l'uso nella fabbricazione dei materiali o prodotti che vengono a contatto con le acque destinate al consumo umano.

La Decisione si applica a partire dal 31 dicembre 2026.

<sup>328</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2024/368 della Commissione, del 23 gennaio 2024, recante modalità di applicazione della direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le procedure e i metodi per testare e accettare i materiali finali utilizzati nei prodotti che vengono a contatto con le acque destinate al consumo umano.

Le disposizioni sono operative dal 31 dicembre 2026.

XX secolo la crescente influenza dell'uomo sull'ambiente ha permesso lo sviluppo di due fenomeni contrastanti: l'inquinamento ambientale e le opere di bonifica.

Il progressivo aumento dell'industrializzazione dei processi produttivi avvenuto a partire dalla fine dell'Ottocento ha portato ad una continua crescita dell'inquinamento antropico, con conseguenze ambientali diffuse, in particolare sull'aria e sull'acqua.

Gli inquinanti delle acque vanno ricercati tra gli effluenti urbani, industriali ed agricoli, oltre a svariate sostanze utilizzate in agricoltura come fertilizzanti e antiparassitari che, dispersi nell'ambiente dal dilavamento delle piogge, possono raggiungere ed inquinare sia i corpi idrici superficiali sia le falde sotterranee.

Inoltre, la mobilità di cui sono dotati i vari inquinanti fa sì che gli stessi possano facilmente trasferirsi da un ambiente all'altro, per questo motivo un'infinità di Composti Organici Volatili (COV) immessi nell'aria (ad es. il benzene) vengono ritrovati anche nelle acque.

Nella maggior parte dei casi le concentrazioni con cui queste sostanze inquinanti possono trovarsi nell'acqua sono molto modeste, ed è solo grazie allo sviluppo di tecniche d'indagine sempre più sofisticate che è stato possibile identificarne la presenza. Le acque destinate al consumo umano devono essere salubri e pulite, ovvero non devono contenere microrganismi né altre sostanze, in quantità o concentrazioni tali da rappresentare un potenziale pericolo per la salute umana. Per assicurare ciò le normative che si sono susseguite nel corso dell'ultimo secolo hanno cercato di definire, sempre con maggiore dettaglio, i requisiti di potabilità dell'acqua attraverso il monitoraggio di una serie di parametri. All'inizio del Novecento i criteri per definire la qualità dell'acqua erano sostanzialmente di natura organolettica, oltre ad un certo numero di parametri riferiti alle principali caratteristiche di composizione e alla presenza di composti azotati, considerati indicatori di contaminazione. Questa serie di parametri subirà poche variazioni fino alla metà degli anni Ottanta, quando entrerà in vigore la legislazione moderna.

Il 1977 è l'anno in cui si assiste all'adozione del primo atto normativo dello Stato relativo ai requisiti di qualità delle acque potabili. Con la Circolare n. 33 del 27 aprile 1977 del Ministero della Sanità («Controllo e sorveglianza delle caratteristiche di qualità dell'acqua potabile»), viene dato un primo assetto

all'insieme delle norme riguardanti il controllo delle acque potabili e costituisce pertanto la prima regolamentazione ufficiale per la valutazione della potabilità dell'acqua.

Il d.P.R. n. 236 del 1988 è l'atto legislativo che, dopo otto anni, recepisce la direttiva n. 80/778/CEE concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano. Con l'entrata in vigore di questo decreto si osserva, soprattutto rispetto al passato, un notevole incremento del numero dei parametri oggetto di controllo.

Successivamente è entrato in vigore il d.lgs. n. 31/2001<sup>329</sup> che ha recepito la direttiva n. 98/83/CE concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano. Tale provvedimento apporta sostanziali modifiche e innovazioni, sia di carattere qualitativo che quantitativo, rispetto alla precedente normativa. Nell'Allegato 1 del decreto vengono elencati i parametri con i relativi valori, suddivisi in parametri microbiologici, parametri chimici, parametri indicatori e parametri di radioattività.

Dopo oltre vent'anni dall'entrata in vigore della direttiva 98/83/CE, e alla luce delle più recenti conoscenze in campo sanitario ed ambientale, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo sulla sua revisione.

Alcune disposizioni contenute nella direttiva 98/83/CE andavano aggiornate. In particolare, sono state individuate quattro aree suscettibili di miglioramento, ovvero: l'elenco dei valori di parametro; l'implementazione di un approccio basato sull'analisi del rischio; la regolamentazione della tipologia di informazioni da fornire ai consumatori; omogeneizzazione dei differenti sistemi nazionali di approvazione dei materiali a contatto con le acque destinate al consumo umano.

La prima proposta di testo della nuova direttiva (UE) 2020/2184 è stata presentata all'inizio del 2018, dopodiché ha subito alcune revisioni da parte degli Stati membri sino ad arrivare all'attuale versione definitiva.

Il documento contiene sostanziali modifiche alla natura ed ai valori di parametro, oltre che un riesame approfondito delle modalità di gestione e di controllo che vanno ad influenzare notevolmente l'attività dei gestori del servizio idrico integrato e degli operatori del settore trattamento acque. Tra le novità di particolare rilievo

---

<sup>329</sup> D.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31 (Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano).



introdotte dalla direttiva europea figurano: l'approccio alla gestione dell'intera filiera idropotabile secondo la valutazione dei rischi, sulla base dei c.d. *Water Safety Plans* (art. 7), meglio noti in Italia come Piani di Sicurezza dell'Acqua (PSA); l'identificazione dei possibili inquinanti emergenti presenti nelle fonti di approvvigionamento (art. 8); la valutazione dei rischi legati alla distribuzione, compreso il tratto domestico che separa il contatore dal rubinetto (artt. 9 e 10); la richiesta di una comunicazione efficace e trasparente ai cittadini in merito alla qualità dell'acqua erogata (art. 14), un aspetto molto importante al fine di alimentare la fiducia del consumatore nei confronti dell'acqua di rete.

La nuova direttiva (UE) 2020/2184 rappresenta lo standard di riferimento per la qualità dell'acqua destinata al consumo umano dei Paesi dell'UE; la sua entrata in vigore e il recepimento da parte degli Stati membri consente di ridurre al minimo gli impatti dannosi dell'inquinamento sulla salute umana. Inoltre, perseguendo l'aumento della fiducia dei consumatori nei confronti dell'acqua del rubinetto e la messa a disposizione di un numero maggiore di punti di erogazione, la direttiva dovrebbe concorrere ad una graduale contrazione dei consumi di acqua in bottiglia di plastica.

Il rispetto dei nuovi parametri di qualità previsti dalla direttiva (UE) 2020/2184 richiede ulteriori sforzi ai gestori degli acquedotti per distribuire acque conformi agli standard introdotti, ma anche ai produttori di impianti per il trattamento dell'acqua, che da sempre giocano un ruolo fondamentale nella fornitura di soluzioni mirate per la fornitura di acqua buona e sicura, nel rispetto dell'ambiente. Nell'ordinamento italiano la direttiva è stata attuata tramite l'adozione del d.lgs. 18/2023<sup>330</sup>, il quale abroga il d.lgs. 31/2001.

Le acque destinate al consumo umano devono essere salubri e pulite. Per garantire che la qualità dell'acqua sia garantita sino al punto di consegna è necessario che la stessa venga monitorata attraverso un piano di controlli da effettuarsi lungo tutta la filiera, che va dalla captazione alla distribuzione, con frequenze e modalità stabilite dalle normative vigenti. In particolare, per quanto riguarda le acque distribuite da una rete acquedottistica i controlli devono essere effettuati: ai punti di prelievo

---

<sup>330</sup> D.lgs. 23 febbraio 2023, n. 18 (Attuazione della direttiva UE 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano).

delle acque superficiali e sotterranee da destinare al consumo umano; agli impianti di adduzione, di accumulo e di potabilizzazione; e alle reti di distribuzione.

Esistono due tipologie di controlli, che vengono effettuati indipendentemente: i controlli interni e quelli esterni.

I controlli interni sono quelli effettuati dal gestore del servizio idrico integrato, nei punti di prelievo che possono essere concordati con l'Asl. Per effettuare tali controlli il gestore si può avvalere dei propri laboratori di analisi oppure stipulare convenzioni con altri gestori dei servizi idrici e i risultati delle analisi devono essere conservati per almeno cinque anni, a disposizione per l'eventuale consultazione da parte del controllore esterno.

I controlli esterni sono quelli svolti dall'Azienda Sanitaria Locale (Asl) territorialmente competente sulla base di programmi sviluppati secondo i criteri generali elaborati dalle Regioni. Qualora vi sia motivo di sospettare la presenza, in quantità o concentrazioni tali da rappresentare un potenziale pericolo per la salute umana, di sostanze o microrganismi per i quali non sono stati fissati valori di parametro, l'Asl assicura una ricerca supplementare su tali parametri. I parametri che sono normalmente oggetto di monitoraggio sono contenuti nel d.lgs. 18/2023. La natura dei controlli è di tipo "volumetrico", ovvero maggiori sono i flussi erogati e maggiori sono le frequenze di controllo imposte dalla legge. Quella dei controlli è una delle attività più importanti ed impegnative per un gestore del servizio idrico.

Oltre alle analisi di laboratorio, è normale prassi per il gestore l'utilizzo di sistemi di monitoraggio *online* per il controllo, in tempo reale, di alcuni parametri chiave della qualità dell'acqua (ad es. torbidità, conducibilità, pH e reagenti chimici residui). Le strumentazioni *online* di ultima generazione consentono di monitorare anche altri parametri come nitriti, nitrati e alcuni metalli.

A tal proposito rileva menzionare l'impiego della c.d. telelettura del contatore<sup>331</sup>, ossia un metodo di rilevamento automatico e a distanza, con cui è possibile leggere i livelli di consumo di acqua. Si tratta di uno strumento all'avanguardia la cui diffusione di utilizzo da parte dei gestori del servizio idrico è in continua crescita.

---

<sup>331</sup> Cfr. il seguente sito: <https://www.irenlucegas.it/consigli-utili/altro/telelettura>

I contatori tradizionali vengono sostituiti con contatori “Smart Meter”<sup>332</sup> che, attraverso dei sensori, vengono collegati ai dispositivi di telelettura: i consumi vengono letti e trasmessi direttamente ai distributori permettendo un miglioramento del servizio e un abbassamento dei costi.

La telelettura dell’acqua si basa sulla comunicazione tra dispositivi elettronici collegati e connessi tra di loro attraverso una rete di telecomunicazioni, con l’obiettivo di acquisire i dati da remoto: il contatore rileva il conteggio di consumo di luce, gas o acqua e invia i dati a dei *server* che li raccolgono e li elaborano.

In questo modo, grazie a un migliore trasferimento dei dati tra gestore di rete e fornitore, essi arrivano direttamente alla società di distribuzione: infatti, le informazioni vengono trasmesse mensilmente, così che i livelli di consumo risultino sempre aggiornati e gli importi in bolletta risultino adeguati.

Numerosi sono i vantaggi degli Smart Meter e della telelettura, tra cui la riduzione dei costi di lettura e di gestione del contratto (cambio fornitore, disattivazione ecc.) che possono essere praticati in automatico e a distanza; la frequenza di lettura; la migliore consapevolezza del cliente sui propri consumi, sprechi e sull’uso delle proprie risorse, tramite le letture in tempo reale; il miglioramento del servizio e maggiore trasparenza comunicativa; i costi delle bollette basati sui dati di consumo reali e non più su stime e conguagli, attraverso rilevazioni puntuali e invii di letture dettagliate direttamente al gestore; la velocità di intervento sul contatore in caso di necessità; e, infine, il monitoraggio giornaliero dei consumi da parte dei clienti, grazie a piattaforme con accesso via web.

Si passi ora ad approfondire il tema dell’adozione dei Piani di Sicurezza dell’Acqua (PSA), fondamentali per la tutela qualitativa della risorsa idrica.

Un Piano di Sicurezza dell’Acqua è un sistema di analisi del rischio strutturato per garantire che l’acqua destinata al consumo umano sia sicura nel tempo attraverso la descrizione approfondita della filiera idropotabile; l’identificazione delle situazioni di pericolo che potrebbero verificarsi in ogni specifico nodo<sup>333</sup> individuato del

---

<sup>332</sup> Gli “Smart Meter” sono i contatori di ultima generazione, definiti anche contatori o misuratori intelligenti, che permettono la telelettura e la telegestione dei contatori di acqua e consentono di ricavare puntualmente i dati di consumo.

<sup>333</sup> Nell’ambito di un PSA, si definisce nodo un punto di interesse sanitario dove individuare possibili eventi pericolosi e condurre la valutazione dei rischi. I nodi sono costituiti da uno o più ambienti, infrastrutture, fasi o processi della filiera idropotabile che saranno oggetto dell’analisi di

sistema idrico; la definizione di barriere e sistemi di prevenzione e gestione al fine di evitare l'accadimento di un evento pericoloso, o comunque mitigarne gli effetti; l'assicurazione che ogni elemento del sistema lavori in modo appropriato nel tempo<sup>334</sup>.

La finalità del modello PSA è quindi quella di ridurre drasticamente le possibilità di contaminazione delle acque destinate al consumo umano attraverso la prevenzione/riduzione della contaminazione delle risorse idriche; la riduzione/eliminazione della contaminazione dovuta ai trattamenti; la prevenzione della contaminazione durante la raccolta e la distribuzione dell'acqua potabile.

A tal proposito l'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) ha sostenuto che il mezzo più efficace per garantire costantemente la sicurezza di un sistema idrico è l'utilizzo di un approccio di valutazione e gestione del rischio globale, che comprenda tutte le fasi della filiera idrica. Tale criterio è stato introdotto proprio dall'OMS già nella terza edizione delle linee guida sulla qualità delle acque potabili<sup>335</sup>, e ripreso a livello normativo da diversi Paesi europei, tra i quali l'Italia con il d.m. 14 giugno 2017. L'evoluzione delle conoscenze in materia di analisi del rischio ha infatti evidenziato le criticità delle strategie basate unicamente sulla verifica della conformità del prodotto finito, spostando l'attenzione verso la realizzazione di un sistema di valutazione e gestione del rischio esteso all'intera filiera idrica<sup>336</sup>. Si tratta di passare da un approccio retrospettivo, che prevede l'attuazione di misure correttive sulla base della non conformità, ad uno preventivo, attraverso la riduzione della probabilità di accadimento di un evento pericoloso con la valutazione dei rischi.

Il modello dei PSA, nei suoi aspetti generali, può essere sintetizzato nelle seguenti fasi previste per il suo sviluppo e la sua realizzazione: formazione di un *team* multidisciplinare<sup>337</sup>; descrizione del sistema idrico con l'individuazione dei

---

rischio puntuale del PSA. Il gestore può ritenere necessario condurre un'analisi dei rischi separata in una parte/sezione/fase di un nodo detta sotto-nodo.

<sup>334</sup> G. Temporelli, *Il manuale dell'acqua. Notizie e curiosità sul mondo delle acque da bere*, Erga, Genova, 2022, pp. 137-143.

<sup>335</sup> WHO, *Guidelines for drinking-water quality. Vol. 1. Recommendation*, 2004.

<sup>336</sup> Istituto Superiore di Sanità, *Linee guida nazionali per l'implementazione dei Piani di Sicurezza dell'Acqua*, Rapporti ISTISAN 22/33, 2022.

<sup>337</sup> Il *team* di PSA deve essere un gruppo di lavoro multidisciplinare. In tal senso esso deve essere costituito da personale interno al sistema di gestione idropotabile e da esperti esterni, afferenti ai

segmenti (captazione, trattamento, distribuzione) e dei nodi sui quali effettuare la valutazione dei rischi; utilizzo delle *check-list* per l'acquisizione, durante i sopralluoghi, delle informazioni relative alle caratteristiche infrastrutturali e allo stato di manutenzione degli impianti; identificazione dei pericoli e valutazione dei rischi per ogni nodo del sistema idrico; la verifica delle misure di controllo in essere e valutazione della loro efficacia; attività necessarie alla riduzione del rischio; integrazione delle misure di controllo; e, infine, rivalutazione del rischio.

È importante che nessuna fase venga omessa quando si elabora un PSA, anche se qualche step può essere contratto in funzione delle conoscenze in possesso nonché delle dimensioni o della complessità dei sistemi idrici. Peraltro, la sistematicità dell'approccio consiste proprio nel non trascurare alcun aspetto delle diverse fasi congeniali al processo.

Per concludere, tutta la documentazione relativa al Piano va inserita nel *Cloud* del PSA, una piattaforma informatica che consente l'archiviazione, l'analisi e la condivisione in sicurezza di tutti i dati e informazioni relativi ad un Piano di Sicurezza dell'Acqua di ogni sistema idropotabile, a supporto delle attività del *team* in tutte le fasi di sviluppo e implementazione del PSA e per la sua approvazione.

Proseguendo nella trattazione concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, si reputa opportuno soffermarsi sulle tappe che hanno condotto all'approvazione nell'ordinamento italiano del già citato d.lgs. n. 18 del 2023.

Occorre ricordare che il 14 giugno 2017 è stato emanato dal Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il decreto di recepimento<sup>338</sup> della Direttiva (UE) 2015/1787 che ha modificato gli allegati II e III del d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31 e ha introdotto per i gestori idropotabili un sistema integrato di prevenzione e controllo basato sull'analisi di rischio sito-specifica estesa all'intera filiera idrica, secondo i principi dei *Water*

---

diversi Enti e settori coinvolti nella gestione della filiera idropotabile. Il *team* deve avere complessivamente le conoscenze, esperienze e competenze necessarie per identificare gli eventi pericolosi e i pericoli che possono minacciare la filiera idropotabile in esame e per valutare e gestire i rischi ad essi associati.

<sup>338</sup> D.M. 14 giugno 2017 (Recepimento della direttiva (UE) 2015/1787 che modifica gli allegati II e III della direttiva 98/83/CE sulla qualità delle acque destinate al consumo umano. Modifica degli allegati II e III del decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31).

*Safety Plans* (WSP), proposti dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (*World Health Organization*, WHO) a livello internazionale, e adottati in Italia con le linee guida dell'Istituto Superiore di Sanità e del Ministero della Salute. Il decreto ha anticipato l'introduzione nell'ordinamento italiano dell'approccio basato sul rischio – elemento chiave della Direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, recepita in Italia con il d.lgs. 18/2023. Secondo le indicazioni di tale provvedimento, le Regioni e Province Autonome e i gestori idropotabili, ciascuno secondo le rispettive competenze, devono provvedere affinché la fornitura, il trattamento e la distribuzione di acque destinate al consumo umano siano improntati a un approccio basato sul rischio, che copra l'intera filiera idropotabile: dalle aree di alimentazione dei punti di prelievo idropotabile, al trattamento, allo stoccaggio e alla distribuzione dell'acqua, fino al punto in cui i valori devono essere rispettati.

Con l'emissione della nuova Direttiva (UE) 2020/2184 sulla qualità delle acque potabili è stato stabilito l'obbligo di implementazione di un sistema preventivo di valutazione e gestione dei rischi per tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea. Gli orientamenti dell'approccio basato sul rischio, anticipati dalla Direttiva (UE) 2015/1787 sulla qualità delle acque destinate al consumo umano, sono stati consistentemente rafforzati ed estesi nell'ambito della rifusione di tale direttiva. Tale approccio alla sicurezza dell'acqua è descritto nell'art. 7 della direttiva (UE) 2020/2184, e consiste di tre componenti, oggetto ciascuna di uno specifico articolo del nuovo testo normativo: valutazione e gestione del rischio delle aree di alimentazione dei punti di prelievo di acque destinate al consumo umano (art. 8); valutazione e gestione del rischio del sistema di fornitura idropotabile (art. 9); valutazione del rischio dei sistemi di distribuzione idrica interni all'edificio (art. 10).

In ottemperanza a quanto previsto dalla Direttiva (UE) 2020/2184, il d.lgs. 18/2023<sup>339</sup> mira ad introdurre un approccio di valutazione e gestione del rischio che

---

<sup>339</sup> Il d.lgs. 18/2023 stabilisce diverse scadenze per l'implementazione dei PSA, in particolare:  
– la valutazione e gestione del rischio delle aree di alimentazione dei punti di prelievo di acque destinate al consumo umano deve essere effettuata per la prima volta entro il 12 luglio 2027 e

sia più efficace ai fini della prevenzione sanitaria, della protezione dell'ambiente e del controllo delle acque destinate al consumo umano, anche sotto il profilo dei costi e dell'allocazione delle risorse istituzionali.

Si rende dunque opportuno procedere ora all'analisi delle disposizioni più rilevanti del nuovo d.lgs. 18/2023<sup>340</sup>, per comprendere appieno il sistema introdotto. L'articolo 6 di tale decreto dispone l'introduzione in Italia di un approccio olistico alla sicurezza dell'acqua basato sul rischio, che copra l'intera catena di approvvigionamento, dalle aree di estrazione delle acque destinate al consumo umano, al trattamento, allo stoccaggio e alla distribuzione dell'acqua fino al rubinetto. Il modello di valutazione e gestione del rischio, perseguibile attraverso l'introduzione dei PSA, fornisce i criteri, i metodi e le procedure necessari a perseguire una valutazione e gestione globale dei rischi per la protezione delle risorse idriche, anche rispetto ai contaminanti nuovi o emergenti e agli impatti diretti e indiretti indotti dai cambiamenti climatici, al fine di garantire nel tempo l'assenza di potenziali pericoli di ordine fisico, biologico e chimico nell'acqua disponibile per il consumo umano.

L'articolo 7 prescrive l'adozione dell'approccio alla sicurezza dell'acqua basato sulla valutazione e gestione del rischio nelle aree di estrazione delle acque destinate o da destinare al consumo umano (corpi idrici sotterranei o superficiali), attraverso un adeguato monitoraggio dei parametri, delle sostanze o degli inquinanti nelle acque superficiali o sotterranee, o in entrambe, nelle aree di alimentazione dei punti di prelievo o nelle acque non trattate e che potrebbero costituire un rischio per la salute umana attraverso il consumo di acqua o comportare un deterioramento inaccettabile della qualità delle acque destinate al consumo umano.

---

riesaminata a intervalli periodici non superiori a sei anni, secondo i dettami dell'articolo 7 del decreto;

– la valutazione e gestione del rischio del sistema di fornitura idropotabile deve essere effettuata per la prima volta entro il 12 gennaio 2029 e riesaminata a intervalli periodici non superiori a sei anni, secondo i dettami dell'articolo 8 del decreto;

– la prima valutazione del rischio dei sistemi di distribuzione idrica interni all'edificio deve essere effettuata per la prima volta entro il 12 gennaio 2029 e riesaminata ogni sei anni, secondo quanto previsto ai sensi dell'articolo 9 del decreto.

<sup>340</sup> Cfr. Istituto Superiore di Sanità, *Linee guida nazionali per l'implementazione dei Piani di Sicurezza dell'Acqua*, cit.; G. Temporelli, *Il manuale dell'acqua. Notizie e curiosità sul mondo delle acque da bere*, cit., pp. 137-143.

L'articolo 8 prevede l'attuazione da parte di tutti i gestori idropotabili dell'approccio alla sicurezza dell'acqua basato sulla valutazione e gestione del rischio nei sistemi di fornitura idrica, conseguibile attraverso l'implementazione dei PSA, elaborati secondo i criteri minimi e procedurali descritti nell'Allegato VI del decreto. L'articolo mira inoltre a regolamentare l'esecuzione dei programmi di monitoraggio operativo dei parametri fondamentali compresi nel decreto stesso per determinare la qualità delle acque destinate o da destinare al consumo umano, indipendentemente dalla loro origine, nonché dei parametri supplementari che vengono stabiliti per tutelare la salute umana all'interno del territorio nazionale o in una parte di esso, tenendo in considerazione i risultati di monitoraggio delle aree di estrazione delle acque potabili ai fini dell'attenuazione dei rischi da essi provenienti che potrebbero comprometterne la qualità, includendo altresì la verifica della conformità dei materiali a contatto con le acque potabili e dei reagenti chimici e materiali filtranti impiegati per il loro trattamento. La disposizione in esame consente ai gestori idropotabili una certa "flessibilità" per quanto riguarda i parametri di monitoraggio per la valutazione e gestione del rischio del sistema di fornitura: ai gestori è concesso di poter diminuire la frequenza di monitoraggio di uno o più parametri, o di eliminare del tutto i controlli su uno o più parametri, se non rilevati o valutati non rilevanti ai fini della qualità dell'acqua; parimenti, ai gestori è concesso di poter aumentare la frequenza dei monitoraggi o ampliare l'elenco dei parametri da sottoporre a controllo, a seguito della valutazione del rischio eseguito o in caso di riscontro di uno o più parametri in acqua non trattata.

Il d.lgs. 18/2023 impone l'applicazione dei PSA a tutti i gestori idropotabili; tuttavia, al fine di ridurre i possibili oneri amministrativi a loro carico, l'articolo 8, al comma 5, esenta dall'esecuzione di una valutazione del rischio i fornitori di acqua che forniscono, in media, tra i 10 m<sup>3</sup> e i 100 m<sup>3</sup> di acqua al giorno o servono tra 50 e 500 persone, purché sia accertato dalle autorità sanitarie competenti per territorio che tale esenzione non compromette la qualità delle acque destinate al consumo umano.

L'articolo 9 dispone l'adozione dell'approccio alla sicurezza dell'acqua basato sulla valutazione e gestione dei potenziali rischi connessi ai sistemi di distribuzione domestici di edifici e locali, sia pubblici che privati, da parte dei relativi gestori,



attraverso lo sviluppo di programmi di ispezione o verifiche analitiche su specifici parametri, in particolare Legionella e piombo, nonché l'applicazione delle misure correttive nei casi di non conformità e l'esecuzione dei necessari interventi di manutenzione.

La norma circoscrive l'obbligo di valutazione e gestione del rischio ai locali/edifici/altri contesti pubblici e privati di grandi dimensioni e con numerosi utenti, anche ad alto rischio, potenzialmente esposti ai rischi connessi all'acqua in essi erogata, quali strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali, strutture ricettive alberghiere, istituti di istruzione, istituti penitenziari, stazioni, aeroporti, stabilimenti balneari, ecc., riconosciuti come "prioritari" nella Direttiva (UE) 2020/2184, e individuati dal Ministero della Salute in cooperazione con l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e classificati nell'Allegato VIII al d.lgs. 18/2023.

Con l'intento di garantire lo scambio di informazioni e di comunicazioni tra le Autorità competenti nazionali e degli Stati membri, l'articolo 19 stabilisce l'istituzione presso l'ISS del sistema AnTeA e del CeNSiA. Per garantire la comunicazione e la condivisione dei dati tra le Autorità pubbliche e tra queste e gli operatori del settore idropotabile, tale disposizione attribuisce ad AnTeA le funzioni di acquisizione dell'insieme di dati sanitari e ambientali relativi al controllo dell'attuazione della Direttiva (UE) 2020/2184, da rendere accessibili anche al pubblico; al CeNSiA attribuisce la competenza in materia di approvazione dei PSA, di rilascio delle certificazioni per l'immissione in commercio dei reagenti chimici e i materiali filtranti attivi o passivi da impiegare nel trattamento delle acque destinate al consumo umano e di gestione del sistema AnTeA.

Infine, l'articolo 20 prevede la costituzione della Commissione nazionale di sorveglianza sui PSA, composta da un gruppo interdisciplinare di esperti di diverse Amministrazioni e Enti, per le attività di approvazione da parte del CeNSiA delle valutazioni e gestioni del rischio relative alla filiera idropotabile.

A fondamentale supporto dell'attuazione nazionale dei Piani di Sicurezza dell'Acqua (PSA) è stato elaborato dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e dal Ministero della Salute, in condivisione con l'Organizzazione Mondiale della Sanità

(OMS), il “Programma di Formazione Nazionale sui PSA”<sup>341</sup>, che include due percorsi di formazione specifici per le diverse figure coinvolte ai vari livelli nell’implementazione e approvazione dei PSA.

Per garantire la sanità pubblica, le attuali norme in materia di acque destinate al consumo umano, recepite a livello di Unione Europea, definiscono i requisiti di potabilità attraverso il monitoraggio di numerosi parametri per i quali, a seconda del loro significato sanitario o tecnologico, è stato fissato un limite di concentrazione. Il d.lgs. 18/2023 prevede il controllo ed il rispetto di parametri microbiologici<sup>342</sup>, chimici<sup>343</sup>, e di parametri indicatori<sup>344</sup>. Per quanto riguarda i parametri di radioattività<sup>345</sup>, occorre sottolineare che in base a quanto stabilito dalla direttiva 2013/51/Euratom del Consiglio dell’UE, recepita in Italia con il d.lgs. 15 febbraio 2016 n. 28 e dal successivo decreto del Ministero della Salute 2 agosto 2017, essi dovranno essere esaminati con una procedura specifica e non sono pertanto oggetto di valutazione in fase di approvazione del PSA.

Con riferimento ai parametri e ai limiti previsti, la direttiva (UE) 2020/2184 ha introdotto molti elementi di novità, come la modifica di alcuni valori di parametro, l’introduzione di nuovi parametri con relativi limiti di concentrazione e l’eliminazione di altri, ritenuti oggi poco significativi dal punto di vista sanitario.

---

<sup>341</sup> Si segnala, in particolare, il “Corso di formazione nazionale per team leader per l’implementazione dei Piani di Sicurezza dell’Acqua (PSA)”, che è stato sviluppato in coerenza con il primo dei due percorsi formativi previsti dal Programma, rivolto ai gestori idropotabili e agli altri soggetti coinvolti nell’implementazione di un PSA, per assicurare che tale processo risulti adeguato agli scopi di prevenzione sanitaria collettiva, sostenibile per i sistemi di gestione idrica e armonizzato e controllato in tutto il Paese.

Il corso mira ad approfondire i moduli (step) che costituiscono un PSA in conformità alle nuove “Linee guida nazionali per l’implementazione dei PSA” con particolare riferimento ai ruoli e responsabilità nello sviluppo, implementazione e mantenimento del piano.

L’attestato di partecipazione è un pre-requisito per la qualifica di team leader di PSA, utile ai sensi dei dettami del d.lgs 18/2023, e rilasciata dal CeNSiA in seguito al conseguimento dell’attestato di partecipazione.

<sup>342</sup> Si tratta di ceppi batterici per i quali sono fissati limiti imperativi di concentrazione.

<sup>343</sup> Riguardano elementi indesiderabili e tossici, di origine naturale o antropica, la cui presenza nelle acque destinate al consumo umano può nuocere alla salute pubblica e per i quali quindi sono fissati limiti imperativi di concentrazione

<sup>344</sup> Sono definiti tali perché non si tratta di inquinanti, bensì di parametri che indicano le qualità organolettiche e alcune caratteristiche chimico-fisiche-microbiologiche, fungendo da “segnalatori” della presenza nell’acqua di altri elementi di provata pericolosità. Non rappresentano quindi un pericolo diretto per la salute umana tuttavia, dove presenti, i limiti per i vari parametri indicatori vanno rispettati.

<sup>345</sup> La radioattività è dovuta alla presenza di radionuclidi, ovvero di elementi chimici instabili che, durante il processo di decadimento verso elementi stabili, emettono energia in forma di radiazione. I limiti di concentrazione fissati sono imperativi.

Tra i parametri chimici di nuova introduzione si segnalano le sostanze perfluoroalchiliche (PFAS), diffusamente impiegate in diversi settori industriali. La particolare struttura delle molecole di queste sostanze le rende assai resistenti al degrado, con un'elevata persistenza ambientale, e con effetti tossici sull'uomo di varia natura. Se si prende in considerazione l'acqua potabile, nel maggio del 2023 Greenpeace Italia ha pubblicato i risultati di alcune analisi effettuate nel nostro Paese che riportavano la contaminazione da PFAS di quasi il 20% dei campioni di acqua potabile analizzati in Lombardia a partire dal 2018<sup>346</sup>. Sono stati segnalati casi anche in Piemonte: in oltre 70 Comuni della città metropolitana di Torino, incluso il capoluogo, viene erogata acqua potabile contenente PFAS. Secondo il rapporto pubblicato da Greenpeace e basato sui dati ufficiali della Regione, in Piemonte circa 125mila persone (quasi il 3 per cento della popolazione) potrebbero aver bevuto acqua contaminata da PFOA, una molecola del gruppo dei PFAS inclusa tra le sostanze cancerogene. Sebbene la direttiva (UE) 2020/2184 abbia previsto l'introduzione di limiti alla presenza di PFAS nelle acque potabili che entreranno in vigore nel 2026, ad oggi manca una legge nazionale che limiti la presenza di tali sostanze nelle acque potabili.

Si auspica l'intervento dei gestori idropotabili per far sì che l'acqua prodotta e distribuita agli utenti rispetti i rigorosi *standards* di sicurezza e qualità prescritti dalla legislazione europea, garantendo la salubrità della risorsa idrica per i consumatori. Si reputa, altresì, necessaria la costante pubblicazione sui siti web delle società che gestiscono il servizio idrico dei dati relativi alle analisi che vengono effettuate periodicamente, al fine di garantire la trasparenza delle attività di monitoraggio svolte in relazione ai vari parametri di qualità dell'acqua.

---

<sup>346</sup> Sono stati segnalati casi di contaminazione da PFAS nelle acque potabili in tutta Europa. Anche le acque in bottiglia non sono esenti dalla contaminazione, tra gli esempi più recenti spicca il caso della presenza di PFAS nelle acque di due brand francesi di proprietà di Nestlé.

#### *4. Il servizio idrico come servizio pubblico locale di rilevanza economica a rete*

All'interno della Parte Terza del Codice dell'Ambiente, la Sezione III si occupa di disciplinare nello specifico la gestione delle risorse idriche. Il Titolo Primo di questa Sezione svolge una funzione principalmente introduttiva, illustrando, come indicato nella rubrica del Titolo, «principi generali e competenze» della gestione. Occorre immediatamente notare come l'articolo 141, nel presentare l'ambito di applicazione delle disposizioni della Sezione, indichi quale oggetto di disciplina da un lato la gestione delle risorse idriche e dall'altro il servizio idrico integrato con particolare riguardo ai profili che concernono la tutela dell'ambiente e della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Il legislatore, quindi, non si è limitato a riferirsi alla gestione delle risorse idriche ma ha inteso affiancare in posizione di parità il servizio idrico integrato, nonostante logicamente dovrebbero trovarsi in regime di rapporto di genere-specie. L'attenzione del legislatore circa il servizio idrico integrato è rimarcata nel secondo comma del medesimo articolo che lo definisce espressamente come «l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione, nonché di riuso delle acque reflue»<sup>347</sup>, specificando come lo stesso non possa che essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità<sup>348</sup>, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie<sup>349</sup>.

Volgendo lo sguardo al passato, rileva sottolineare come, prima dell'attuale codicizzazione, le fonti in materia di servizi idrici fossero rinvenibili in

---

<sup>347</sup> Il ciclo della filiera dell'acqua, nel suo complesso definito Servizio Idrico Integrato (SII), prevede: la captazione, ossia il prelievo della risorsa idrica, che può essere effettuato da sorgenti, falde acquifere o acque superficiali; la purificazione e potabilizzazione, ossia gli interventi di trattamento dell'acqua per renderla potabile; il trasporto, che avviene attraverso la rete degli acquedotti; la distribuzione dell'acqua nelle case per i diversi usi quotidiani; la fognatura, ossia il sistema di tubazioni preposte a raccogliere le acque di scarico prodotte dall'uomo o dalle attività economiche, per recapitarle a impianti di depurazione; infine, la depurazione, che ha la funzione di restituire all'ambiente l'acqua in buone condizioni, affinché possa essere riutilizzata.

Cfr. il sito <https://www.utilitalia.it/acqua/home>

<sup>348</sup> L'efficienza, l'efficacia e l'economicità sono espressione del principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) nonché dei principi generali dell'attività amministrativa previsti dall'art. 1, comma 1, della l. 7 agosto 1990, n. 241.

<sup>349</sup> Sul punto cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 5528 del 21 novembre 2013; Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 2481 del 26 maggio 2017. Le sentenze sono consultabili in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

limitatissime disposizioni del R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578 (c.d. Testo Unico sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Provincie), tra cui spiccava l'obbligo (tutt'ora vigente) per gli enti locali di approvvigionarsi di acqua potabile (art. 1, comma 1), nella possibilità che tali servizi fossero oggetto di municipalizzazione, attraverso un esercizio diretto da parte di un'azienda speciale del Comune o direttamente in economia, considerando però separatamente e non in chiave unitaria l'attività di distribuzione di acqua potabile da quella di depurazione e fognatura. Altre disposizioni erano altresì rinvenibili nel R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 (c.d. Testo Unico delle leggi sanitarie).

L'assetto normativo descritto non poteva che portare, come poi effettivamente avvenuto, ad una proliferazione di diverse gestioni comunali dalle dimensioni ridotte sia dal punto di vista dell'estensione territoriale e della popolazione servita dalla rete sia sotto il profilo dei servizi svolti, che si limitavano ora al segmento della distribuzione ora a quello della fognatura e depurazione. Un tale assetto non faceva che riflettere lo scarso valore attribuito al bene comune "acqua". Un primo, seppur timido, cambio di approccio, soprattutto valoriale, si è invece avuto con l'avvento di una generalizzata presa di coscienza dell'imminente emersione della questione ambientale. Infatti, dopo una prima fase storica improntata ad investire per la creazione dell'infrastruttura a rete, di cui si era fatto carico lo Stato, l'affidamento della gestione del servizio idrico al Comune appariva maggiormente idoneo sulla base della constatazione che l'ente locale avesse gli strumenti adeguati per la soddisfazione dei bisogni della cittadinanza secondo il principio di sussidiarietà. Una tale valutazione scontava però una evidente e intrinseca incapacità di realtà piccole o piccolissime (quali quelle che nella maggior parte costituiscono il panorama comunale italiano) di farsi carico di una erogazione efficiente. Un definitivo cambio di approccio, anche culturale, basato sulla presa di coscienza che la risorsa idrica rappresenta un bene comune limitato, esauribile e da tutelare, ha preso le mosse con la l. 5 gennaio 1994, n. 36, recante disposizioni in materia di risorse idriche, la quale, in un'ottica efficientista, ha provveduto a sostituire alla dimensione comunale una gestione territorialmente più estesa (fatta coincidere con il c.d. ambito), chiamando questa realtà sovracomunale ad assolvere compiti più complessi, comprendenti altresì problematiche di natura ambientale,

sociale e tecnica. Da una limitata realtà comunale l'erogazione del servizio si è pertanto evoluta in un sistema integrato in grado di gestire, in maniera unitaria e secondo principi (almeno in teoria) di economicità, i diversi segmenti della filiera idropotabile, assegnando all'utente l'onere, attraverso la corresponsione della tariffa, di sostenerne i relativi costi d'esercizio.

Un aspetto peculiare da tenere in considerazione è che il servizio idrico non può avere un regime di piena concorrenza perché si configura come monopolio naturale. Tale condizione è impossibile da superare, salvo casi marginali, dato che i servizi idrici sono l'unico settore in cui, almeno in base all'attuale evoluzione tecnologica, è inattuabile la condivisione dell'infrastruttura tra più operatori per i rischi derivanti dalla confusione di acque di diversa qualità immesse nella stessa condotta. Ecco spiegato perché il regime giuridico delle reti è diverso dagli altri servizi, dal momento che non si pone il problema di garantirne la condivisione e, quindi, di separare la gestione della rete dalla prestazione del servizio.

Alla luce di queste considerazioni, pertanto nel servizio idrico non può esserci concorrenza nel mercato, ma solo concorrenza per il mercato<sup>350</sup>.

Occorre ricordare, sul punto, come la stessa Corte Costituzionale abbia inteso qualificare il servizio idrico integrato quale servizio di interesse economico generale (SIEG)<sup>351</sup>, in base alla qualificazione di origine europea.

Il processo di integrazione europea, infatti, ha avuto ripercussioni anche nel settore pubblico degli Stati membri, e, quindi, l'ente locale, parte integrante dello Stato, è tenuto al rispetto degli obblighi comunitari. La materia dei servizi pubblici, nel diritto comunitario, è retta dai principi di sussidiarietà e proporzionalità, con una competenza dell'Unione europea che si esplica nei limiti delle sole attribuzioni espressamente conferite dai Trattati e nella misura strettamente necessaria,

---

<sup>350</sup> Nel diritto eurounitario sono attribuiti alla nozione di concorrenza due differenti significati, sintetizzati nelle definizioni di «concorrenza nel mercato» e «concorrenza per il mercato». Nella prima accezione, ci si riferisce a settori in cui è già instaurato un mercato concorrenziale nei quali l'intervento comunitario mira a prevenire e sanzionare le condotte imprenditoriali integranti azioni restrittive della concorrenza. Il principio di concorrenza per il mercato, rilevante per le direttive in materia di appalti pubblici, è invece funzionale a dilatare i settori di mercato per garantire il libero accesso da parte di operatori economici, riferendosi a settori inizialmente esclusi dal mercato o limitati da misure protezionistiche. In quest'ultima accezione rientra il servizio idrico integrato. Cfr. R. Cerulli, *Concorrenza nel mercato e concorrenza per il mercato, la differenza tra le due nozioni*, in <https://www.tusciafisco.it/>, 23/12/2016.

<sup>351</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 325 del 17 novembre 2010.

lasciando ampio spazio di normazione agli Stati e alle loro articolazioni territoriali. Il diritto comunitario primario non conosce la figura del servizio pubblico o di interesse pubblico o comunque a rilevanza pubblica, ma contempla tre categorie di servizi: servizi di interesse generale, servizi di interesse economico generale e servizi non economici. Infatti, i Paesi fondatori della Comunità Europea, all'inizio degli anni Cinquanta del secolo scorso, non avevano ipotizzato un intervento comunitario volto a disciplinare le modalità di gestione dei servizi pubblici nazionali, che venivano lasciate alla regolamentazione dei singoli Stati. Questa è la ragione per la quale all'interno dei Trattati non si rinvengono riferimenti a nozioni di servizio pubblico. A partire dagli anni Novanta, la maggior parte degli Stati comunitari, indotti dalla Commissione europea, avviarono un processo di liberalizzazione che investì principalmente i settori delle telecomunicazioni, dei trasporti, il servizio postale e il settore energetico. In conseguenza di tale processo, l'Italia iniziò a organizzare il proprio settore pubblico tenendo conto dei principi comunitari, in particolare quelli che presiedono alla realizzazione del mercato interno. Quella dei servizi pubblici è una materia nell'ambito della quale si rinviene un forte influsso del diritto europeo, il quale ha dedicato un'attenzione sempre crescente alla tematica, principalmente in ragione della connessione tra l'aspetto della gestione dei servizi pubblici e l'aspetto dell'apertura al mercato e, dunque, della tutela della concorrenza.

La normativa nazionale risulta peraltro vincolata alle previsioni dettate proprio dal legislatore europeo. Infatti, l'Unione Europea lascia libertà agli Stati Membri nella definizione e nell'organizzazione dei SIEG, ma tale libertà è esercitata nell'ambito della cornice delineata dai principi e dalle condizioni stabiliti dal diritto UE.

In dettaglio, lo stesso Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), analizzando anche l'aspetto degli aiuti di Stato, si occupa della questione della modalità di organizzazione e gestione dei servizi di interesse economico generale, in particolare agli artt. 14, 93, 106 e 107<sup>352</sup>.

Secondo l'art. 14 TFUE, «in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro

---

<sup>352</sup> Cfr. C. E. Gallo (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 339-371; E. Carloni, F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam, Padova, 2020, pp. 455-479.

ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi».

L'articolo 106, al comma 2, stabilisce che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.

Rilevante è anche il Protocollo n. 26 del TFUE sui servizi di interesse generale, al cui articolo 1 prevede che «i valori comuni dell'Unione con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea comprendono in particolare:

- il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti;
- la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse;
- un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente».

Conclude l'art. 2 del Protocollo affermando che le disposizioni dei Trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico.

Quindi, come affermato poc'anzi, l'Unione Europea, anche al fine di evitare confusione alla luce dell'ambiguità del concetto stesso di servizio pubblico, non



impiega tale terminologia, ma quella diversa di «servizio di interesse generale» (SIG)<sup>353</sup>.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), peraltro, fa riferimento unicamente ai «servizi di interesse economico generale», ossia i servizi gestiti in forma imprenditoriale, rispetto ai quali occorre dare prevalenza al principio concorrenziale, consentendo all'amministrazione di occuparsi direttamente della gestione esclusivamente nel caso in cui il mercato non sia in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze della collettività.

Vi è poi, come anticipato, la categoria dei «servizi non economici di interesse generale», sempre ricompresi nell'ambito dei servizi d'interesse generale, non esaminati in sede europea nei Trattati ma dalla legislazione e dalla giurisprudenza, la cui attività si pone fuori dal mercato, anche se non è possibile individuare una precisa definizione di tali servizi e neppure un tassativo elenco<sup>354</sup>.

Tra i servizi di interesse economico generale, a titolo esemplificativo, la Commissione ha inserito: telecomunicazioni; servizi postali; trasporti; gas; elettricità; servizio idrico e gestione rifiuti.

La stessa giurisprudenza nazionale ha cercato di fornire indicazioni a proposito dell'individuazione della esatta tipologia di servizi, esplicitando che occorre che sia il giudice, caso per caso, a verificare in concreto la presenza o meno del carattere economico dell'attività, tenendo conto di alcuni elementi, quali l'assenza di scopo lucrativo ovvero il finanziamento pubblico dell'attività<sup>355</sup>.

Del resto, lo sforzo di inquadramento di un servizio si rende necessario al fine di determinare il conseguente regime giuridico, posto che il medesimo ordinamento europeo prevede conseguenze diversificate a seconda della tipologia di servizio.

Le definizioni di origine europea sono peraltro state recentemente recepite nell'ordinamento interno dal Testo Unico in materia di società a partecipazione

---

<sup>353</sup> A. Di Giovanni, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 17 e ss.

<sup>354</sup> L'espressione «servizi non economici di interesse generale», peraltro, è stata inizialmente impiegata nell'ambito della direttiva 2006/123/CE, c.d. Bolkenstein - recepita nell'ordinamento interno mediante il d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 - in tema di libertà di stabilimento e libera circolazione di servizi e volta a disciplinare il complesso dei servizi resi a fronte di corrispettivo economico. La medesima direttiva non riguarda di conseguenza i menzionati servizi non economici, estranei alla logica di mercato.

<sup>355</sup> Cfr. in particolare Corte costituzionale, sentenza n. 272 del 13 luglio 2004.

pubblica, ossia il d.lgs. n. 175/2016, laddove all'art. 2, comma 1, sono definiti alla lett. h) i "servizi di interesse generale" quali «attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale». Così, alla successiva lett. i) viene anche fornita una specifica definizione dei "servizi di interesse economico generale", quali servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato.

Nel d.lgs. 175/2016, con le definizioni dell'art. 2, viene precisato che la nozione di servizi pubblici locali di rilevanza economica coincide, ai fini della disciplina, con quella di servizi di interesse economico generale (SIEG) di livello locale.

In merito si menzioni la sentenza del 17 novembre 2010, n. 325, con la quale la Corte costituzionale ha affermato una sostanziale fungibilità ed omogeneità tra le nozioni di «servizi pubblici locali di rilevanza economica» e di «servizi pubblici locali di interesse economico generale». Nell'illustrare la sostanziale corrispondenza tra la nozione di SIEG di derivazione comunitaria e quella di servizi pubblici locali di rilevanza economica, la sentenza della Corte, infatti, ha chiarito che entrambe «[...] fanno riferimento ad un servizio che: a) è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come "qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato"; b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche "fini sociali") nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni. Le due nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica».

Prima di approfondire in maniera specifica organizzazione, gestione e regolazione dei servizi idrici, occorre ricordare che questi afferiscono alla categoria dei servizi

pubblici di rilevanza economica. Si tratta di una delle poche, granitiche, certezze del settore. È un aspetto cruciale perché ha giustificato l'assorbimento di gran parte della disciplina relativa ai servizi idrici nella tutela della concorrenza. La Corte costituzionale è stata fondamentale nel delineare le condizioni che consentono di qualificare un servizio pubblico come di rilevanza economica e nel definire i limiti che si pongono al legislatore nazionale e agli enti locali nel classificare le singole attività. Quanto al primo aspetto, la giurisprudenza costituzionale ha estrapolato due caratteri da questa nozione: la possibilità, anche solo potenziale, ma pur sempre effettiva, che il servizio possa essere svolto secondo criteri di economicità; l'adozione, anche da parte dei fornitori pubblici, di un metodo economico, che consiste nella mera «copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi (di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici)»<sup>356</sup>.

Successivamente, nella decisione circa l'ammissibilità del quesito referendario relativo alla tariffa dei servizi idrici, ha precisato ulteriormente questa affermazione, evidenziando che, ai fini della rilevanza economica, non è necessaria la remunerazione del capitale investito<sup>357</sup>. La giurisprudenza amministrativa, nella sua lettura ha affermato che la rilevanza economica di un servizio è «correlata alla astratta potenzialità di produrre un utile di gestione e, quindi, di riflettersi sull'assetto concorrenziale del mercato di settore, sicché non rileva l'irrisorietà dell'utile che in concreto un servizio per come svolto produca»<sup>358</sup>. Di conseguenza, affinché un servizio sia di rilevanza economica, è necessario qualcosa di più della mera copertura dei costi: la possibilità di conseguire un utile, per quanto irrisorio o anche semplicemente potenziale.

Le ricostruzioni della Corte costituzionale e dei giudici amministrativi sono accomunate dall'uso di un'accezione oggettiva, e non soggettiva, di rilevanza economica. Infatti, in entrambi i casi, la rilevanza economica discende da obiettive condizioni di mercato e non da una scelta discrezionale del soggetto deputato all'organizzazione del servizio.

---

<sup>356</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 325 del 17 novembre 2010, considerato in diritto § 9.1.

<sup>357</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 26 del 26 gennaio 2011, considerato in diritto § 5.2.; Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 15 giugno 2011, considerato in diritto §§ 3-3.2.

<sup>358</sup> Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 5097 del 27 agosto 2009; Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 5409 del 23 ottobre 2012.

Secondo la Corte costituzionale, lo Stato può stabilire – in via generale – se un servizio sia o meno di rilevanza economica, ritenendo questo potere afferente alla tutela della concorrenza. Quindi, lo Stato dovrebbe riconoscere, una volta per tutte, se un servizio di dimensione locale, spesso molto particolare (ad es. la gestione di una piscina o l'illuminazione votiva) sia sempre e comunque, su tutto il territorio nazionale e in qualsiasi caso, idoneo ad avere un impatto sul mercato, senza considerare le specificità economiche e sociali locali (lo scarso numero di abitanti, la presenza di altri servizi succedanei e di eventuali concorrenti), che possono modificarne la natura e rendere quel servizio di valore irrisorio o molto significativo, effettivamente contendibile o meno, idoneo ad essere svolto secondo il principio della copertura dei costi. Invece, la giurisprudenza amministrativa ha avuto un approccio più equilibrato e ha ammesso che, pur operando una nozione oggettiva e pur non restando agli enti locali pressoché alcun margine di discrezionalità, le condizioni particolari possono incidere sulla potenziale redditività e sulle effettive modalità di erogazione del servizio<sup>359</sup>.

L'aspetto più controverso delle argomentazioni della Corte costituzionale concerne il carattere vincolato anche per lo Stato della classificazione di un'attività tra i servizi pubblici di rilevanza economica. Infatti, l'omologia tra questa nozione e quella di servizi di interesse economico generale adottata a livello europeo impedirebbe al legislatore italiano di modificare la natura di un'attività di rilevanza economica in una priva di questa rilevanza, «poiché l'ordinamento comunitario esclude che gli Stati membri, ivi compresi gli enti infrastatali, possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza dell'interesse economico del servizio»<sup>360</sup>.

---

<sup>359</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 23 ottobre 2012, n. 5409.

<sup>360</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 325 del 17 novembre 2010, considerato in diritto §§ 6-6.2 e 9-9.2.

In realtà, il percorso argomentativo della Corte non è esente da critiche.

In primo luogo, è inficiato da una certa circolarità, perché dapprima si fonda sul diritto europeo per giustificare l'individuazione della nozione di servizi pubblici di rilevanza economica e, immediatamente dopo, conclude che la nozione così ricavata è identica a quella del diritto europeo.

In secondo luogo, perché rinvia alla sentenza n. 272/2004, per motivare ulteriormente la sovrapponibilità tra le due categorie, senza che questa, però, offra alcuna argomentazione in proposito.

Infine, perché ha confuso i concetti di analogia (usato nel 2004) e omologia (comparso nel 2010), pregiudicando la piena comprensione dei risultati cui è pervenuta. Il concetto di omologia fa riferimento a forme simili che hanno sviluppato capacità funzionali differenti; quello di analogia a

La rilevanza economica del servizio idrico rimane il riferimento più solido dell'intera disciplina del settore: questa è fondamentale per stabilire il riparto di competenze legislative tra Stato e regioni e individuare, così, il soggetto deputato a dettare le regole in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico.

All'interno del perimetro dei servizi pubblici locali di rilevanza economica rientra la distinzione tra servizi pubblici c.d. «a rete» (di cui fa parte il servizio idrico) e servizi pubblici «non a rete». Tale distinzione si è venuta ad affermare negli ultimi anni, soprattutto in ragione della forte specializzazione che ha assunto la regolazione settoriale in alcune tipologie di servizi pubblici la cui prestazione dipende da reti infrastrutturali o, più in generale, da collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento del servizio, qualificabili come «reti».

Sebbene il termine evochi tradizionalmente l'esistenza di una infrastruttura fisica, la presenza di una «rete» sussiste anche laddove si prescindano dal carattere fisico dell'infrastruttura: si pensi, ad esempio, alla rete (anche) organizzativa per la prestazione del servizio postale o per la gestione dei rifiuti urbani. In una prospettiva economica, la presenza di una rete comporta specifiche criticità in relazione alle scelte della politica pubblica. In particolare, laddove vi siano elevati costi fissi che rendono economicamente non duplicabile la rete (o parte di essa), sorge il tema di assicurare eque condizioni di accesso da parte degli operatori che prestano il servizio e di mantenere gli incentivi ad investire e consentire lo sviluppo della concorrenza negli ambiti in cui questa è possibile. Si pensi, ad esempio, alle sfide per la regolazione connesse alle reti di telecomunicazione, alle reti per il trasporto e la distribuzione di energia elettrica, gas, acqua, o alle infrastrutture ferroviarie.

---

forme simili che hanno sviluppato funzioni analoghe. La Corte nel 2010 impiega il primo vocabolo, ma sembra utilizzarlo nell'accezione di analogia: nel caso dei servizi pubblici di rilevanza economica/servizi di interesse economico generale, infatti, ci sono forme simili (le nozioni di rilevanza economica e di SIEG) che hanno sviluppato funzioni analoghe (la sottoposizione al mercato di attività idonee a soddisfare interessi di carattere pubblico-generale). Per le argomentazioni circa l'analogia cfr. Corte costituzionale, 13 luglio 2004, n. 272, considerato in diritto § 3; per l'omologia, cfr. Corte costituzionale, 17 novembre 2010, n. 325, considerato in diritto §§ 6.1, 9.1 e 9.2.

Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici*, cit., pp. 256-259.

Nell'ambito dei servizi pubblici locali a rete esistono quindi servizi in cui è preponderante l'elemento materiale (ad esempio, la distribuzione del gas o il servizio idrico integrato), altri in cui invece è preponderante l'elemento prestazionale del servizio (ad esempio, il servizio postale o quello afferente al ciclo dei rifiuti).

Nonostante la distinzione tra le due tipologie di servizi, a rete e non a rete, sia ritenuta oramai acquisita e connaturata alla realtà dei servizi pubblici locali e sebbene spesso le nozioni siano contemplate più o meno esplicitamente negli interventi legislativi che negli anni hanno inciso sulla materia, a lungo l'ordinamento giuridico italiano ha faticato a trovare una chiarezza distintiva nella disciplina generale dei servizi stessi. La dottrina ha, infatti, sottolineato come anche da questo punto di vista si sia generata una forte instabilità dell'intera materia dovuta ai continui interventi di riforma.

Con l'introduzione del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per la prima volta il legislatore ha tentato di tenere in considerazione la distinzione tra servizi a rete e non a rete con la disciplina introdotta agli artt. 112 e 113 (abrogati dall'art. 37, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 201/2022)<sup>361</sup>.

In virtù della espressa indicazione della legge delega e in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>362</sup>, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 201/2022 (Testo Unico dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), il legislatore ha sottoposto a differenti regimi giuridici le due categorie di servizi. È stata prevista, infatti, l'attribuzione di differenti competenze e oneri in capo ai pubblici poteri non solo in relazione alla regolazione del servizio, ma anche per quanto attiene alle modalità di gestione.

Nel neo-introdotta quadro normativo, i servizi di interesse economico generale di livello locale (o servizi pubblici locali di rilevanza economica) non a rete sono

---

<sup>361</sup> Cfr. R. Cavallo Perin e A. Romano, *Commentario breve al Testo unico sulle autonomie locali, D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267*, Padova, Cedam, 2006, p. 630.

<sup>362</sup> Il PNRR prevede la razionalizzazione della normativa in tema di servizi pubblici locali, con il primario obiettivo di promuovere dinamiche competitive che possano assicurare la qualità dei servizi e i risultati delle gestioni nell'interesse primario dei cittadini e degli utenti. Si veda il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, M1C2-6, p. 80, consultabile al sito <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

individuati, implicitamente, come categoria residuale rispetto ai servizi di interesse economico generale di livello locale a rete, la cui definizione è oggi cristallizzata all'art. 2, comma 1, lett. d), del Testo Unico<sup>363</sup>.

Prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 201/2022 non risultava una definizione legislativa di servizi pubblici locali a rete, nonostante la loro rilevanza anche ai fini dell'applicazione di determinate discipline (è il caso dell'art. 3-bis del d.l. n. 138/2011, sugli ambiti territoriali ottimali). In questo senso, l'opportunità di una distinzione tra i servizi di interesse economico generale a rete e quelli non a rete si giustifica proprio in ragione del differente regime giuridico cui sono sottoposte tali categorie di servizi: ad esempio, solo con riferimento ai primi opera il principio di distinzione e di esercizio separato tra funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e funzioni di gestione dei servizi pubblici locali (di cui all'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022).

Nello specifico, ai fini della qualificazione dei servizi a rete, la definizione di cui alla lett. d) dell'art. 2 valorizza innanzitutto l'aspetto dell'organizzazione del servizio, che avviene tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio. Si tratta, dunque, di servizi caratterizzati dalla presenza di infrastrutture indispensabili alla distribuzione del servizio stesso. In secondo luogo, rileva la sottoposizione del servizio alla regolazione di un'autorità indipendente (le specifiche competenze delle autorità di regolazione in materia di servizi pubblici locali a rete sono disciplinate dall'art. 7 del d.lgs. 201/2022). Un'indicazione sull'importanza di tale elemento, ai fini della soggezione di un settore alle disposizioni applicabili ai servizi a rete, già emergeva, peraltro, nel citato art. 3-bis, comma 6-bis, del d.l. n. 138/2011, il quale afferma che «le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni, comprese quelle di carattere speciale, in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica si intendono riferite, salvo deroghe espresse,

---

<sup>363</sup> L'art. 2, comma 1, lett. d) del d.lgs. 201/2022 definisce i «servizi di interesse economico generale di livello locale a rete» o «servizi pubblici locali a rete» come i servizi di interesse economico generale di livello locale che sono suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente. Cfr. R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Commento al D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, e analisi sistematica delle regole vigenti nei singoli settori*, Giuffrè, Milano, 2023.

anche al settore dei rifiuti urbani e ai settori sottoposti alla regolazione ad opera di un'autorità indipendente». La scelta, in tali delicati settori, di affidare la funzione regolatoria ad autorità indipendenti si giustifica in ragione delle garanzie di neutralità e tecnicità proprie di questi soggetti.

Se per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica si è giunti ad una tipizzazione – potendo oggi esservi pacificamente ricompresi i servizi afferenti ai settori della distribuzione dell'energia elettrica, del gas naturale, del servizio idrico, della gestione dei rifiuti urbani e del trasporto pubblico locale – i servizi pubblici non a rete, anche in ragione dell'eterogeneità che li caratterizza, rifuggono, di fatto, da una simile tipizzazione.

A tale categoria viene sovente ricondotta una pluralità di servizi le cui prestazioni non sono facilmente standardizzabili ma che hanno comunque una indubbia rilevanza economica nel senso sopra indicato. In questa prospettiva, oltre ai servizi quali farmacie comunali, trasporti funebri e servizi cimiteriali, mercati comunali, servizi di pubblica affissione, impianti sportivi e parcheggi comunali con custodia, una vasta gamma di servizi viene comunemente fatta rientrare nel perimetro dei servizi non a rete.

Alcuni servizi sono definiti a domanda individuale (ad esempio, i servizi di asilo nido, il trasporto di persone con disabilità, i servizi alla persona), altri, pur essendo destinati alla collettività, non sono così qualificabili (ad esempio, la gestione del verde pubblico, la pulizia e il decoro urbano, la gestione dell'illuminazione pubblica). Tra i servizi a domanda individuale possono rientrare anche alcuni dei servizi c.d. sociali (o socio-assistenziali), nonostante tale categoria sia tutt'ora caratterizzata da una costante tensione tra solidarietà e concorrenza. Essi, infatti, possono risultare compatibili con la nozione di servizio di rilevanza economica se, e nel momento in cui, presentano, per le modalità di esplicazione, una rilevante componente economica tesa ad assicurare non solo la mera copertura delle spese sostenute ma anche un potenziale profitto di impresa<sup>364</sup>. Tale rilevanza, tuttavia,

---

<sup>364</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 5072 del 30 agosto 2006.



non può essere definita aprioristicamente ma richiede un accertamento in concreto<sup>365</sup>.

#### *4.1. Il PNRR e il riordino operato dal Testo Unico dei servizi pubblici locali. Le implicazioni sul servizio idrico*

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza individua quale finalità primaria dell'intervento di razionalizzazione della disciplina sui servizi pubblici locali, tra le altre, quella di chiarire il concetto di servizio pubblico. L'esigenza di chiarezza – anzitutto terminologica – era del resto già emersa nello schema di decreto legislativo predisposto in attuazione dell'art. 19 della legge n. 124/2015, che conteneva una norma di carattere definitorio.

D'altra parte, la razionalizzazione è realizzata anche attraverso l'allineamento delle definizioni contenute nel Testo Unico dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con quelle contenute nella restante normativa nazionale e in quella europea. In quest'ottica si spiega anche la scelta operata dal legislatore di non inserire nel nuovo decreto in materia la definizione di alcuni concetti che, pur rilevando nell'ordinamento dei servizi pubblici locali, trovano già collocazione in altri testi normativi (è il caso della definizione di «società *in house*», contenuta nell'art. 16 del d.lgs. 175/2016, ossia il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica.).

L'obiettivo di razionalizzazione menzionato è stato perseguito con il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, recante disposizioni per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, in attuazione della delega conferita al Governo dall'articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021). L'intervento sui servizi pubblici locali costituisce, quindi, anche attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il Piano aveva previsto infatti, entro dicembre del 2022, sia

---

<sup>365</sup> Sul punto, in riferimento agli impianti sportivi quali servizi pubblici sociali a rilevanza economica, cfr. Corte dei conti, sez. controllo Sardegna, delibera del 18 giugno 2007, n. 9.

l'approvazione della legge della concorrenza 2021 (misura M1C2-6) sia l'«entrata in vigore di tutti gli strumenti attuativi per l'effettiva attuazione e applicazione delle misure derivanti dalla legge annuale sulla concorrenza 2021» (misura M1C2-8)<sup>366</sup>.

Le disposizioni vigenti, ordinamentali e settoriali, riferibili alla materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, si sono stratificate nel tempo, con interventi non omogenei tra loro – molti dei quali realizzati attraverso la decretazione d'urgenza – dovuti anche alla necessità di armonizzare la normativa nazionale con i principi dell'ordinamento UE, ma anche conseguenti ad esiti referendari e a pronunce della Corte costituzionale. Un tentativo di riordinare la materia era stato compiuto, come anticipato, nella XVII legislatura, con la delega contenuta nell'articolo 19 della c.d. legge Madia (l. 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) per l'adozione di un Testo Unico dei servizi pubblici locali. Lo schema di decreto (A.G. n. 308), sul quale le Camere avevano espresso il proprio parere, non ha tuttavia concluso il proprio iter, alla luce della sopravvenuta giurisprudenza costituzionale<sup>367</sup> sulle forme di coinvolgimento delle regioni nel percorso istitutivo.

L'intervento richiesto dal PNRR, secondo le affermazioni del legislatore delegato (art. 8, legge n. 118/2022), si è posto l'obiettivo di riordinare la disciplina sui servizi pubblici locali, anche tramite l'adozione di un apposito Testo Unico, coordinandola con la normativa in materia di contratti pubblici e di società a partecipazione pubblica per gli affidamenti *in house*, oltre che con le discipline settoriali.

Nello specifico, il comma 219 dell'articolo 8 della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, ai fini dell'attuazione della delega per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, senza nuovi o maggiori

---

<sup>366</sup> Cfr. R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Commento al D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, e analisi sistematica delle regole vigenti nei singoli settori*, cit.; G. Caia e altri, *Il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: contenuto e caratteri del D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023; R. Villata (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Aggiornato al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*, Giappichelli, Torino, 2023.

Cfr. anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) disponibile al sito <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

<sup>367</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 251 del 9 novembre 2016.

oneri per la finanza pubblica, ha stabilito che il Governo era tenuto ad attenersi a determinati principi e criteri direttivi. La delega prevedeva che essa dovesse essere esercitata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge (ossia entro il 27 febbraio 2023). Nella procedura di adozione del Testo Unico si è previsto il parere o l'intesa in sede di Conferenza unificata a seconda degli ambiti materiali contenuti nel provvedimento, nonché il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, oltre che quello dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA).

Si è così giunti all'emanazione del d.lgs. 201/2022, del quale si intende ora esaminare il contenuto delle disposizioni più rilevanti.

Il Titolo I (articoli da 1 a 4) del decreto individua i principi generali e l'ambito di applicazione della nuova disciplina in materia di servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, regolando altresì i rapporti con le discipline di settore.

L'articolo 1 reca l'oggetto del provvedimento. In particolare, i commi 1 e 2 stabiliscono che tale decreto legislativo ha per oggetto la disciplina generale dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale e la previsione di principi comuni, uniformi ed essenziali, in particolare i principi e le condizioni, anche economiche e finanziarie, 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. Il successivo comma 3 prevede che la nuova normativa assicuri, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea e ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, la tutela e la promozione della concorrenza, la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi per gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse economico generale di livello locale.

Il comma 4 afferma poi che, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, vengono individuate dalla nuova normativa le funzioni fondamentali di indirizzo, controllo e regolazione degli enti locali relative ai servizi di interesse economico generale di livello locale, al fine di assicurare l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e territoriale.

Il comma 5 sancisce, infine, che le disposizioni del decreto in esame costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e sono applicate nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Di rilievo è anche l'articolo 3, che pone i principi generali della materia.

In particolare, il comma 1 stabilisce che i servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il successivo comma 2 prevede che l'istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni. Infine, il comma 3 afferma che nell'organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell'utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva.

A conclusione dei principi generali, l'articolo 4, al comma 1, stabilisce che «le disposizioni del presente decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, integrano le normative di settore e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea e salvo che non siano previste nel presente decreto specifiche norme di salvaguardia e prevalenza della disciplina di settore».

A tal proposito il Testo Unico dei servizi pubblici locali contiene specifiche norme di coordinamento con le normative settoriali per i settori del trasporto pubblico locale (art. 32), del servizio idrico e dei rifiuti (art. 33), delle farmacie comunali (art. 34), della distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale (art. 35) e dei trasporti a fune (art. 36).

Nel caso del servizio idrico il principio di prevalenza del decreto sulle norme settoriali è mitigato da una pluralità di disposizioni di salvaguardia.

Per esempio, come si è già affermato in precedenza, le reti idriche non possono essere conferite a società a capitale interamente pubblico, neppure prevedendo espressamente il requisito dell'incapacità (art. 21, comma 5, del d.lgs. 201/2022): ipotesi, questa, vietata dal Codice dell'Ambiente (art. 143) e più volte censurata anche dalla Corte costituzionale<sup>368</sup>. Ancora, sempre a proposito delle reti idriche, la loro gestione non può essere affidata separatamente dalla gestione del servizio (art. 21, comma 3, del d.lgs. 201/2022), non solo perché non c'è alcuna concorrenza nel mercato da garantire, ma perché affidarle in concessione d'uso gratuita al gestore per tutta la durata della gestione del servizio è la scelta ottimale affinché le tariffe concorrano a finanziare, almeno parzialmente, gli investimenti infrastrutturali necessari (art. 153 del Codice dell'Ambiente). E infine, il contratto di servizio (art. 24 del d.lgs. 201/2022), il procedimento di determinazione delle tariffe e le formule tariffarie (art. 26 del d.lgs. cit.), i poteri di vigilanza e controllo sulla gestione (art. 28 del d.lgs. cit.), distribuiti tra gli Enti d'ambito e l'ARERA, e i rimedi non giurisdizionali (art. 29 del d.lgs. cit.) sono regolati dalla disciplina, più specifica, del Codice dell'Ambiente (artt. 151, 152, 154 e 155) e dell'ARERA<sup>369</sup>.

Il risultato complessivo è quello di una profonda specialità della normativa in materia di servizio idrico, in cui gli aspetti principali dell'organizzazione (come la disciplina delle reti e la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali), gli atti di regolazione (come i contratti e le tariffe) e gli strumenti di tutela dell'utenza (sia i contenuti delle carte di servizio che gli strumenti di risoluzione non giurisdizionale delle controversie) sono diversi da quelli previsti per gli altri servizi pubblici non a rete e anche rispetto agli altri servizi pubblici a rete.

Proseguendo nell'analisi, l'articolo 6 del Testo Unico pone il principio di distinzione e di esercizio separato tra funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e funzioni di gestione dei servizi pubblici locali. Viene specificato che il principio si applica a livello locale e non riguarda tutti i servizi pubblici locali ma

---

<sup>368</sup> Cfr. per esempio, Corte cost., sentenza n. 320 del 25 novembre 2011.

<sup>369</sup> Cfr. d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, in l. n. 214/2011, art. 21, comma 19; D.P.C.M. 20 luglio 2012 e, tra le numerose delibere dell'ARERA, la 656/2015/R/idr, la 580/2019/R/idr, la 209/2016/E/com, la 142/2019/E/idr, la 301/2021/E/com, la 64/2023/R/idr.

esclusivamente quelli a rete. Il comma 1, in particolare, stabilisce che a livello locale le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e quelle di gestione dei servizi pubblici locali a rete sono distinte e vengono esercitate separatamente. Sono fatte salve le competenze delle autorità nazionali in materia di regolazione economico-tariffaria e della qualità. Le disposizioni di cui al presente articolo rispondono all'esigenza segnalata dalla Corte costituzionale di evitare «la commistione, in capo alle medesime amministrazioni, di ruoli tra loro incompatibili»<sup>370</sup>, imponendo la distinzione – sia in via di principio sia con misure applicative – tra soggetto regolatore e soggetto regolato, soggetto controllore e soggetto controllato. Nell'ambito dei servizi pubblici locali di interesse economico generale sono presenti numerosi operatori nella cui compagine proprietaria sono rappresentati l'ente o gli enti pubblici territoriali affidanti. La Corte costituzionale ha ricordato come l'istituzione di autorità di regolazione indipendenti costituisca un antidoto ai rischi connessi a tale situazione di fatto<sup>371</sup>.

In attuazione del principio di separazione tra regolazione e gestione, rileva menzionare il successivo comma 2 che individua una causa di incompatibilità. In particolare, vieta agli Enti di governo dell'ambito e alle autorità di regolazione di partecipare, direttamente o indirettamente, a soggetti incaricati della gestione del servizio. Gli Enti di governo dell'ambito (EGATO) sono gli organismi individuati dalle regioni per ciascun Ambito Territoriale Ottimale ai quali partecipano obbligatoriamente tutti i comuni ricadenti nell'ATO ed ai quali è trasferito l'esercizio delle competenze dei comuni stessi in materia di gestione dei servizi pubblici locali.

Occorre sottolineare a tal proposito che, ai sensi del comma 1 dell'art. 33 del decreto in esame, per non pregiudicare la realizzazione degli obiettivi del PNRR, il principio di separazione tra regolazione e gestione non si applica alle gestioni del servizio idrico in essere: dunque, gli Enti di governo d'ambito non saranno tenuti a dismettere le eventuali partecipazioni azionarie nelle società che gestiscono il servizio.

---

<sup>370</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 41 dell'11 marzo 2013.

<sup>371</sup> *Ibidem*.

La ragione di questa deroga è espressamente individuata nell'attuazione del PNRR, che ha indirizzato risorse considerevoli nel miglioramento delle reti idriche. Qualsiasi misura organizzativa, più o meno incisiva (dal riassetto proprietario degli enti incaricati della gestione, alla più semplice separazione funzionale degli uffici dell'Ente di governo d'ambito), avrebbe certamente implicato dei ritardi nel raggiungimento degli obiettivi del PNRR. È complicato, però, stabilire se questa deroga operi solo in favore delle gestioni che hanno effettivamente ricevuto dei finanziamenti nell'ambito del Piano o, invece, operi in favore di tutte le gestioni, e se operi solo per il tempo necessario a portare a compimento l'intervento previsto dal PNRR o, invece, fino alla scadenza naturale dell'affidamento in essere. In entrambi i casi, si dovrebbe preferire la lettura più restrittiva: infatti, la deroga è funzionale all'attuazione del PNRR, quindi sarebbe più coerente ritenere che non possa essere invocata in favore delle gestioni che non hanno ottenuto fondi PNRR e, comunque, mai oltre il tempo strettamente necessario a concludere gli interventi realizzati nella cornice del Piano. In definitiva, quindi, la disposizione sembra doversi leggere nel senso di consentire, alle gestioni del servizio idrico che stanno attuando gli impegni contenuti nel PNRR, di differire la dismissione delle eventuali partecipazioni azionarie degli Enti di governo d'ambito al momento in cui avranno terminato detti interventi.

Importante ai fini della trattazione è anche l'articolo 12 del d.lgs. 201/2022, il quale prevede che gli enti locali, nel caso in cui si proceda all'istituzione di un servizio di interesse economico generale, verifichino la possibilità di assicurare tale servizio attraverso l'imposizione di obblighi di servizio a uno o più operatori, senza limitare il numero di soggetti abilitato a svolgere il servizio. L'articolo specifica che l'istituzione di un servizio pubblico di interesse generale di livello locale aggiuntivo rispetto a quelli previsti dalla legge (ai sensi dell'articolo 10, comma 3) avviene perché tale istituzione è ritenuta necessaria all'esito della verifica prevista dall'articolo 10, comma 4, e cioè dopo un'apposita istruttoria, avviata anche su richiesta di cittadini e imprese, da cui risulti, dopo un confronto tra le varie soluzioni possibili, che la prestazione di servizi da parte delle imprese liberamente operanti sul mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, non risulta idonea a soddisfare i bisogni della collettività.

Gli obblighi di servizio appaiono sostanziarsi nell'obbligo per gli operatori di prestare determinati servizi nell'ambito di un'attività quali, ad esempio, garanzia di determinati orari di apertura, o di fornitura del servizio a fasce di popolazione socialmente deboli o residenti in aree interne. Tale imposizione rappresenta quindi un'adeguata modalità per garantire la fruizione del servizio pubblico di interesse generale di livello locale che non altera l'assetto di mercato nel settore interessato. Infine, l'articolo 37 reca abrogazione delle disposizioni vigenti in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale, confluite nel provvedimento in esame o comunque ritenute non più necessarie rispetto al disegno complessivo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

In particolare, al comma 1, lettera b), sono abrogate le disposizioni del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, il c.d. TUEL), già in parte abrogate o derogate da altre disposizioni di legge speciale, in materia di servizi pubblici locali (art. 112), gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (art. 113) e tariffe dei servizi (art. 117), la cui disciplina è ora contenuta rispettivamente negli articoli 21, 22, 23 e 26 del d.lgs. 201/2022.

Queste norme sono state il fulcro di una serie di dibattiti durante tutto il corso della loro vigenza. Il Testo Unico degli enti locali ha rappresentato la fonte di arrivo delle varie disposizioni normative introdotte negli anni Novanta del secolo scorso. L'art. 112, ad esempio, riprende un principio già fissato con la l. 8 giugno 1990, n. 142, secondo il quale gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. Con questa definizione molto ampia si confermava in capo all'ente locale la gestione dei servizi pubblici locali.

L'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000 è stato tra tutti il più controverso. In origine, mancava nel testo la distinzione tra servizi di rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica, e, inoltre, era assente l'obbligo di selezionare con gara il socio privato nelle società miste, elemento questo che portò alla prima procedura d'infrazione da parte della Commissione europea per violazione della disciplina concorrenziale. Benché il legislatore nazionale avesse provveduto a riformulare



l'art. 113 TUEL, rendendolo incline a un sistema di concorrenza per il mercato, ossia a forme di gestione tese alla concessione del servizio a soggetti terzi da selezionare con procedure di gara, la Commissione europea intervenne con una nuova procedura di infrazione. Con quest'ultima l'Unione Europea si concentrava sul fatto che la disposizione presentasse ancora la separazione tra gestione delle reti e gestione del servizio, e che emergesse, pertanto, il rischio di possibili affidamenti diretti della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a favore di società a capitale per la maggior parte pubblico. In risposta, il legislatore nazionale modificò ulteriormente il testo dell'articolo citato, prevedendo da un lato che la gestione delle reti, degli impianti e delle dotazioni patrimoniali, qualora distinte dall'attività di erogazione del servizio, potessero essere affidate esclusivamente a società a capitale pubblico, solo se fossero contestualmente risultate presenti tre condizioni: 1) il capitale fosse interamente pubblico; 2) gli enti detentori del capitale sociale esercitassero sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; 3) la società realizzasse la parte più importante delle attività per l'ente o per gli enti controllanti. Dall'altro lato, per l'attività di erogazione del servizio vennero individuate tre modalità di selezione del gestore: 1) l'esternalizzazione a società di capitali tramite procedura ad evidenza pubblica; 2) l'affidamento diretto a società mista, con selezione del socio privato con gara; 3) l'affidamento diretto a società *in house*.

Intervenire poi la Corte costituzionale che, con sentenza 13 luglio 2004, n. 272, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 7, secondo e terzo periodo, dell'art. 113 TUEL, come modificato dall'art. 35 della l. 28 dicembre 2001, n. 448, in quanto esprimevano una disciplina di dettaglio di vari criteri in base ai quali la gara doveva essere aggiudicata, e che risultavano sproporzionati e inadeguati rispetto all'obiettivo statale della tutela della concorrenza. Ulteriori modifiche all'articolo avvennero anche a seguito dell'introduzione dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, in l. n. 133/2008, che disponeva l'abrogazione delle parti che risultassero incompatibili con il nuovo dettato normativo. L'art. 23-*bis* definiva, infatti, come principali modelli di gestione del servizio pubblico locale l'esternalizzazione a società di capitali e l'affidamento diretto a società mista, degradando l'*in house providing* a modello eccezionale.

L'art. 117 del d.lgs. n. 267/2000 disponeva, invece, la disciplina sulle tariffe dei servizi, disciplina che con la riforma dei servizi pubblici locali è confluita nell'art. 26 del d.lgs. 201/2022, rubricato «Tariffe». L'art. 117 citato non è stato oggetto di espressa modificazione, né ad opera dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, né con le modifiche apportate alla disciplina dei servizi pubblici locali dall'art. 15 del d.l. n. 135/2009 (il c.d. decreto Ronchi), convertito, con modificazioni, in l. n. 166/2009. La mancata espressa modifica non ha impedito, comunque, che i profondi cambiamenti in materia di servizi pubblici locali, soprattutto di quelli aventi rilevanza economica, influenzassero anche il sistema tariffario. Il nuovo art. 26, pur riprendendo gran parte del contenuto dell'art. 117, afferma che il principio dell'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione non sia disgiunto dal perseguimento di regimi produttivi che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela dell'ambiente e di uso efficiente delle risorse, tenendo conto della legislazione nazionale e del diritto dell'Unione Europea in materia. Con riferimento ai criteri di calcolo della tariffa, tale recente disposizione introduce il concetto di costo efficiente, come elemento che assieme al ricavo concorre alla definizione dell'equilibrio economico-finanziario della gestione. E, inoltre, ha previsto il *price cap* come metodo di regolamentazione delle modalità di aggiornamento delle tariffe, da intendersi come limite massimo per la variazione di prezzo, sulla base di quattro parametri, differentemente da quanto era stabilito nell'art. 117.

La *ratio* legata all'abrogazione di queste tre disposizioni chiave del Testo Unico degli enti locali, che sono state al centro dell'intera disciplina dei servizi pubblici locali, si desume chiaramente, con riferimento agli artt. 112 e 113, dall'esigenza di «revisione della disciplina dei regimi di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro, anche al fine di assicurare un'adeguata tutela della proprietà pubblica, nonché un'adeguata tutela del gestore uscente»<sup>372</sup>. Con l'abrogazione dell'art. 117, invece, si intende dare attuazione all'art. 8, comma 2, lett. r) della legge delega n. 118/2022, la quale ha previsto la razionalizzazione dei regimi tariffari per una più razionale distribuzione delle competenze tra autorità indipendenti ed enti locali.

---

<sup>372</sup> Cfr. art. 8, comma 2, lett. q), della legge di delega n. 118/2022.



## Capitolo II

### **Il governo della risorsa idrica: il riparto delle competenze normative e amministrative tra Stato, Regioni ed autonomie locali**

#### *1. Il principio di sussidiarietà nei rapporti tra Stato ed autonomie locali*

Come noto, il principio di sussidiarietà ha una dimensione verticale e una orizzontale. Entrambe le dimensioni sono essenziali, anche se a diverso titolo, nelle varie fasi dell'individuazione, regolazione e gestione dei servizi pubblici locali. Anzi, la materia dei servizi pubblici è quella più esemplificativa di questo principio in entrambe le sue dimensioni costituzionalmente riconosciute (art. 118 Cost.).

Nella sua dimensione verticale, esso aiuta ad individuare in astratto nei Comuni i titolari diretti e originari della funzione amministrativa di organizzazione dei servizi pubblici, sia nel momento di assunzione del servizio che in quello di scelta del modello di gestione. La prima legge sui servizi pubblici locali, ossia la l. 29 marzo 1903, n. 103 (c.d. legge Giolitti), aveva già stabilito che l'organizzazione dei servizi pubblici locali fosse una funzione tipica dei Comuni. Successivamente, il Testo Unico degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) ha affidato sempre al Comune, l'ente più prossimo alla collettività, la gestione dei servizi pubblici locali. Con l'intervento del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in l. 30 luglio 2010, n. 122, l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale è stata inclusa tra le funzioni fondamentali<sup>373</sup> e quindi tra quelle «che costituiscono l'intelaiatura essenziale dell'ente locale»<sup>374</sup>. Tuttavia, a dispetto del principio generale nonché dell'art. 112 Cost., per cui sono gli enti locali, quali enti più prossimi alla cittadinanza, che, nell'ambito delle rispettive competenze, si occupano dell'erogazione e della gestione dei servizi pubblici locali, la disciplina

---

<sup>373</sup> Cfr. l'art. 14, comma 27, lettera b) del d.l. 78/2010.

<sup>374</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 22 del 10 febbraio 2014.

settoriale del servizio idrico ha utilizzato il principio di sussidiarietà «in senso ascendente», ossia per sottrarre la funzione propria ai comuni e conferirla a livelli di governo superiore, ritenendo che tale servizio, rientrando nella categoria dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, possa essere meglio organizzato in ambiti territoriali ottimali, come riconosciuto già con l'art. 3-*bis* del d.l. 13 agosto 2011 n. 138, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 settembre 2011 n. 148, e poi con il Codice dell'Ambiente (all'art. 147). Anche l'allargamento dell'utenza di riferimento dovuto a una maggiore circolazione delle persone ha fatto sì che il semplice livello comunale non fosse necessariamente il più adeguato. In definitiva, il principio di sussidiarietà, nell'ambito dell'organizzazione e gestione del servizio idrico, è stato assunto come criterio di allocazione delle funzioni verso il livello superiore, in quanto ritenuto più adeguato, e non come criterio di mantenimento delle funzioni stesse al livello comunale, in quanto più prossimo ai cittadini.

Una simile direzione risulta forse meno coerente allo spirito originario del principio di sussidiarietà, ma può rivelarsi più coerente con quello di concorrenza, dal momento che l'organizzazione del servizio in articolazioni territoriali sovracomunali consente di superare la frammentazione della gestione.

Nella sua dimensione orizzontale, il principio di sussidiarietà prevede che laddove la libera iniziativa e cooperazione tra privati possa soddisfare la cura di interessi collettivi, l'amministrazione deve agevolare tale iniziativa e non entrarvi in "concorrenza". Qualora il livello di erogazione del servizio non sia adeguato o sufficiente, il principio di sussidiarietà orizzontale impone all'ente titolare del servizio di prevedere forme di coinvolgimento gestionale, più che una riappropriazione della gestione del servizio. La rilevanza della dimensione orizzontale della sussidiarietà emerge nella scelta delle modalità di affidamento del servizio. Se, infatti, impone un passo indietro nella gestione diretta qualora vi sia una iniziativa privata che possa adeguatamente soddisfare l'erogazione del servizio, al tempo stesso permette di motivare l'affidamento diretto nel caso in cui si dia ragione dell'inadeguatezza delle iniziative private. Proprio al fine di evitare un uso strumentale della sussidiarietà orizzontale, l'art. 10 del d.lgs. 201/2022 stabilisce che servizi di interesse economico generale di livello locale ulteriori rispetto a

quelli già previsti dalla legge possano essere istituiti dagli enti locali solo dopo apposita istruttoria e valutazione comparata tra le possibili soluzioni, da cui risulti che il ricorso al mercato o comunque all'iniziativa privata non garantisca il soddisfacimento dei bisogni della comunità locale di riferimento. Quindi, la sussidiarietà orizzontale, come emerge dal Testo Unico dei servizi pubblici locali, mira a valorizzare le iniziative private alla fornitura del servizio, laddove esistenti e adeguate, e di giustificarne invece la sottrazione solo con specifica e qualificata motivazione.

## *2. I livelli di governo e la separazione tra titolarità e disponibilità del demanio idrico*

Nell'ordinamento italiano il servizio idrico ha come tratto caratterizzante quello di essere un servizio «integrato». Come affermato in precedenza, è stata la c.d. legge Galli a voler superare la frammentazione delle gestioni esistenti, al fine di riorganizzare i servizi idrici secondo un modello imprenditoriale, basato su criteri di efficienza, economicità ed efficacia della gestione: a tal fine si è imposto l'accorpamento dei vari segmenti di rete in un unico servizio integrato, dato dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue. In sostanza, l'integrazione voluta dalla legge Galli e, ora, dal Codice dell'Ambiente, è di due tipi, ovvero verticale, da un lato, orizzontale, dall'altro.

L'integrazione verticale consiste nella riunificazione in un'unica gestione del servizio di distribuzione dell'acqua potabile con quello di smaltimento e depurazione dei reflui.

L'integrazione orizzontale è volta, invece, a superare la gestione comunale di tale servizio, attribuendolo ad una organizzazione di area vasta, sovracomunale, quale l'ambito territoriale ottimale (ATO).

Fatta questa premessa, si reputa doveroso porre l'attenzione sul sistema di governo della risorsa idrica, in particolare sulle competenze dei livelli di governo, centrale e periferici, relative alla organizzazione e gestione del servizio idrico.

La disciplina del SII ricade sia in materie di competenza esclusiva dello Stato (tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente)<sup>375</sup>, sia in materie di competenza esclusiva delle Regioni (servizi pubblici locali) *ex art. 117, comma 4, Cost.*, in quanto non contemplate espressamente tra quelle di competenza statale esclusiva o concorrente. In aggiunta, viene anche coinvolta la materia della valorizzazione dei beni ambientali sottoposta alla legislazione concorrente Stato-Regione, deputando allo Stato il compito di definire livelli e *standard* di tutela minimi e uniformi in relazione all'intero territorio nazionale<sup>376</sup>. Di conseguenza, la disciplina sul servizio idrico si è sempre sviluppata cercando un equilibrio tra salvaguardia della concorrenza e protezione ambientale<sup>377</sup>. Il servizio idrico attiene, infine, anche alla materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sempre di competenza esclusiva dello Stato.

Si segnalano, inoltre, le disposizioni in tema di "federalismo demaniale", contenute nel d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 («Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42»), il quale ha previsto il trasferimento a titolo gratuito dallo Stato alle regioni e ad altri enti territoriali, su richiesta, di tutta una serie di beni demaniali, tra i quali quelli del demanio idrico.

Quindi, per l'ambito dei servizi pubblici locali, e, in particolare, per il servizio idrico appare fondamentale l'art. 117 Cost. concernente il riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni. In questo senso, tale previsione costituzionale, al comma 2, lett. m), attribuisce allo Stato la competenza circa la definizione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». L'attribuzione appena menzionata

---

<sup>375</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 128 del 13 aprile 2011.

<sup>376</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 67 del 12 aprile 2013; Corte cost., sentenza n. 50 del 28 marzo 2013; Corte cost., sentenza n. 272 del 27 luglio 2004; Corte cost., sentenza n. 320 del 25 novembre 2011; Corte cost., sentenza n. 29 del 4 febbraio 2010; Corte cost., sentenza n. 246 del 24 luglio 2009.

<sup>377</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 128 del 13 aprile 2011, ove si afferma che la normativa in tema di Autorità di ambito territoriale ottimale, inclusa la loro soppressione, ricade nella competenza esclusiva dello Stato sia in materia di concorrenza sia di protezione dell'ambiente. Il testo della sentenza è disponibile in <https://www.cortecostituzionale.it/>.

configura una competenza «trasversale» che inevitabilmente interessa e riguarda tutte le materie, anche quelle di potestà legislativa residuale regionale.

Altra competenza trasversale attribuita allo Stato che interessa il settore dei servizi pubblici è quella della «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), che si sostanzia nella predisposizione di «misure pubbliche rivolte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti anticoncorrenziali»<sup>378</sup>.

Si reputa ora necessario menzionare la sentenza della Corte costituzionale n. 325/2010, quella in cui, per la prima volta, i rapporti competenziali Stato/Regioni in tema di servizi pubblici locali trovano quella caratterizzazione poi cristallizzata nell'elaborazione giurisprudenziale successiva. È in questa pronuncia, infatti, che, in via pretoria, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia è venuta definitivamente a radicarsi nella tutela della concorrenza, ma anche in quella dell'ambiente. È indubbio che proprio con tale sentenza si è consolidato quell'indirizzo interpretativo teso ad attribuire un ruolo di assoluta centralità al legislatore statale, «pur quando si versi in un ambito di competenza esclusiva regionale», laddove, invece, al legislatore regionale è dato sì intervenire, ma solo qualora quello statale sia rimasto inerte, ed è sì riconosciuta la possibilità di adottare norme che promuovano la concorrenza, ma sempre che per contenuto risultino più incisive di quelle statali.

La Consulta, attraverso la specificazione degli ambiti competenziali che fondano la titolarità statale della competenza legislativa in tema, giunge a delineare un quadro sostanzialmente definito riguardo alla gestione ed alle modalità di affidamento dei servizi idrici. E certamente si tratta di un quadro caratterizzato dall'indiscussa primazia dell'ente statale quanto alla determinazione delle modalità e dei termini di gestione e aggiudicazione del servizio. Nella ricostruzione giurisprudenziale della Corte, infatti, il radicamento in capo allo Stato della competenza esclusiva in tale ambito rinviene la propria *ratio* in primarie esigenze di unitarietà di disciplina e di conseguente coesione sociale. Non a caso, nella sentenza n. 325/2010, dopo aver escluso che il servizio idrico possa essere ricondotto nell'ambito delle funzioni fondamentali degli enti pubblici, ed aver quindi affermato che «la normativa

---

<sup>378</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 14 del 13 gennaio 2004.



riguardante l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito e la determinazione della tariffa del servizio secondo un meccanismo di *price cap* (art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006) attiene all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.) e dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.)», la Corte costituzionale puntualizza, con estrema chiarezza, che quelle individuate sono materie che hanno prevalenza su eventuali competenze regionali. Di conseguenza, in maniera altrettanto diretta, riconosce che queste ultime risultano corrispondentemente limitate da quelle statali. Tuttavia, nel legittimarne l'adozione da parte dello Stato, la stessa Corte evidenzia pure come tale disciplina, in quanto finalizzata al superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, consente la razionalizzazione del mercato ed è quindi diretta a garantire la concorrenzialità e l'efficienza del mercato stesso. Infine, il giudice costituzionale, premessa la correttezza dell'operato del legislatore statale nella qualificazione del servizio idrico quale servizio di interesse economico generale, ha espressamente sottolineato come da ciò consegua l'esclusione di ogni potere degli enti infrastatali di pervenire ad una diversa qualificazione. Quindi, le diverse scelte operate da taluni legislatori regionali, finalizzate tra l'altro ad attrarre il servizio idrico integrato tra gli ambiti competenziali della Regione sul presupposto dell'assenza di sua rilevanza economica, ed a stabilire perciò autonomamente tanto le forme giuridiche dei soggetti cui affidare il servizio quanto il termine di decadenza degli affidamenti in essere, non possono ritenersi corrette in punto di legittimità. E ciò perché i servizi pubblici locali di interesse economico non possono ammettere trattamenti diversi su base regionale.

Ugualmente rilevante nella prospettiva indicata è anche il riferimento che, a proposito dei modelli di affidamento del servizio, viene fatto agli Enti di governo dell'ambito, ed al ruolo fondamentale da essi volto ai sensi dell'art. 147 del Codice dell'Ambiente. In particolare, con riguardo ad essi, la Corte non si limita a mettere in rilievo come il superamento di una tale strutturazione del servizio determinerebbe una polverizzazione del servizio stesso, incompatibile con i principi di unità del bacino, unità della gestione, ed adeguatezza delle dimensioni gestionali, quali fissati dalla normativa ambientale. Piuttosto, configura gli ambiti

territoriali ottimali come dei «criteri di razionalità coerenti con la particolare natura del territorio italiano e delle risorse idriche a disposizione». «A ben vedere», infatti, «la stessa morfologia del territorio italiano osterebbe, in una prospettiva di razionalità legislativa, ad un'organizzazione del SII su base regionale, non corrispondendo certo i c.d. bacini idrografici [...] con i territori delle Regioni», e ciò «creerebbe [...] un ingiustificato trattamento differenziato su base regionale di profili strettamente collegati con il perseguimento dell'interesse generale [...], che non troverebbe riscontro nella natura del territorio nazionale»<sup>379</sup>.

L'articolo 142 del Codice dell'Ambiente si pone l'ambizioso obiettivo di distribuire compiti e responsabilità in una materia tanto complessa quanto di immediato impatto sociale, attraverso un riparto di competenze tra i tre livelli di governo coinvolti: statale, regionale e locale. La distribuzione è avvenuta nell'alveo del più classico principio di sussidiarietà verticale, così come disciplinato dall'art. 118 Cost., anche avuto riguardo all'assetto organizzativo compendiato nell'art. 117 della medesima Carta Costituzionale in esito alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Brevissimo cenno, infine, all'art. 176 del d.lgs. 152/2006 che, a conclusione della Parte Terza, quale norma finale specifica, come anticipato in precedenza, che le disposizioni della presente Parte che concernono materie di legislazione concorrente costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione e, pertanto, sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti. In particolare, per le acque appartenenti al demanio idrico delle province autonome di Trento e di Bolzano restano ferme le competenze in materia di utilizzazione delle acque pubbliche ed in materia di opere idrauliche previste dallo statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige e dalle relative norme di attuazione.

---

<sup>379</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 246 del 16 luglio 2009.

## 2.1. Stato. Competenze

Quanto al livello statale, fatte salve le competenze esercitate dall’Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (dopo svariate modifiche, a seguito del D.P.C.M. 20 luglio 2012 confluita nell’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico (Aeegsi), ora denominata Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA)), non poteva che vedersi individuato il Ministero dell’ambiente quale titolare delle funzioni centrali in materia di gestione delle risorse idriche. Questo, in base al dettato dell’art. 142 del d.lgs. 152/2006, esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato. Il già citato D.P.C.M. 20 luglio 2012 illustra poi il riparto delle competenze tra Ministero e Agenzia, incaricando il primo di individuare le priorità di intervento negli utilizzi delle risorse, di fissare gli *standard* di qualità della risorsa e del servizio idrico nel suo complesso, nonché di adottare criteri e indirizzi per favorire il risparmio idrico, mentre delegando all’Agenzia compiti di regolazione di tutti gli aspetti del servizio, di determinazione del metodo tariffario e di verifica sulla corretta redazione dei piani d’ambito (art. 3).

La Corte costituzionale giunge, richiamando la propria giurisprudenza, a partire dalla sentenza 26 luglio 2002, n. 4071, a ribadire che «la tutela dell’ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una materia “trasversale”» e che «proprio la trasversalità della materia implica, peraltro, l’esistenza di competenze diverse che ben possono essere regionali».

Allo Stato, come la Consulta invero ha avuto modo in plurime occasioni di osservare, è infatti riservato il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali e senza altresì escludere un intervento regionale, in prospettiva di integrazione e rafforzamento delle disciplina posta a tutela dell’ambiente.

## 2.2. *Regioni. Competenze*

Quanto al piano regionale, l'art. 142 del Codice dell'Ambiente assegna alle Regioni l'esercizio di funzioni e compiti spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate nel rispetto delle attribuzioni statali delegando a queste, in particolare, la disciplina del governo del rispettivo territorio. Alle Regioni è pertanto devoluta, in generale, la potestà di regolazione degli usi della risorsa, secondo i canoni di priorità e di tutela ambientale stabiliti dalla legge; compiti che le regioni assolvono mediante l'esercizio dei poteri autorizzatori ad esse attribuiti ai sensi delle Sezioni Prima e Seconda della Parte Terza. In questo senso, le potestà autorizzatorie regionali, al pari di quelle pianificatorie (queste ultime, non solo regionali ma anche delle autorità di bacino) si pongono a monte dell'organizzazione del servizio idrico, travalicandone i confini ed estendendosi alla generale regolazione degli usi della risorsa. La ricostruzione di tale riparto trova conferma anche nella giurisprudenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche, che ha avuto modo di precisare come il controllo e la tutela dall'uso incongruo della risorsa idrica non spettano agli Enti di governo d'ambito ma alle regioni, con la conseguenza che è stato ritenuto «inammissibile per evidente insussistenza dell'interesse azionato», il ricorso con cui il commissario straordinario di un'Autorità d'ambito ha impugnato le deliberazioni in base alle quali un Comune dell'Ambito si determinava a cedere, a titolo oneroso e per uso irriguo, il surplus di risorsa idrica proveniente da una sorgente insistente sul proprio territorio<sup>380</sup>. In merito alle attribuzioni regionali, occorre infine ricordare come, per quanto concerne i piani d'ambito, il cui controllo è devoluto al controllo di ARERA, il D.P.C.M. 20 luglio 2012 richieda anche un intervento regionale, consistente nella valutazione di tali atti programmatori, sempre limitatamente alla loro coerenza con la pianificazione regionale di settore (art. 3, comma 1, lett. e)). Tuttavia, prima dell'attribuzione delle competenze di regolazione del servizio idrico all'Aeegsi, la Corte costituzionale ha radicalmente escluso che l'amministrazione regionale potesse esercitare qualsivoglia verifica in ordine al

---

<sup>380</sup> Cfr. Tribunale superiore delle acque pubbliche, sentenza n. 197 del 4 dicembre 2013.

piano d'ambito, in virtù dell'attribuzione di tale prerogativa all'allora Autorità di vigilanza<sup>381</sup>.

### *2.3. Comuni. Competenze*

Quanto alle funzioni attribuite agli enti locali, attraverso l'Ente di governo dell'ambito (EGATO), i Comuni svolgono funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo. Trattasi di funzioni da sempre storicamente svolte dagli enti locali che, per ragioni di efficientamento, sono state successivamente traslate in sede di ambito territoriale ottimale (ATO). Nonostante il trasferimento di funzioni, la configurazione organizzativa dell'Ente di governo deve comunque garantire un'adeguata rappresentatività dei comuni partecipanti all'interno degli organi deliberativi. Con riferimento alla tariffa del servizio idrico integrato, occorre precisare che la sua determinazione, prerogativa dell'ente locale ora affidata all'EGATO, deve essere individuata sulla base e nel rispetto del metodo tariffario definito dal regolatore nazionale (ossia l'ARERA) che è altresì titolare di poteri di controllo sul corretto esercizio della potestà tariffaria<sup>382</sup>.

L'organizzazione territoriale del SII sulla base degli ambiti territoriali ottimali e le competenze degli Enti di governo dell'ambito verranno approfondite nel paragrafo successivo.

### *2.4. Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato: l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali (ATO)*

L'art. 147 del Codice dell'Ambiente sancisce come i servizi idrici siano organizzati sulla base di ambiti territoriali ottimali, definiti dalle Regioni.

---

<sup>381</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 142 del 23 aprile 2010, punto 2.1 del considerato in diritto.

<sup>382</sup> Cfr., *ex multis*, TAR Toscana, Firenze, sez. II, sentenza n. 6863 del 23 dicembre 2010.

Queste, infatti, esercitano tutti i poteri riferibili al governo del territorio e, in particolare, delimitano gli ambiti territoriali ottimali (ATO), individuano l'EGATO (Ente di governo dell'ambito territoriale ottimale) ed esercitano poteri sostitutivi nelle ipotesi di inerzia degli enti locali. Gli enti locali ricadenti nel medesimo ATO devono obbligatoriamente partecipare all'EGATO di riferimento, ancora una volta individuato da ciascuna Regione.

All'ambito territoriale ottimale è trasferito l'esercizio delle competenze spettanti agli enti locali in materia di gestione delle risorse idriche e, come detto, gli enti locali ricadenti nel territorio dello stesso devono obbligatoriamente partecipare all'ente di governo dell'ambito. L'art. 147 è anche chiamato a disciplinare i casi in cui gli attori coinvolti restino inerti rispetto al dettato normativo. In particolare, qualora le Regioni non individuino l'ambito o l'ente di governo dell'ambito trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, il quale prevede l'avvio di un'apposita procedura che interessa la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre in caso di inerzia dell'ente locale trova applicazione il comma 1-bis dello stesso art. 147 che vede l'interessamento della Regione con poteri sostitutivi. L'esito rappresentato dalla norma del Codice dell'Ambiente è un assetto delle competenze legislative ed amministrative che lascia a regioni ed enti locali una tendenziale autonomia con riferimento ai profili organizzativi, da esercitare nel quadro normativo di principio delineato dal legislatore statale. Tuttavia, la cornice normativa entro cui le regioni sono chiamate ad esercitare le proprie competenze appare evidentemente frammentaria, a seguito della soppressione delle Autorità d'ambito avvenuta con l'abrogazione dell'art. 148 del d.lgs. 152/2006<sup>383</sup>, e dunque deve essere ricostruita a partire dalle disorganiche indicazioni rintracciabili nell'ordinamento. Quello che risulta incontrovertibilmente certo è che gli Enti di governo dell'ambito, che sostituiscono le predette Autorità d'ambito, si configurano come forme di cooperazione tra Comuni a partecipazione obbligatoria, con la conseguenza che essi costituiscono forme di esercizio associato di funzioni amministrative appartenenti ai comuni associati. Evidentemente questa obbligatorietà inibisce eventuali aspirazioni autonomistiche dei Comuni, i quali

---

<sup>383</sup> L'art. 148 del Codice dell'ambiente è stato abrogato ad opera del comma 186-bis dell'art. 2 della l. n. 191/2009, inserito dal d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con modificazioni dalla l. 26 marzo 2010, n. 42.

anche qualora volessero procedere autonomamente alla gestione del servizio idrico dovrebbero sottostare alla pianificazione regionale. Un tale assetto evidenzia come l'ambito non sia tanto inteso quale mero delegatario di funzioni in capo all'ente associativo quanto ente portatore di un interesse ormai sopra comunale, lasciando le regioni libere di determinare l'architettura organizzativa degli Enti di governo, con il solo limite di garantire un minimo di rappresentatività dei comuni associati in seno alla forma di cooperazione. Agli Enti di governo non è trasferita la titolarità degli impianti e delle infrastrutture di rete, che rimane di proprietà degli enti locali, ma essi divengono titolari dell'esercizio dei poteri di autotutela possessoria ai sensi dell'art. 822, secondo comma, c.c.

Rispetto a quanto fin d'ora esposto, il comma *2-bis* dell'art. 147 del Codice dell'Ambiente consente però una deroga all'organizzazione del servizio per ambiti territoriali ottimali attraverso due distinte fattispecie, introdotte con la finalità di attenuare le rigidità della gestione unica per ambito, consentendo alle regioni ed agli enti locali di tenere in considerazione le specificità del territorio, dando applicazione al canone della differenziazione cui è informata la disciplina costituzionale del riparto delle competenze amministrative tra Stato, regioni ed enti locali (art. 118 Cost.). Una prima ipotesi di deroga consente, laddove la Regione abbia inteso strutturarsi con un unico ambito per l'intero territorio regionale, di affidare il servizio idrico integrato in sub-ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza. La seconda ipotesi di deroga, invece, consente ai singoli Comuni di proseguire nella conduzione autonoma del servizio, al di fuori dell'Ente di governo d'ambito.

Il d.lgs. 152/2006 non fissa, tuttavia, limiti minimi dimensionali degli ATO, ma detta una serie di criteri per la delimitazione che fanno riferimento a:

- unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione in favore dei centri abitati interessati;

- unicità della gestione, principio in base al quale il soggetto affidatario gestisce il servizio idrico integrato su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale;
- adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.

Gli ambiti territoriali sono stati istituiti nel settore del servizio idrico nel 1989, in un provvedimento legislativo dedicato alla difesa del suolo e delle acque (legge 18 maggio 1989, n. 183). Esso declinava il governo delle risorse idriche secondo una dimensione nuova, quella dei bacini idrografici, individuata non in base alle ripartizioni politico-amministrative, ma alla conformazione idrografica del territorio: così, si rinvigoriva la tutela ambientale, facendola penetrare nella delimitazione della competenza degli enti a essa preposti. Per riallineare la produzione del servizio con il governo delle acque e stabilire una continuità tra pianificazione economico-ambientale del primo e tutela quali-quantitativa delle seconde, in una prospettiva olistica, era necessario individuare anche per il servizio delle istituzioni slegate dalle ripartizioni politiche: perciò, lo stesso provvedimento dispose la creazione di ambiti territoriali ottimali (art. 35).

Tuttavia, in concreto, i criteri adottati dal legislatore per la delimitazione degli ambiti territoriali non sono sempre stati coerenti con questa ricostruzione teorica e hanno oscillato tra i principi economici e ambientali di cui si è detto e più concrete necessità di contenimento della spesa pubblica.

La disciplina normativa settoriale rimane ferma esclusivamente a criteri ambientali ed economico-imprenditoriali: le regioni, come affermato in precedenza, possono modificare le delimitazioni esistenti secondo i principi di «unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui»; di «unicità della gestione»; di «adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici», a patto di mantenere come limite minimo il territorio provinciale.

Invece, la prassi amministrativa presenta maggiori chiaroscuri: in generale, salvo alcuni meritori casi, i nuovi ambiti territoriali rispecchiano le ripartizioni amministrative esistenti (provinciali o regionali); inoltre, si registrano in diverse regioni ambiti subprovinciali, che non sembrano in linea né con la disciplina



generale né con il Codice dell'Ambiente. Analizzando più nello specifico l'Ente di governo dell'ambito, si intende sottolineare che a questo soggetto pubblico sono state attribuite una moltitudine di funzioni non omogenee (di regolazione, programmazione e organizzazione dei servizi idrici, nonché di controllo e sanzione delle società di fornitura), al punto da renderlo un organismo ibrido, «un'entità autonoma dall'incerto profilo giuridico, che volta per volta diventa pianificatore, controparte contrattuale, soggetto economico delle aziende (soprattutto nelle gestioni *in house*) e perfino supplente del ruolo di regolatore»<sup>384</sup>. In particolare, come già ricordato, tali Enti redigono e aggiornano il piano d'ambito, scelgono le modalità di affidamento del servizio, sottoscrivono le convenzioni di gestione, predispongono le tariffe ed esercitano poteri di controllo e di sanzione. Si tratta di compiti rilevanti, che rendono queste amministrazioni cruciali per l'organizzazione, la gestione e la regolazione del servizio idrico.

Quanto alla loro struttura, in assenza di specifiche indicazioni del legislatore nazionale, le regioni possono scegliere liberamente forme e modello istituzionale. Oggi, il Codice dell'Ambiente specifica solamente, come riportato in precedenza, che tutti gli enti locali sono obbligati a partecipare all'Ente di governo dell'ambito (qualora non vi aderiscano spontaneamente, sono previsti poteri sostitutivi in capo alle regioni e alle province autonome). Si tratta di una disposizione importante per la piena realizzazione delle economie di scala, perché impone ai comuni di trasferire le loro funzioni in materia di servizio idrico all'autorità sovracomunale.

La reintroduzione di questa norma (che esisteva nella versione originaria del Codice dell'Ambiente ed era stata abrogata con la soppressione delle Autorità d'ambito) si è resa necessaria perché numerosi Comuni si sono sottratti a questo obbligo e ancora mantengono una gestione autonoma del servizio.

Per quanto riguarda l'organizzazione interna degli EGATO, essa presenta una notevole varietà. Nel caso degli enti di dimensione provinciale o subprovinciale è più omogenea: i Comuni (e le province comprese nell'ambito di riferimento) si organizzano in un'assemblea e ognuno di questi possiede una quota di rappresentatività, determinata in genere in base alla popolazione e superficie. Nelle

---

<sup>384</sup> A. Massarutto, *Privati dell'acqua? Tra bene comune e mercato*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 194.

autorità d'ambito di dimensione regionale, sia organizzate su un unico ambito che su una pluralità di sub-bacini, il ruolo dei Comuni è ancora più attenuato. Queste si articolano in un organo centrale e in conferenze periferiche: il primo, che detiene i poteri finali, è composto da un numero ristretto di Comuni dell'intera regione o da un rappresentante per ogni conferenza periferica; a queste ultime partecipano tutti i comuni che insistono nell'area del sub-bacino.

Queste differenze si ripercuotono sulle competenze: laddove l'organo centrale è meramente rappresentativo delle conferenze periferiche, queste mantengono i poteri di regolazione; se, invece, esso è costituito da un numero ristretto di comuni, individuati in base a popolazione e superficie, allora sarà questo a detenere i poteri fondamentali, alcuni dei quali limitati all'approvazione di atti predisposti dalle conferenze periferiche (e in quest'ultimo caso, si dovrà valutare il margine di discrezionalità che ogni autorità d'ambito regionale si riserverà nel rifiutare l'approvazione).

Sicuramente, il modello degli enti d'ambito frustra il potere organizzativo dei comuni di dimensioni inferiori, ma si tratta di una circostanza necessaria, per garantire il raggiungimento dell'efficienza e la protezione dell'ambiente. Lo ha ricordato anche il Consiglio di Stato<sup>385</sup>, che ha ritenuto che le vecchie Autorità d'ambito (ma il ragionamento si può estendere anche al nuovo modulo istituzionale) non fossero «qualificabili come organismi esponenziali delle autonomie locali, e dunque riconducibili al numero chiuso degli organi espressivi del generale principio rappresentativo». Queste, invece, vanno considerate come una mera manifestazione eventuale di un modulo organizzativo uniforme di cooperazione ai fini dell'amministrazione del servizio idrico integrato (vale a dire, dell'organizzazione, del controllo e dell'affidamento della gestione del servizio in esame, nonché della programmazione delle infrastrutture idriche), munite di personalità giuridica distinta dagli enti locali compresi nel relativo territorio e titolari di autonomi rapporti giuridici senza l'intermediazione degli enti locali che ne fanno parte.

Dunque, gli enti d'ambito non sono la semplice sommatoria dei singoli comuni, ma un modulo organizzativo (a partecipazione obbligatoria) per la gestione coordinata

---

<sup>385</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 5788 del 27 ottobre 2011, § 11.2.

dei servizi idrici, giustificabile per la necessità di garantire l'efficienza operativa e la tutela dell'ambiente. Ne consegue che questi, date le loro funzioni e la loro composizione, vengono considerati rappresentativi degli interessi locali e subentrano ai comuni nella loro legittimazione processuale attiva e passiva<sup>386</sup>, al punto da poter impugnare, a tutela dell'utenza e in luogo di questa, anche i provvedimenti regolatori che possono incidere sulla fruizione del servizio idrico. Si può, quindi, parlare di una vera e propria de-municipalizzazione.

Spostando l'attenzione sulla redazione del piano d'ambito, esso costituisce il momento centrale nell'organizzazione del servizio idrico a livello locale, e incide anche sulla regolazione. Con questo, infatti, ogni Ente di governo d'ambito compie una valutazione dello stato del servizio nel territorio di competenza e pianifica gli interventi futuri.

Si tratta, quindi, di un atto di programmazione fondamentale e preliminare all'affidamento del servizio, proprio perché influisce anche sul suo sviluppo e, quindi, sui livelli di servizio e sui consumi dell'utenza, con ricadute di carattere ambientale. Ragion per cui il piano d'ambito dovrebbe dialogare, per quanto possibile, con la pianificazione di bacino, senza, però, esserne sovrastato: a questo scopo è previsto che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano lo valutino<sup>387</sup>.

Come detto, esso è competenza degli enti d'ambito, ma il ruolo del livello centrale si è progressivamente esteso, sia per armonizzare le informazioni in esso contenute che per la sua particolare complessità e la sua influenza sulla regolazione. L'ARERA può esprimere osservazioni e rilievi e, soprattutto, impartire prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici, che sono state considerate vincolanti dalla giurisprudenza amministrativa<sup>388</sup>. Se l'ente d'ambito non le accoglie, il piano è inefficace<sup>389</sup>.

---

<sup>386</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 3236 del 26 giugno 2015, § 6.

<sup>387</sup> F. Caporale, *op. cit.*, pp. 267-275; 281-285; A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2018, pp. 344-356.

<sup>388</sup> T.A.R. Umbria, sez. I, sentenza n. 126 del 5 maggio 2011.

<sup>389</sup> Cfr. d.P.C.M. 20 luglio 2012, *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 piano d'ambito si compone di quattro momenti: la ricognizione delle infrastrutture; il programma degli interventi; l'individuazione del modello gestionale e organizzativo; l'elaborazione del piano economico finanziario.

La ricognizione delle infrastrutture è il primo atto attraverso cui si verifica lo stato della rete, specialmente con riferimento al suo funzionamento; esso si arricchisce di un'ampia analisi del territorio, dal punto di vista geografico, idrografico, sociale ed economico. Questa ricostruzione è fondamentale per fotografare le criticità della rete; per osservare le dinamiche ambientali, sociali ed economiche che possono influenzare, in prospettiva, le modalità di svolgimento del servizio e l'evoluzione della domanda, sottoponendo a nuove pressioni le infrastrutture; per capire come e dove intervenire.

Il secondo passaggio, diretta conseguenza del precedente, è l'individuazione delle opere di manutenzione straordinaria, delle nuove infrastrutture da realizzare e dell'adeguamento di quelle esistenti. Questa indicazione non deve essere generica; al contrario, si tratta di un atto molto specifico, in cui si determinano gli obiettivi da raggiungere, le singole infrastrutture su cui intervenire e i tempi di realizzazione. Si tratta del momento più importante della programmazione: stabilire quantità e tipologia degli investimenti, aree geografiche e obiettivi degli interventi e quali segmenti del processo produttivo o della prestazione migliorare, presuppone l'individuazione di una gerarchia di priorità e dei livelli di servizio che si vogliono garantire e influenza l'andamento della tariffa negli anni futuri (maggiori investimenti comporteranno, prevedibilmente, aumenti tariffari).

Successivamente a questa fase, l'Ente di governo deve descrivere il modello gestionale e organizzativo, che consiste nell'indicazione puntuale della struttura operativa attraverso cui il gestore intende assicurare il servizio all'utenza.

L'ultima componente del piano d'ambito è il piano economico finanziario, l'atto con cui l'ente di governo espone come sarà garantita la sostenibilità economica del gestore: deve dimostrare che il sistema organizzativo e regolatorio consente di raggiungere l'equilibrio economico finanziario ed è orientato al rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità, anche in relazione agli investimenti programmati. Articolato nello stato patrimoniale, nel conto economico e nel rendiconto finanziario, qui vengono riportati, con cadenza annuale, l'andamento

dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti pubblici e viene fatta una previsione, anno per anno, dei proventi derivanti dalla tariffa. È evidente, allora, quanto sia rilevante la stima dell'andamento della domanda e, di conseguenza, quanto sia determinante che gli enti di governo d'ambito abbiano sufficiente personale, tecnicamente competente, e risorse finanziarie adeguate.

Occorre rilevare che, nella prassi, i piani d'ambito approvati sono tendenzialmente caratterizzati da una profonda disomogeneità: non solo sono differenti per qualità e profondità (il che è abbastanza prevedibile), ma anche per contenuti. Ogni amministrazione ha dato un'interpretazione differente alle informazioni di cui questo doveva essere corredato, con l'effetto di limitare la comparazione su base nazionale. Per questa ragione, in occasione dell'approvazione dello schema di convenzione tipo, l'Aeegsi si è mossa nella direzione di uniformarli, specificando meglio i contenuti delle singole parti<sup>390</sup>.

Proseguendo nella trattazione, si menzioni l'art. 149-*bis* del Codice dell'Ambiente, il quale afferma che l'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera 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. L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione *in house*, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale.

Alla successiva scadenza della gestione di ambito, al fine di assicurare l'efficienza, l'efficacia e la continuità del servizio idrico integrato, l'ente di governo dell'ambito dispone l'affidamento al gestore unico di ambito entro i sei mesi antecedenti la data di scadenza dell'affidamento previgente. Il soggetto affidatario gestisce il servizio idrico integrato su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale.

---

<sup>390</sup> Cfr. la deliberazione del 23 dicembre 2015 dell'Aeegsi, 656/2015/R/IDR, all. a, *Convenzione tipo - disposizioni sui contenuti minimi essenziali*, art. 6; il documento di consultazione del 12 novembre 2015, dell'Aeegsi, 542/2015/R/IDR, *Schema di convenzione tipo per la gestione del servizio idrico integrato - contenuti minimi essenziali*, p. 12; la deliberazione del 28 dicembre 2015, dell'Aeegsi, 664/2015/R/IDR, all. a, *Metodo tariffario idrico 2016-2019. MTI 2. Schemi regolatori*, artt. 4 e 5.

Volgendo lo sguardo alla situazione attuale, in Italia si registrano 88 bacini in cui l'affidamento è avvenuto in maniera conforme alla normativa vigente, e nei quali risiede circa il 95% della popolazione nazionale. In questa categoria si individuano tuttavia situazioni differenti, derivanti dalla presenza o meno del gestore unico d'ambito e dallo stato di avanzamento dell'operatività dell'EGATO. Pertanto, si individuano almeno tre ulteriori differenti condizioni:

1. ATO con gestione unica: l'ambito è affidato a un unico gestore;
2. ATO con gestione unica in fase di completamento: il gestore d'ambito risulta operativo in una parte limitata dell'ambito per diversi motivi, ma l'attuazione è in fase di completamento. In questa condizione, a causa del recentissimo affidamento, si riscontrano per esempio l'ATO Valle d'Aosta, l'ATO Molise e l'ATO Calabria;
3. ATO con plurigestioni: in questi ATO non è ancora stato individuato il gestore unico e il territorio è gestito da più operatori che hanno ricevuto l'affidamento, e che dunque proseguiranno nel servizio fino a naturale scadenza della concessione (ad esempio alcuni bacini di affidamento in Emilia Romagna, Marche, Piemonte e Veneto).

Nel contesto odierno tutte le regioni hanno delimitato gli ATO e hanno individuato gli EGATO, tuttavia in alcuni ambiti si registrano criticità legate all'assenza di un EGATO o alla sua inoperatività<sup>391</sup>.

Assume particolare interesse il dettato dell'art. 172 del Codice, oggetto di un importante intervento del legislatore con il d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. sblocca Italia) al fine di accelerare il processo di adeguamento organizzativo del servizio idrico all'assetto per ambiti territoriali e alla gestione unica. Vengono pertanto introdotti a tal fine una serie di obblighi e di automatismi con la finalità di garantire il più rapido subentro del gestore unico d'ambito, nonché la previsione di poteri sostitutivi.

---

<sup>391</sup> Ad oggi solo 52 ATO su 62 hanno un EGATO operativo. Al momento sussistono i seguenti casi di mancato affidamento al gestore d'ambito in conformità alle disposizioni del Codice dell'Ambiente: ATO regionale Valle d'Aosta; ATO regionale Campania e relativi ambiti distrettuali al suo interno delimitati; ATO regionale Molise; ATO regionale Calabria; i seguenti ATO siciliani: - ATO 1 Palermo; - ATO 2 Catania; - ATO 3 Messina; - ATO 4 Ragusa; - ATO 7 Trapani; - ATO 8 Siracusa.

Merita segnalare, ancorché si tratti di un obbligo apparentemente privo di sanzione, che il neo-introdotta comma 2-ter dell'art. 147 del d.lgs. 152/2006 prevede che, entro il 30 settembre 2022, tutte le gestioni non salvaguardate debbano essere affidate al gestore unico. Un trattamento difforme è invece riservato alle «gestioni esistenti», vale a dire quelle assentite in conformità alla normativa *pro tempore* vigente e non dichiarate cessate *ex lege*. A queste, infatti, il gestore unico d'ambito non subentra all'entrata in vigore della disposizione, ma alla “naturale” scadenza della concessione.

Viene, infine, demandata ad ARERA la presentazione alle Camere di una relazione semestrale relativa al rispetto delle prescrizioni organizzative del servizio idrico integrato in merito al rispetto da parte delle regioni dell'obbligo di costituzione degli enti di governo, da parte degli enti di governo dell'obbligo di affidare il servizio ad un gestore unico, da parte degli enti locali dell'obbligo di partecipare all'ente di governo nonché di affidare in concessione d'uso gratuito le infrastrutture idriche al gestore del servizio.

Proseguendo nell'analisi, in base all'art. 173 del Codice, fatta salva la legislazione regionale adottata ai sensi dell'articolo 12, comma 3, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, il personale che, alla data del 31 dicembre 2005 o comunque otto mesi prima dell'affidamento del servizio, appartenga alle amministrazioni comunali, alle aziende ex municipalizzate o consortili e alle imprese private, anche cooperative, che operano nel settore dei servizi idrici sarà soggetto, ferma restando la risoluzione del rapporto di lavoro, al passaggio diretto ed immediato al nuovo gestore del servizio idrico integrato, con la salvaguardia delle condizioni contrattuali, collettive e individuali, in atto. Nel caso di passaggio di dipendenti di enti pubblici e di ex aziende municipalizzate o consortili e di imprese private, anche cooperative, al gestore del servizio idrico integrato, si applica, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la disciplina del trasferimento del ramo di azienda di cui all'articolo 2112 del codice civile.

Ritornando alla situazione attuale, occorre rilevare che tutte le regioni italiane ad oggi hanno provveduto a delimitare gli ATO per un totale di 62 ambiti territoriali (rispetto ai 91 previsti negli anni Duemila) di cui 12 hanno dimensione regionale: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia,

Molise, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta hanno optato per un ambito unico. Le altre regioni hanno deciso per una delimitazione inferiore al territorio regionale e, nella maggior parte dei casi, coincidente almeno con il territorio della relativa provincia. Nello specifico, 11 ATO hanno dimensione sovra-provinciale (Marche, Piemonte), 31 hanno dimensione provinciale e riguardano 4 regioni (Lazio, Liguria, Lombardia, Sicilia) mentre 8 hanno dimensione sub-provinciale (e riguardano il Veneto). Alcuni ATO sono poi divisi in bacini di affidamento di dimensione inferiore, di cui se ne contano 93. Fa eccezione il Trentino-Alto Adige, il cui statuto speciale conferisce alle province autonome potestà legislativa esclusiva in materia di servizi pubblici. Nello specifico, la Provincia autonoma di Trento ha organizzato i servizi idrici perimetrando un ATO di dimensioni provinciali per i soli servizi di depurazione, mentre i servizi di acquedotto e fognatura possono essere gestiti dai singoli Comuni in economia. La Provincia di Bolzano, invece, ha suddiviso il territorio in 4 ATO per la gestione e l'affidamento dei servizi di fognatura e depurazione, mentre la distribuzione viene affidata ai singoli Comuni.

Anche la Regione Valle d'Aosta ha competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva della sua organizzazione e della sua programmazione, come anche dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe<sup>392</sup>.

Considerato il numero complessivo degli ATO idrici individuati sul territorio nazionale, l'aggregazione di enti locali basata sulla sottoscrizione di una convenzione risulta essere la tipologia di Ente di governo più diffusa (24 su 62). Tuttavia, si può notare che, considerando il numero di regioni, l'opzione più frequentemente scelta dalle amministrazioni regionali è quella di istituire un ente pubblico non economico (fa eccezione il caso della Valle d'Aosta che individua un consorzio). La convenzione tra comuni caratterizza principalmente, invece, gli ATO di estensione provinciale.

Avviandosi alla conclusione, si reputa interessante soffermarsi su un ultimo aspetto, ossia sulla natura giuridica dell'Ente di governo dell'ambito (ex Autorità d'ambito). Sia la giurisprudenza costituzionale che quella amministrativa, in più

---

<sup>392</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 142 del 27 maggio 2015.



occasioni, hanno affermato che le Autorità d'ambito previste dall'ormai abrogato art. 148 erano da considerarsi «amministrazioni pubbliche» ed in particolare «enti locali»<sup>393</sup>, in quanto costituite obbligatoriamente da enti locali e aventi quale elemento costitutivo il territorio come delimitato dalla competente regione; inoltre, è stato ribadito che ad esse potesse essere riconosciuta personalità giuridica. Il Consiglio di Stato ha dichiarato che è indiscutibile il riconoscimento di un'autonoma soggettività all'ATO (indipendentemente dalla possibilità di qualificarlo come ente dotato di personalità, essendo i due concetti distinti anche nel diritto pubblico), ed è altrettanto non dubitabile che lo stesso esprime compiti istituzionalmente di competenza degli enti locali, al cui sistema dunque, in assenza di contrarie previsioni, va ricondotto<sup>394</sup>. La Corte costituzionale conferma tale orientamento sostenendo che, ai fini della qualificazione di ente locale dell'ATO, non assume alcun rilievo il fatto che, a seguito della costituzione dell'Autorità d'Ambito, l'art. 148 del Codice dell'Ambiente sia stato successivamente abrogato sopprimendo tali Autorità, in quanto l'ATO conserva, fino alla sua estinzione, la sua natura di ente locale<sup>395</sup>.

### *3. Altri soggetti: l'Autorità di bacino distrettuale*

A un livello gerarchico subito inferiore (livello intermedio tra lo Stato e le Regioni) vi sono le Autorità di bacino distrettuali, che hanno competenze relative alla tutela della gestione della risorsa idrica, in particolare con riferimento alle attività di pianificazione, programmazione e attuazione realizzabili al fine di salvaguardare il suolo e le acque, ai sensi dell'art. 56 del Codice dell'Ambiente. L'art. 63 del d.lgs. 152/2006, rivolto all'Autorità di bacino distrettuale, chiude il Capo II dedicato alle competenze e funge da legame con il Titolo II, rubricato «i

---

<sup>393</sup> Cfr. A. Bignone, *La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte*, 18 luglio 2022, consultabile in <http://www.dirittodeiservizipubblici.it/>.

<sup>394</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 2948 del 13 aprile 2007; Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 1918 del 9 febbraio 2010.

<sup>395</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 226 dell'8 ottobre 2012.

distretti idrografici, gli strumenti, gli interventi». La disciplina dettata nel Codice ha subito delle rilevanti modifiche rispetto alla originaria normativa del 1989, dovute principalmente alla necessità di conformarsi al dettato comunitario in materia e, in particolare, alla 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». Nel vigore della legge del 1989 il territorio italiano era suddiviso in bacini idrografici – classificati in bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale – definiti come «il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua direttamente o a mezzo di affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente, qualora un territorio possa essere allagato dalle acque di più corsi d'acqua, esso si intende ricadente nel bacino idrografico il cui bacino imbrifero montano ha la superficie maggiore». Questi costituivano l'unità territoriale di riferimento per l'azione di pianificazione delle c.d. Autorità di bacino di rilievo nazionale, con la quale venivano posti dei vincoli alle amministrazioni statali e regionali competenti. Con l'entrata in vigore del Testo Unico Ambientale, al fine di uniformarsi alla normativa comunitaria in materia, si è assistito a una ridefinizione dei livelli territoriali, che ha portato ad un maggiore accentramento amministrativo. La citata direttiva 2000/60/CE, infatti, prevedeva la predisposizione di distretti idrografici, definiti come «area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che, a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, è definita la principale unità per la gestione dei bacini idrografici». Per ciascuno di questi occorre predisporre un piano di gestione del bacino idrografico. Pertanto, i bacini idrografici sono stati sostituiti dai distretti idrografici, sottoposti all'attività di pianificazione delle Autorità di bacino distrettuali.

Questa ridefinizione territoriale è stata considerata come in grado di migliorare il coordinamento tra attività centrali e periferiche.

L'autorità di bacino distrettuale, ai sensi del comma 1 dell'art. 63 del Codice dell'Ambiente, ha natura di ente pubblico non economico e svolge la propria attività secondo i criteri di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità.

Il comma 2 stabilisce che «nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nonché di efficienza e riduzione della spesa, nei distretti idrografici il cui territorio coincide con il territorio regionale, le regioni, al fine di adeguare il proprio ordinamento ai principi del presente decreto, istituiscono l’Autorità di bacino distrettuale, che esercita i compiti e le funzioni previsti nel presente articolo; alla medesima Autorità di bacino distrettuale sono altresì attribuite le competenze delle regioni di cui alla presente parte. Il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, anche avvalendosi dell’ISPRA, assume le funzioni di indirizzo dell’Autorità di bacino distrettuale e di coordinamento con le altre Autorità di bacino distrettuali».

Ai sensi del comma 3, sono organi dell’Autorità di bacino distrettuale: la conferenza istituzionale permanente, il segretario generale, la conferenza operativa, l’osservatorio distrettuale permanente sugli utilizzi idrici, la segreteria tecnica operativa e il collegio dei revisori dei conti, quest’ultimo in conformità alle previsioni della normativa vigente.

Il comma 5 precisa che gli atti di indirizzo, coordinamento e pianificazione delle Autorità di bacino sono adottati dalla conferenza istituzionale permanente, la cui composizione garantisce l’emersione e il confronto dei diversi interessi statali e regionali. Partecipano, infatti, alla anzidetta conferenza i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico o gli assessori dai medesimi delegati, nonché il Ministro dell’ambiente e il Ministro delle infrastrutture o i Sottosegretari di Stato dagli stessi delegati, il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e, nei casi in cui siano coinvolti i rispettivi ambiti di competenza, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministro dei beni culturali, o i Sottosegretari di Stato dagli stessi delegati. Ulteriori soggetti, quali i rappresentanti delle organizzazioni agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e un rappresentante dell’ANBI-Associazione nazionale consorzi di gestione e tutela del territorio e acque irrigue, per i problemi legati alla difesa del suolo e alla gestione delle acque irrigue, possono essere invitati, con funzione consultiva.

Il comma 6 specifica dettagliatamente le competenze della conferenza istituzionale permanente, attraverso una elencazione per punti. Le delibere della conferenza

istituzionale permanente sono approvate dal Ministro dell'ambiente, ad eccezione della procedura di adozione e approvazione dei Piani di bacino.

I commi successivi proseguono con la individuazione delle attribuzioni dei differenti organi componenti l'Autorità di bacino. In particolare, il comma 7 delinea i compiti del segretario generale, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, la cui carica ha una durata di cinque anni. Al comma 9 è definita la conferenza operativa, la cui composizione è la medesima della conferenza istituzionale permanente ed è presieduta dal segretario generale. Questa può essere integrata, per l'adempimento dell'attività istruttoria, da esperti appartenenti a enti, istituti e società pubbliche. La conferenza operativa esprime parere sugli atti di cui relativi alla elaborazione del Piano di bacino distrettuale e dei relativi stralci, di competenza dell'Autorità di bacino. Questa, inoltre, è chiamata ad emanare direttive, anche tecniche qualora pertinenti, per garantire che il Piano di bacino sia coerente con i piani e programmi dell'Unione europea, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche.

Infine, il comma 10 dell'art. 63 si occupa delle Autorità di bacino che svolgono le seguenti attività: elaborazione del Piano di bacino distrettuale e i relativi stralci, tra cui il piano di gestione del bacino idrografico e il piano di gestione del rischio di alluvioni, nonché i programmi di intervento; espressione di un parere sulla coerenza con gli obiettivi del Piano di bacino dei piani e programmi dell'Unione europea, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche.

L'art. 63-*bis* disciplina l'osservatorio permanente, che svolge funzioni di supporto per il governo integrato delle risorse idriche e cura la raccolta, l'aggiornamento e la diffusione dei dati relativi alla disponibilità e all'uso della risorsa nel distretto idrografico di riferimento, compresi il riuso delle acque reflue, i trasferimenti di risorsa e i volumi eventualmente derivanti dalla desalinizzazione, i fabbisogni dei vari settori d'impiego, con riferimento alle risorse superficiali e sotterranee, allo scopo di elaborare e aggiornare il quadro conoscitivo di ciascuno degli usi consentiti dalla normativa vigente.

L'osservatorio assicura, anche nei confronti del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, un adeguato flusso di informazioni necessarie per la valutazione dei livelli della severità idrica in atto, nonché per la definizione delle azioni emergenziali più idonee al livello di severità idrica definito.

Va evidenziato che il legislatore ha concretamente istituito le citate Autorità di bacino distrettuale con un certo ritardo. Il comma 3 dell'art. 63, infatti, prevedeva che le Autorità di bacino di cui alla l. n. 183 del 1989 dovessero essere soppresse a partire dal 30 giugno 2006, data entro cui sarebbe dovuto essere emanato un d.P.C.M. indicante il trasferimento di funzioni alle nuove Autorità distrettuali e la regolamentazione del periodo transitorio. In ragione del mancato rispetto di tali termini, è stato emanato il d.lgs. n. 284 del 2006, che ha provveduto a inserire all'art. 170 del Codice il comma *2-bis*, che prorogava l'attività delle Autorità di bacino di cui alla l. 183 del 1989. Tale proroga è stata poi confermata dall'art. 1 della l. n. 13 del 2009. È solo con il d.m. n. 294 del 2016 («Disciplina dell'attribuzione e del trasferimento alle Autorità di bacino distrettuali del personale e delle risorse strumentali, ivi comprese le sedi, e finanziarie delle Autorità di bacino, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183»), che le Autorità di bacino nazionali, regionali e interregionali sono state soppresse e sostituite dalle Autorità di bacino distrettuali.

L'art. 65 del d.lgs. 152/2006 apre il Capo II del Titolo III, rubricato «gli strumenti». Questo, unitamente al successivo art. 66, si occupa del Piano di bacino distrettuale, che è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo con cui sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla tutela del suolo e al corretto utilizzo delle acque. Il suo precedente normativo è l'art. 17 della l. n. 183 del 1989, che viene qui riprodotto con alcune innovazioni. Ai sensi del comma 1 dell'art. 65, il Piano di bacino ha valore di piano territoriale di settore, per cui interviene solo per i determinati obiettivi e settori indicati, non sostituendosi, dunque, agli strumenti urbanistici. La sua natura non è ritenuta strettamente urbanistica, in quanto il Piano di bacino distrettuale garantisce il coordinamento tra i diversi interessi ambientali relativi al bacino di riferimento, al fine della tutela del suolo e della corretta gestione delle acque. Il comma 2 prevede che il Piano di

bacino sia redatto dall'Autorità di bacino, sulla base degli indirizzi, metodi e criteri stabiliti dalla Conferenza istituzionale permanente, di cui all'art. 63, comma 4, dalla quale viene poi adottato. Questo, come previsto dal comma 8 dell'art. 65, può essere redatto e approvato anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali, garantendo però la considerazione unitaria del territorio e disponendo, ove necessario, in relazione agli aspetti non ancora disciplinati, le opportune misure inibitorie e cautelari di cui al comma 7 dell'art. 65.

Il Piano assolve specificatamente a quattro funzioni, ricavabili dal suo ampio contenuto, previsto dal comma 3: nel dettaglio, esso ha una funzione conoscitiva, in quanto delinea un quadro generale della situazione del territorio, sia dal punto di vista della sua utilizzazione, in accordo con gli strumenti urbanistici adottati, sia delle situazioni di degrado o pericolo, che possono richiedere un intervento dell'amministrazione; una funzione precettiva, poiché fornisce le direttive a cui devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli; funzione operativa, in quanto indica le misure e le opere necessarie al raggiungimento degli scopi cui è preposto; e, infine, una funzione programmatica, disciplinando, ad esempio, la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 65 il Piano ha carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, qualora si tratti di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino.

Ai sensi del comma 6, le regioni sono chiamate a emanare, entro 90 giorni dalla pubblicazione del Piano di bacino, le norme necessarie a rendere a questo conformi i piani urbanistici, mentre gli altri enti territoriali, decorso tale termine, sono comunque tenuti a rispettarne le prescrizioni nel settore urbanistico.

La realizzazione delle previsioni contenute nel Piano di bacino è capace di produrre effetti su ogni tipo di attività che si svolge sul territorio, coinvolgendo inevitabilmente i diversi interessi ambientali e urbanistici correlati e confermando quindi una posizione di superiorità rispetto ai piani territoriali e ai programmi regionali.

Il comma 7 disciplina le c.d. misure di salvaguardia, disposizioni che vengono adottate dalle Autorità di bacino, al fine di evitare un vuoto di tutela, nelle more

dell'approvazione del Piano di bacino. Queste, così come il Piano di bacino, sono immediatamente vincolanti, ma restano in vigore solo fino alla approvazione del Piano e, in mancanza, per un massimo di tre anni.

L'art. 67 introduce, accanto ai Piani di bacino di cui agli artt. 65 e 66, ulteriori strumenti di pianificazione, che intervengono nelle more della sua adozione, al fine di offrire una tempestiva tutela a situazioni di dissesto idrogeologico. Tale ulteriore attività di pianificazione è stata ritenuta necessaria dal legislatore in ragione della drammatica fragilità del territorio italiano. Il comma 1, in particolare, si occupa dei piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI). Si tratta di atti settoriali con cui vengono individuate le aree a rischio idrogeologico ed effettuate le perimetrazioni delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia, specificando gli adempimenti all'uopo necessari. I piani stralcio sono stati introdotti, per la prima volta, dal d.l. n. 180 del 1998, recante «Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania», convertito con modificazioni nella l. n. 267 del 1998 e poi ulteriormente modificato dall'art. 9 del d.l. n. 132 del 1999. In particolare, l'art. 1 del citato d.l. 180 del 1990, rubricato «piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico e misure di prevenzione per le aree a rischio» è stato abrogato dal Codice dell'Ambiente, il quale, tuttavia, ne ripropone, con alcune modifiche, il contenuto nell'art. 67. Tali strumenti, caratterizzati da una minore complessità rispetto ai Piani di bacino, sono stati largamente utilizzati dalle relative Autorità. Secondo la giurisprudenza, i piani stralcio possiedono la medesima valenza dei Piani di bacino e, pertanto, hanno anch'essi carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni, gli enti pubblici ed i soggetti privati, ove lo stesso Piano li qualifichi espressamente come tali, e prevalgono, in tale ipotesi, sugli strumenti urbanistico-edilizi eventualmente già adottati<sup>396</sup>. Nei piani stralcio, ai sensi del comma 6 dell'art. 67, sono individuati le infrastrutture e i manufatti che determinano il rischio idrogeologico, per l'adeguamento dei quali vengono previsti dalle regioni incentivi finanziari ai privati proprietari, la cui concessione viene in questo comma attentamente normata.

---

<sup>396</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 4974 del 7 agosto 2020.

I commi dal 2 al 5 della disposizione in esame introducono ulteriori strumenti atti a far fronte con rapidità a situazioni emergenziali. Il comma 2, in particolare, attribuisce alle Autorità di bacino il potere di approvare i c.d. Piani straordinari, finalizzati al tempestivo intervento in situazioni di situazioni ad elevato rischio idrogeologico.

L'attuale assetto normativo, inoltre, individua nell'Autorità di bacino distrettuale il soggetto responsabile della redazione del Piano di cui all'articolo 117 del d.lgs. 152/2006, ossia il Piano di gestione, che è lo strumento generale di disciplina e tutela delle acque, così come individuato dalla Direttiva 2000/60/CE e dalla normativa nazionale.

In particolare, il Piano ha come obiettivo quello di individuare e pianificare le misure volte a salvaguardare e migliorare tutti gli interventi necessari a scala distrettuale/regionale/provinciale. L'obiettivo generale è quello di mantenere o di riportare il corpo idrico ad un livello qualitativo che non si discosti eccessivamente dalle condizioni prive di impatto antropico, attraverso l'attuazione di un programma di misure che integri tutti gli aspetti inerenti la tutela e gestione delle risorse idriche. La normativa europea definisce il Piano di gestione come strumento di portata generale delle misure necessarie per una corretta gestione delle acque del distretto, come si evince, in primo luogo, dall'allegato VII della «direttiva quadro sulle acque», che elenca i contenuti del Piano, rendendo evidente la sua ampiezza e complessità, e, in secondo luogo, dal paragrafo 5 dell'art. 13, il quale prevede che i piani «possono essere integrati da programmi e piani più dettagliati per sottobacini, settori, problematiche o categorie di acque al fine di affrontare aspetti particolari della gestione idrica»<sup>397</sup>. Pertanto, i piani devono necessariamente contenere le misure fondamentali di indirizzo (e non quelle di dettaglio) relative al distretto idrografico. In tale quadro normativo si colloca l'intervento operato dal legislatore nazionale con l'articolo 117 del Codice dell'Ambiente, che individua il Piano di gestione del distretto idrografico come lo strumento operativo che ha, quale obiettivo, quello di attuare una politica coerente e sostenibile della tutela delle acque, grazie ad un approccio integrato dei diversi aspetti gestionali ed ecologici

---

<sup>397</sup> 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.



che caratterizzano il singolo distretto idrografico. La Cassazione ha avuto modo di precisare che tale strumento costituisce fonte di norme giuridiche di natura secondaria le quali, essendo integrative dei precetti posti dalle norme primarie, devono essere tenute in considerazione in funzione della verifica della fondatezza di censure di violazione di legge<sup>398</sup>.

Il comma 1 dell'art. 117 recita: «per ciascun distretto idrografico è adottato un Piano di gestione, che rappresenta articolazione interna del Piano di bacino distrettuale di cui all'articolo 65. Il Piano di gestione costituisce pertanto piano stralcio del Piano di bacino e viene adottato e approvato secondo le procedure stabilite per quest'ultimo dall'articolo 66. Le Autorità di bacino, ai fini della predisposizione dei Piani di gestione, devono garantire la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali competenti nello specifico settore».

Dalla lettura del comma 1 si desume che vi è un unico piano di gestione per ogni distretto idrografico in quanto il territorio di riferimento è il medesimo del Piano distrettuale, pur differenziandosi in quanto quest'ultimo si focalizza solo su taluni aspetti gestionali del distretto. Il Piano di gestione, ha precisato la Corte costituzionale, si pone sullo stesso piano giuridico del Piano di bacino, in quanto entrambi concernono lo stesso ambito territoriale ma si distinguono in quanto il Piano di gestione ha ad oggetto esclusivamente la tutela delle acque, e non anche del suolo come quello di bacino<sup>399</sup>.

Per quanto attiene ai contenuti del Piano, il comma 2 dello stesso articolo prevede che ogni distretto idrografico adotti tale strumento che deve contenere la descrizione generale delle caratteristiche del distretto idrografico, sia relativamente alle acque superficiali che a quelle sotterranee, la sintesi delle pressioni e degli impatti significativi esercitati dall'attività antropica, una specifica rappresentazione cartografica delle aree protette, la mappa delle reti di monitoraggio e la relativa rappresentazione cartografica dei risultati e l'elenco degli obiettivi ambientali. Infine, il Piano deve essere integrato dal repertorio di eventuali programmi o piani di gestione adottati per il distretto idrografico e relativi a determinati sottobacini e dalla sintesi delle misure in materia di informazione e consultazione pubblica, con

---

<sup>398</sup> Corte di Cassazione, Sez. Un., ordinanza n. 33091 del 16 dicembre 2019.

<sup>399</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 254 del 30 luglio 2009.

relativi risultati ed eventuali modifiche. Il contenuto del Piano, ai sensi del comma 2-bis, deve essere aggiornato e riesaminato ogni sei anni. Per prevenire il rischio di alluvioni e garantire la tutela degli ecosistemi fluviali è stato altresì previsto, dal comma 2-quater, introdotto dall'art. 51, comma 10, l. n. 221/2015, che le Autorità di bacino, in concorso con gli enti competenti, predispongano, nell'ambito del Piano di gestione, un programma di gestione dei sedimenti a livello di bacino idrografico. Tale programma si propone come obiettivo quello di migliorare lo stato morfologico ed ecologico dei corsi d'acqua e di ridurre il rischio alluvionale ed ha valenza di strumento conoscitivo, programmatorio e gestionale degli interventi connessi all'assetto morfologico dei corridoi fluviali. Si evince quindi che il legislatore, con tale previsione, ricorre ad un approccio economico della gestione delle acque, così esplicitando la consapevolezza della scarsità della risorsa idrica e dell'importanza che essa riveste per l'ecosistema, anche in relazione alle attività antropiche.

Tanto innovativa quanto dirimente è l'introduzione all'art. 145 del Codice dell'Ambiente di un vero e proprio bilancio idrico che, definito e periodicamente aggiornato da ciascuna autorità di bacino competente, è «diretto ad assicurare l'equilibrio fra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento ed i fabbisogni per i diversi usi, nel rispetto dei criteri e degli obiettivi di cui all'articolo 144» (comma 1). Ed è proprio sulla base del predetto strumento pianificatorio che l'autorità di bacino, contemperando i diversi fabbisogni, avuto riguardo alle risorse disponibili, «adotta le misure di pianificazione dell'economia idrica in funzione degli usi cui sono destinate le risorse» (comma 2).

#### *4. Il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente: ISPRA-ARPA-APPA. Competenze*

Per garantire la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la

messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione, l'art. 55 del Codice dell'Ambiente prevede la necessità dello svolgimento di una dettagliata attività conoscitiva del territorio di riferimento. Il primo comma dell'articolo specifica il contenuto di tale attività. In particolare, dalla lettera a) alla lettera d) il legislatore fornisce un'elencazione puntuale della tipologia di azioni in questa ricomprese, mentre alla lettera e) è inserita una clausola residuale che permette di ricomprendere in questa tipologia di attività ogni ulteriore azione, non espressamente indicata, che risulti funzionale al conseguimento delle finalità di cui all'art. 53 del Codice<sup>400</sup>.

Dato essenziale per lo svolgimento dell'attività conoscitiva è la collaborazione tra i diversi soggetti pubblici operanti nel settore, al fine di garantire uno svolgimento omogeneo delle azioni previste. In questo contesto si colloca il ruolo dell'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), un ente pubblico di ricerca, sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia tecnica, scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, amministrativa, patrimoniale e contabile. L'Istituto si pone l'obiettivo di garantire l'uniforme e coordinato svolgimento dell'attività conoscitiva gestendo un unico sistema informativo, a cui gli ulteriori sistemi informativi regionali e provinciali debbono essere raccordati. Il comma 3 dell'art. 55 impone alle amministrazioni e agli altri soggetti operanti nel settore di trasmettere i dati raccolti in materia di difesa del suolo sia alla regione interessata sia all'ISPRA. L'articolo 60 del d.lgs. 152/2006 prevede che tale Istituto svolga l'attività conoscitiva, di cui all'articolo 55; realizzi il sistema informativo unico e la rete nazionale integrati di rilevamento e sorveglianza; e fornisca, a chiunque ne formuli richiesta, dati, pareri e consulenze.

---

<sup>400</sup> Il comma 1 dell'art. 55 prevede, in particolare, che «nell'attività conoscitiva, svolta per le finalità di cui all'articolo 53 e riferita all'intero territorio nazionale, si intendono comprese le azioni di:

- a) raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati;
- b) accertamento, sperimentazione, ricerca e studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio;
- c) formazione ed aggiornamento delle carte tematiche del territorio;
- d) valutazione e studio degli effetti conseguenti alla esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti di opere previsti dalla presente sezione;
- e) attuazione di ogni iniziativa a carattere conoscitivo ritenuta necessaria per il conseguimento delle finalità di cui all'articolo 53».

L'ISPRA è stato istituito dall'art. 28 della l. n. 133 del 2008, che ha convertito con modificazioni il d.l. n. 112 del 2008. Nasce formalmente nel 2008, ma è operativo dal 2010, con il d.m. 21 maggio 2010 n. 123. Come per il Ministero dell'Ambiente, ha avuto, nella sua storia, diversi cambi di nome. Inizialmente si chiamava ANPA, cioè Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente. Nel 2001 divenne APAT, cioè Agenzia per la protezione dell'ambiente e i servizi tecnici, fino ad assumere nel 2008 la denominazione attuale.

Con Decreto del Ministero dell'ambiente 21 maggio 2010 n. 123, nell'ISPRA sono confluiti ulteriori enti: l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (APAT), l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM) e l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS). L'art. 1 di tale decreto chiarisce che l'ISPRA è un istituto tecnico-scientifico di cui il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica – alla cui vigilanza è sottoposto – si avvale per svolgere le proprie attribuzioni. Il Ministero, inoltre, impartisce all'ISPRA le direttive generali, da seguire nello svolgimento delle attività istituzionali. L'articolo seguente, al comma 1, specifica l'ambito di attività dell'Istituto, indicando che questo «svolge attività di ricerca, consulenza strategica, assistenza tecnico-scientifica, sperimentazione e controllo, conoscitiva, di monitoraggio e valutazione, nonché di informazione e formazione, anche post-universitaria, in materia ambientale, con riferimento alla tutela delle acque, alla difesa dell'ambiente atmosferico, del suolo, del sottosuolo, della biodiversità marina e terrestre e delle rispettive colture, nonché alla tutela della natura e della fauna». Ancora, ai sensi del comma 2 dell'art. 2 del Decreto del Ministero dell'ambiente n. 123 del 2010, l'ISPRA cura il coordinamento del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA), istituito dalla l. n. 132 del 2016 («Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale»). Il sistema è composto da 19 agenzie regionali (ARPA) e da due agenzie provinciali autonome (APPA).

L'ISPRA indirizza e coordina le ARPA e coopera con l'Agenzia europea dell'ambiente e con le istituzioni ed organizzazioni nazionali ed internazionali operanti in materia di salvaguardia ambientale.

Con l'entrata in vigore, nel 2017, del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, è stata creata una rete che fonde insieme l'ISPRA, le diciannove agenzie regionali (ARPA) e quelle delle due province autonome (APPA). Pertanto, l'Istituto nazionale svolge funzioni tecniche e scientifiche, sia a supporto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sia in via diretta, tramite attività di monitoraggio, di valutazione, di controllo, di ispezione e di gestione dell'informazione ambientale.

Con riferimento alla materia della difesa del suolo e della lotta alla desertificazione, va segnalato che il Sistema nazionale delle Agenzie in materia di ambiente provvede annualmente alla pubblicazione del Report "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici", il quale fornisce il quadro aggiornato dei processi di trasformazione della copertura del suolo e permette di valutare il degrado del territorio e l'impatto del consumo di suolo sul paesaggio e sui servizi ecosistemici. Il Report più recente è stato pubblicato con delibera del Consiglio SNPA n. 37 del 2023<sup>401</sup>.

#### *4.1. Approfondimento: le competenze di ARPA Piemonte*

Nell'ambito delle singole agenzie ambientali di Regioni e Province autonome, si intende porre l'attenzione sulle funzioni di ARPA Piemonte, che ha il compito di fornire supporto alle autorità competenti per la valutazione e la previsione dello stato delle acque superficiali e sotterranee regionali<sup>402</sup> attraverso:

– la gestione delle reti di monitoraggio regionale quali-quantitativo delle risorse idriche (fiumi, laghi e acque sotterranee);

---

<sup>401</sup> Il 3 dicembre 2024 presso la sede ISPRA di Roma verrà presentata l'edizione 2024 del Rapporto "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici".

<sup>402</sup> Lo stato complessivo delle acque si ottiene tenendo conto del risultato peggiore tra lo stato ecologico e lo stato chimico.

Lo stato chimico è un indice che valuta la qualità chimica dei corsi d'acqua e viene espresso secondo 2 classi: Buono e Non Buono.

Lo stato ecologico è un indice che valuta la qualità biologica e chimico-fisica dei corsi d'acqua e viene espresso secondo 5 classi: Elevato, Buono, Sufficiente, Scarso e Cattivo.

Il servizio di Arpa Piemonte disponibile sul sito web dettaglia lo stato complessivo per i fiumi del reticolo idrografico piemontese sottoposti a monitoraggio.

- lo studio delle pressioni e degli impatti delle attività umane sui corpi idrici;
- la classificazione dello stato quali-quantitativo dei corpi idrici superficiali e sotterranei;
- il monitoraggio e la previsione, ai fini di protezione civile, degli eventi di piena fluviale e dei rischi correlati, a supporto del sistema di allertamento regionale;
- il monitoraggio e la previsione dei fenomeni di siccità e scarsità idrica.

Gli esiti di tali attività sono resi disponibili ai cittadini con i servizi *online* di consultazione dei dati, l'emissione periodica di bollettini e la pubblicazione di rapporti e relazioni tecniche sul sito web dell'Agenzia. ARPA Piemonte mette a disposizione dei cittadini il c.d. Portale Acque, un servizio che rappresenta il patrimonio informativo sulla tematica dell'acqua in Piemonte, alla cui conoscenza hanno contribuito negli anni soggetti diversi quali l'ARPA stessa, la Regione e l'Università.

Sono presenti informazioni derivanti sia da studi storici che da monitoraggi avviati da diversi anni e tuttora in corso.

Per quanto concerne il monitoraggio<sup>403</sup> della qualità delle acque in Piemonte, i dati resi disponibili sono prodotti secondo il quadro normativo previsto a livello europeo dalla Direttiva 2000/60/CE. ARPA Piemonte gestisce, come organo tecnico scientifico della Regione Piemonte, la rete regionale di fiumi, laghi e acque sotterranee, sia come programmazione sia come monitoraggio per la verifica degli

---

<sup>403</sup> Le direttive europee 2000/60/CE e 2006/118/CE, formalmente recepite in Italia con il d.lgs. 152/2006 e il d.lgs. 30/2009, hanno introdotto significativi elementi di innovazione nella disciplina delle attività di monitoraggio, portando ad una rivisitazione profonda delle reti di monitoraggio regionali.

L'unità base di gestione prevista dalla normativa è il "corpo idrico", un tratto fluviale o una porzione di lago appartenente ad una sola tipologia o un volume d'acqua in seno ad un acquifero omogeneo al suo interno dal punto di vista qualitativo, quantitativo e delle pressioni insistenti. Sulla base dei risultati dell'analisi di rischio e delle indicazioni previste dalla direttiva vengono pianificate le varie attività di monitoraggio.

I piani di monitoraggio prevedono cicli pluriennali al termine dei quali viene effettuata la classificazione complessiva dello Stato di Qualità.

Il monitoraggio previsto sui corpi idrici è sitospecifico, sulla base della tipologia di monitoraggio stessa, dei dati pregressi e delle pressioni insistenti. Questo comporta che non tutti i corpi idrici vengano monitorati ogni anno e che non tutte le componenti chimiche e biologiche vengano ricercate su tutti i punti indistintamente.

Nel triennio 2009-2011 è stato attuato il primo ciclo di monitoraggio. Le attività svolte nel triennio hanno consentito di sperimentare l'applicazione del nuovo impianto di monitoraggio sul sistema delle reti regionali delle acque (corsi d'acqua, laghi e acque sotterranee) e di evidenziare gli eventuali aspetti critici nella conduzione delle attività previste dal punto di vista operativo e organizzativo.

obiettivi di qualità previsti dalla normativa vigente. Le attività di monitoraggio della qualità delle acque sono ricomprese nel Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po previsto dalla normativa, per la durata di un sessennio, diviso in due cicli triennali. Il primo sessennio si è sviluppato tra il 2009 e il 2014.

## *5. Il ruolo dell'ANCI. Competenze*

L'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) è un'associazione senza scopo di lucro, nata nel 1901, a cui aderiscono 7.134 comuni italiani<sup>404</sup>, rappresentativi nel loro complesso del 94,7% della popolazione. L'ANCI indirizza e coordina le ANCI Regionali, i cui scopi e finalità sono, nell'ambito dei rispettivi territori, gli stessi di quelli dell'Associazione Nazionale. Lo Statuto definisce le relazioni tra le Associazioni Regionali e gli Organi nazionali e gli ambiti di autonomia delle ANCI regionali.

Per quanto riguarda le sue funzioni, l'ente rappresenta gli interessi degli associati dinanzi agli organi centrali dello Stato; presta attività di consulenza ed assistenza agli associati; promuove iniziative per l'educazione civica dei cittadini e per diffondere la conoscenza delle istituzioni locali, nonché la partecipazione dei cittadini alla vita delle autonomie locali; e, infine, promuove e coordina le relazioni in ambito internazionale dei suoi associati.

Ponendo l'attenzione specificamente sulla tematica che qui interessa, gli ultimi due commi dell'art. 55 (commi 4 e 5) del Codice dell'Ambiente delineano il ruolo dell'ANCI nello svolgimento dell'attività conoscitiva finalizzata alla tutela del suolo e costituiscono una novità rispetto alla l. n. 183 del 1989. L'Associazione tutela e rappresenta gli interessi generali dei Comuni, delle Unioni dei Comuni, dei Comuni montani e delle altre forme associative, delle Città metropolitane e di tutti gli enti di derivazione comunale. Il comma 4 specifica che ANCI collabora all'attuazione delle azioni previste dal comma 1 dell'art. 55 e, in particolare, all'attuazione di ogni iniziativa a carattere conoscitivo ritenuta necessaria per le

---

<sup>404</sup> Dati aggiornati al 1° gennaio 2022.

finalità di cui all'art. 53 del Codice. Viene, dunque, lasciato a quest'associazione ampio margine di intervento. Ancora, l'attività conoscitiva di ANCI deve essere finalizzata anche alla diffusione dell'informazione ambientale<sup>405</sup> di cui agli artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 195 del 2005, che hanno recepito la direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale<sup>406</sup>. Il comma 5 precisa che la sua attività è inoltre finalizzata alla raccolta ed elaborazione dei dati necessari al monitoraggio della spesa ambientale, da svolgersi unitamente al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. Il monitoraggio della spesa risulta fondamentale per garantire un efficiente e continuato svolgimento delle azioni previste dall'articolo.

## *6. La regolazione dell'acqua potabile. Il ruolo dell'ARERA*

Il settore idrico è stato per molto tempo contrassegnato dalla mancanza di un efficace sistema di regolazione e dall'assenza di un'autorità nazionale di regolazione indipendente, operante in una logica di cooperazione tra i vari livelli istituzionali di governo, capace di affiancare il processo di riorganizzazione del settore, favorendo gestioni efficienti ed adeguati *standard* di qualità per gli utenti. La privatizzazione dei servizi pubblici ha portato, però, il legislatore all'adozione di norme generali in materia di regolazione dei servizi pubblici locali e all'istituzione di autorità amministrative indipendenti preposte all'esercizio di tali funzioni<sup>407</sup>. È nata così anche un'autorità di regolazione per i servizi idrici, ossia

---

<sup>405</sup> Il concetto di "informazione ambientale" è inteso in un senso estremamente ampio, trattandosi di qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale, con riferimento a:

- gli elementi dell'ambiente (ad esempio, aria, acqua, suolo, ecc.);
- i fattori, le misure, le attività che hanno un impatto su tali elementi (ad esempio disposizioni legislative, piani, programmi);
- lo stato di salute e le condizioni di vita delle persone.

<sup>406</sup> Il comma 4 dell'art. 55 estende le azioni dell'ANCI nell'ambito dell'attività conoscitiva per la tutela del suolo anche ad altri settori, quali inquinamento dell'aria; inquinamento delle acque, riqualificazione fluviale e ciclo idrico integrato; inquinamento acustico, elettromagnetico e luminoso; tutela del territorio; sviluppo sostenibile; ciclo integrato dei rifiuti; energie da fonti energetiche rinnovabili; parchi e aree protette.

<sup>407</sup> L'introduzione delle autorità amministrative indipendenti nell'ordinamento italiano è stata indispensabile anche a causa della necessità di affidare la tutela degli interessi pubblici di rilevanza



l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Tale Autorità, prevista dalla legge n. 481/1995, inizialmente non aveva compiti in materia di regolazione del servizio idrico, essendo la sua azione limitata ai servizi di erogazione di energia elettrica e gas, assumendo la denominazione di Autorità per l'Energia elettrica e il Gas (AEEG).

Successivamente, il decreto legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, ha istituito l'Autorità per l'Energia elettrica e il Gas e il Servizio Idrico (AEEGSI) attribuendole «le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici»<sup>408</sup> in precedenza affidate all'Agenzia Nazionale per la Regolazione e la Vigilanza in Materia di Acqua, che invece è stata soppressa dal predetto decreto legge. L'Autorità ha assunto anche specifiche funzioni in materia di teleriscaldamento e teleraffrescamento a seguito dell'adozione del d.lgs. n.102/2014, che ha recepito nell'ordinamento nazionale la direttiva 2012/27/UE sulla promozione dell'efficienza energetica. Infine, l'Autorità è stata rinominata Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) dall'articolo 1, comma 528, della legge 205/2017. La nuova denominazione evidenzia la funzione di regolazione nei settori dell'energia elettrica, del gas, del sistema idrico e ora anche dei rifiuti.

Le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici con riferimento all'ARERA sono individuate dal D.P.C.M. del 20 luglio 2012<sup>409</sup>.

In primo luogo, sul fronte della qualità dei servizi e della tutela degli utenti, essa opera definendo i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato, vigilando sulle modalità di erogazione del servizio stesso, tutelando i diritti degli utenti anche con la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni.

L'Autorità, inoltre, definisce le componenti di costo per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, predispone e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa stessa, approva le tariffe del servizio

---

costituzionale ad organismi terzi e neutrali rispetto agli interessi di settore, come quelli inerenti alla risorsa idrica.

<sup>408</sup> D.l. 201/2011, art. 21, comma 19.

<sup>409</sup> D.P.C.M. del 20 luglio 2012, *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.*

idrico integrato proposte dal soggetto competente sulla base del piano d'ambito. Riguardo agli atti che concorrono a disciplinare il servizio, l'Autorità predispone una o più convenzioni tipo per la regolazione dei rapporti tra autorità competenti all'affidamento del servizio e soggetti gestori; verifica la corretta redazione del piano d'ambito, acquisisce la valutazione delle Regioni sulla coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale e provinciale del settore.

Per ciò che concerne la rendicontazione, adotta direttive per la trasparenza della contabilità e per la separazione contabile e amministrativa dei gestori del servizio idrico integrato o dei suoi segmenti, nonché effettua la rendicontazione periodica dei dati gestionali ai fini dello svolgimento dei propri compiti istituzionali.

Inoltre, svolge anche una funzione consultiva esprimendo pareri in materia di servizio idrico integrato su richiesta del Governo, delle Regioni e dei soggetti che affidano il servizio.

Infine, per quanto concerne la tutela del diritto all'informazione degli utenti, l'ARERA svolge funzione di raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici e conoscitivi, assicurando l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle elaborazioni effettuate.

Tale Autorità di regolazione assume, quindi, un ruolo centrale nella gestione del servizio idrico integrato, indicando, tra l'altro, linee e obiettivi strategici di settore, il cui orizzonte temporale è dato dal c.d. «periodo regolatorio». Questi obiettivi sono contenuti in un documento programmatico denominato «Quadro Strategico». Tale documento garantisce l'azione regolatoria per un arco temporale determinato: l'ultimo è stato approvato recentemente, il 14 gennaio 2022, e fissa gli obiettivi per il quadriennio 2022-2025.

La scelta in favore di un'autorità indipendente particolarmente attrezzata sul piano tecnico compiuta dal legislatore italiano appare preziosa e necessaria per consentire l'introduzione di incentivi adeguati a una gestione più efficiente del servizio nonché meno onerosa per la finanza pubblica e più rispondente ai bisogni dei cittadini.

Per raggiungere un equilibrio accettabile tra regolazione tecnica e decisioni politiche, l'ARERA ha adottato un sistema di regolazione ibrido e asimmetrico: ibrido, perché l'Autorità dialoga e coinvolge diversi livelli di governo; asimmetrico, perché gli enti locali sono liberi di modulare alcuni strumenti di

regolazione, per ritagliarli sulle loro esigenze locali. In questo modo, la regolazione tecnica si limita a condizionare il metodo e gli effetti regolatori delle scelte degli enti locali, mentre il contenuto delle scelte politiche rimane nelle mani delle amministrazioni locali. A partire dal 2018, l'ARERA ha inoltre introdotto un sistema incentivante noto come «regolazione della qualità tecnica», nel quale ha indicato degli obiettivi di miglioramento delle *performances* su alcuni parametri, quali ad esempio il livello delle perdite e la qualità delle acque, in base ai quali gli operatori sono stati allocati in classi di merito e demerito. Il sistema prevede la verifica con cadenza biennale delle prestazioni di ciascun gestore per accertare l'efficacia degli investimenti effettuati, ovvero l'avvenuto miglioramento delle prestazioni tecniche ed un eventuale avanzamento tra le classi<sup>410</sup>.

I risultati diffusi da ARERA relativi alla raccolta dati sulla qualità tecnica regolata dalla Delibera 917/2017/R/IDR, costituiscono ad oggi uno dei fondamentali punti di riferimento nella valutazione dello stato delle infrastrutture e del servizio idrico.

L'attribuzione all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas delle funzioni di regolazione dei servizi idrici ha avuto un impatto rivoluzionario sul sistema idrico stesso. Tale scelta del legislatore ha determinato, infatti, il superamento del deficit regolatorio che caratterizzava il settore idrico, creando così molti incentivi all'efficienza delle gestioni e al raggiungimento di adeguati standard qualitativi per gli utenti.

La necessità di un adeguato sistema di regolazione, infatti, è nata proprio dalla presa d'atto di un servizio idrico tutt'altro che efficiente e da un assetto regolatorio frammentario e assolutamente inadeguato ai propri scopi.

Per dare attuazione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e fissare i risultati da perseguire nel prossimo quadriennio, in data 14 gennaio 2022, come precedentemente accennato, è stato approvato il nuovo Quadro Strategico per il 2022-2025 che stabilisce gli obiettivi che faranno da guida per lo sviluppo della regolazione dell'Autorità (ARERA) dei prossimi anni nei settori dell'energia elettrica, del gas, dell'acqua, dei rifiuti e del telecalore.

---

<sup>410</sup> L'impatto della regolazione sulla qualità ha fatto registrare un incremento della programmazione degli investimenti del 24% per il biennio 2018-2019 e del 25,3% per il biennio 2020-2021.

Al centro del Quadro Strategico vi è la tutela e la consapevolezza del consumatore, la digitalizzazione e la transizione energetica sostenibile a livello trasversale nei settori energetici e ambientali, il miglioramento delle infrastrutture, dei servizi e della concorrenza. Inoltre, particolare attenzione è data anche ai nuovi temi delle Comunità energetiche, la mobilità elettrica, la decarbonizzazione con fonti rinnovabili e idrogeno pulito.

La struttura e i contenuti del Quadro Strategico sono articolati su due livelli: gli obiettivi strategici e le linee di intervento.

Gli obiettivi inquadrano la strategia complessiva basata sullo scenario attuale e di medio termine, con riferimento sia agli ambiti trasversali a tutti i settori (centralità del consumatore, innovazione di sistema, semplificazione, trasparenza), sia agli ambiti specifici dell'area Ambiente ed Energia e conformi alla normativa nazionale e internazionale.

Le linee di intervento descrivono sinteticamente le principali misure e azioni che l'Autorità intende condurre per la realizzazione di ciascun obiettivo strategico.

In particolare, con riguardo al settore idrico, con l'Obiettivo Strategico OS 13 l'Autorità mira al raggiungimento della garanzia della disponibilità e della gestione sostenibile dell'acqua e intende rafforzare ulteriormente le misure per orientare le scelte di investimento dei soggetti competenti verso soluzioni innovative e a minor impatto ambientale, nonché di maggiore resilienza agli eventi estremi, connessi al cambiamento climatico in atto.

Altrettanto importante per il settore idrico è l'Obiettivo Strategico OS 16, attraverso cui l'Autorità mira a riconoscere i c.d. costi efficienti di esercizio e di investimento per la sostenibilità della gestione del servizio idrico e delle tariffe all'utenza.

Infine, con l'obiettivo strategico OS 18, l'Autorità intende portare a compimento gli interventi necessari a garantire l'efficace applicazione del principio di conservazione dell'acqua, promuovendo quindi l'utilizzo efficiente della risorsa idrica da parte degli utenti e assicurando a tutti i consumatori l'efficace applicazione delle disposizioni introdotte dalla regolazione.

## *7. Vigilanza e controlli. Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche*

A seguito dell'abrogazione, ad opera del d.lgs. 8 novembre 2006, n. 284, degli artt. 159 e 160 del Codice dell'Ambiente, il Titolo su "Vigilanza, controlli e partecipazione" prende le mosse con l'articolo 161. L'intero Titolo, nonostante disciplini il servizio idrico integrato e, dunque, le disposizioni relative al consumo umano della risorsa, si concentra maggiormente su profili inerenti il governo e la gestione della risorsa, istituendo vere e proprie funzioni di garanzia nella gestione di una risorsa che determina riflessi sociali di grandissimo impatto. Il Titolo, in particolare, si prodiga nel tentativo di legiferare in tema di uso della risorsa idrica, tematica che presenta un elevato tasso di complessità nella misura in cui si rende necessario contemperare il consumo umano e quello a scopi diversamente produttivi (industria, agricoltura ed energia) garantendo un equilibrio tra esigenze sociali, ambientali e di efficienza economica. A tal fine si auspicava l'istituzione di un'autorità amministrativa indipendente sul tema con finalità regolatoria del mercato. Già la legge Galli aveva, seppur timidamente, iniziato ad abbozzare l'introduzione di un organismo di regolazione, il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. Con l'entrata in vigore del Codice dell'Ambiente è stata istituita l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, la quale però non aveva ancora le caratteristiche di autorità amministrativa indipendente. Tuttavia, si trattò di una svolta importante perché questo ente nazionale di controllo segnava una netta discontinuità rispetto al passato. Infatti, da un lato, veniva collocata al centro del progetto di riorganizzazione dei servizi idrici, mentre sino a quel momento, a dimostrazione della scarsa considerazione che le era stata rivolta, non aveva operato neppure con la piena composizione della struttura amministrativa; dall'altro, si trattava di un'amministrazione dalle forti connotazioni tecniche, teoricamente meno esposta a pressioni politiche. Il quadro così delineato non vide mai concreta attuazione in quanto, a pochi mesi di distanza, il primo decreto correttivo<sup>411</sup> al Codice abrogò le disposizioni relative all'Autorità, al contempo

---

<sup>411</sup> In particolare, il primo decreto correttivo del Codice, il d.lgs. 8 novembre 2006, n. 284, all'art. 1, comma 5, ha previsto che «gli articoli 159, 160 e 207 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152,

ripristinando il Comitato di vigilanza sulle risorse idriche. Dopo un altro anno, con il secondo decreto correttivo, la disciplina del Comitato venne nuovamente modificata e reinserita nel Codice dell'Ambiente. In pochi anni si susseguirono altrettanti interventi, tutti adottati nell'ambito di provvedimenti emergenziali. Nel 2009, nel decreto adottato in seguito agli eventi sismici in Abruzzo<sup>412</sup>, il Comitato assunse la denominazione di Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche e vide mutata la sua composizione. Successivamente il «decreto sviluppo» del 2011 sostituì la Commissione con un'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, dotata di maggiore indipendenza e poteri più pervasivi<sup>413</sup>. Anche l'Agenzia ebbe vita breve: il decreto «salva Italia»<sup>414</sup> la sopprime e ne trasferì le funzioni all'allora Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, che così assunse anche le competenze per il «sistema idrico» (AEEGSI). L'andamento del legislatore nazionale, come risulta evidente, è stato quindi frammentario, perlopiù influenzato da congiunture esterne all'organizzazione dei servizi idrici, come confermato dalle sedi dei provvedimenti: il decreto per far fronte al terremoto in Abruzzo; il «decreto sviluppo», il decreto «salva Italia». Infine, si giunge alla versione attuale dell'art. 161 del Codice dell'Ambiente, adottata con il decreto «sblocca Italia»<sup>415</sup>, che prevede la reviviscenza del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, il quale è istituito presso il Ministero dell'ambiente e svolge compiti con particolare riferimento alla determinazione ed all'adeguamento delle tariffe, nonché alla tutela dell'interesse degli utenti.

---

sono abrogati ed il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e l'Osservatorio nazionale sui rifiuti sono ricostituiti ed esercitano le relative funzioni. Tutti i riferimenti all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti contenuti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono soppressi».

<sup>412</sup> D.l. 28 aprile 2009, n. 39, art. 9-bis, comma 6, lettera a).

<sup>413</sup> D.l. 13 maggio 2011, n. 70, art. 10, commi 11-28.

<sup>414</sup> D.l. 6 dicembre 2011, n. 201, art. 21, comma 19.

<sup>415</sup> D.l. 12 settembre 2014, n. 133.

## *8. Il regionalismo differenziato nella materia delle acque: quali implicazioni sul riparto di competenze Stato/Regioni?*

Si reputano opportune alcune considerazioni sulle recenti pretese regionali di differenziazione in tema di gestione del servizio idrico integrato, alla luce dell'adozione della legge 26 giugno 2024, n. 86 (c.d. legge Calderoli)<sup>416</sup>, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione<sup>417</sup>. Il provvedimento fa seguito ad un'ampia discussione sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, che si è svolta a partire dalla fine della XVII legislatura, dopo le iniziative intraprese da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel 2017. In particolare, esso provvede alla definizione dei principi generali per l'attribuzione alle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché delle modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione, nel rispetto delle prerogative e dei regolamenti parlamentari. L'atto normativo citato si compone di 11 articoli. All'articolo 1 sono individuate le finalità dell'intervento legislativo, tra cui si richiamano il rispetto dell'unità nazionale e dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale; l'attuazione del principio di decentramento amministrativo; il fine di favorire la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché del principio solidaristico. Inoltre, si stabilisce che l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme di autonomia, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il

---

<sup>416</sup> Legge 26 giugno 2024, n. 86, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*.

<sup>417</sup> Il comma 3 dell'art. 116 Cost. stabilisce che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, primo comma, lettera m), della Costituzione (i c.d. LEP), inclusi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali. Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi i predetti diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale.

All'articolo 2 si disciplina il procedimento di approvazione delle "intese", che la Costituzione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, richiede per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. In proposito, si stabilisce che l'atto di iniziativa sia preso dalla Regione interessata, sentiti gli enti locali, secondo le modalità previste nell'ambito della propria autonomia statutaria. L'iniziativa di ciascuna regione può riguardare la richiesta di autonomia in una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni. Segue il negoziato tra il Governo e la regione per la definizione di uno schema di intesa preliminare<sup>418</sup>.

Rileva sottolineare che la Corte costituzionale, nel suo Comunicato stampa del 14 novembre 2024, in attesa del deposito della sentenza, ha accolto parzialmente il ricorso presentato da alcune Regioni contro la legge sull'autonomia differenziata delle regioni ordinarie. Sono state considerate illegittime specifiche disposizioni del provvedimento. In particolare, la Consulta ha ravvisato l'incostituzionalità di alcuni profili della l. 86/2024, tra i quali si menziona: la possibilità che l'intesa tra lo Stato e la Regione e la successiva legge di differenziazione trasferiscano materie o ambiti di materie, laddove si ritiene che la devoluzione debba riguardare specifiche funzioni legislative e amministrative; il conferimento di una delega legislativa per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) priva di idonei criteri direttivi, con la conseguenza che la decisione sostanziale viene rimessa nelle mani del Governo, limitando il ruolo costituzionale del Parlamento; la previsione che sia un D.P.C.M. a determinare l'aggiornamento dei LEP; l'estensione della legge n. 86 del 2024, e dunque dell'art. 116, terzo comma, Cost. alle regioni a statuto speciale, che invece, per ottenere

---

<sup>418</sup> Cfr. F. Manganaro, *La Repubblica delle autonomie. Un mosaico da ricomporre*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, pp. 151-188; P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 365-376.



maggiori forme di autonomia, possono ricorrere alle procedure previste dai loro statuti speciali<sup>419</sup>.

Focalizzando l'attenzione sul servizio idrico integrato, rispetto a tale ambito le attuali pretese di differenziazione si palesano quali riproposizioni di più risalenti tentativi di erosione delle competenze statali, che sono state fermamente difese dalla Corte costituzionale. In tale contesto si collocano le pretese di autonomia che sono state recentemente avanzate da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna in materia di acque<sup>420</sup>, e specificamente in tema di governo del servizio idrico.

Le richieste che sono state originariamente avanzate dalle Regioni in questione generano non poche perplessità. Nel dettaglio, l'Emilia-Romagna ha preteso di occuparsi della definizione degli ambiti territoriali ottimali del servizio idrico integrato, con possibilità di approvare varianti ai piani di bacino distrettuale. Anche Lombardia e Veneto intendono rafforzare le loro funzioni in materia di gestione del servizio idrico; in particolare la prima chiede di effettuare attività di regolazione e vigilanza sui consorzi dei fiumi Adda, Oglio e Ticino, mentre la seconda vorrebbe vedersi trasferite le competenze attualmente esercitate dal Magistrato alle Acque sull'intera Laguna di Venezia. Le richieste di Veneto e Lombardia si spingono,

---

<sup>419</sup> Cfr. il Comunicato del 14 novembre 2024 della Corte costituzionale, disponibile in <https://www.cortecostituzionale.it/>.

La sentenza, di cui non sono state ancora pubblicate le motivazioni, ha origine dai ricorsi delle seguenti regioni: Campania, Toscana, Puglia, Sardegna.

Dopo la pubblicazione della legge 86 del 2024 sono state presentate diverse richieste di referendum abrogativo, ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione. La prima riguarda l'abrogazione totale della legge sull'autonomia differenziata (si veda l'annuncio pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 6 luglio 2024, n. 157). Due altre richieste sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del 18 luglio 2024, n. 167 e riguardano una l'abrogazione integrale della legge, l'altra l'abrogazione di alcune parti di essa.

Con riferimento all'attuazione della legge 26 giugno 2024, n. 86, si segnala che, nella riunione del Consiglio dei ministri del 26 luglio 2024, il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, senatore Roberto Calderoli, ha svolto una informativa in proposito, comunicando l'avvenuta trasmissione al Governo delle richieste di avvio del negoziato da parte delle Regioni Veneto, Piemonte, Liguria e Lombardia. I negoziati tra il Governo e le Regioni Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia, così come previsto dalla Legge 86/2024, sono stati avviati in data 3 ottobre 2024.

<sup>420</sup> Sono queste le Regioni che, dopo aver avviato il procedimento di cui all'art. 116, co. 3, Cost., nel corso della XVII Legislatura, e precisamente il 28 febbraio 2018, hanno anzitutto sottoscritto Accordi preliminari con il Governo italiano. Quindi, nel febbraio del 2019, hanno proceduto alla stipula di schemi di intesa, attinenti a tutte le materie attribuibili ai sensi del disposto costituzionale. Cfr. F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2019; F. Meola, *Il riparto di competenze Stato/Regioni in materia di servizio idrico integrato tra permanenti esigenze di coesione e sempre più pressanti istanze di differenziazione*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2024.

inoltre, anche all'acquisizione del demanio idrico (per il Veneto anche marittimo). Tali istanze di differenziazione finiscono per accentuare quella condizione di instabilità che caratterizza da tempo caratterizzante l'ambito materiale in esame, proiettando gli sviluppi del sistema autonomistico italiano in direzione contraria ad un'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale che sancisce la competenza statale in tema di servizio idrico.

Le spinte ad una maggiore autonomia in tema di governo del servizio idrico ad oggi avanzate da Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, ed in particolare la richiesta finalizzata a trattenere a sé la competenza in ordine alla definizione degli ambiti territoriali ottimali del servizio idrico integrato, con possibilità di approvare varianti ai piani di bacino distrettuale, paiono infatti contrarie a quelle ragioni di coesione territoriale, ma anche sociale, che già negli anni scorsi hanno spinto la Corte costituzionale a censurare analoghe pretese regionali. Del resto, un'organizzazione del servizio in esame attraverso una ridefinizione degli ambiti territoriali ottimali sganciata da concrete esigenze legate alla natura del territorio, in particolare agli aspetti morfologici, rischia di tradursi in «un'ingiustificata polverizzazione del servizio, in contrasto con i fondamentali principi di ecologia ed economia che presiedono alla materia»<sup>421</sup>. Solamente in caso di effettiva rispondenza a comprovate esigenze del territorio se ne potrebbe riconoscere la legittimità. Di conseguenza, risulta evidente che le pretese di autonomia ad oggi avanzate da Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto sollevano più di un dubbio in punto di legittimità in quanto sono potenzialmente in grado di pregiudicare quella coesione territoriale sui cui si radica l'uguale soddisfacimento, a livello nazionale, del "diritto all'acqua", minando la tenuta dei principi di unità della Repubblica e di eguaglianza.

---

<sup>421</sup> A. Lucarelli, *Gestione del servizio idrico integrato e delimitazione degli ambiti territoriali ottimali tra atto legislativo e provvedimento amministrativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2017, p. 1626.



## Capitolo III

### La gestione del servizio idrico integrato

#### *1. Il principio di unicità della gestione del servizio idrico*

Il carattere fondamentale che impregna l'intero sistema del servizio idrico è il principio di "unicità" della gestione, secondo il quale, l'affidamento di tutte le componenti del servizio deve essere disposto (in maniera, appunto, integrata) nei confronti di un unico operatore e in riferimento all'intero territorio dell'ATO. Il monitoraggio degli affidamenti da parte degli EGATO al gestore unico d'ambito è svolto da ARERA che ne sintetizza semestralmente i risultati all'interno della relazione predisposta ai sensi dell'art. 172, comma 3-*bis*, del d.lgs. 152/2006. Tale principio risponde all'obiettivo di integrazione orizzontale e verticale del servizio, a cui mira la normativa in materia, a partire dalla legge Galli.

L'unicità della gestione è affermata in alcune disposizioni del Codice dell'Ambiente, nello specifico: nell'art. 147, dedicato all'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato, il quale stabilisce al comma 2 che «le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi: [...] b) unicità della gestione [...]»; nell'art. 149-*bis*, il quale, disciplinando l'affidamento del servizio, prevede al comma 1 che «l'ente di governo dell'ambito, nel rispetto [...] del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera 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 [...]».

In origine, il principio di unicità della gestione a livello di ambito territoriale ottimale era riconosciuto anche dall'art. 150 del Codice, in base al quale «l'Autorità d'ambito, nel rispetto del piano d'ambito e del principio di unicità della

gestione per ciascun ambito, delibera la forma di gestione fra quelle di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267» (comma 1). Tuttavia, l'articolo è stato successivamente abrogato dall'art. 7, comma 1, lettera c) del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla l. 11 novembre 2014, n. 164.

Descritto tale quadro, rileva sottolineare che l'affermazione del principio in esame ha seguito un percorso delicato con vari tentennamenti da parte del legislatore nazionale. Infatti, con l'adozione del Codice dell'Ambiente si era rafforzata l'integrazione tra i segmenti di distribuzione, depurazione e fognatura: il concetto di «superamento della frammentazione delle gestioni», di cui all'art. 8, lettera b) della legge Galli, era stato rimpiazzato da un'espressione più esplicita, l'«unicità della gestione». Peraltro, dopo appena un anno e mezzo dall'entrata in vigore del Testo Unico Ambientale, con il secondo decreto correttivo<sup>422</sup>, il legislatore è tornato sui propri passi e ha sostituito il vocabolo «unicità» con quello, più debole, di «unitarietà». La modifica è particolarmente rilevante perché il primo concetto implica un unico fornitore per tutti i servizi idrici nel medesimo ambito territoriale, mentre il secondo ammette che i gestori siano più d'uno, obbligando semplicemente alla pianificazione unitaria o al mero coordinamento tra questi. A fronte di tale cambiamento, la giurisprudenza è intervenuta sostenendo che attraverso la pluralità di gestori per ciascun ambito si sarebbe corso il rischio di un sostanziale ritorno al passato, e dunque ad un numero di gestori potenzialmente pari al numero di Comuni che fanno parte dell'ATO<sup>423</sup>. Questo orientamento si consolidò e quindi già dal 2009 si iniziò a discutere la reintroduzione del vocabolo «unicità», concretizzatasi effettivamente nel 2014, con il decreto «sblocca Italia»<sup>424</sup>. Il principio di unicità governa quindi oggi il processo di produzione dei servizi idrici, al fine di renderlo economicamente efficiente.

La perfetta attuazione del principio di unicità gestionale comporterebbe la piena corrispondenza tra numero di ambiti territoriali ottimali e numero di gestori. La situazione attuale, invece, risulta essere più complessa e frammentata: per quanto

---

<sup>422</sup> D.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, art. 2, comma 13.

<sup>423</sup> Così, Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, parere n. 2660 del 9 luglio 2007.

<sup>424</sup> D.lgs. 12 settembre 2014, n. 133, art. 7, comma 1, lett. b), n. 3.

riguarda la dimensione territoriale la media nazionale risulta infatti essere di 5 gestori per ATO<sup>425</sup>. Il maggior livello di frammentazione si riscontra nelle regioni meridionali e insulari<sup>426</sup>.

## 2. *Le forme di gestione del servizio idrico integrato*

### 2.1. *Evoluzione storica*

Il tema della gestione risulta essere da sempre punto di scontro di molteplici interessi.

Si reputa quindi necessario un preliminare *excursus* di matrice storico-giuridica delle forme di gestione del servizio idrico in Italia, al fine di individuare le peculiarità dell'attuale sistema.

Sino alla prima decade dell'Ottocento, il modello di distribuzione dell'acqua nelle città italiane era ancora arretrato, espressione di una società rurale, in cui anche le città più popolose contavano solo poche decine di migliaia di abitanti. L'acqua era fornita attraverso fontane pubbliche, da privati, che la vendevano porta a porta, o da piccole società, con le loro reti di quartiere. Erano numerosi anche i pozzi privati e gli altri mezzi di approvvigionamento idrico individuali.

La comparsa della questione dell'alimentazione idrica delle città ha avuto luogo nel periodo compreso tra gli anni Venti dell'Ottocento, momento in cui vennero redatti i primi studi e progetti sulla riorganizzazione delle attività di distribuzione delle acque, e il primo decennio del Novecento, in cui si consolidarono gli effetti della municipalizzazione dei servizi pubblici, di cui alla l. 29 marzo 1903, n. 103.

In quel periodo iniziarono a delinearsi i tratti caratteristici della nozione moderna di servizi di distribuzione e depurazione delle acque. Le organizzazioni

---

<sup>425</sup> L'analogo dato per macro-area geografica fa registrare la situazione che segue: 4,2 gestori per ATO nell'area Nord Ovest; 5,4 gestori per ATO nell'area Nord Est; • 3,3 gestori per ATO nell'area Centro; 6,9 gestori per ATO nell'area Sud e Isole.

<sup>426</sup> Occorre rilevare alcune importanti differenze regionali. Mentre negli ATO regionali di Basilicata e Puglia il principio di unicità gestionale risulta formalmente rispettato, Calabria, Campania e Sicilia presentano un elevato livello di frammentarietà, con una media di 13 operatori per ATO in Calabria, 5,2 in Campania (per ciascuno dei bacini distrettuali nei quali è suddiviso l'ATO regionale) e 6,1 in Sicilia.

amministrative a essi deputate perfezionarono la loro attività in quanto le nuove esigenze sociali, il progresso medico e l'emersione della questione della potabilità della risorsa idrica richiesero un intervento più profondo sia in termini quantitativi (la costruzione di nuove infrastrutture idriche) che qualitativi (l'assunzione di obblighi puntuali per la distribuzione di acque pure).

La prima normativa in materia di servizi pubblici risale alla legge 29 marzo 1903, n. 103, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni (c.d. legge Giolitti), la quale poneva un freno alla tendenza in atto, da parte dei Comuni, a concedere gli impianti e l'esercizio di questi servizi a imprenditori privati, per sottrarsi agli investimenti notevoli e difficilmente sopportabili dalle finanze comunali che l'erogazione dei servizi pubblici richiedeva soprattutto nelle grandi città. Essa ha istituito le c.d. aziende municipalizzate, enti privi di personalità giuridica autonoma, definite come un'organizzazione strumentale per lo svolgimento dei compiti e l'espletamento dei servizi dei Comuni. Il fenomeno delle aziende municipalizzate introdusse quindi il principio dell'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dell'amministrazione comunale come alternativa alla concessione ai privati. La legge Giolitti è stata successivamente modificata dal R.D. 15 ottobre 1925 n. 2578 (*Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province*), il quale ha affiancato alla gestione in economia la possibilità di organizzare il servizio attraverso l'azienda speciale, ovvero una organizzazione con una certa autonomia amministrativa e contabile ma anch'essa priva di personalità giuridica. Tale provvedimento è rimasto in vigore fino al 1990. Ciò che maggiormente rileva è che in quel periodo storico l'aspetto di tutela ambientale non era ancora preso in considerazione nell'ambito della gestione del servizio idrico. Quest'ultimo, in quanto servizio pubblico locale, è stato ovviamente coinvolto dalle riforme che hanno riguardato i servizi pubblici locali nel loro complesso. Nel 1994 entrò in vigore la legge Galli che, come già anticipato, oltre ad aver sancito il principio della pubblicità di tutte le acque, è intervenuta in modo innovativo anche in tema di gestione del servizio, ponendosi come espressione di una politica finalizzata al risparmio ed alla tutela dell'acqua, non più ritenuta una risorsa inesauribile, bensì

un bene scarso da salvaguardare, nella quantità e nella qualità, attraverso il rispetto di criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

In tema di modalità di affidamento del servizio idrico, la legge 36/1994 rinviava all'art. 22 della legge 142/1990, che ha costituito la normativa di riferimento per la gestione dei servizi pubblici locali dopo la legge Giolitti.

In base a questo articolo i servizi pubblici locali potevano essere gestiti: a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non fosse opportuno costituire una istituzione o una azienda; b) in concessione a terzi, quando sussistessero ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale; c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale; d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale; e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora fosse opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati.

Quindi si può constatare che dalla legge 103/1903 fino all'emanazione del decreto legislativo 267/2000 (TUEL) la gestione del servizio idrico si è caratterizzato per una tendenziale stabilità delle gestioni pubbliche.

Con il Testo Unico degli enti locali in particolare viene abrogata e sostituita la legge 142/1990. Ai sensi dell'articolo 113 TUEL i servizi pubblici locali venivano gestiti nelle seguenti forme: in economia; in concessione a terzi; a mezzo di azienda speciale; a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale; a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio; a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria a norma dell'articolo 116. I modelli gestionali concretamente utilizzabili risultavano quindi essere principalmente l'azienda speciale, la concessione a terzi e la società mista.

A partire dalla fine del 2001, tuttavia, si invertì la linea di tendenza. L'obiettivo era diventato quello di smantellare le gestioni pubbliche e restituire la gestione dei servizi al mercato: così l'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge



finanziaria 2002), ha ridisegnato le forme di gestione dei servizi pubblici locali modificando l'art. 113 del TUEL (poi ulteriormente modificato, al comma 5, dal d.l. 269/2003, convertito nella legge 326/2003). Il nuovo art. 113 prevedeva espressamente la forma dell'affidamento diretto «a società a totale partecipazione pubblica, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitassero un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzasse la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllavano» (affidamento c.d. *in house*). Quanto alla gestione dei servizi veniva scelto, quale modello organizzativo esclusivo, quello dell'affidamento in gara a società di capitali. Nel 2003, per mezzo del d.l. 269/2003, gli articoli 112 e seguenti del TUEL hanno subito di nuovo notevoli modifiche. Quanto alla gestione del servizio pubblico locale era prevista una pluralità di modelli organizzativi, quali l'affidamento in gara a società di capitali, ribadendo il principio della gara per l'affidamento del servizio; la gestione diretta con l'affidamento c.d. *in house* e quella attraverso società mista con preventivo espletamento della gara per l'individuazione del socio privato.

Risulta evidente l'inversione di tendenza rispetto alla previsione dell'art. 35, comma 5 della legge Finanziaria 2002, relativa, nello specifico, all'imposizione alle società a capitale pubblico dirette affidatarie del servizio di aprirsi al mercato e ai privati entro due anni dalla stessa, a pena della perdita dell'affidamento. In direzione opposta muovevano invece le due circolari del 6 dicembre 2004 in materia di servizio idrico integrato con cui il Ministero dell'Ambiente<sup>427</sup> rispettivamente, nella prima, dal titolo «Affidamento del servizio idrico integrato a società a capitale misto pubblico-privato», ha affermato il carattere residuale e sussidiario rispetto ai modelli tradizionali di gestione dell'affidamento diretto del servizio a società a totale capitale pubblico, e nella seconda, intitolata «Affidamento *in house* del servizio idrico integrato», ha specificato i requisiti tecnici, gestionali e finanziari che devono essere in possesso del socio privato nel caso di affidamento del servizio a società miste pubblico-private.

---

<sup>427</sup> Le due circolari del 6 dicembre 2004 del Ministro dell'ambiente sono state pubblicate in GU Serie Generale n. 291 del 13 dicembre 2004.

Successivamente, con l'articolo 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria», è stato stabilito che il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avvenisse, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società, in qualunque forma costituite, individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità Europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità. Si facevano salve però esclusivamente, in deroga alle modalità di affidamento ordinario, le situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettessero un efficace e utile ricorso al mercato: solo in questo caso eccezionale l'affidamento nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria avrebbe potuto condurre ad una disciplina pubblicistica<sup>428</sup>.

A seguire l'articolo 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (c.d. Decreto Ronchi), convertito dalla legge 20 novembre 2009 n. 166, recante «disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee», ha introdotto una vera e propria privatizzazione dei servizi pubblici locali, prevedendo che tutte le gestione *in house* e gli affidamenti a società miste con partecipazione minoritaria del socio privato cessassero progressivamente e definitivamente, privilegiando quale forma esclusiva di gestione quella che vede il ruolo prevalente o esclusivo del privato nell'erogazione del servizio. Al comma 1 si stabiliva infatti che il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avvenisse, in via ordinaria, a favore di

---

<sup>428</sup> Le finalità con cui l'articolo 23-*bis* giustificava i cambiamenti introdotti in materia di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica erano riconducibili alla necessità, in applicazione della disciplina comunitaria, «di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione. Le disposizioni [...] si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili» (comma 1).

imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica e/o a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento. Il comma 1-ter sempre dell'articolo 15 prevedeva infine che tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato previste devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio.

In sintesi, alla luce dell'art. 23-bis del d.l. 112 del 2008, come modificato dal Decreto Ronchi, è possibile individuare tre modelli di gestione dei servizi pubblici locali, due ordinari e uno straordinario: il modello concorrenziale aperto a soggetti pubblici e privati; il modello concorrenziale aperto a soggetti misti pubblico-privati, che è preceduto da una gara tra privati; e, infine, il modello non-concorrenziale fondato sull'affidamento diretto senza gara ad una società di capitali pubblica.

Questa ultima forma di gestione era disciplinata nel comma 3 dell'articolo 15 del decreto Ronchi, che prevedeva infatti la c.d. deroga "*in house*" per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettessero un efficace e utile ricorso al mercato. Solamente in questo caso l'affidamento poteva avvenire a favore di una società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che avesse i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione c.d. "*in house*" e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano. Si era anche stabilito che l'ente affidante dovesse dare adeguata pubblicità alla scelta di affidare con tale modalità il servizio, motivandola in base ad un'analisi del

mercato, e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) per l'espressione di un parere preventivo, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione. Decorso il termine, il parere, se non reso, si intendeva espresso in senso favorevole (silenzio assenso).

Con una simile previsione la volontà del legislatore era quindi quella di ridurre notevolmente il ruolo e la presenza delle gestioni pubbliche dell'acqua, attraverso l'introduzione di forti limiti, sia di carattere sostanziale, sia sul piano della forma, che la stessa società doveva assumere.

### *2.1.1. Il governo pubblico dell'acqua. Il referendum del 12 e 13 giugno 2011*

La riforma delle modalità di affidamento presentata dal Decreto Ronchi non è stata gradita dalla collettività, per questo motivo ha avuto vita breve in quanto è stata abrogata dal referendum popolare del 12 e 13 giugno 2011.

Si tratta di un fondamentale momento di svolta nella recente disciplina del servizio idrico italiano, comparabile, da un punto di vista culturale e per le sue implicazioni sull'organizzazione del settore, all'approvazione della legge Galli. Il referendum abrogativo è coinciso con una nuova centralità dell'acqua nei dibattiti pubblici, con un'intensa produzione intellettuale e con un cambiamento di prospettiva simile a quello vissuto nel 1994, ossia la primazia della dimensione sociale del servizio idrico rivolta agli aspetti ambientali e all'efficienza operativa.

Per comprendere a fondo la portata di tale referendum, è opportuno analizzare quali fossero gli obiettivi giuridici e politici del comitato referendario e quali quelli effettivamente ottenuti, per arrivare, in conclusione, agli effetti reali che ne sono scaturiti<sup>429</sup>.

I quesiti proposti interessavano la determinazione della tariffa del servizio idrico e le modalità di conferimento dei servizi pubblici locali. In quest'ultimo caso, la riflessione era complicata dal fatto che, pur essendo una questione di carattere

---

<sup>429</sup> Cfr. F. Caporale, *op. cit.*, pp. 238-252.

generale, sia il comitato referendario che la campagna elettorale sono stati incentrati sul servizio idrico, sebbene la Corte costituzionale avesse sottolineato che gli effetti del voto avrebbero riguardato tutti i servizi pubblici locali<sup>430</sup>.

Il comitato referendario perseguiva un obiettivo al contempo più ampio e più ristretto dell'abrogazione della disciplina dell'affidamento dei servizi pubblici locali: più ristretto, perché si rivolgeva pressoché esclusivamente al settore idrico; più ampio, perché intendeva non tanto superare la riforma appena intervenuta, ma «ripristinare il governo pubblico dell'acqua», erogando il relativo servizio attraverso «soggetti di diritto pubblico, fuori dalla logica del mercato, anche nell'interesse delle generazioni future», «soggetti formalmente e sostanzialmente pubblici, [operanti] nell'interesse esclusivo della collettività»<sup>431</sup>. Tutto nasceva dalla premessa logica che «il governo e il controllo pubblico diventano pressoché nulli nel momento in cui ci si trova dinanzi a forme giuridiche di diritto privato, regolate dal diritto societario»<sup>432</sup>.

La contestazione, infatti, riguardava la presunta impossibilità di perseguire interessi pubblici con strumenti privatistici: nell'applicazione al caso di cui si tratta, essa si declinava nelle argomentazioni secondo cui la natura economica del modello societario è incompatibile con gli obiettivi di interesse generale che connotano i servizi pubblici locali (e ancor più la distribuzione di un bene essenziale alla vita e funzionale all'esercizio di diritti fondamentali, come l'acqua). Questo modello societario, caratterizzato da fini di lucro, avrebbe finito per svilire la natura sociale dei servizi idrici.

Dunque, l'obiettivo politico era la ripubblicizzazione dell'acqua, attraverso l'istituzione di nuovi modelli di gestione democratica e partecipata dei servizi idrici e lo scivolamento della loro qualificazione verso la categoria dei servizi privi di rilevanza economica, con la conseguente applicazione della disciplina di cui all'articolo 113-*bis* del TUEL.

---

<sup>430</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 24 del 26 gennaio 2011, poi ripresa anche nella sentenza della medesima Corte costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012.

<sup>431</sup> G. Azzariti, G. Ferrara, A. Lucarelli, U. Mattei, L. Nivarra, S. Rodotà, *Invertire la rotta. Per un governo pubblico dell'acqua. Relazione introduttiva ai quesiti referendari*, Segreteria Campagna Referendaria Acqua Pubblica, 2010, consultabile in <https://www.acquabenecomunetorino.org/>. Cfr. anche U. Mattei, A. Quarta, *L'acqua e il suo diritto*, cit., pp. 81-103; 113-117.

<sup>432</sup> G. Azzariti, G. Ferrara, A. Lucarelli, U. Mattei, L. Nivarra, S. Rodotà, *op. cit.*

Le proposte del comitato referendario relative all'organizzazione del servizio si intersecavano con la teoria giuridica dei beni comuni, che aveva trovato nell'acqua un campo privilegiato per la propria elaborazione.

Le tensioni particolari che avvolgevano il servizio idrico, legate all'inefficienza del pubblico e alle mire speculative del privato, lo rendevano particolarmente permeabile a un'analisi sociologica e politica che proponeva di costruire un'alternativa alla dicotomia pubblico/privato, in funzione di tutela dei diritti essenziali connessi alla fruizione delle acque.

Il referendum ha goduto di un'amplissima partecipazione, a dimostrazione della sensibilità dell'opinione pubblica in merito al governo pubblico dell'acqua<sup>433</sup>; in particolare, ha partecipato alla consultazione circa il 55% degli aventi diritto di voto, superando quindi il *quorum* richiesto pari alla maggioranza degli aventi diritto. Oltre il 95% dei votanti ha espresso la sua preferenza a favore del "Sì" all'abrogazione della disciplina in materia di servizi pubblici locali e di tariffa del servizio idrico integrato.

Più precisamente, i quesiti oggetto di referendum riguardavano<sup>434</sup>:

1. L'abrogazione dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 relativo alla privatizzazione dei servizi pubblici di rilevanza economica, così come modificato dall'art. 15 del d.l. 135 del 2009 (Decreto Ronchi);
2. L'abrogazione dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'Ambiente), limitatamente a quella parte del comma 1 che dispone che la tariffa costituisce

---

<sup>433</sup> La campagna contro la privatizzazione dell'acqua in Italia ha avuto un enorme successo: per i referendum proposti dal Forum italiano dei movimenti per l'acqua sono state raccolte in totale 1.401.292 firme.

<sup>434</sup> Si riporta il testo integrale dei due quesiti relativi ai servizi pubblici locali e alla tariffa del servizio idrico integrato: 1. «Volete voi che sia abrogato l'art. 23-bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", e dall'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea", convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a seguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale?»;

2. «Volete voi che sia abrogato il comma 1 dell'art. 154 (Tariffa del servizio idrico integrato) del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale", limitatamente alla seguente parte: "dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito"?».

corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto dell'adeguata remunerazione del capitale investito.

Partendo dall'analisi del secondo quesito referendario, relativo alla determinazione della tariffa, il comitato si prefiggeva due obiettivi: in primo luogo, contestava la remunerazione automatica del capitale investito; in secondo, intendeva far scivolare la classificazione dei servizi idrici tra quelli privi di rilevanza economica, rendendo marginali gli aspetti imprenditoriali ed economici correlati alla loro gestione.

Per quanto concerne il primo aspetto, la redditività degli investimenti costituiva l'aspetto di maggiore appetibilità per le imprese private, perché vi si concentravano possibilità di profitto, scollegate da qualsiasi logica di impiego degli utili nel miglioramento qualitativo del servizio. La questione posta dal comitato rifletteva un problema reale, perché il metodo tariffario si era rivelato piuttosto fragile. In particolare, la parte oggetto del quesito aveva mostrato le maggiori debolezze, consentendo ai privati di accumulare profitti ingiustificati o finendo per determinare aumenti significativi.

Quanto al secondo obiettivo, che si concretizzava in una risistemizzazione radicale del servizio idrico, la Corte costituzionale è stata cruciale. Investita di un contenzioso quantitativamente e qualitativamente importante su questo tema, ha definito il contenuto della nozione di rilevanza economica dei servizi pubblici locali e ha sopito qualsiasi speranza di poter riclassificare i servizi idrici tra quelli privi di rilevanza economica<sup>435</sup>. Nel ritenere ammissibile il quesito di cui si tratta, la Consulta ha osservato che la rilevanza economica non discende dalla remunerazione del capitale investito, ma dalla copertura dei costi di produzione, rinviando alle motivazioni di una sua precedente decisione<sup>436</sup>. In quel caso, la Corte aveva concluso che la nozione di rilevanza economica nel diritto nazionale fosse sovrapponibile a quella di servizi di interesse economico generale adottata a livello europeo<sup>437</sup>. Di conseguenza, il legislatore nazionale non era più libero di sottrarre un'attività alla categoria dei servizi pubblici di rilevanza economica, «poiché l'ordinamento comunitario esclude che gli Stati membri, ivi compresi gli enti

---

<sup>435</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 26 del 26 gennaio 2011, considerato in diritto § 5.2.

<sup>436</sup> Si tratta della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 17 novembre 2010.

<sup>437</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 325 del 17 novembre 2010, considerato in diritto §§ 6-6.2; 9-9.2.

infrastrutturali, possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza dell'interesse economico del servizio»<sup>438</sup>.

L'altro quesito referendario riguardava un aspetto puntuale della gestione dei servizi idrici, ossia le modalità di affidamento e, in particolare, le forme pubbliche attraverso cui era possibile prestarli. Infatti, il comitato contestava la riduzione della discrezionalità degli enti locali nell'organizzazione del servizio dovuta all'adozione di una disciplina molto più restrittiva rispetto al diritto europeo, sotto almeno due punti di vista: la marginalizzazione del ricorso all'*in house providing* e l'obbligo della forma societaria per questo modello di gestione.

Preliminarmente, si ricordi che la Corte aveva rilevato come gli effetti abrogativi del referendum andassero estesi a tutti i servizi pubblici locali, dato che la disposizione oggetto del quesito non riguardava il solo settore idrico, ma aveva carattere generale<sup>439</sup>.

Quanto alla marginalizzazione dell'*in house*, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto trattarsi di limiti ignoti al diritto europeo. Infatti, secondo la lettura dei giudici europei, il diritto dell'Unione non privilegia nessuno dei diversi modelli di affidamento: gara pubblica, società mista (purché il socio sia scelto tramite una procedura competitiva) o gestione diretta sono tre strade ugualmente percorribili. Pur nella convinzione che gli affidamenti *in house* costituiscano un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario in materia di appalti pubblici di servizi, la giurisprudenza europea è salda nel concludere, che il ricorso alla gara non è obbligatorio, laddove questi soddisfino determinati requisiti<sup>440</sup>. L'*in house* «ha acquisito dignità pari alle gare e gli enti locali sono liberi di adempiere ai compiti di interesse pubblico [...] mediante propri strumenti, amministrativi, tecnici e di

---

<sup>438</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 325 del 17 novembre 2010, considerato in diritto § 9.2.

<sup>439</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 24 del 26 gennaio 2011, considerato in diritto § 3. Questo orientamento è stato mantenuto nella sentenza della Corte costituzionale medesima n. 199 del 17 luglio 2012, § 5.2.1.

<sup>440</sup> Sul punto, un'amplissima giurisprudenza, per la quale cfr. Corte di giustizia delle Comunità europee, 8 aprile 2008, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Italiana, C-337/05, § 36. Successivamente anche Corte di giustizia delle Comunità europee, 17 luglio 2008, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Italiana, C-371/05, § 22. Corte di giustizia della Unione europea, 29 novembre 2012, Econord spa contro Comune di Cagno e altri, C-182/11 e 183/11.



altro tipo, senza essere obbligati a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi»<sup>441</sup>.

Quanto al secondo aspetto, ossia l'obbligo della forma societaria per le gestioni *in house*, la Corte costituzionale non ha offerto indicazioni precise, confermando un approccio molto cauto. Solamente nella decisione che ha riguardato la reintroduzione della norma abrogata dal referendum<sup>442</sup>, ha asserito che, secondo il diritto europeo, per il conferimento *in house* è necessaria una struttura societaria a capitale interamente pubblico<sup>443</sup>. Tuttavia, questo vincolo sembra piuttosto il frutto di una scelta discrezionale del legislatore italiano perché né le direttive europee né la Corte di giustizia lo hanno mai formalmente imposto.

Tale dibattito è stato superato dalla successiva reintroduzione dell'obbligo del modello societario per la gestione *in house* nel 2014<sup>444</sup>.

Occorre ora menzionare la sentenza n. 199 del 17 luglio 2012 della Corte costituzionale, con la quale è stata dichiarato l'illegittimità delle disposizioni adottate, dopo il referendum del giugno 2011, con l'art. 4 del d.l. 138/2011, in quanto dirette a ripristinare norme abrogate dalla volontà popolare col suddetto referendum e così in contrasto con il divieto desumibile dall'art. 75 Cost.. La Corte ha infatti rilevato che, nonostante l'esclusione dall'ambito di applicazione della nuova disciplina del servizio idrico integrato, «risulta evidente l'analogia, talora la coincidenza, della disciplina contenuta nell'art. 4 rispetto a quella dell'abrogato art. 23-bis e l'identità della *ratio* ispiratrice»<sup>445</sup>. Nella sentenza si rileva come l'art. 23-bis, abrogato a seguito del referendum popolare, si caratterizzava per il fatto di dettare una normativa generale di settore, inerente a quasi tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, fatta eccezione per quelli espressamente esclusi, volta a restringere, rispetto al livello minimo stabilito dalle regole concorrenziali

---

<sup>441</sup> Così, Corte di giustizia delle Comunità europee, 13 novembre 2008, Coditel Brabant SA contro Commune d'Uccle e Région de Bruxelles-Capitale, C-324/07, § 48. Nello stesso senso anche Corte di giustizia delle Comunità europee, 11 gennaio 2005, Stadt Halle e RPL Recycling Park Lochau GmbH contro Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall und Energieverwertungsanlage TREA Leuna, C-26/03, § 48.

<sup>442</sup> Con il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, art. 4, il Governo aveva riprodotto la norma abrogata dal referendum, escludendone l'applicazione al servizio idrico.

<sup>443</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 199 del 17 luglio 2012, considerato in diritto § 5.2.1.

<sup>444</sup> Si tratta del nuovo art. 149-bis del d.lgs. 152/2006, aggiunto con il d.l. 12 settembre 2014 n. 133, art. 7, comma 1, lettera d).

<sup>445</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 199 del 17 luglio 2012, § 5.2.1.

comunitarie, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione *in house* dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, consentite solo in casi eccezionali ed al ricorrere di specifiche condizioni. La Corte ha quindi ricordato come con la consultazione referendaria del 2011 tale normativa veniva abrogata e si realizzava, pertanto, l'intento di «escludere l'applicazione delle norme contenute nell'art. 23-*bis* che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione *in house* di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)»<sup>446</sup>. La Consulta ha dunque sottolineato che a distanza di meno di un mese dalla pubblicazione del decreto dichiarativo dell'avvenuta abrogazione dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, si è intervenuti sulla materia con il richiamato art. 4, il quale ha dettato una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che riproduce letteralmente il contenuto della normativa abrogata.

In conclusione, le poche novità introdotte dall'art. 4 rispetto all'abrogato art. 23-*bis* accentuavano la drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali che la consultazione referendaria aveva inteso escludere. Al contempo, la Corte ha rilevato come, tenuto conto del fatto che l'intento abrogativo espresso con il referendum riguardava «pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica» ai quali era rivolto l'art. 23-*bis*, non è possibile ritenere che l'esclusione del servizio idrico integrato dal novero dei servizi pubblici locali ai quali una simile disciplina si applica sia soddisfacente della volontà espressa attraverso la consultazione popolare, con la conseguenza che il suddetto art. 4 costituisce, sostanzialmente, la reintroduzione della disciplina abrogata con il referendum del 12 e 13 giugno 2011.

Dal punto di vista normativo, all'abrogazione totale dell'art. 23-*bis* contenuto nel Decreto Ronchi, come esplicitato nella sentenza della Corte Costituzionale sull'ammissibilità dei quesiti<sup>447</sup>, non è conseguita la «reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo». Alla cancellazione della norma in questione, inoltre, sempre secondo quanto dichiarato dalla Consulta, segue «l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria relativa alle regole

---

<sup>446</sup> *Ibidem*.

<sup>447</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 24 del 26 gennaio 2011.

concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica»<sup>448</sup>.

## 2.2. La disciplina attuale

Dopo il referendum del 2011 si sono susseguiti continui tentativi di adozione di una nuova disciplina dei servizi pubblici locali, sino ad arrivare alla recente emanazione del d.lgs. 201/2022, il quale si propone di regolamentare in maniera organica tale materia, dedicando attenzione anche alle forme di gestione. Infatti, l'articolo 14 del Testo Unico dei servizi pubblici locali individua le diverse forme di gestione del servizio pubblico tra cui l'ente competente può scegliere, ove ritenga che le gestioni in concorrenza nel mercato non sono sufficienti e idonee e che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori. Le modalità di gestione sono tipizzate in: affidamento a terzi, affidamento a società mista, affidamento a società *in house*<sup>449</sup>, e limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o attraverso aziende speciali (comma 1). Inoltre, la disposizione disciplina le modalità dell'istruttoria necessaria ai fini della scelta del tipo di gestione, nonché i contenuti della relazione di affidamento e dell'eventuale piano economico-finanziario. Tale norma, insieme con i successivi articoli 15, 16, 17 e 19, risponde a quanto previsto dall'art. 8, comma 2, lettera f), della legge n. 118 del 2022 che, fra i principi e i criteri direttivi della delega, prevede la «razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici, nonché la durata dei relativi rapporti contrattuali, nel rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza».

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 14, l'ente locale e gli altri enti competenti devono tener conto di numerosi elementi ai fini della scelta della modalità di

---

<sup>448</sup> *Ibidem*.

<sup>449</sup> Si ricordi che l'affidamento *in house* si tratta di una forma di gestione di pubblici servizi nata nella giurisprudenza comunitaria con la nota sentenza *Teckal* del 18 novembre 1999, causa C-107/98, al fine di individuare i casi in cui una pubblica amministrazione affida un servizio pubblico nei confronti di una società equiparabile, dal punto di vista sostanziale, a una propria articolazione (*in house*). L'*in house providing*, dunque, è un affidamento effettuato senza alcuna gara.

gestione, su cui fondare una adeguata motivazione. Segnatamente dovranno essere presi in considerazione: le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali; la situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti; i risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento ad esperienze paragonabili; i 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; i dati e le informazioni che emergono dalle verifiche periodiche sulla situazione gestionale sui servizi pubblici di rilevanza economica a cui gli enti locali sono tenuti ai sensi dell'articolo 30 del decreto<sup>450</sup>.

Prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, l'ente locale o gli altri enti competenti sono tenuti a dare conto delle verifiche compiute in sede di istruttoria in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta. La relazione di affidamento dovrà altresì indicare e motivare gli obblighi di servizio pubblico, ove previsti, e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenzazioni (comma 3). Viene in tal modo superata con disposizioni più stringenti e dettagliate la normativa precedentemente in vigore sulla scelta delle modalità di affidamento per i servizi locali di rilevanza economica<sup>451</sup>.

Infine, per assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, il comma 4 dell'articolo 14, solo per i servizi a rete, affida agli enti di governo dell'ambito il compito di redigere un piano economico-finanziario, da allegare alla relazione di affidamento, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti. Il piano deve

---

<sup>450</sup> Cfr. R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Commento al D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, e analisi sistematica delle regole vigenti nei singoli settori*, cit.

<sup>451</sup> In particolare, la normativa previgente sulle modalità di affidamento fa riferimento all'art. 34, commi 20 e ss., del d.l. n. 179 del 2012, convertito dalla l. n. 221/2012 e all'art. 3-bis, comma 1-bis, quarto, quinto e sesto periodo, del d.l. n. 138 del 2011. Le citate disposizioni sono conseguentemente abrogate ai sensi dell'articolo 37, comma 1, lett. f) e h), del d.lgs. 201/2022.

essere certificato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari o da una società di revisione o da revisori legali ai sensi del d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 39.

### *2.2.1. L'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica. Le società di capitali (s.p.a. e s.r.l.)*

L'articolo 15 del Testo Unico dei servizi pubblici locali prevede in primo luogo l'affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica nel rispetto del diritto dell'Unione europea. In relazione a tali procedure, la disposizione da un lato si limita a richiamare l'applicazione della disciplina in materia di contratti pubblici, ossia i contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori, posti in essere dalle stazioni appaltanti<sup>452</sup>. Dall'altro, stabilisce, con una disposizione di carattere innovativo, che, quando possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, sia favorito il ricorso a concessioni di servizi rispetto al modello dell'appalto di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore. Infatti, il rapporto di concessione di pubblico servizio si distingue dall'appalto di servizi proprio per l'assunzione da parte del concessionario del c.d. "rischio operativo": «mentre l'appalto ha struttura bifasica tra appaltante ed appaltatore ed il compenso di quest'ultimo grava interamente sul primo, nella concessione, connotata da una dimensione triadica, il concessionario ha rapporti negoziali diretti con l'utenza finale, dalla cui richiesta di servizi trae la propria remunerazione»<sup>453</sup>. In sostanza, l'appalto di servizi comporta un corrispettivo che, senza essere l'unico, è versato direttamente dall'amministrazione aggiudicatrice al prestatore di servizi, mentre nella concessione di servizi<sup>454</sup> il

---

<sup>452</sup> Cfr. il d.lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici).

<sup>453</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 2426 del 22 marzo 2021.

<sup>454</sup> Il precedente codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), ora abrogato dal d.lgs. 36/2023, alla lettera vv) dell' art. 3 definiva la "concessione di servizi" come il "contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale uno o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera II) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o

corrispettivo della prestazione di servizi consiste nel diritto di gestire il servizio, o da solo o accompagnato da un prezzo, e la concessionaria non è direttamente retribuita dalla amministrazione aggiudicatrice ma ha il diritto di riscuotere la remunerazione presso terzi. Nella concessione di servizi è centrale, quindi, l'elemento del "rischio operativo"<sup>455</sup> che sussiste qualora l'aggiudicatario rinvenga il proprio profitto direttamente nei pagamenti ai quali sono tenuti gli utenti dei servizi (art. 177 del d.lgs. 36/2023).

L'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica è la forma di gestione che, nell'attuale logica del sistema dei servizi pubblici locali, è in grado di assicurare, da un lato, la più ampia apertura alla concorrenza e, dall'altro lato, il più esteso coinvolgimento del settore privato nella gestione del servizio, fatta salva la responsabilità dell'ente locale in quanto "titolare" del servizio<sup>456</sup>.

I tratti distintivi di questa tipologia di affidamento si pongono in forte discontinuità con la tradizionale esperienza che ha caratterizzato le forme di gestione dei servizi pubblici locali e, in particolare, la stessa funzione e natura degli strumenti con cui si è assicurato il coinvolgimento dei privati. Sebbene, infatti, il ricorso a soggetti privati fosse astrattamente previsto sin dalla legge Giolitti tra le possibili forme di gestione del servizio pubblico locale, nell'ultimo trentennio si è assistito ad una radicale trasformazione sia della funzione, sia della disciplina che caratterizza tale forma di gestione. Nella logica della legge Giolitti il coinvolgimento dei soggetti privati per la gestione dei servizi pubblici costituiva un'ipotesi del tutto marginale, considerato anche che uno degli obiettivi della disciplina era stato proprio quello di limitare l'intervento dei privati nell'erogazione dei servizi pubblici che aveva

---

tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi".

<sup>455</sup> L'art. 3, lett. zz), del d.lgs. 50/2016 specificava che per "rischio operativo" si intende "il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito all'operatore economico. Si considera che l'operatore economico assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita all'operatore economico deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subito dall'operatore economico non sia puramente nominale o trascurabile".

<sup>456</sup> R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Commento al D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, e analisi sistematica delle regole vigenti nei singoli settori*, cit.

caratterizzato la prima fase dell'esperienza unitaria. All'interno di tale sistema, l'ipotesi dell'affidamento in «concessione all'industria privata» era meramente eventuale<sup>457</sup>. Ma anche la *ratio* e la disciplina delle concrete modalità di coinvolgimento dei privati erano assai lontane dalla prospettiva che oggi caratterizza l'affidamento a terzi della gestione del servizio pubblico. In un simile contesto, la gestione indiretta da parte di imprese terze era rimasta un'ipotesi assai marginale nella concreta realtà dei servizi pubblici locali, a fronte della centralità che rivestiva la gestione diretta mediante azienda speciale, la quale è stata a lungo considerata il modello ordinario di organizzazione del servizio.

È solo a partire dagli anni Novanta del Novecento, sia alla luce delle criticità che avevano caratterizzato il sistema della municipalizzazione fondato sull'azienda municipalizzata, sia alla luce della progressiva attrazione dei servizi pubblici di rilevanza economica nell'orbita del diritto europeo, che si è avviato un processo di trasformazione riguardante il coinvolgimento del settore privato nello svolgimento di attività di interesse generale. Tale trasformazione conduce il legislatore, dapprima, a individuare nella concessione a terzi una delle forme ordinarie di gestione con l'art. 22, comma 3, della l. 8 giugno 1990, n. 142 (oggi abrogato) e, successivamente, a valorizzare la peculiare idoneità di tale forma di gestione a farsi strumento di apertura al mercato e di promozione della concorrenza. Tramite l'adozione del Testo Unico degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) e con l'attuale Testo Unico dei servizi pubblici locali di rilevanza economica l'ipotesi del conferimento a terzi della gestione del servizio diviene il principale strumento con cui si garantisce la possibilità di attivare dinamiche competitive per la gestione dei servizi pubblici locali, secondo la prospettiva della concorrenza "per" il mercato.

Per quanto concerne il servizio idrico integrato, l'affidamento della gestione a terzi, in particolare a soggetti privati quali le società di capitali, è in continua crescita, in linea con le istanze di privatizzazione portate avanti *in primis* dal legislatore nazionale.

In tale settore dominano le c.d. *utilities*, ossia le società, private, o a partecipazione mista che si occupano dell'erogazione e della gestione di servizi pubblici, tra i quali il servizio idrico. A partire dagli anni Duemila si è consolidato il fenomeno

---

<sup>457</sup> Art. 27 della legge 29 marzo 1903, n. 103.

delle c.d. imprese *multiutility*, assumendo nel contesto attuale un ruolo predominante nella gestione dei servizi pubblici. Con l'espressione *multiutility* ci si riferisce a quelle imprese, pubbliche o private, che operano contemporaneamente in più settori (energia elettrica, gas naturale, acqua, telecomunicazioni) e con una forte presenza nelle fasi finali di distribuzione e vendita. Tale fenomeno è stato alimentato in gran parte dai processi di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici e dal conseguente processo di riorganizzazione aziendale che ha riguardato tutti i principali operatori del settore.

Al centro del modello *multiutility* vi è il rapporto con il cliente, per questo motivo le imprese si focalizzano particolarmente sulla fase finale di distribuzione, commercializzazione e vendita dei servizi, garantendo numerosi vantaggi in termini di efficienza.

Per fornire una panoramica del quadro attuale si procede ora a menzionare le principali imprese *multiutility* coinvolte nel settore idrico operanti nel territorio italiano.

ACEA S.P.A. è una delle principali *multiutility* in Italia. Quotata in Borsa nel 1999, è attiva nella gestione e nello sviluppo di reti e servizi nei settori dell'acqua, dell'energia e dell'ambiente. In particolare le sue attività riguardano il servizio idrico integrato, la distribuzione di energia elettrica, l'illuminazione pubblica e artistica, la vendita di energia elettrica e gas, produzione di energia principalmente da fonti rinnovabili, il trattamento e la valorizzazione dei rifiuti. ACEA è il primo operatore nazionale nel settore idrico con circa 10 milioni di abitanti serviti nelle Regioni Lazio, Toscana, Umbria, Molise e Campania.

A2A CICLO IDRICO S.P.A. è una società del Gruppo A2A e si occupa di ambiente, acqua ed energia. A2A mette a disposizione servizi essenziali nel rispetto di una sostenibilità di lungo periodo grazie alle migliori competenze e alle più avanzate tecnologie. Quotato in Borsa, il Gruppo gestisce la generazione, la vendita e la distribuzione di energia, il teleriscaldamento, la raccolta e il recupero dei rifiuti, la mobilità elettrica per le città, l'illuminazione pubblica e il servizio idrico integrato. La sostenibilità è al centro della strategia industriale di A2A, fra le prime aziende ad aver definito una politica ispirata ai 17 obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU. A2A Ciclo Idrico è stata costituita il 1° ottobre 2010 con avvio



operativo al 1° gennaio 2011 e ha raccolto l'eredità della Azienda Servizi Municipalizzati di Brescia che ha iniziato ad operare nel servizio idrico fin dal 1933 gestendo l'acquedotto del Comune di Brescia. Ad oggi A2A Ciclo Idrico distribuisce l'acqua potabile nel Comune di Brescia e in numerosi comuni della provincia.

HERA S.P.A. è un'altra delle maggiori *multiutility* italiane e opera nei settori ambiente, energia e idrico, localizzata prevalentemente in Emilia-Romagna, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Toscana e Abruzzo. Quotata dal 2003, il Gruppo HERA è il secondo operatore nazionale nella gestione del servizio idrico integrato. Il Gruppo realizza opere ogni anno nel ciclo idrico per oltre 200 milioni di euro. Il Gruppo vanta una percentuale di perdite di rete fra le più basse a livello nazionale. La sicurezza è un elemento imprescindibile per la *multiutility*. In ambito fognature, HERA è tra i soggetti attuatori del Piano per la salvaguardia della balneazione di Rimini, il più grande intervento di risanamento fognario realizzato in Italia, per ridurre drasticamente il numero e gli effetti degli scarichi in mare della città, evitando così i divieti alla balneazione, e garantire la sicurezza idraulica. Inoltre, tale società multiservizi è stata la prima realtà in Italia a sperimentare l'utilizzo della plastica riciclata nella realizzazione delle condotte fognarie, oltre che nelle reti elettriche.

IREN S.P.A. è la *multiutility* leader nel Nord-ovest nei settori dell'energia elettrica, del gas, del teleriscaldamento, dell'efficienza energetica, del servizio idrico integrato, del ciclo integrato dei rifiuti e dei servizi tecnologici. Grazie ad una significativa capacità di investimento, IREN è partner di riferimento per le comunità e le Pubbliche Amministrazioni nei progetti di sviluppo e valorizzazione dei territori. In particolare, nel ciclo idrico integrato, le società del Gruppo operano in 239 Comuni tra Liguria, Piemonte ed Emilia-Romagna, per un totale annuo di 170 milioni di metri cubi di acqua erogata. La società si pone l'obiettivo di raggiungere un rilevante miglioramento della qualità del servizio idrico, *in primis* riducendo le perdite e sviluppando progetti nel campo del riuso delle acque reflue depurate e del contrasto al dissesto idrogeologico.

Per concludere, in relazione alla forma giuridica degli operatori economici che svolgono la loro attività nella gestione del servizio idrico, si constata, con

riferimento al modello societario, una prevalenza di società di capitali, di cui s.p.a. (52%) e s.r.l. (24%); la restante parte è composta da altre tipologie societarie quali s.p.a. a socio unico, società consortile a responsabilità limitata (s.c.a.r.l.), società consortili per azioni (s.c.p.a.), consorzi e aziende speciali ai sensi del d.lgs. 267/2000.

### *2.2.2. Le società miste. Il partenariato pubblico-privato*

Oltre agli affidamenti a terzi mediante l'espletamento di una gara, i servizi pubblici locali, tra cui si colloca il servizio idrico, possono essere affidati a società a capitale misto pubblico/privato, nelle quali il socio privato venga scelto sempre mediante gare con procedure ad evidenza pubblica.

L'articolo 16 del d.lgs. 201/2022 disciplina l'ipotesi di affidamento del servizio a società a partecipazione mista pubblico-privata, richiamando in proposito l'applicazione delle disposizioni del Testo Unico delle società a partecipazione pubblica (il TUSP, ossia il d.lgs. n. 175/2016). In particolare, la disposizione rinvia alla procedura stabilita dall'articolo 17 del citato Testo Unico per la scelta del socio privato (comma 1). Si ricorda, infatti, che le società a partecipazione mista pubblico-privata sono costituite per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero per l'organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato con un imprenditore che sia stato selezionato con le modalità previste dai commi 1 e 2 dello stesso articolo 17 del TUSP. In base alla disciplina richiamata, nella società mista pubblico-privata la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al 30 per cento. Inoltre, la procedura di selezione pubblica del medesimo deve svolgersi nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica a norma del codice dei contratti pubblici e avere quale oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista (cd. "gara a doppio oggetto"). In base al comma 2 dell'art. 17, il socio privato deve possedere i

requisiti di qualificazione previsti da norme legali o regolamentari in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita, nonché i necessari requisiti di qualificazione generali e speciali di carattere tecnico ed economico-finanziario, da specificare nel bando di gara unitamente al criterio di aggiudicazione. Il bando di gara oltre all'oggetto dell'affidamento e ai richiamati requisiti di qualificazione dei concorrenti, deve contenere criteri di aggiudicazione idonei a garantire una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva e un esito della procedura che realizzi un vantaggio economico complessivo per l'amministrazione pubblica che ha indetto la procedura. I criteri di aggiudicazione possono contemplare anche aspetti qualitativi ambientali e sociali collegati all'oggetto dell'affidamento o relativi all'innovazione<sup>458</sup>.

Dunque, la società mista rappresenta una modalità di gestione nell'ambito della quale il socio privato si pone quale partner dell'amministrazione affidataria, e si distingue dalla concessione a terzi così come dall'affidamento *in house*.

La *ratio* del partenariato pubblico-privato va rinvenuta nella difficoltà dell'amministrazione di reperire risorse necessarie ad assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio alla collettività, a fronte della quale il ricorso a capitali ed energie private diventa momento quasi ineludibile nel compito di garantire un'azione amministrativa efficiente ed efficace, fortemente improntata a criteri di economicità.

### 2.2.3. *Le società in house. L'affidamento diretto*

I servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti altresì tramite affidamento diretto alla società c.d. "*in house*", purché vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti (contenuti nel TUSP, ossia il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175) e sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, vale a dire: la totale partecipazione pubblica; il controllo esercitato dall'ente aggiudicante sull'affidatario deve essere di contenuto analogo a quello esercitato dall'ente stesso

---

<sup>458</sup> Cfr. R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Commento al D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, e analisi sistematica delle regole vigenti nei singoli settori*, cit.; C. E. Gallo (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, cit.

nei confronti dei propri uffici (c.d. “controllo analogo”); lo svolgimento della parte prevalente dell’attività dell’affidatario in favore dell’ente aggiudicante, quantificata dal TUSP nell’80% del fatturato (c.d. attività prevalente)<sup>459</sup>.

In caso di affidamento diretto del servizio idrico, fermi restando i vincoli di cui sopra, la società *in house* deve essere comunque partecipata dagli enti locali ricadenti nell’ambito territoriale ottimale, ai sensi dell’art. 149-*bis*, comma 1, del Codice dell’Ambiente.

L’articolo 17 del Testo Unico dei servizi pubblici locali disciplina gli affidamenti a società *in house*. In primo luogo, la norma fa rinvio ai limiti e alle modalità già stabiliti in materia di contratti pubblici<sup>460</sup> e di cui al Testo Unico in materia di società partecipate (comma 1). Il comma 2 prevede che la scelta del modello *in house* sia assunta nel rispetto di un preciso obbligo motivazionale (c.d. motivazione qualificata) qualora si tratti di affidamenti *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici. In tali casi, infatti, la deliberazione di affidamento del servizio deve spiegare le ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un’efficiente gestione del servizio, illustrando i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all’impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell’ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*. A tal fine ci si può avvalere degli atti e degli indicatori (costi dei servizi, schemi-tipo, indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi) predisposti dalle competenti autorità di regolazione di settore, nonché tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche a cura degli enti locali sulla situazione gestionale. In proposito, il Consiglio di Stato con la sentenza n. 2102 del 12 marzo 2021 ha sottolineato come la motivazione rafforzata richiesta per l’*in house* «risponda agli interessi costituzionalmente tutelati della trasparenza amministrativa e della tutela della concorrenza».

Il comma 3 dispone che il contratto di servizio può essere stipulato decorsi sessanta giorni dall’avvenuta pubblicazione della deliberazione di affidamento alla società

---

<sup>459</sup> Art. 16, comma 3, d.lgs. 175/2016.

<sup>460</sup> Cfr. art. 7, commi 2 e 3, del d.lgs. 36/2023.

*in house* sul sito dell'Osservatorio per i servizi pubblici locali. La disposizione precisa che tale norma – che stabilisce un meccanismo definito nel linguaggio contrattualistico di c.d. *stand still* – trova applicazione per tutte le ipotesi di affidamento senza gara di importo superiore alle soglie di rilevanza europea. La previsione di una “moratoria” temporale pari a 60 giorni prima che venga stipulato il contratto è preordinata a favorire l’esperienza di controlli e impugnative da parte dei soggetti e delle autorità a ciò legittimate, compresa l’AGCM, evitando la stipulazione in pendenza di giudizio<sup>461</sup>.

Data la peculiarità della modalità di gestione analizzata in questo paragrafo, si reputa ora interessante fare riferimento ad alcune recenti pronunce giurisprudenziali riguardanti taluni aspetti sull’affidamento del servizio idrico integrato a una società *in house*.

La prima sentenza che si intende citare è la n. 18623 dell’8 luglio 2024 della Corte di Cassazione a Sezioni Unite. Il ricorso, rigettato dalla Corte, è presentato dal ricorrente (una società per azioni opera concessionaria della gestione del servizio idrico presso alcuni Comuni della Provincia di Cuneo) nei confronti dell’ente di governo dell’ambito 4 Cuneese (EGATO), del Consorzio Gestori Servizi Idrici (CO.GE.SI) s.c.r.l. e la Provincia di Cuneo, chiedendo la revisione della sentenza n. 149/2022 del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche (TSAP).

Con il primo motivo la ricorrente confuta la sentenza impugnata del TSAP nella parte in cui è stata ritenuta legittima la condotta dell’EGATO nella scelta del modello *in house*, preferendolo – e determinando, così, una supposta discriminazione – agli altri modelli previsti dall’art. 149-*bis* del d.lgs. 152/2006. Il motivo è stato ritenuto infondato in quanto la Corte afferma che «l’art. 149-*bis* dello stesso codice sancisce che l’Ente di governo dell’ambito, nel rispetto del piano di cui al precedente art. 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall’ordinamento europeo procedendo, conseguentemente, all’affidamento del servizio in osservanza della normativa nazionale in materia di organizzazione dei

---

<sup>461</sup> Cfr. R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Commento al D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, e analisi sistematica delle regole vigenti nei singoli settori*, cit.; C. E. Gallo (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, cit.

servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica»<sup>462</sup>. Il d.lgs. n. 152/2006 stabilisce, quindi, che l'affidamento diretto può essere riconosciuto in favore di società interamente pubbliche, dotate dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione *in house* comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale. Nel caso specifico, la preferenza e la conseguente scelta per il modello organizzativo *in house* sono state motivate dall'EGATO in chiave comparativa rispetto all'affidamento con gara a operatori economici terzi o a società mista, sulla base di considerazioni manifestamente discriminatorie per detti operatori. Di conseguenza, tale censura è priva di pregio.

Con il quarto motivo, la ricorrente ha denunciato la violazione e falsa applicazione dell'art. 149-bis, comma 1, d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 1, comma 1, lett. a), della l.r. Piemonte 24 maggio 2012, n. 7, in relazione all'ingresso dell'EGATO nel capitale del gestore *in house*, deducendo, a tal proposito, la supposta violazione del principio della separazione tra le funzioni di organizzazione e di controllo (che spettano all'EGATO) e quelle di erogazione del servizio pubblico (che competono al gestore).

Il motivo è stato dichiarato inammissibile poiché «la ricorrente omette di confrontarsi con la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto (richiamando Consiglio di Stato, sez. I, n. 2583 del 2018) che l'art. 149-bis d.lgs. n. 152/2006 consente anche il controllo indiretto da parte del soggetto affidante»<sup>463</sup>.

In proposito, la Corte afferma che lo stesso art. 149-bis, nel prevedere che «l'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione *in house*, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale», legittima (come ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa) anche la possibilità della partecipazione dell'ente in via indiretta a mezzo di un soggetto terzo (nella specie l'EGATO) con funzione strumentale all'acquisizione da parte dei singoli Comuni delle quote del gestore unico. Questo principio non può dirsi smentito dal richiamo contenuto nella memoria finale della ricorrente, laddove si invoca l'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 201 del 2022, il quale prevede il divieto di partecipazione degli

---

<sup>462</sup> Corte di Cassazione, Sez. Un., sentenza n. 18623 dell'8 luglio 2024, §§ 10.1-10.1.1.

<sup>463</sup> *Ivi*, §§ 10.4-10.4.1.

enti di governo ai soggetti incaricati della gestione del servizio. Questo perché l'art. 33 del medesimo d.lgs. n. 201 del 2022, al comma 1, espressamente dispone che «ai fini della piena attuazione degli impegni contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, l'articolo 6, comma 2, non si applica alle partecipazioni degli Enti di Governo dell'ambito del servizio idrico integrato di cui all'articolo 147, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

Con il quinto motivo, la ricorrente «ha lamentato la violazione e falsa applicazione dell'art. 149-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, in relazione all'affidamento del servizio a CO.GE.S.I., quale soggetto non partecipato direttamente da tutti i Comuni dell'ATO e non assicurante l'unicità della gestione, con conseguente violazione dei presupposti dell'affidamento *in house* avuto riguardo al difetto della condizione del controllo analogo dei Comuni affidanti sulla società *in house* affidataria del servizio idrico integrato. In particolare, la ricorrente ha inteso sostenere, in primo luogo, la violazione del citato art. 149-*bis* d.lgs. n. 152 del 2006, posto che il suo comma 1 richiederebbe necessariamente che le società *in house* siano “comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale”, nel mentre nella fattispecie tale partecipazione, per molti Comuni, non verrebbe (o potrebbe non venire) a verificarsi mai»<sup>464</sup>.

La Corte di Cassazione ribadisce che la dedotta violazione è insussistente poiché, innanzitutto, lo statuto di CO.GE.S.I. prevede che la società è composta da tutti gli enti locali interessati dalla gestione del servizio idrico integrato, i quali possono partecipare sia direttamente che indirettamente alla società; dall'altro, la delibera dell'EGATO espressamente prevede l'«estensione progressiva della partecipazione» ai Comuni che «acquisiranno progressivamente partecipazioni direttamente o indirettamente (attraverso le società consorziate) del gestore unico affidatario del servizio». È anche opportuno osservare che, a fronte di un «soggetto a formazione progressiva», la censura si fonda su una mera supposizione basata sulla circostanza che alcuni dei Comuni potrebbero non partecipare alla società *in house*. Questa interpretazione «è avallata da precedenti giurisprudenziali amministrativi (cfr., in particolare, Consiglio di Stato, sez. V, n. 299 del 2010), con i quali si è sostenuto che fino all'effettivo subentro del nuovo gestore unico del

---

<sup>464</sup> *Ivi*, §§ 10.5-10.5.1.

servizio idrico integrato, individuato dall'Ente d'ambito, i singoli Comuni continuano legittimamente ad espletare il servizio attraverso le forme di gestione preesistenti [...]»<sup>465</sup>. La Corte, richiamando la giurisprudenza costituzionale e amministrativa<sup>466</sup>, tra l'altro, sostiene che l'unitarietà della gestione del servizio idrico a livello di ambito non presuppone necessariamente l'unicità del gestore<sup>467</sup>.

La ricorrente ha dedotto, altresì, che la configurazione organizzativa di CO.GE.S.I., tale per cui essa opera in modo stabile e continuativo avvalendosi delle società consorziate, sarebbe manifestamente elusiva dell'unicità della gestione.

La doglianza, dunque, si profila inammissibile perché «le consorziate sono “soggetti operativi da essa diretti e controllati” e le “decisioni strategiche” spettano solo alla prima (a CO.GE.S.I.), di talché le seconde “non assurgono a sub-concessionari” e non sono “soggetti autonomi dal Gestore consortile unico”»<sup>468</sup>.

Dopo aver esaminato la sentenza della Corte di Cassazione, si proceda ora ad analizzare la giurisprudenza amministrativa in merito alla gestione del servizio idrico integrato, in particolare menzionando il parere del Consiglio di Stato, sez. I, n. 1389 del 7 maggio 2019.

Tale pronuncia deriva dalla richiesta di parere presentata dal Presidente della Regione Piemonte circa le modalità di affidamento del servizio idrico integrato (tema disciplinato, a livello regionale, dall'art. 7 della l.r. 20 gennaio 1997, n. 13). In particolare, il quesito principale aveva ad oggetto la possibilità di «affidare in via diretta il servizio idrico integrato ad una società in house all'interno della quale si collochi una partecipazione di capitali privati con un ruolo di socio industriale, sia pure non in grado di avere un'influenza determinante sulla governance societaria»<sup>469</sup>.

La domanda della Regione sorgeva dal rilievo che, in materia di affidamento *in house*, si è verificato nell'ordinamento un conflitto apparente di norme: da un lato,

---

<sup>465</sup> *Ivi*, § 10.5.1.

<sup>466</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 246 del 16 luglio 2009, nonché Consiglio di Stato, sez. V, n. 5080 del 14 ottobre 2014.

<sup>467</sup> Cfr. R. Camporesi, S. Quarchioni, *La Cassazione chiarisce la disciplina dell'affidamento in house del servizio idrico integrato*, 23 luglio 2024, in <http://www.dirittodeiservizipubblici.it/>.

<sup>468</sup> Corte di Cassazione, Sez. Un., sentenza n. 18623 dell'8 luglio 2024, § 10.5.1.

<sup>469</sup> Consiglio di Stato, Sez. I, parere n. 1389 del 7 maggio 2019, §§ 1-10.



l'art. 149-*bis* del d.lgs. n. 152/2006 prevede che l'affidamento diretto del servizio idrico integrato possa avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house»; dall'altro, l'art. 16 del d.lgs. n. 175/2016 prevede, come eccezione alla natura interamente pubblica delle società *in house*, la possibilità della partecipazione di capitali privati, ma solo se «essa sia prescritta da norme di legge e non comporti controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata»<sup>470</sup>.

Il Consiglio di Stato ha rilevato che il conflitto tra queste norme è solo apparente: le due disposizioni, infatti, non comportano una contraddizione fra la natura «necessariamente pubblica» delle società *in house* affidatarie del servizio idrico (stabilita dal d.lgs. n. 152/2006) e la possibile partecipazione di soci privati (ammessa dal d.lgs. n. 175/2016), perché quest'ultima è subordinata all'esistenza di una norma di legge che espressamente prescriva tale partecipazione. Di conseguenza, «sino a quando una specifica disposizione di legge nazionale non prescriverà che i privati partecipino ad una società in house, l'apertura dell'*in house* ai privati deve ritenersi esclusa»<sup>471</sup>. Le argomentazioni sviluppate dal Consiglio di Stato si soffermano in particolare sulla strutturale incompatibilità fra *in house providing* e partecipazione dei privati alla società affidataria, richiamando la giurisprudenza della Corte di Giustizia secondo la quale «la partecipazione, pur minoritaria, di soggetti privati al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla medesima un controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi»<sup>472</sup>. Essendo il «controllo analogo» una delle condizioni necessarie per la configurazione dell'*in house*, e dunque per l'ammissibilità di un affidamento diretto, la presenza di soggetti privati nel capitale sociale dell'affidataria è di per sé incompatibile con il modello *in house*<sup>473</sup>.

---

<sup>470</sup> Cfr. L. Geninatti Satè, *Servizio idrico integrato: il Consiglio di Stato chiarisce alla Regione Piemonte che nelle società in house non è ammessa la partecipazione di privati*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2, 2019.

<sup>471</sup> Consiglio di Stato, Sez. I, parere n. 1389 del 7 maggio 2019, §§ 1-10.

<sup>472</sup> Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 11 gennaio 2005, Stadt Halle e RPL Recycling Park Lochau GmbH contro Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall und Energieverwertungsanlage TREA Leuna, causa n. 26/03.

<sup>473</sup> Consiglio di Stato, sez. I, parere n. 1645 del 20 giugno 2018.

Com'è noto, infatti, s'impiega l'espressione "*in house providing*", o "affidamento *in house*", per designare la possibilità per una pubblica amministrazione di affidare un contratto direttamente, ossia senza l'interposizione di procedure ad evidenza pubblica, ad un soggetto da essa distinto ma comunque riconducibile alla sua unitaria articolazione organizzativa. L'istituto dell'*in house* si radica nel diritto dell'Unione Europea a partire dalla sentenza della Corte di Giustizia 18 novembre 1998, in causa C-197/98, c.d. "*Teckal*"; in tale pronuncia la Corte legittima l'affidamento diretto, non preceduto da selezione ad evidenza pubblica, quando l'ente eserciti sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello dal medesimo ente esercitato sui propri servizi ed a condizione che l'affidatario svolga la parte più importante della propria attività con l'ente che lo controlla.

Dunque, «la sussistenza dei due requisiti della "dipendenza gestionale", e della "dipendenza finanziaria", determina, secondo la Corte, l'inapplicabilità delle norme che impongono la scelta del terzo contraente mediante evidenza pubblica, perché tali requisiti comportano che l'affidatario non sia qualificabile come terzo, ossia come soggetto alieno dall'Amministrazione, e che perciò il rapporto fra p.a. e affidatario non possa nemmeno configurarsi come contratto. Di conseguenza, non essendo l'affidatario un "terzo", e non essendo il rapporto un "contratto", non si applicano le regole di evidenza pubblica che presiedono, invece, proprio la scelta del "terzo contraente"»<sup>474</sup>.

Nel parere il Consiglio di Stato richiama anche il tema della discussa eccezionalità dell'affidamento *in house* rispetto alle altre forme di gestione previste dall'ordinamento, ossia la questione se, in ragione della ritenuta portata limitativa della concorrenza che l'istituto possiederebbe, esso costituisca oppure no un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, le quali richiedono che l'affidamento dei contratti pubblici avvenga mediante gara.

Sul punto il parere dà atto «dei mutamenti normativi e giurisprudenziali sopravvenuti, soprattutto a seguito delle direttive», rilevando che, nell'ordinamento attualmente vigente, il modello *in house* possa ritenersi una forma ordinaria (e non eccezionale) di gestione dei servizi pubblici, come tale discrezionalmente

---

<sup>474</sup> Cfr. L. Geninatti Satè, *op. cit.*

utilizzabile dagli Enti in attuazione del principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche.

Rispetto a questo quadro non è in contraddizione la previsione, fra gli elementi caratteristici dell'*in house*, della possibilità che vi siano forme di partecipazione di capitali privati prescritte dalle disposizioni legislative nazionali (art. 2, comma 1, lett. o) e art. 16 del d.lgs. n. 175/2016), perché tale possibilità costituisce – rileva il Consiglio di Stato – «un'eccezione di stretta interpretazione alla regola della totale partecipazione pubblica». Si tratta dunque di un esempio del tradizionale rapporto fra regola ed eccezione, in forza del quale la regola è rappresentata dalla necessaria partecipazione pubblica totalitaria e l'eccezione è costituita dal caso in cui una norma nazionale prescriva la partecipazione di capitali privati. L'argomentazione del Consiglio di Stato è integrata da due precisazioni. La prima è che la norma eccezionale che eventualmente stabilisca la presenza di capitali privati nelle società *in house* non potrebbe limitarsi ad “ammetterla”, ma dovrebbe “prescriverla”. Il chiarimento è necessario perché l'art. 5, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 50/2016 prevede, fra i requisiti dell'*in house*, che non vi siano partecipazioni di privati ad eccezione di quelle “previste” dalla legislazione nazionale; se ne potrebbe quindi dedurre che una società *in house* composta anche da privati non sia esclusivamente subordinata al caso in cui una norma nazionale imponga tale partecipazione, ma possa venire ammessa anche laddove la legislazione si limiti a prevederla. Il Consiglio di Stato ritiene invece che non sia sufficiente, per facultizzare la partecipazione dei privati, la relativa previsione, ma occorra una esplicita prescrizione.

La seconda precisazione è che la fonte normativa idonea a imporre la partecipazione di privati a una società *in house* è soltanto la legge statale, quindi non c'è spazio per la legislazione regionale. Il Consiglio di Stato ricollega questa conclusione al rilievo che la disciplina sulle società *in house* appartiene alla potestà esclusiva del legislatore nazionale, trattandosi di materia attinente alla concorrenza e alla natura tassativa dei requisiti dell'*in house*.

L'assenza di una disposizione di questo tipo nell'ordinamento positivo conduce perciò ad affermare che, attualmente, nelle società *in house* non è ammessa la partecipazione dei privati.

Da ultimo, appare opportuno analizzare la Deliberazione n. 34/2023/SRCPIE/PASP della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti del Piemonte, riguardante il tema del controllo preventivo assegnato alla Corte dei Conti, che deve esprimersi con apposito parere nei casi di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite. Quando un ente pubblico intende costituire una nuova società deve inviare una delibera contenente l'analitica motivazione prevista dall'art. 5 del Testo Unico delle società partecipate (d.lgs. n. 175/2016), in ordine sia alla meritevolezza della scelta, ossia alla necessaria funzionalizzazione della società al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente pubblico, sia alla convenienza economica. A quel punto, la Corte dei Conti valuterà in via preventiva, dunque prima della costituzione della società, la sostenibilità finanziaria dell'iniziativa e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Tale procedimento non si applica nei casi in cui «la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative»<sup>475</sup>.

In tale eccezione ricade, secondo quanto ha statuito la stessa Corte dei Conti nella deliberazione menzionata, la società affidataria *in house* del servizio idrico integrato.

L'indirizzo avviato dalla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti del Piemonte poggia sulla considerazione specifica della normativa dettata in materia di servizio idrico, che prevede che l'Ente di governo dell'ambito deliberi la forma di gestione del servizio scegliendo tra quelle previste dall'ordinamento europeo<sup>476</sup>.

La Corte dei Conti ha rammentato che la giurisprudenza amministrativa pronunciata in materia di affidamento del servizio idrico ha chiaramente affermato che, una volta che l'Autorità d'ambito ha scelto l'affidamento a società pubblica *in house*, i Comuni dell'ambito hanno l'obbligo di aderire alla società<sup>477</sup>.

---

<sup>475</sup> Art. 5 comma 1, del Testo Unico Società Partecipate.

<sup>476</sup> S. Sileoni, L. Archimi, *Corte dei Conti: nessun parere preventivo per le società in house dell'idrico*, 14 febbraio 2024, in <http://www.dirittodeiservizipubblici.it/>.

<sup>477</sup> Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 4478 del 5 settembre 2005.

Da ciò consegue, secondo la stessa Corte dei Conti, che, con riferimento specifico al servizio idrico integrato, «l'acquisto di partecipazione nella società *in house* affidataria rientra fra le eccezioni di cui al comma 1 dell'art. 5 del TUSP nel testo novellato, in quanto acquisto di partecipazione avvenuto in conformità a espresse previsioni legislative, le quali, anzi, prevedono l'obbligo della partecipazione in capo ai Comuni ricompresi nell'ambito territoriale ottimale; con la conseguenza del venir meno dell'obbligo di motivazione analitica di cui allo stesso comma e, quindi, del presupposto per procedere alla peculiare forma di controllo di cui all'art. 5, comma 3, del TUSP»<sup>478</sup>.

#### *2.2.4. L'impossibilità della gestione dei servizi a rete in economia e mediante azienda speciale*

Con una limitazione che appare innovativa rispetto alla normativa vigente, il Testo Unico dei servizi pubblici locali di rilevanza economica prevede, all'art. 14, comma 1, lettera d), che solo nel caso di servizi pubblici locali diversi da quelli a rete è ammessa la scelta della gestione in economia o mediante aziende speciali.

La gestione "in economia" consiste nella gestione diretta di un servizio pubblico da parte dello stesso apparato amministrativo dell'ente locale. Essa rappresenta una forma di gestione residuale in quanto si rivela opportuna nel caso di Comuni di modeste dimensioni o sulla base delle caratteristiche del servizio erogato. In questo modo, il servizio è affidato ad una struttura ordinaria del Comune e il suo esercizio rientra nella normale amministrazione comunale, con cui di fatto viene a confondersi. Il completo inserimento della gestione del servizio nell'amministrazione comunale, tuttavia, può diventare un ostacolo al buon andamento del servizio stesso, determinando effetti negativi sia in termini di economicità ed efficienza, sia talvolta in termini di qualità del servizio.

Per quanto riguarda le aziende speciali, la relativa disciplina è contenuta nell'art. 114 TUEL, dove viene configurata come ente strumentale dell'ente locale in

---

<sup>478</sup> Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo del Piemonte, Deliberazione n. 34/2023/SRCPIE/PASP.

quanto svolge attività nell'interesse dello stesso, dotato di personalità giuridica, di autonomia patrimoniale e di proprio Statuto (comma 1). Sono organi dell'azienda il Consiglio di amministrazione, il Presidente e il direttore. I primi due sono organi di carattere politico, il direttore, invece, è un organo tecnico al quale è attribuita la responsabilità gestionale (comma 3). All'ente locale competono i poteri di indirizzo e di vigilanza su tale organismo (elencati al comma 6) e quanto al controllo economico e contabile è previsto dallo Statuto un apposito organo di revisione preposto al controllo economico e contabile (comma 7). Le aziende speciali sono tenute a conformare la propria gestione ai principi contabili contenuti nel d.lgs. 118/2011, come precisato ai commi 1 e 2; e hanno l'obbligo dell'equilibrio economico, oltre a conformare la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

Il d.lgs. 201/2022 contiene una disposizione di coordinamento in materia di servizio idrico; in particolare l'art. 33, comma 3, prevede le ipotesi in cui è possibile gestire i servizi idrici in economia o mediante aziende speciali, già disciplinate all'art. 147, comma 2-*bis*, del Codice dell'Ambiente. La gestione in economia o mediante aziende speciali, che è sempre esclusa nei servizi a rete, nei servizi idrici è consentita in presenza di particolari presupposti: nei comuni montani con popolazione inferiore ai mille abitanti o nei comuni, di qualsiasi dimensione, che si approvvigionano da fonti qualitativamente pregiate, da sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali o in siti individuati come paesaggistici e che utilizzano in maniera efficiente la risorsa, sia sul piano ambientale sia su quello economico-operativo.

Questa disposizione è particolarmente importante, da diversi punti di vista.

Innanzitutto, sul piano tecnico, perché significa mantenere in vigore le gestioni in economia di cui all'art. 147, comma 2-*bis*, del Codice dell'Ambiente, che altrimenti, visto l'art. 14 del Testo Unico dei servizi pubblici locali e dato il principio di prevalenza del decreto sulle norme settoriali, si sarebbero dovute considerare abrogate.

Nei servizi idrici, quindi, resta possibile ciò che è vietato in tutti gli altri servizi a rete, cioè mantenere le gestioni in economia o mediante aziende speciali, seppure in presenza dei presupposti citati. Occorre sottolineare che le gestioni in economia nel

servizio idrico rappresentano una realtà ancora molto importante, dal momento che interessano una parte cospicua del Paese: circa il dieci per cento dei Comuni, per un numero di abitanti che, a seconda delle stime e dei servizi, oscilla tra i quattro e gli otto milioni di cittadini. Queste gestioni sono estranee al sistema del servizio idrico integrato, il che significa che sono sottratte al ciclo di organizzazione, di governo e quindi di affidamento per ambiti territoriali e, fino a poco tempo fa, persino all'applicazione del metodo tariffario idrico ordinario. Di fatto, queste gestioni rappresentano l'unica deroga all'obbligo di adesione all'ambito territoriale ottimale e, quindi, si inseriscono all'interno di una conflittualità quantitativamente e qualitativamente molto significativa tra regioni, enti di governo d'ambito e comuni per mantenere l'autonomia comunale nella gestione del servizio idrico, oggetto di frequenti contenziosi.

Infatti, ci sono una serie di Comuni ancora restii ad aderire agli ambiti territoriali ottimali per il timore di perdere la propria capacità di incidere nelle scelte organizzative relative ai servizi idrici (dal momento che gli ambiti territoriali ottimali sono indirizzati dai Comuni capoluogo) e di vedere crescere ingiustificatamente la tariffa, determinata a livello di ambito, rispetto a quella precedentemente adottata a livello comunale.

Per le gestioni in questione, l'adesione all'ente di governo d'ambito non determina un vantaggio, né dal punto di vista economico né dal punto di vista ambientale: del resto, da oltre un secolo si è pienamente consapevoli che le variabili geografiche e idriche possono incidere profondamente sui costi operativi dei servizi idrici, determinando dimensioni ottimali del servizio anche a livello di piccole comunità. Questo approccio, che guarda alla massimizzazione dell'efficienza in piccole aree andrebbe bilanciato con il principio di coesione sociale e territoriale, ai sensi del quale un recupero di efficienza (sul piano dei costi di produzione del servizio, delle tariffe per l'utente finale o della tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche) a livello di area vasta può giustificare un "sacrificio" imposto al singolo ente locale.

Di conseguenza, i criteri di cui all'art. 147, comma 2-*bis*, lett. a) e b) del Codice dell'Ambiente dovrebbero tutelare quelle realtà che si presentano per ragioni storiche, culturali e geografiche come autonome all'interno di un ambito territoriale

più ampio e che riescono a soddisfare i propri bisogni attingendo a risorse idriche situate in prossimità: le gestioni in economia si rilevano opportune solamente quando nell'intero ambito il costo di produzione del servizio e il costo per l'utente finale è più alto assorbendo la gestione in economia che non lasciandola a sé.

#### *2.2.5. Deroghe alla gestione unica del servizio idrico integrato. La gestione del comune in forma autonoma*

Si rende rilevante approfondire l'ambito delle gestioni in forma autonoma del servizio idrico da parte del Comune, connesse alle assolute peculiarità della risorsa idrica localizzata in territori specifici.

Come poc'anzi affermato, il comma *2-bis*, lettere a) e b), dell'art. 147 del Codice dell'Ambiente consente una deroga all'organizzazione del servizio per ambiti territoriali ottimali attraverso due distinte fattispecie, introdotte con la finalità di attenuare le rigidità della gestione unica per ambito, consentendo alle regioni ed agli enti locali di tenere in considerazione le specificità del territorio, dando applicazione al principio della differenziazione cui è informata la disciplina costituzionale del riparto delle competenze amministrative tra Stato, regioni ed enti locali (art. 118 Cost.).

L'art. 147 consente ai singoli comuni di proseguire nella conduzione autonoma del servizio, al di fuori dell'ente di governo d'ambito. In particolare la norma prevede l'applicabilità della deroga solamente in due ipotesi tassativamente indicate: a) nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti qualora la gestione autonoma fosse già istituita ai sensi del comma 5 dell'articolo 148; b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che contestualmente si approvvigionano da fonti qualitativamente pregiate (sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici) nonché utilizzino dette risorse in modo tanto efficiente da tutelare il corpo idrico. L'accertamento della sussistenza di tali presupposti spetta, in entrambi i casi, all'ente di governo d'ambito, con la conseguenza che l'istituzione di queste gestioni c.d. "salvaguardate" si colloca, da un punto di vista temporale, in un



momento successivo al perfezionamento dell'assetto di governo del servizio prefigurato dalla disciplina statale. Inoltre, il potere di acconsentire alla concretizzazione della fattispecie derogatoria spetta innanzitutto agli stessi comuni, ancorché sia da esercitare collettivamente in sede di ente di governo, nelle forme e nei modi previsti dalla forma di cooperazione che li vede associati. Infine, la valutazione dei presupposti, in particolare quelli inerenti all'efficienza dell'utilizzo della risorsa, non ha ad oggetto solo i vantaggi che il comune "salvaguardato" può ritrarre dalla gestione autonoma, ma altresì l'assenza di pregiudizio per il conseguimento degli obiettivi generali di efficienza e di qualità del servizio, oltre che di tutela della risorsa, da parte dell'ambito nella sua globalità.

È bene chiarire come si tratti di ipotesi del tutto distinte dalla facoltà di istituire sub-ambiti e, pertanto, a differenza di quest'ultima, ben possono ricorrere anche ove l'ambito non coincida con il territorio regionale.

Tuttavia, va rilevato che l'applicabilità delle deroghe sopra descritte assume ormai carattere di residualità con evidente impossibilità di creare nuove gestioni autonome. Il nuovo comma *2-ter* dell'art. 147, introdotto in sede di conversione, con legge 29 dicembre 2021, n. 233, del d.l. 6 novembre 2021, n. 152 (c.d. decreto PNRR), stabilisce che «entro il 1° luglio 2022, le gestioni del servizio idrico in forma autonoma per le quali l'ente di governo dell'ambito non si sia ancora espresso sulla ricorrenza dei requisiti per la salvaguardia di cui al comma *2-bis*, lettera b), confluiscono nella gestione unica individuata dal medesimo ente. Entro il 30 settembre 2022, l'ente di governo dell'ambito provvede ad affidare al gestore unico tutte le gestioni non fatte salve ai sensi del citato comma *2-bis*». Questa previsione è stata inserita al fine di prevenire che l'inerzia delle amministrazioni possa pregiudicare l'obiettivo della gestione unica d'ambito.

### *3. Rapporti tra ente locale e soggetto gestore del servizio idrico integrato*

In esito alla scelta della forma di gestione e del soggetto affidatario, l'ente di governo è tenuto, ai sensi dell'art. 151 del Codice dell'Ambiente, a predisporre una convenzione di gestione (o contratto di servizio) la cui formulazione deve rispettare i modelli di convenzione tipo predisposti da ARERA, alla quale sono altresì attribuiti poteri di verifica e approvazione delle convenzioni sottoscritte da concedente e concessionario (art. 151, commi 1 e 3). In merito la giurisprudenza ha da tempo chiarito che gli enti di governo sono tenuti ad adeguarsi alle prescrizioni dettate dal regolatore nazionale in sede di verifica della conformità al modello delle convenzioni sottoscritte<sup>479</sup>. I contenuti della convenzione di gestione investono l'intero rapporto tra ente di governo e soggetto gestore: il regime giuridico prescelto per la forma di gestione; la durata dell'affidamento che, come più volte confermato anche dalla giurisprudenza, non può superare i trent'anni<sup>480</sup>; le reciproche obbligazioni, tra cui anche quella gravante sull'affidatario di adottare la carta di servizio sulla base degli atti d'indirizzo vigenti; il regime della cessazione e del subentro nel servizio; la disciplina delle penali e delle sanzioni in caso di inadempimento (art. 151, comma 2). Il modello di convenzione deve contenere, altresì, le opere da realizzare durante la gestione del servizio come individuate dal bando di gara; l'obbligo del raggiungimento degli obiettivi imposti; gli strumenti per assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione; il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti; i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'ente di governo dell'ambito e del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze; l'obbligo di provvedere alla realizzazione del Programma degli interventi; le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio e l'obbligo di predisporre un sistema tecnico adeguato a tal fine; il dovere di prestare ogni collaborazione per l'organizzazione e l'attivazione dei sistemi di controllo integrativi che l'ente di

---

<sup>479</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 5788 del 27 ottobre 2011.

<sup>480</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 93 del 4 maggio 2017.

governo dell'ambito ha facoltà di disporre durante tutto il periodo di affidamento; l'obbligo di dare tempestiva comunicazione all'ente di governo dell'ambito del verificarsi di eventi che comportino o che facciano prevedere irregolarità nell'erogazione del servizio, nonché l'obbligo di assumere ogni iniziativa per l'eliminazione delle irregolarità; l'obbligo di restituzione, alla scadenza dell'affidamento, delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni del servizio idrico integrato in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione, nonché la disciplina delle conseguenze derivanti dalla eventuale cessazione anticipata dell'affidamento ed i criteri e le modalità per la valutazione del valore residuo degli investimenti realizzati dal gestore uscente; l'obbligo di prestare idonee garanzie finanziarie e assicurative; le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile ed, infine, le modalità di rendicontazione delle attività del gestore<sup>481</sup>.

Risulta evidente come l'intervento del legislatore sia stato minuzioso, con la finalità di lasciare all'ARERA e all'ente di governo un minore potere discrezionale rispetto alla redazione della singola convenzione. Il rapporto convenzionale tra ente di governo dell'ambito e gestore è in grado raggiungere gli obiettivi imposti dalle convenzioni solo attraverso l'individuazione di una tariffa congrua che, come precisato dalla giurisprudenza, spetta in via esclusiva all'ente di governo dell'ambito individuare. La tariffa infatti costituisce, ad un tempo «onere per l'utenza e provento del gestore del servizio». Attraverso la determinazione della tariffa, il legislatore ha voluto fissare livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche e, al contempo ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione così da assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio ed evitare che il concessionario unico abusì della sua posizione dominante<sup>482</sup>.

Proseguendo nell'analisi, il Codice dell'Ambiente, all'art. 152, attribuisce all'ente di governo dell'ambito poteri di controllo sull'affidatario del servizio, attraverso attività di accesso e verifica alle infrastrutture idriche, anche nella fase di

---

<sup>481</sup> Cfr. l'art. 151, comma 2, del d.lgs. 152/2006.

<sup>482</sup> Cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, sentenza n. 154 del 21 gennaio 2013.

costruzione nonché poteri sostitutivi in caso di inerzia. Qualora vengano riscontrate inadempienze del gestore agli obblighi che derivano dalla legge o dalla convenzione, e che compromettano la risorsa o l'ambiente ovvero che non consentano il raggiungimento dei livelli minimi di servizio, l'ente di governo dell'ambito deve intervenire tempestivamente per garantire l'adempimento da parte del gestore, esercitando tutti i poteri allo stesso conferiti dalle disposizioni di legge e dalla convenzione. L'intervento dell'ente di governo può articolarsi in provvedimenti di progressiva gravità che possono culminare con la risoluzione del rapporto, revoca della convenzione e conseguente esecuzione delle opere necessarie, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di appalti pubblici, ad opera di terzi nuovamente individuati dall'ambito. In caso di inerzia dell'ente di governo dell'ambito, la normativa prevede l'intervento della Regione competente attraverso poteri sostitutivi, anche eventualmente mediante commissari *ad acta*. Nel caso di inerzia anche del livello di governo regionale, i poteri sostitutivi spettano al Ministero dell'Ambiente<sup>483</sup>. Infine, l'ente di governo dell'ambito con cadenza annuale comunica al Ministro dell'ambiente ed all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (oggi all'ARERA) i risultati dei controlli della gestione.

Esaurita la disciplina delle fattispecie patologiche del rapporto tra ambito e gestore, il Codice prosegue nel regolamentare un elemento fondamentale del rapporto tra i due soggetti attori: le dotazioni dei soggetti gestori del servizio idrico integrato e, pertanto, le infrastrutture idriche (art. 153). Il sistema idrico necessita di ingenti investimenti infrastrutturali per un'efficacia ed efficiente erogazione dei servizi che consenta da un lato il raggiungimento degli utenti finali e dall'altro un quanto più possibile limitato spreco di risorsa idrica dalla captazione all'utilizzo. L'art. 153 impone che le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali siano affidate al gestore del servizio idrico in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, e che lo stesso gestore ne assuma i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal disciplinare.

In merito alla gratuità, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che essa si estende esclusivamente ai rapporti concessori sopravvenuti all'entrata in vigore

---

<sup>483</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 4333 del 30 agosto 2013.

della disposizione<sup>484</sup> e riguarda esclusivamente i beni demaniali di cui all'art. 143 del d.lgs. 152/2006 e non anche la concessione per l'utilizzo di superfici demaniali mediante occupazione o attraversamento delle stesse con manufatti, anche ove questi costituiscano le infrastrutture di cui al suddetto art. 143. La gratuità dell'uso è, infatti, soggetta ad un'interpretazione restrittiva in quanto si configura come norma speciale rispetto al generale principio di onerosità dell'utilizzo del demanio idrico<sup>485</sup>. Come già precisato, le infrastrutture concesse restano di proprietà dei comuni associati, non dell'ente di governo. Pertanto, l'obbligo di concedere al gestore tali infrastrutture grava, innanzitutto, sui comuni e l'ente di governo può solo agire in via successiva, mediante l'esercizio dei poteri, anche sostitutivi, all'uopo previsti dalla legge<sup>486</sup>. Sono quindi oggetto di affidamento gratuito gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica individuati nell'art. 143.

La giurisprudenza ha chiarito che la natura ablatoria del provvedimento, mediante il quale l'uso di tali beni viene coattivamente trasferito al gestore del servizio, non ammette interpretazioni estensive che determinino un sacrificio, in evidente violazione del principio di legalità, del diritto di proprietà di soggetti non contemplati espressamente dalla normativa, sicché la nozione di proprietà pubblica deve essere interpretata in senso letterale, non potendosi ricomprendere nel suo significato anche quei beni appartenenti a soggetti privati, affidatari di un servizio pubblico oppure partecipati, in misura anche totalitaria, da un soggetto pubblico<sup>487</sup>. Al tema dei controlli è dedicato l'art. 165 del d.lgs. 152/2006. Tale disposizione impone al gestore di dotarsi di un adeguato servizio di controllo territoriale e di un laboratorio di analisi per i controlli di qualità delle acque alla presa, nelle reti di adduzione e di distribuzione, nei potabilizzatori e nei depuratori. Restano ferme le competenze amministrative e le funzioni di controllo sulla qualità delle acque e sugli scarichi nei corpi idrici stabilite dalla normativa vigente e quelle degli organismi tecnici preposti a tali funzioni. È, inoltre, fatto obbligo a coloro che si approvvigionano in tutto o in parte di acqua da fonti diverse dal pubblico

---

<sup>484</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 246 del 24 luglio 2009; Corte cost., ordinanza n. 144 del 23 aprile 2010; nonché T.A.R. Piemonte, Torino, sez. I, sentenza n. 4168 del 19 novembre 2010.

<sup>485</sup> Cfr. Corte di Cassazione civile, S.U., sentenza n. 31752 del 5 dicembre 2019.

<sup>486</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 2913 del 14 giugno 2017.

<sup>487</sup> Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, sentenza n. 4896 del 26 ottobre 2009.

acquedotto di denunciare annualmente al soggetto gestore del servizio idrico il quantitativo prelevato nei termini e secondo le modalità previste dalla normativa per la tutela delle acque dall'inquinamento.

### *3.1. Il contratto di servizio*

L'art. 24 del d.lgs. n. 201/2022 individua nel contratto di servizio lo strumento di disciplina dei rapporti tra l'ente responsabile del servizio pubblico locale e i soggetti che contribuiscono alla sua produzione. Il coinvolgimento di soggetti privati nella gestione del servizio rende necessaria la definizione mutualmente vincolante delle regole del rapporto, che, in una logica di alterità tra ente responsabile ed erogatore della prestazione, trova nel contratto la sua sede più coerente. In questo senso, il contratto di servizio si colloca a valle dei processi di esternalizzazione in atto e ne riflette l'essenza.

Non si tratta di una novità. Il contratto di servizio è stato introdotto già da tempo nell'ordinamento nazionale, prima per definire la relazione dell'ente con l'azienda speciale (art. 4, comma 5, lett. a), del d.l. n. 26/1995), poi, in termini più ampi ma nel solo settore del trasporto (art. 19 del d.lgs. n. 422/1997). Progressivamente, il suo impiego è stato generalizzato con la novella dell'art. 113, comma 11, del d.lgs. n. 267/2000 (ad opera dell'art. 35, comma 1, della l. n. 448/2001), norma oggi abrogata proprio dal d.lgs. n. 201/2022; esso è divenuto così il luogo ed il mezzo della regolamentazione dei rapporti tra i diversi soggetti coinvolti nella fornitura del servizio. Peraltro, anche il precedente tentativo di riforma organica dei servizi pubblici locali, che la l. n. 124/2015 affidava ad un decreto legislativo poi mai venuto alla luce, indicava, tra i suoi criteri direttivi, all'art. 19, comma 1, lett. u), l'utilizzo dei contratti di servizio, prevedendo anzi che potesse esservi «la definizione di contratti di servizio tipo per ciascun servizio pubblico locale di interesse economico generale».

Il d.lgs. n. 201/2022 dedica al contratto di servizio previsioni organiche ed articolate che ne definiscono lo "scheletro", composto da contenuti minimi che il

contratto deve necessariamente possedere. Ciò evidenzia non solo l'importanza che il testo normativo gli riconosce, ma anche la volontà del legislatore di stabilire direttamente quale debba essere l'articolazione del contratto e quindi il ruolo che esso deve svolgere nel dimensionamento e nella concretizzazione del servizio pubblico, senza rimettersi interamente per questo all'autonomia degli enti responsabili. Il senso di questa scelta legislativa si comprende facilmente, considerando che, con la predeterminazione degli aspetti del servizio che il contratto deve prendere in carico e del rapporto cui dà origine, si definiscono le coordinate di fondo che debbono caratterizzare il servizio pubblico locale, facendone emergere la fisionomia.

Con l'art. 24 il legislatore ha inteso convogliare nel contratto di servizio l'insieme della disciplina del rapporto tra l'ente responsabile e il soggetto o i soggetti privati affidatari. In particolare, il comma 1 di tale disposizione ne prevede l'utilizzo non solo per la determinazione delle regole di gestione del servizio e di fornitura della prestazione all'utente, ma, quando la produzione presupponga reti, impianti e dotazioni, anche per regolare il loro impiego, stabilendo poi, rispetto ai servizi a rete, che l'autorità di regolamentazione debba adottare degli schemi di contratti-tipo cui il contratto di servizio dovrà conformarsi<sup>488</sup>.

Il contratto di servizio mostra in questo modo una sua doppia attitudine. Esso recepisce le regole definite in sede politica affinché il servizio sia reso con modalità adeguate a soddisfare i bisogni degli utenti; con il contratto quelle regole assumono efficacia esterna, imponendosi al gestore e costituendo diritti in favore dei destinatari delle prestazioni. Ma il contratto di servizio costituisce, altresì, lo strumento di gestione dei beni attraverso cui il servizio è reso e, quindi, lo strumento attraverso cui, per un verso, si debbono prendere in conto le esigenze di tutela, di sviluppo infrastrutturale e di innovazione tecnologica del settore, per altro verso, se ne deve governare l'utilizzo, anche in funzione competitiva se è previsto che abbiano accesso alle infrastrutture più soggetti che operino in concorrenza nel mercato a valle.

Con l'art. 24 il legislatore definisce dettagliatamente anche il contenuto minimo del contratto di servizio. In particolare, fissa innanzitutto una cornice di obiettivi che

---

<sup>488</sup> Cfr. l'art. 7, comma 2, del d.lgs. 201/2022.

devono essere perseguiti (comma 2), i quali, messi in correlazione con l'elencazione degli elementi che devono necessariamente esservi disciplinati (comma 3), illustrano l'essenza del servizio pubblico, per come esso emerge dal complesso del testo legislativo. Le previsioni del contratto devono essere tali da garantire l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico attraverso una gestione che assicuri l'equilibrio economico-finanziario.

Il comma 3 della disposizione in esame contiene poi una lunga elencazione di elementi che il contratto deve necessariamente contemplare e disciplinare e che, al di là di alcuni aspetti collaterali, possono per approssimazione ricondursi a due macro-tipologie.

In una sua prima componente, il contratto di servizio definisce la geografia del servizio pubblico, indicando gli obblighi di servizio pubblico<sup>489</sup> di cui l'affidatario deve farsi carico, che, per quanto attiene ai servizi resi su richiesta individuale dell'utente, vengono arricchiti dall'indicazione necessaria dei livelli ambientali, qualitativi e quantitativi delle prestazioni da erogare, definiti in termini di livelli specifici e di livelli generali, e degli obiettivi di miglioramento<sup>490</sup>. Il legislatore, inoltre, impone una presa in carico del problema della sostenibilità, contrattualizzando l'obbligo di assicurare l'equilibrio economico-finanziario<sup>491</sup> e di indicare le modalità di finanziamento, tra copertura assicurata attraverso le tariffe a carico dell'utenza e finanziamento pubblico<sup>492</sup>; con specifico riguardo alle tariffe, il contratto deve poi definirne struttura, livelli e modalità di aggiornamento<sup>493</sup>. Anche questo aspetto, d'altra parte, rileva ai fini del dimensionamento delle garanzie, poiché la tariffa determina il livello di accessibilità della prestazione, anche condizionato dalla qualità che si vuole imporre. Dal legame tra qualità, intesa in senso lato, livello delle tariffe e disponibilità pubblica all'impiego di risorse integrative emerge il servizio nella sua effettiva conformazione, poiché, se un servizio di scarsa qualità genera effetti alla fine discriminatori (chi può fuggire dal servizio pubblico; chi non può si trova costretto a fruire di prestazioni inidonee al

---

<sup>489</sup> Cfr. art. 24, comma 3, lett. d) del d.lgs. 201/2022.

<sup>490</sup> Cfr. art. 24, comma 4, lett. b) del d.lgs. 201/2022.

<sup>491</sup> Cfr. art. 24, comma 3, lett. c) del d.lgs. 201/2022.

<sup>492</sup> Cfr. art. 24, comma 3, lett. e) del d.lgs. 201/2022.

<sup>493</sup> Cfr. art. 24, comma 4, lett. a) del d.lgs. 201/2022.



soddisfacimento effettivo del bisogno), un servizio di buona qualità implica o può implicare costi che, se non riversati sulla comunità nel suo insieme o riversati sull'utenza sulla base dell'effettiva capacità di spesa, genera all'inverso una medesima violazione del principio di eguaglianza (chi può fruisce del servizio; chi non può deve rinziarvi).

Una seconda componente del contratto riguarda le forme di controllo e tutela. Nella logica di garanzia che deve assistere il servizio pubblico, la responsabilità dell'ente viene riaffermata sottolineando il suo ruolo di supervisione, con una forte accentuazione degli obblighi di informazione, propedeutici alla possibilità di compiere un monitoraggio costante<sup>494</sup>, secondo modalità che lo stesso contratto deve prevedere<sup>495</sup>. Tanto per la violazione degli obblighi informativi (art. 28, comma 3), quanto per la violazione degli altri obblighi contrattualmente previsti<sup>496</sup>, il contratto deve indicare le "penalità", anche, infine, disciplinando le ipotesi di risoluzione del contratto almeno per violazioni che siano gravi e reiterate<sup>497</sup>.

Il contenuto necessario del contratto di servizio definisce in questo modo la cornice normativa del servizio pubblico, un livello essenziale di disciplina, strutturata intorno a quattro coordinate che l'ente non può omettere di regolare e che poi dovrà modulare in concreto sulla base delle proprie risorse e delle proprie valutazioni politiche: garanzie del servizio pubblico, garanzie delle risorse pubbliche, controllo e tutela. Nell'esercizio della sua autonomia, ogni ente affidante, poi, potrà integrare il contratto inserendo, nel rispetto del principio di proporzionalità, previsioni e obblighi ulteriori.

Occorre chiedersi quale sia la natura del contratto di servizio e, in particolare, se il nuovo contesto normativo offerto dal d.lgs. n. 201/2022, nel quale esso oggi si inserisce, offra degli elementi ricostruttivi utili. La questione della natura giuridica del contratto di servizio ha suscitato in dottrina non poche perplessità. In particolare, le tesi avanzate hanno portato alcuni a considerarlo come un contratto di diritto privato, altri a ricondurlo al genere degli accordi amministrativi ex art. 11 della l. n. 241/1990. È certamente vero che, nel contratto di servizio, il grado della

---

<sup>494</sup> Cfr. art. 24, comma 3, lett. g) del d.lgs. 201/2022.

<sup>495</sup> Cfr. art. 24, comma 3, lett. f) del d.lgs. 201/2022.

<sup>496</sup> Cfr. art. 24, comma 3, lett. b) del d.lgs. 201/2022.

<sup>497</sup> Cfr. art. 24, comma 4, lett. h) del d.lgs. 201/2022.

consensualità è ridotto, perché parte del suo contenuto riflette regole fissate unilateralmente dall'amministrazione e che poi sono recepite nel contratto. Ma non per questo la consensualità è assente. È infatti l'offerta dell'aggiudicatario che definisce alcuni degli elementi essenziali, nei termini e negli spazi che l'amministrazione abbia lasciato ai partecipanti alla gara e che, peraltro, possono risultare molto ampie. Su altri aspetti contrattuali, invece, i privati non potranno che aderire. Tuttavia, per un verso, questo vale per tutti i contratti pubblici passivi, anche per quelli della cui natura privatistica non si discute, e, per altro verso, la figura del contratto per adesione è figura nota anche nel diritto privato. In questo senso, occorre escludere che il ridotto tasso di consensualità, anche quando presente, sia la conseguenza della posizione di autorità di una delle parti e il sintomo dell'esistenza di un potere amministrativo che con il contratto di servizio verrebbe negoziato secondo lo schema della negoziazione del potere discrezionale: è, invece, semplicemente l'espressione della modalità nella quale il legislatore e, prima ancora, la Costituzione configura e conforma l'autonomia contrattuale delle amministrazioni pubbliche. È anche certamente vero che il contratto di servizio è impregnato di interessi pubblici. Ma, al di là del fatto che ogni contratto pubblico ha una sua finalizzazione all'interesse pubblico, non è l'esistenza in sé di interessi pubblici che genera il potere, come dimostra il fatto che l'amministrazione agisce anche utilizzando strumenti di diritto comune. Chiedersi se vi è un potere implica chiedersi invece se vi è una norma che lo costituisca e ne conferisca la titolarità all'ente in relazione alla stipula del contratto di servizio. È al riguardo da escludere che l'esistenza di un potere possa essere ricavata dalla previsione legislativa che consente all'amministrazione di istituire e organizzare un servizio pubblico. Questo, infatti, ha a che fare, da un lato, con le attribuzioni dell'ente e, dall'altro, con scelte organizzative proprie di ogni tipo di struttura: nel definire il modo in cui un'amministrazione sopperisce ai bisogni che ha in cura non esercita un potere, ma, con atti la cui natura dipende da scelte di sistema, assolve semplicemente alle proprie funzioni, attraverso gli strumenti (di diritto comune o di diritto speciale) che l'ordinamento le mette a disposizione. Altro è, insomma, l'esercizio doveroso delle attribuzioni, altro è l'esercizio di un potere amministrativo, che è solo una delle forme di svolgimento delle funzioni. D'altra parte, anche se si volesse ritenere

che nella fase di assunzione del servizio e di definizione delle modalità di gestione possa scorgersi un potere, per ciò solo non potrebbe ricavarsi che vi sarebbe allora un potere anche rispetto alla successiva fase in cui l'amministrazione negozia allo scopo di individuare il miglior contraente, senza alcun profilo di imperatività, ma anzi incontrando limiti più stringenti rispetto a quelli che riguardano i modi in cui può negoziare l'operatore privato.

Il d.lgs. n. 201/2022, nel raccordare la disciplina speciale dei servizi pubblici alla disciplina generale della contrattualistica pubblica<sup>498</sup>, non solo per quanto riguarda la fase prodromica dell'evidenza pubblica, ma anche in relazione a profili di esecuzione, sembra innestarsi coerentemente nel solco di questa ricostruzione privatistica. Sembrano, per questo motivo, ancora più solidi gli argomenti che portano a ricondurre il contratto di servizio ad un contratto di diritto privato, di regola, nella forma della concessione, residualmente nella forma dell'appalto (art. 15 del Testo Unico dei servizi pubblici locali). Ed è in effetti quanto sembra ritenere anche la giurisprudenza, escludendo che il contratto di affidamento del servizio possa essere considerato come un «accordo sostitutivo o quantomeno integrativo di provvedimento concessorio o come un atto procedimentale con corredo di poteri annessi», per ritenere, invece, che si tratti di un atto di esercizio di autonomia negoziale, anche ove si tratti di affidamenti a società *in house* e anche qualora si affidino servizi riservati<sup>499</sup>.

#### *4. La tariffa del servizio idrico integrato. Cenni*

Per quanto concerne la tariffa del servizio idrico integrato, rileva la disciplina di settore prevista nel Codice dell'Ambiente.

In particolare, occorre menzionare l'art. 119, il quale, dando attuazione alla direttiva 2000/60/CE, afferma il c.d. principio del recupero dei costi relativi ai

---

<sup>498</sup> Come espressamente richiesto dalla legge delega all'art. 8, comma 2, lett. p).

<sup>499</sup> R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Commento al D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, e analisi sistematica delle regole vigenti nei singoli settori*, Giuffrè, Milano, 2023.

servizi idrici, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, secondo il principio “chi inquina paga”, anche al fine di raggiungere gli obiettivi di qualità. La disposizione rappresenta una assoluta novità in quanto non era specificatamente contenuta in alcuno dei testi normativi previgenti al d.lgs. 152/2006. Inoltre, la norma lega la tutela qualitativa della risorsa idrica ai costi economici dei servizi pubblici che rendono tali risorse fruibili agli utenti. Si prevede, infatti, che il raggiungimento degli *standard* di qualità ambientale delle acque è correlato e reciprocamente dipendente dal principio che impone alle autorità competenti di recuperare i costi sopportati per la fornitura dei servizi idrici con la fissazione di una apposita tariffa a carico degli utenti. La composizione dei costi del servizio ricomprende, quindi, sia i costi ambientali che quelli relativi alla risorsa di cui all’articolo 74, comma 2, lett. ss) e tt) del Codice. Tale disposizione definisce i “costi ambientali” come quei costi legati ai danni che l’utilizzo delle risorse idriche causa all’ambiente, agli ecosistemi e a coloro che usano l’ambiente; mentre per “costi della risorsa” si intendono quei costi che lo sfruttamento intensivo delle risorse idriche genera in termini di mancate opportunità di utilizzo imposte a carico degli utenti del servizio.

Ai sensi del comma 1 dell’art. 119, l’analisi economica del servizio, cui far riferimento ai fini della determinazione della tariffa del servizio idrico a carico dei vari settori di impiego dell’acqua, deve essere effettuata sulla base dei criteri rinvenibili nell’Allegato 10 alla Parte Terza del Testo Unico Ambientale.

Il comma 2 dello stesso articolo dispone che, entro il 2010, le Autorità competenti attuino delle politiche dei prezzi dell’acqua che siano idonee ad incentivare gli utenti ad un utilizzo efficiente della risorsa idrica, anche al fine di perseguire e mantenere gli obiettivi di qualità ambientale, sanciti tanto dall’art. 76 del d.lgs. 152/2006, quanto dalla Direttiva 2000/60/CE. Si prevede inoltre che le Autorità competenti tengano conto, nella determinazione dei prezzi, anche delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche legate al recupero dei costi, nonché delle condizioni geografiche e climatiche delle regioni coinvolte.

La Corte costituzionale si è espressa affermando che l’attribuzione generica ad “Autorità competenti”, relativamente all’attuazione delle politiche dei prezzi dell’acqua, al pari della mancata indicazione dei soggetti competenti ad attuare le

disposizioni di cui all'art. 119 concernenti il recupero dei costi dei servizi idrici, non può dirsi lesiva delle competenze attribuite, dall'art. 118 della Costituzione, alle Regioni e Province autonome. Invero, le disposizioni censurate non hanno potenzialità lesiva in quanto nulla dicono a proposito della distribuzione delle competenze in materia di politiche dei prezzi dell'acqua ma si limitano a dettare alcuni dei criteri che quelle autorità dovranno rispettare<sup>500</sup>.

Inoltre, la Corte costituzionale ha esplicitato che la finalità di tutelare la concorrenza e l'ambiente viene in rilievo anche in relazione alla definizione dei costi che la tariffa è tesa a recuperare. Tale previsione, sebbene rientri nelle competenze esclusive statali di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) ed s) della Costituzione, non esclude che le regioni definiscano misure sociali di accesso alla risorsa idrica che non interferiscano con la materia tariffaria e si coordinino con quelle, di analoga funzione, adottate a livello nazionale<sup>501</sup>.

Nella parte del Codice dell'Ambiente relativa alla gestione delle risorse idriche viene regolamentata esplicitamente la «tariffa del servizio idrico integrato», nello specifico all'art. 154. Il primo comma di questo articolo illustra come la tariffa richiesta all'utente fruitore rappresenti il corrispettivo del servizio idrico integrato incorporando in sé tutte le voci di spesa necessarie all'erogazione e ai costi ambientali connessi al servizio. In particolare la stessa deve essere determinata avuto riguardo alla qualità della risorsa idrica e al servizio fornito, alle opere e agli adeguamenti necessari, all'entità dei costi di gestione delle opere, e ai costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché a una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito. La tariffa deve quindi garantire la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio (il c.d. *full cost recovery*) secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio “chi inquina paga”.

In ragione di quanto esposto appare quindi evidente che tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato abbiano natura di corrispettivo. Conformemente si è pronunciata anche la giurisprudenza di legittimità ribadendo come la pretesa

---

<sup>500</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 254 del 30 luglio 2009.

<sup>501</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 93 del 4 maggio 2017.

tariffaria sia da sussumere all'interno di un sinallagma di fonte privatistica, piuttosto che in termini impositivi-tributaristici<sup>502</sup>.

La Corte costituzionale, in virtù della natura corrispettiva della tariffa, ha accolto la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 155, comma 1, del d.lgs. 152/2006 dichiarando illegittima tale disposizione nella parte in cui prevedeva che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione fosse dovuta dagli utenti anche nel caso in cui mancassero impianti di depurazione oppure questi fossero temporaneamente inattivi<sup>503</sup>.

L'obbligo imposto alla tariffa di remunerare non solo i costi di esercizio ma anche e soprattutto i costi ambientali trova il proprio fondamento nell'ordinamento comunitario, il quale impone agli Stati membri di tenere «conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, [...] in particolare secondo il principio “chi inquina paga”» (art. 9, par. 1, direttiva 2000/60/CE).

Occorre poi notare come l'art. 154 deleghi al Ministro dell'ambiente, su proposta del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, e tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio “chi inquina paga”, di definire con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua. Inoltre, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, stabilisce i criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica, tenendo conto dei costi ambientali e dei costi della risorsa e dell'inquinamento, conformemente al principio “chi inquina paga”, e prevedendo altresì riduzioni del canone nell'ipotesi in cui il concessionario attui un riuso delle acque reimpiegando le acque risultanti a valle del processo produttivo o di una parte dello stesso o, ancora, restituisca le acque di scarico con le medesime caratteristiche qualitative di quelle prelevate. L'aggiornamento dei canoni ha cadenza triennale. Viene quindi in rilievo, da un lato, la fissazione di componenti di

---

<sup>502</sup> Cfr. Corte di cassazione civile, Sez. Un., ordinanza n. 21690 del 27 ottobre 2016.

<sup>503</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 335 dell'8 ottobre 2008; nello stesso senso, anche Corte di Cassazione civile, sez. III, sentenza n. 3314 dell'11 febbraio 2020.

costo omogenee sull'intero territorio nazionale e, dall'altro, la fissazione dei canoni omogenei di concessione di derivazione di acque pubbliche.

Accanto alla dimensione ambientale, nella determinazione della tariffa vengono in rilievo anche istanze sociali. L'art. 154, quindi, dopo aver ricordato che la tariffa è applicata dai soggetti gestori, nel rispetto della Convenzione e del relativo disciplinare, impone a questi, nell'ambito della sua modulazione, di assicurare agevolazioni per i consumi domestici essenziali, nonché per quelli operati da determinate categorie, secondo prefissati scaglioni di reddito, a tal fine anche consentendo maggiorazioni di tariffa per le residenze secondarie, per gli impianti ricettivi stagionali, nonché per le aziende artigianali, commerciali e industriali (commi 5 e 6)<sup>504</sup>.

In maniera del tutto analoga rispetto a quanto affermato poc'anzi, è disciplinata, all'art. 155 del Codice, la tariffa del servizio di fognatura e depurazione delle acque. Questa è versata dal gestore in un apposito fondo vincolato intestato all'ente di governo dell'ambito, il quale lo mette a disposizione del gestore per l'attuazione degli interventi relativi alle reti di fognatura ed agli impianti di depurazione.

Per quanto riguarda la riscossione della tariffa (art. 156), tale attività ricade sul gestore del servizio idrico. In caso di più gestori diversi, essa è riscossa dal gestore del servizio di acquedotto, il quale provvede al successivo riparto entro trenta giorni, in base a quanto stabilito dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (oggi ARERA). Rispetto al servizio di depurazione, la mancanza degli impianti di depurazione, che giustificano il diritto dell'utente di chiedere ai gestori del servizio idrico integrato la restituzione della quota non dovuta di tariffa, va equiparata all'«assoluta insufficienza» di detti impianti poiché, alla luce delle

---

<sup>504</sup> In merito occorre ricordare il bonus sociale idrico, riconosciuto in bolletta in forma di agevolazione, pari al corrispettivo annuo per il consumo del quantitativo minimo vitale in favore degli utenti in disagio economico (art. 3 D.P.C.M. 13 ottobre 2016), finanziato sia dagli altri usi sia dagli utenti (sulla base del principio di progressività e per quanto eccedente il quantitativo minimo vitale) così da ottenere il duplice effetto di tutelare le fasce più deboli e allo stesso tempo incentivare gli utenti che non ne godono ad una riduzione dei consumi (in merito al funzionamento del bonus vedasi anche Aeegsi, delib. 21 dicembre 2017, n. 897/2017/R/idr, all. A, Testo integrato delle modalità applicative del bonus sociale idrico per la fornitura di acqua agli utenti domestici economicamente disagiati (TIBSI).

Infine è utile ricordare l'introduzione del Fondo nuovi investimenti (FoNI), cui è destinata una quota dei proventi tariffari vincolati alla realizzazione di nuovi investimenti, necessariamente diretti al miglioramento degli impianti esistenti a favore dell'utenza (cfr., TAR Lombardia - Milano, sez. II, 26 marzo 2014, nn. 779 e 780; nonché Cons. Stato, sez. VI, 26 maggio 2017, n. 2481).

sentenze della Corte costituzionale n. 335 del 2008 e n. 39 del 2010, il pagamento di un servizio di depurazione del quale non si è comunque potuto usufruire per fatto non imputabile è da ritenere, in ogni caso, indebito<sup>505</sup>.

Per concludere in materia di tariffa del servizio idrico integrato, rileva accennare al Metodo Tariffario Idrico per il quarto periodo regolatorio 2024-2029 (MTI-4), approvato da ARERA con la delibera 639/2023/R/idr del 28 dicembre 2023. L'Autorità di regolazione ha introdotto alcune novità destinate a dispiegare i loro effetti nell'arco dei prossimi sei anni per il graduale e costante miglioramento del servizio idrico. Il nuovo Metodo Tariffario mira a favorire la sicurezza degli approvvigionamenti idrici e promuove una maggiore cooperazione nei diversi livelli di pianificazione. Inoltre, interviene nella regolazione della qualità tecnica del servizio idrico introducendo un nuovo macro-indicatore, ossia la resilienza idrica, con il quale l'Autorità misurerà gli interventi dei gestori diretti a mitigare gli effetti del cambiamento climatico. L'alternarsi di siccità e alluvioni rende infatti necessario un nuovo approccio, sia negli approvvigionamenti che nella gestione delle acque meteoriche. Il nuovo indicatore monitora l'efficacia attesa del complesso sistema degli approvvigionamenti a fronte delle previsioni in ordine al soddisfacimento della domanda idrica nel territorio gestito, includendo anche gli usi diversi dal civile.. Al fine di procedere immediatamente ad una prima valutazione di suddetto macro indicatore, ARERA ha ritenuto necessario suddividerlo in due indicatori che l'Ente di governo dell'ambito, o altro soggetto competente, deve determinare in relazione a ciascun anno. Il primo misura la resilienza idrica a livello di gestione del servizio idrico integrato (ovvero dell'ambito o sub-ambito territoriale in cui opera un unico gestore) ed è calcolato come rapporto tra i consumi del servizio idrico integrato, incluse le perdite di rete, e la disponibilità idrica della gestione medesima. Questo indicatore è immediatamente calcolabile a partire dal 1° gennaio 2024. Il secondo, invece, misura la resilienza idrica a livello sovraordinato ed è calcolato come rapporto tra i consumi per tutti gli usi, incluse le perdite di rete, e la disponibilità idrica complessiva del territorio considerato.

---

<sup>505</sup> Così anche Corte di Cassazione civile, Sez. III, sentenza n. 3314 dell'11 febbraio 2020.



Infine, si intende sottolineare che dal 2017 l’Autorità di Regolazione ha introdotto nuovi criteri tariffari da applicare agli utenti finali del servizio idrico integrato, con lo scopo di rendere omogenea l’applicazione dei corrispettivi su scala nazionale, di semplificare e razionalizzare l’applicazione della tariffa e incentivare comportamenti efficienti in termini di conservazione della risorsa e dell’ambiente, premiando i casi virtuosi e disincentivando gli sprechi. La delibera 665/2017/R/idr del 28 settembre 2017, il c.d. TICS (il Testo Integrato per i Corrispettivi dei Servizi Idrici), infatti, ha previsto l’introduzione della tariffa *pro capite* (il c.d. criterio *pro capite standard*), che varia rispetto al numero dei componenti del nucleo familiare. L’Ente di governo dell’ambito che sia in possesso di tutte le informazioni necessarie definisce, dunque, l’articolazione tariffaria *pro capite*. La struttura generale della tariffa prevede una quota fissa (all’anno), indipendente dal consumo, da distinguere per servizio (acquedotto, fognatura e depurazione) e una quota variabile e proporzionale al consumo (in base ai metri cubi). La tariffa è calcolata quindi in base alla somma dei costi fissi con i costi variabili, modulati in base al consumo annuo di acqua<sup>506</sup>.

## 5. La tutela dell’utente del servizio idrico

### 5.1. Il diritto di informazione

Nel Codice dell’Ambiente, dopo la disciplina delle tematiche su vigilanza e controllo, si rinvencono alcune disposizioni attinenti alla partecipazione e all’informazione da garantire ai fruitori del servizio idrico. Nello specifico, in base all’art. 162, il gestore deve assicurare l’informazione agli utenti, con particolare riferimento alle tecnologie impiegate, al funzionamento degli impianti, alla quantità e qualità delle acque fornite e trattate (comma 1).

---

<sup>506</sup> In base ai dati recenti è stato riscontrato che la tariffa unitaria varia da un minimo di 2,33 euro per metrocubo ad un massimo di 2,63 euro per metro cubo.

Il Ministro dell'ambiente, le regioni e le province autonome, nell'ambito delle rispettive competenze, assicurano la pubblicità dei progetti concernenti opere idrauliche che comportano o presuppongono grandi e piccole derivazioni, opere di sbarramento o di canalizzazione, nonché la perforazione di pozzi. A tal fine, le amministrazioni competenti curano la pubblicazione delle domande di concessione, contestualmente all'avvio del procedimento, oltre che nelle forme previste dall'art. 7 del T.U. del 1933, anche mediante la pubblicazione su almeno un quotidiano a diffusione nazionale e su un quotidiano a diffusione locale per le grandi derivazioni di acqua da fiumi transnazionali e di confine (comma 2).

Infine, è stabilito che chiunque possa prendere visione presso i competenti uffici del Ministero dell'ambiente, delle regioni e delle province autonome di tutti i documenti, atti, studi e progetti inerenti alle domande di concessione di cui al comma 2 del presente articolo, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di pubblicità degli atti delle amministrazioni pubbliche (comma 3).

## *5.2. Tutela giurisdizionale. Cenni*

L'utente del servizio idrico, in caso di lesione delle sue prerogative nell'ambito del rapporto di utenza con il gestore, ha diritto di ricevere tutela in sede giurisdizionale. Occorre specificare che la materia delle acque pubbliche, in ragione della sua specialità rispetto ad altri settori, è estremamente complessa, di conseguenza la risoluzione delle controversie è demandata ad un giudice *sui generis*, il Tribunale delle Acque, articolato in vari Tribunali regionali e nel Tribunale Superiore.

Il Tribunale delle Acque Pubbliche è stato istituito per la prima volta con il d.lgt. 20 novembre 1916, n. 1644 ma tale provvedimento non fu mai convertito e venne modificato con il d.lgt. del 5 ottobre 1919, n. 2161. Quest'ultimo testo normativo fu poi trasfuso nel R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico sulle acque e sugli impianti elettrici), che tutt'oggi è il testo base contenente la disciplina del Tribunale delle Acque.

I Tribunali regionali sono sezioni specializzate della Corte d'Appello, previsti dal d.lgst. n. 2161 del 1919. Attualmente sono otto e sono istituiti presso le Corti d'Appello di Torino, Milano, Venezia, Firenze, Roma, Napoli, Palermo e Cagliari. La loro giurisdizione è relativa alle controversie aventi ad oggetto diritti soggettivi anche se periodicamente il Parlamento ne tenta la soppressione senza riuscirci.

Invece, il Tribunale Superiore delle acque pubbliche, con sede in Roma, svolge due funzioni: è, da un lato, il giudice d'appello sulle sentenze dei Tribunali regionali ed è, dall'altro, giudice in unico grado nelle controversie aventi ad oggetto interessi legittimi, e perciò rivolte alla impugnazione di provve-dimenti in materia di acque. Il Tribunale Superiore è presieduto da un magistrato di Cassazione ed è composto da consiglieri di Cassazione, da consiglieri di Stato e da tecnici. La composizione varia nel caso in cui il Tribunale superiore svolga le funzioni di giudice d'appello e nel caso in cui svolga invece funzioni di giudice in unico grado. Contro le sentenze del Tribunale superiore sono ammessi soltanto il ricorso per revocazione e il ricorso alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, sia per violazione di legge che per vizio di motivazione<sup>507</sup>.

Per quanto riguarda le competenze, il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche decide in grado di appello le cause in materia di diritti soggettivi, ai sensi degli artt. 140 e 142 del T.U. n. 1175/1933, sulle controversie relative alla demanialità delle acque, per i limiti e le distanze dai corsi d'acqua, bacini idrici naturali od artificiali, sugli alvei e sulle sponde dei fiumi, ecc.; decide sulle controversie relative a diritti relativi alle derivazioni e utilizzazioni di acque pubbliche; ancora decide sulle controversie riguardanti l'occupazione a qualunque titolo di fondi, terreni e conseguenti indennità nonché sulle controversie per risarcimenti di danni dipendenti da qualunque opera eseguita dalla pubblica amministrazione. Quale organo di giurisdizione amministrativa il Tribunale Superiore ha competenza in materia di interessi legittimi, ai sensi dell'art. 143 del T.U. sulle acque, sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti presi dalla amministrazione in materia di acque pubbliche; sui ricorsi, anche per il merito, contro i provvedimenti dell'autorità amministrativa

---

<sup>507</sup> Cfr. P. Zen, U. Niceforo (a cura di), *Il regime delle acque pubbliche*, Cedam, Padova, 2024, pp. 317-400; C. E. Gallo, *Manuale di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 407-408.

relativi all'esecuzione di opere idrauliche di cui all'art. 217 del T.U. sulle acque; in tema di contravvenzioni che alterino lo stato delle cose; sui ricorsi in materia di diritti esclusivi di pesca.

I Tribunali Regionali delle Acque Pubbliche, invece, decidono le cause in materia di diritti soggettivi sulle controversie relative alle acque pubbliche sotterranee e per quelle concernenti la ricerca, l'estrazione e l'utilizzazione delle acque sotterranee nei comprensori soggetti a tutela sempre che le controversie interessino la pubblica amministrazione. Ai sensi dell'art. 142 del T.U. sulle acque, sono altresì competenti delle controversie intorno alla demanialità delle acque, circa i limiti dei corsi o bacini loro alvei e sponde, in merito alle controversie aventi ad oggetto qualunque diritto relativo alle derivazioni e utilizzazioni di acqua pubblica, alle controversie riguardanti l'occupazione totale o parziale, permanente o temporanea di fondi e le conseguenti indennità, alle controversie per risarcimenti di danni dipendenti da qualunque opera eseguita (o non eseguita) dalla pubblica amministrazione.

Il collegio giudicante, sia in primo grado nei Tribunali regionali, sia dinanzi al Tribunale Superiore nella veste di giudice di appello e in unico grado di merito, è composto da un tecnico esperto iscritto all'Albo degli ingegneri, con specializzazione idraulica, nominato con decreto del Ministro della giustizia in conformità alla deliberazione del Consiglio superiore della magistratura adottata su proposta del presidente della Corte d'appello. La sua presenza è giustificata dall'esigenza che, nell'ambito di controversie settoriali e assai specialistiche, spesso di rilevante complessità, il non togato possa mettere a disposizione dei togati conoscenze specifiche di circostanze di fatto (si pensi ad esempio a un accertamento pienamente consapevole e condiviso delle condizioni di determinati luoghi, e opere idrauliche, in base a documentazione progettuale e/o fotografica, valutazioni idrologiche e altra documentazione tecnica prodotta in giudizio), o comunque saperi tecnici nella disciplina idraulica rilevanti ai fini del decidere.

### 5.3. I rimedi non giurisdizionali

L'articolo 29 del d.lgs. 201/2022 è dedicato ai rimedi non giurisdizionali a disposizione dei fruitori di un servizio pubblico (tra cui quello idrico) e prevede in particolare che, fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore, l'utente possa promuovere la risoluzione extragiudiziale delle controversie presso gli organismi e in base alle procedure di cui alla Parte V, Titolo II-*bis*, del Codice del consumo di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005. Il Titolo II-*bis* è stato inserito nella Parte V del Codice del consumo dal decreto legislativo n. 130 del 2015, che ha dato attuazione alla direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (direttiva sull'ADR – *Alternative Dispute Resolution* – per i consumatori). Il citato decreto legislativo ha, infatti, introdotto gli articoli da 141-*bis* a 141-*decies*, che contengono, tra l'altro, la disciplina dei requisiti richiesti agli organismi ADR e degli obblighi ai quali gli stessi sono tenuti, nonché la designazione delle Autorità preposte alla tenuta degli elenchi di organismi ADR. L'art. 141-*octies* individua le seguenti "Autorità competenti", preposte, fra l'altro, alla tenuta degli elenchi degli organismi ADR: Ministero della giustizia unitamente al Ministero dello sviluppo economico (ora Ministero delle imprese e del made in Italy); Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB); Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS); Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA); Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM); Banca d'Italia; altre autorità di regolazione di specifici settori.

Si ricorda che per "organismo ADR" si intende, ai sensi dell'art. 141, comma 1, lettera h) del d.lgs. 206/2005, qualsiasi organismo istituito su base permanente che offre la risoluzione di una controversia mediante una procedura ADR, vale a dire mediante una procedura di risoluzione extragiudiziale delle controversie conforme al Titolo II-*bis* della Parte V del Codice del consumo.

L'ambito dei pubblici servizi rappresenta l'esempio paradigmatico del settore in cui si sono utilmente diffuse le ADR: nei confronti del soggetto che eroga il servizio l'utente può essere qualificato come il titolare di un diritto ad una data prestazione, il cui mancato soddisfacimento risulta tutelabile alla stregua di un diritto di credito.

Per misurare l'attuale rilevanza economico-sociale del fenomeno si può fornire qualche dato tratto dalla relazione annuale in materia di implementazione delle ADR ad opera del Ministero delle imprese e del made in Italy. Con riferimento al 2021, le controversie relative alla gestione dei servizi pubblici locali trattate dall'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) sono state 10.504 per questioni inerenti all'erogazione di elettricità; 5.637 per questioni relative all'erogazione del gas; 4.053 per questioni relative all'erogazione dell'acqua.

Occorre ora affrontare una importante questione interpretativa inerente al rapporto fra ADR e processo: il fatto che si tratti di strumenti "alternativi" alla giurisdizione implica che il ricorso alle ADR (ad esempio, conciliazione o mediazione) possa essere meramente facoltativo, lasciando l'utente libero di adire direttamente il giudice.

Nulla esclude, tuttavia, che il ricorso alle ADR possa essere qualificato come un onere a carico dell'utente, il quale, prima di adire il giudice, sarebbe comunque tenuto ad esperire un tentativo a livello extragiudiziale, il cui fallimento aprirebbe la via all'esercizio del diritto di azione. In tal caso, il tentativo di ADR potrebbe essere qualificato come condizione di procedibilità dell'azione.

Dovrebbe essere il legislatore a chiarire se l'alternatività possa essere qualificata come facoltà o onere. Nel caso dell'art. 29 del Testo Unico dei servizi pubblici locali, il legislatore sembra configurare l'alternatività alla stregua di una facoltà: l'utente "può" – e non "deve" – avvalersi delle ADR stabilite dal Codice del consumo e dalla legislazione di settore.

Spostando l'attenzione alle discipline di settore, l'art. 41, comma 6, del Codice del consumo fa salva la disciplina speciale delle ADR individuate da altre fonti. Il medesimo rinvio si deve ritenere implicito nell'art. 29 del d.lgs. 201/2022.

Con riferimento ai servizi pubblici locali, vengono in rilievo le previsioni relative alle ADR nei mercati delle forniture di energia e acqua (l. n. 481/1995) e dei trasporti (l. n. 214/2011, modificata da l. n. 118/2022). Nell'analisi della disciplina di settore si può tener conto del modo attraverso cui le autorità hanno attuato i principi stabiliti dal Codice del consumo e hanno introdotto deroghe alla disciplina generale cui rinvia l'art. 29.

Rilevante in questa sede è l'esperienza di ARERA, che ha messo in opera un Servizio di conciliazione gratuito attivabile *online* per la soluzione stragiudiziale delle controversie fra utenti, venditori, distributori di energia elettrica, gas, telecalore e gestori del servizio idrico integrato (si veda la delibera 209/2016/E/com). Il servizio è gestito da un conciliatore, indicato dal Servizio Conciliazione, dotato di una specifica formazione in materia di mediazione e di regolazione del settore. Il compito del conciliatore è quello di raggiungere un accordo fra le parti in posizione di totale terzietà, così da guidarle ad un uso corretto del servizio. Per il settore del servizio idrico integrato il ricorso al conciliatore è facoltativo ai fini dell'esperienza di una eventuale azione davanti al giudice ordinario. Il Servizio conciliazione può essere attivato da tutti gli utenti del servizio, direttamente o tramite un delegato, a fronte dell'infruttuosa proposizione di un reclamo al proprio gestore, subito dopo aver ricevuto risposta negativa o, in caso di silenzio, decorsi quaranta giorni dall'invio del reclamo per controversie relative ai servizi di teleriscaldamento e idrico. Valutata l'ammissibilità della richiesta, la prima riunione è convocata *online* entro i trenta giorni successivi alla presentazione della domanda.

#### *5.4. La Carta dei servizi pubblici*

L'articolo 2, comma 461, lettera a), della legge n. 244 del 2007 prevede che, al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio, gli enti locali sono tenuti a stabilire l'obbligo per il soggetto gestore di emanare una «Carta della qualità dei servizi», da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli *standard* di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le

modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza.

Lo strumento della Carta dei servizi pubblici è stato introdotto nell'ordinamento italiano a partire dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, contenente i Principi sull'erogazione dei servizi pubblici. L'idea è nata, alla stregua di simili esperienze negli Stati Uniti e in diversi Paesi europei, al fine di fissare i principi a tutela dei cittadini a cui uniformare l'erogazione dei servizi pubblici, oggetto in quegli anni di processi di privatizzazione e liberalizzazione. In seguito, il legislatore ha previsto l'emanazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, degli schemi generali di riferimento di carte di servizi pubblici in specifici settori individuati, e l'obbligo per gli enti erogatori di adottare, entro centoventi giorni, le suddette carte e di darne adeguata pubblicità agli utenti (art. 2 del d.l. 12 maggio 1995, n. 163, convertito con modificazioni, in l. 11 luglio 1995, n. 273, recante misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni).

In seguito, l'art. 8 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2012, n. 27, ha previsto che le carte di servizio, nel definire gli obblighi cui sono tenuti i gestori dei servizi pubblici, anche locali, indichino in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura. Ai sensi di tale disposizione, gli specifici diritti degli utenti sono definiti dalle Autorità indipendenti di regolazione e da ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di regolazione sui servizi pubblici, fatte salve ulteriori garanzie che le imprese che gestiscono il servizio o l'infrastruttura definiscono autonomamente.

Anche il recente Testo Unico dei servizi pubblici locali menziona la Carta dei servizi pubblici. In particolare, l'articolo 25 pone in capo al gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica gli obblighi di tenuta, aggiornamento e pubblicazione della carta dei servizi, nonché l'obbligo di rendere pubblici, a mezzo del sito internet, nel rispetto delle regole sui segreti commerciali e le informazioni confidenziali delle imprese, il livello effettivo di qualità dei servizi offerti, il livello



annuale degli investimenti effettuati e la loro programmazione fino al termine dell'affidamento (commi 1 e 2).

Con la riforma dei servizi pubblici locali la carta dei servizi pubblici costituisce uno strumento ricco di potenzialità. In primo luogo, la fase di adozione delle carte può costituire una importante sede di partecipazione attiva della cittadinanza nelle decisioni pubbliche. Risulta fondamentale che i cittadini siano adeguatamente informati sulla carta dei servizi pubblici e sui diritti ad essa connessi, al fine di poterne usufruire al meglio. A tal fine, è necessario promuovere la diffusione della carta dei servizi pubblici attraverso campagne di comunicazione e sensibilizzazione sul territorio, non essendo sufficiente il solo obbligo di pubblicare le carte sui siti dei gestori dei servizi.

In conclusione, per sfruttare appieno le numerose potenzialità dello strumento della Carta dei servizi appare necessario rafforzare i meccanismi partecipativi in fase di definizione dei contenuti delle carte; stabilire criteri premiali o sanzionatori efficaci per il mancato rispetto del contenuto delle carte, possibilmente introducendo dinamiche concorrenziali e di trasferimento del rischio imprenditoriale sul gestore del servizio; consentire agli utenti di ottenere rapidamente e senza costi il rispetto del contenuto delle carte, senza l'intermediazione delle associazioni dei consumatori, ovvero, mediante forme associative dotate di maggiori garanzie di rappresentatività; promuovere campagne di informazione, pubblicizzazione e sensibilizzazione sull'esistenza e sul contenuto delle carte. In assenza delle suddette misure, l'utente dei servizi pubblici risulta dotato di strumenti di tutela più deboli rispetto a quelli dei consumatori dei servizi privati, i quali operano in mercati concorrenziali, dove la possibilità di scelta tra diversi operatori rende i sistemi reputazionali maggiormente efficaci.

## *6. Il ruolo dello Stato e delle autonomie locali nella gestione dello “stress idrico”. Le c.d. “case dell’acqua”*

In tempi recenti, il crescente avanzare degli effetti negativi del cambiamento climatico sull’ambiente ha avuto riflessi anche sulla risorsa idrica, per questa ragione si ritiene necessario fare qualche considerazione sul fenomeno del c.d. “stress idrico”, che si verifica quando l’acqua disponibile non è sufficiente a soddisfare le richieste dell’ambiente, della società e dell’economia, in termini qualitativi o quantitativi. È un’espressione generale che include scarsità, qualità, accessibilità dell’acqua e siccità, ovvero la carenza di acqua dovuta a un deficit di precipitazioni a breve o lungo termine. Quindi, i termini “stress idrico” e “scarsità” non sono propriamente coincidenti in quanto la scarsità d’acqua definisce una condizione di stress idrico a medio termine quando la richiesta di acqua per le esigenze umane supera la capacità di approvvigionamento sostenibile del sistema naturale nei bacini fluviali<sup>508</sup>.

Occorre sottolineare che il verificarsi dello stress idrico non è stato percepito come un problema a livello europeo se non a partire dai primi anni Duemila, concentrandosi peraltro sull’Europa meridionale a causa delle condizioni climatiche locali. Tuttavia, la frequenza di tale fenomeno è in aumento e l’area interessata si sta espandendo verso l’Europa centrale ed occidentale. Oggi, colpisce in media all’anno circa il 20% del territorio europeo e il 30% della popolazione totale.

La Direttiva Quadro sulle Acque (direttiva 2000/60/CE) ha stabilito un quadro giuridico a livello europeo che mira, tra l’altro, a raggiungere un uso sostenibile dell’acqua, basato sulle risorse idriche disponibili a lungo termine. Essa promuove la gestione integrata delle acque e contiene disposizioni per migliorarne l’uso efficiente. Per rispondere all’aumento dell’intensità, della frequenza e degli impatti dello stress idrico, l’Unione Europea ha adottato anche una politica di comunicazione sulla carenza idrica e la siccità, nel tentativo di rendere più chiare le

---

<sup>508</sup> Per quanto concerne disponibilità e consumo della risorsa idrica, l’Italia si profila come paese a stress idrico “medio”, non troppo diversamente da quanto avviene in Francia e Germania, ma con un consumo medio pro capite di acqua di oltre 236 litri per abitante al giorno. Cfr. L. Muzi, *La sostenibilità negli usi delle risorse idriche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.

priorità per affrontare tale fenomeno. Nel 2012 è stato infatti pubblicato “Un piano per salvaguardare le risorse idriche europee” e, oltre alle disposizioni politiche presentate in questo documento strategico, anche nella “Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse”<sup>509</sup>, nella politica agricola comune (PAC)<sup>510</sup> e nel “Settimo Programma d’Azione per l’ambiente”<sup>511</sup> sono stati annunciati una serie di meccanismi politici volti a proteggere e valorizzare il capitale naturale europeo e le risorse idriche. L’attuazione di queste politiche ha contribuito ad alcuni sviluppi positivi, come ad esempio la diminuzione del prelievo totale di acqua in Europa. Tuttavia, le politiche che affrontano lo stress idrico rimangono frammentarie e i progressi complessivi sono stati lenti. Attualmente, ai sensi della Direttiva Quadro sulle Acque, alcuni fra gli Stati membri stanno sviluppando e implementando piani di gestione della siccità (complementari ai piani di gestione dei bacini idrografici). Tutte le disposizioni e le iniziative politiche riguardanti lo stress idrico richiedono un forte coordinamento e una forte collaborazione, durante la fase di attuazione, tra settori ed ecosistemi. Finora, i principali ostacoli per l’efficace attuazione di dette politiche sono stati

---

<sup>509</sup> Cfr. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI – Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse, Bruxelles, 20.9.2011 COM(2011) 571 definitivo.

La Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse del 2011 fa parte dell’iniziativa sull’impiego efficace delle risorse della strategia Europa 2020. Ha l’obiettivo di promuovere la transizione a un’economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio e ha delineato i cambiamenti strutturali e tecnologici necessari entro il 2050, comprese le tappe da raggiungere entro il 2020. Essa ha proposto modalità per accrescere la produttività delle risorse e disaggregare la crescita economica dall’uso delle risorse e dal suo impatto sull’ambiente.

<sup>510</sup> La politica agricola comune (PAC) è un insieme di leggi adottate dalle istituzioni europee per offrire una politica unificata in materia di agricoltura nei paesi dell’UE. Creata nel 1962 dai sei paesi fondatori delle allora Comunità europee, è la più antica politica dell’UE ancora in vigore. Essa si pone l’obiettivo di: fornire alimenti sicuri, a prezzi accessibili e di elevata qualità ai cittadini dell’UE; garantire un tenore di vita equo agli agricoltori; tutelare le risorse naturali e rispettare l’ambiente.

<sup>511</sup> Cfr. Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, su un programma generale di azione dell’Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta».

Il “Settimo Programma d’Azione per l’ambiente” è stato adottato per il periodo 2014-2020 ed è finalizzato a guidare gli sforzi dell’Unione Europea verso un’Europa più verde e sostenibile. Tale piano individua nove obiettivi prioritari e definisce una visione a lungo termine in merito alla posizione che l’Unione europea (UE) dovrà acquisire entro il 2050. Il Settimo programma di azione in materia di ambiente (PAA) identifica tre aree prioritarie di azione per l’UE: il capitale naturale; un’economia efficiente nell’impiego delle risorse; un ambiente sano per persone sane.

costituiti dai quadri istituzionali e da non adeguate capacità nel promuovere azioni coordinate e intersettoriali e a misurarne i progressi.

Il cambiamento climatico è uno dei principali fattori che influenzano la disponibilità di risorse rinnovabili di acqua dolce. Gli ultimi decenni hanno visto alcuni degli anni più caldi e secchi mai registrati e la temperatura media annua in Europa è già aumentata di 1,6-1,7 °C rispetto ai livelli preindustriali. L'aumento della temperatura provoca siccità estreme sempre più frequenti, intensifica le precipitazioni abbondanti, attenua l'accumulo del manto nevoso e innesca lo scioglimento precoce della neve. Questi effetti hanno portato a una diminuzione delle precipitazioni annuali in alcune zone dell'Europa meridionale e a una riduzione dei deflussi fluviali, con conseguente aumento dello stress idrico. In tale quadro l'integrazione della questione idrica nelle altre politiche ambientali e settoriali e la ricerca di sinergie tra di esse sono fondamentali per consentire una gestione sostenibile dell'acqua e ridurre l'esposizione e la vulnerabilità della società allo stress idrico<sup>512</sup>.

Nell'ambito della distribuzione dell'acqua a livello nazionale, è interessante fare riferimento alle c.d. “case dell'acqua”, le quali hanno assunto un ruolo sempre più rilevante anche ai fini della gestione delle emergenze in una condizione di stress idrico. Le “case dell'acqua” sono strutture studiate per distribuire acqua pubblica refrigerata, liscia o gassata, a pochi centesimi al litro, e in alcuni casi addirittura gratis. Il mercato dei “chioschi dell'acqua” si è notevolmente sviluppato negli ultimi anni con un aumento continuo delle installazioni in molte città italiane.

Dalla prima “casa dell'acqua” installata a Cremona nel 1996, il numero di questi distributori è aumentato esponenzialmente e le installazioni in Italia nel 2017 risultavano essere circa dieci volte quelle del 2010<sup>513</sup>, una crescita costante che ha

---

<sup>512</sup> Cfr. Utilitas, Utilitalia, *Blue Book 2024*, consultabile al sito <https://www.utilitatis.org/my-product/blue-book-2024/>; The European House Ambrosetti, *Libro Bianco 2024, Valore Acqua per l'Italia*, V ed., consultabile al sito: <https://eventi.ambrosetti.eu/valoreacqua2024/wp-content/uploads/sites/262/2024/03/Libro-Bianco-Valore-Acqua-per-lItalia-2024.pdf>.

<sup>513</sup> Nel 2010 il numero di “case dell'acqua” si attestava a 210, sino ad arrivare a 2.021 nel 2017. Il fenomeno oggi è ancora in costante crescita. Cfr. G. Temporelli, *Il manuale dell'acqua. Notizie e curiosità sul mondo delle acque da bere*, cit., pp. 377-385.

coinvolto l'intero territorio nazionale, con una maggiore concentrazione nelle Regioni del Nord e del Centro.

L'impiego di tali strutture si traduce in svariati vantaggi per l'ambiente e il territorio.

Dal punto di vista ambientale i benefici sono riconducibili alla riduzione della produzione di rifiuti plastici e delle emissioni di anidride carbonica dovute ai processi di produzione e trasporto delle bottiglie, dato che l'acqua erogata dalle "case dell'acqua" è a "chilometro zero" perché proviene direttamente dall'acquedotto. Inoltre, la fornitura di acqua trattata, a prezzi estremamente contenuti o addirittura in forma gratuita, promuove il consumo dell'acqua di rete e consente ai cittadini di risparmiare rispetto all'acquisto di acqua in bottiglia.

Per queste ragioni i chioschi dell'acqua sono un servizio promosso da un numero crescente di amministrazioni locali, enti di governo d'ambito, aziende di gestione dei rifiuti e gestori del servizio idrico.

Sono molte le realtà sul territorio nazionale che si sono dotate di speciali "case dell'acqua" in grado di funzionare come veri e propri potabilizzatori, e intervenire sulle caratteristiche di composizione dell'acqua di approvvigionamento oltre che sul gusto, la refrigerazione e la gasatura.

Le situazioni emergenziali che possono richiedere l'utilizzo di speciali "case dell'acqua" con ruolo di potabilizzatore sono essenzialmente tre: cambio del quadro normativo con modifica dei valori di parametro e mancanza di adeguamento nei tempi utili da parte del gestore d'acquedotto dei sistemi di potabilizzazione; casi isolati di piccole comunità non collegate direttamente all'acquedotto; emergenze idriche dovute a disastri naturali (alluvioni, terremoti ecc.) a seguito dei quali l'acqua dell'acquedotto può risultare non potabile a causa di contaminazioni chimiche accidentali, inquinamenti batteriologici ecc.

In questi casi un intervento puntuale con una speciale "casa dell'acqua" dotata di potabilizzatore *ad hoc*, almeno in situazione di emergenza, si è dimostrato efficace e una valida alternativa al servizio di autobotte. La scelta di tali strutture si è dimostrata estremamente efficace e vantaggiosa per le amministrazioni dal punto di vista economico, ci sono territori dove esse rappresentano, in alcuni periodi, l'unica fonte di approvvigionamento di acqua potabile.

Un caso particolare di utilizzo di questi chioschi dell'acqua è rinvenibile nel periodo di emergenza sanitaria da Covid-19, quando le case dell'acqua hanno continuato a svolgere per molti cittadini il loro importante ruolo di erogatori di un bene essenziale. Infatti, specifiche installazioni sono state messe a disposizione del personale medico che ha operato negli ospedali da campo allestiti nelle province lombarde per fronteggiare l'emergenza coronavirus. Le esperienze, legate a criticità dell'acqua che hanno afflitto, o tutt'ora affliggono, diverse zone dell'Italia, hanno consentito al settore del "trattamento acqua" di raggiungere un elevato livello di conoscenze e competenze nella gestione delle emergenze idriche.

In quest'ottica, la "casa dell'acqua" deve essere vista come un presidio tecnologico avanzato a servizio dell'acquedotto, in grado di monitorare in tempo reale alcuni parametri fondamentali per la gestione del servizio di distribuzione dell'acqua (come la misurazione del cloro in rete, la pressione, la conducibilità e altri parametri) e, in caso di emergenza, essere utilizzata come mini-potabilizzatore.

### *6.1. Forme di partecipazione pubblica e privata per la gestione sostenibile della risorsa idrica: la disciplina del contratto di fiume*

La Parte III del d.lgs. n. 152/2006 è stata da ultimo modificata ad opera della l. n. 221/2015 (cd. legge sulla *green economy*), la quale ha provveduto all'introduzione dell'art. 68-*bis*, che disciplina il c.d. contratto di fiume, uno strumento di democrazia partecipativa, espressione del principio di sussidiarietà orizzontale, che apre al contributo della collettività nella gestione delle risorse idriche e nella valorizzazione dei territori fluviali. La loro nascita si colloca in Francia, a partire dagli anni Ottanta del Novecento, dove sono stati introdotti nella normativa interna i c.d. "*contrats de rivière*", accordi tra soli soggetti pubblici nell'ambito della pianificazione paesaggistica finalizzati a garantire una gestione territoriale che migliori la qualità e la *performance* degli ambienti acquatici. Nel resto d'Europa tale innovazione è apparsa circa venti anni dopo, in seno al secondo Forum Mondiale dell'Acqua, tenutosi all'Aia nel 2000, allo scopo di «adottare un

sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendimento economico, valore sociale, sostenibilità ambientale intervengono in modo paritario nella ricerca di soluzioni efficaci per la riqualificazione di un bacino fluviale». Si ricorda che i contratti di fiume traggono ispirazione dai principi di partecipazione e sussidiarietà espressi nella Direttiva 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. In Italia, la regione Lombardia è stata la prima a cogliere tale nuova opportunità, sottoscrivendo, nel 2004, il contratto di fiume Olona. Nel 2007 nasce il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, un gruppo di lavoro con l'obiettivo di creare una *community* in grado di scambiare esperienze e promuovere i contratti di fiume nel nostro Paese. Tuttavia, è solo con l'introduzione dell'art. 68-*bis* nel Codice dell'Ambiente, ad opera dell'art. 59, comma 1, della l. 28 n. 221 del 2015, che il contratto di fiume trova una propria collocazione all'interno dell'ordinamento italiano. L'art. 68-*bis* fornisce una definizione dei contratti di fiume come «strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree». Questi, secondo tale disposizione, concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, a cui sono, dunque, subordinati. La norma non fornisce indicazioni in merito alla natura dell'istituto, né sulle procedure da seguire per la sua adozione; questo perché, come accennato, la l. n. 221 del 2015 non ha creato *ex novo* un istituto giuridico, ma ha provveduto a codificare un modulo di collaborazione già esistente, puntando al suo sviluppo tramite il riconoscimento nel Codice dell'Ambiente. Con riferimento alla natura del contratto di fiume, la dottrina appare concorde nel ritenere che, nonostante il nomen, non siamo in presenza di un contratto di diritto privato, ma di un accordo sostitutivo del provvedimento, ai sensi dell'art. 11 della l. n. 241 del 1990. Pertanto, dovranno estendersi ad esso le regole stabilite dalla legge sul procedimento, nonché i relativi approdi giurisprudenziali e dottrinali. Con il contratto di fiume il tradizionale potere della pubblica amministrazione risulta temperato dalla ricerca di una soluzione comune e partecipata con il privato. Va ricordato che gli accordi tra PA e privati devono ricoprire la forma scritta a pena di

nullità e devono essere motivati. A questi si applicano, ove non diversamente previsto e in quanto compatibili, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti. Il contratto di fiume non presenta un termine di validità predeterminato, restando in vigore fino a quando perdurano le volontà di aderire all'accordo. Nell'ambito del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume è stata elaborata la Carta Nazionale dei contratti di fiume, che riassume le fasi necessarie per giungere alla stipulazione di un contratto di fiume e sono le seguenti: costruzione di una rete di attori locali, animati dalla volontà di dialogare per la riqualificazione dei territori fluviali; definizione di regole e strumenti condivisi; scelta degli obiettivi prioritari condivisi; formalizzazione dell'accordo; attuazione e monitoraggio delle *performances*. Nel 2018 è stato istituito l'Osservatorio Nazionale dei Contratti di fiume<sup>514</sup>, nell'ambito della linea di intervento sulla "Gestione integrata e partecipata dei bacini/sottobacini idrografici" del Progetto CReIAMO PA del PON Governance 2014-2020. In questo modo il Ministero dell'ambiente ha assunto il ruolo di riferimento nazionale e di promotore di tali strumenti, in connessione con le Regioni e Province autonome ed il Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume.

---

<sup>514</sup> L'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume realizza azioni di formazione e comunicazione al fine di far conoscere più capillarmente lo strumento dei Contratti di Fiume. Si preoccupa, inoltre, attraverso la Piattaforma Nazionale dei Contratti di Fiume, di effettuare la raccolta di informazioni, il monitoraggio dei processi e la messa a sistema di azioni specifiche realizzate sui territori. Sulla base delle risultanze delle attività di ricognizione e consultazione svolte in collaborazione con le Regioni e le Province Autonome interessate, in collaborazione con le Autorità di bacino distrettuale, si occupa della redazione di documenti di indirizzo e dispense tecniche di approfondimento su eventuali fabbisogni rilevati e di orientamento per la formazione su specifici aspetti. L'Osservatorio Nazionale si occupa, infine, di organizzare percorsi formativi di accompagnamento ai soggetti pubblici che utilizzano, o intendono promuovere, i Contratti di Fiume nei propri territori (Regioni, Comuni, Autorità di bacino Distrettuale, Comunità Montane, Enti di gestione delle Aree Protette, ecc.).





## Capitolo IV

### Il servizio idrico in Piemonte: i Comuni “ribelli” al centro del dibattito

#### *1. La disciplina regionale. Organizzazione e gestione del servizio*

In questo Capitolo ci si pone l’obiettivo di fornire un inquadramento dell’organizzazione e gestione del servizio idrico integrato passando dal piano nazionale al piano regionale, con particolare riferimento alla trattazione delle peculiarità della Regione Piemonte. Al fine di approfondire la tematica della gestione delle risorse idriche occorre soffermarsi sulla normativa che la Regione Piemonte ha adottato ai fini dell’implementazione del servizio idrico integrato. Nel dettaglio, rileva menzionare i due atti normativi che costituiscono la base per la regolamentazione della gestione del servizio idrico a livello regionale: le leggi regionali n. 13 del 20 gennaio 1997<sup>515</sup> e n. 7 del 24 maggio 2012<sup>516</sup>.

La l.r. 13/1997 si occupa della delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per l’organizzazione del servizio idrico integrato e disciplina le forme e i modi di cooperazione tra gli Enti locali ai sensi della normativa nazionale in materia (prima legge Galli, poi Codice dell’Ambiente). L’art. 1, dedicato alle finalità e all’oggetto della legge, afferma che «la Regione Piemonte promuove, anche nell’ambito del ruolo istituzionale svolto all’interno dell’Autorità di bacino del Fiume Po, una politica generale di governo delle risorse idriche mirata alla loro tutela, riqualificazione e corretta utilizzazione, secondo principi di solidarietà, di salvaguardia delle aspettative e dei diritti delle generazioni future, di rinnovo e risparmio delle risorse e di uso multiplo delle stesse, con priorità di

---

<sup>515</sup> Legge regionale 20 gennaio 1997, n. 13, *Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per l’organizzazione del servizio idrico integrato e disciplina delle forme e dei modi di cooperazione tra gli Enti locali ai sensi della legge 5 gennaio 1994, n. 36 e successive modifiche ed integrazioni. Indirizzo e coordinamento dei soggetti istituzionali in materia di risorse idriche.*

<sup>516</sup> Legge regionale n. 7 del 24 maggio 2012, *Disposizioni in materia di servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti urbani.*

soddisfacimento delle esigenze idropotabili della popolazione». Nel suo oggetto rientra, come poc'anzi specificato: la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, sulla base dei quali è organizzato il servizio idrico integrato; la disciplina delle forme e dei modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti negli ambiti territoriali, finalizzata alla organizzazione del servizio idrico integrato; e, infine, le forme di indirizzo e coordinamento dei soggetti istituzionali competenti in materia di risorse idriche. Il comma 3 del medesimo articolo prevede che la Regione promuova lo sviluppo dell'occupazione, della formazione professionale, nonché delle conoscenze e dell'informazione nel settore dell'economia ambientale e della tutela dell'ambiente con particolare riferimento al risparmio idrico, agli aspetti idrogeologici, idropotabili e di difesa dagli inquinamenti.

L'art. 2 della legge individua i sei ambiti territoriali ottimali in cui è suddiviso il territorio regionale, in particolare: a) Ambito 1: Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novarese; b) Ambito 2: Biellese, Vercellese, Casalese; c) Ambito 3: Torinese; d) Ambito 4: Cuneese; e) Ambito 5: Astigiano, Monferrato; f) Ambito 6: Alessandrino.

L'articolo 4 disciplina l'istituzione dell'ente di governo dell'ambito, che in Piemonte ha assunto la denominazione di Autorità d'ambito (nonostante la soppressione di questi enti a livello nazionale) o, meglio, di Conferenza d'Ambito<sup>517</sup>.

Il comma 1 dell'articolo in esame stabilisce, infatti, che «gli enti locali di ciascun ambito territoriale ottimale esercitano le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato attraverso la Conferenza dei Sindaci dei Comuni non appartenenti a Unioni montane, dei Presidenti delle Unioni montane e dei Presidenti delle Province, di seguito denominata “Autorità d'ambito”». A tal fine i Comuni stipulano apposita convenzione, per la cui sottoscrizione la Provincia cui appartiene il maggior numero degli abitanti residenti nel territorio dell'ambito si fa carico, d'intesa con le altre Province interessate, di ogni iniziativa necessaria allo scopo ed esercita le relative funzioni di coordinamento, consultando gli enti locali dell'ambito. La convenzione e le sue eventuali modificazioni sono adottate sulla base dei criteri e degli indirizzi emanati dalla Giunta regionale, sentita la

---

<sup>517</sup> Cfr. il sito <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/ambiente/acqua>.

competente Commissione consiliare, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della l.r. 13/1997.

Il comma 6 sempre dell'art. 4, infine, afferma che «l'Autorità d'ambito ha sede presso la Provincia cui appartiene il maggior numero degli abitanti residenti nel territorio dell'ambito, che si doterà di idonee strutture».

L'art. 5, dedicato alle competenze, stabilisce che l'Autorità d'ambito esercita le sue funzioni in nome e per conto di tutti gli enti locali appartenenti all'ambito territoriale. Nel dettaglio, essa: a) approva il programma di attuazione delle infrastrutture e di acquisizione delle altre dotazioni necessarie per l'erogazione del servizio; b) definisce il modello organizzativo e individua le forme di gestione del servizio idrico integrato; c) determina le tariffe del servizio idrico e dispone in ordine alla destinazione dei proventi tariffari.

L'art. 7 è rivolto, invece, alle forme di gestione del servizio idrico. La normativa regionale rinvia alle modalità di affidamento stabilite a livello nazionale e prevede che le Autorità d'ambito possono affidare la gestione del servizio idrico integrato ad una pluralità di soggetti, nel rispetto dei criteri di interesse generale dell'intero ambito, di qualità del servizio prestato all'utenza, di risparmio nei costi di gestione ed a condizione che ciascuno dei soggetti, per la porzione di territorio servita, provveda alla gestione unitaria dell'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue. Il comma 3 del medesimo articolo salvaguarda gli organismi di gestione esistenti che rispondono a determinati requisiti: a) gestire il servizio idrico direttamente con una propria struttura organizzata per lo svolgimento delle attività prevalenti connesse al servizio medesimo; b) avere operato secondo principi di economia, efficacia ed efficienza valutati secondo modalità di analisi determinate dalla Giunta regionale; c) essere in grado di rispettare i livelli minimi dei servizi definiti dalle leggi nazionali.

Per quanto riguarda la tariffa d'ambito (art. 8), sono previste specifiche agevolazioni per le zone montane e l'Autorità d'ambito destina una quota della tariffa stessa, non inferiore al 3 per cento, alle attività di difesa e tutela dell'assetto idrogeologico del territorio montano. I suddetti fondi sono assegnati alle Unioni Montane sulla base di accordi di programma per l'attuazione di specifici interventi

connessi alla tutela e alla produzione delle risorse idriche e delle relative attività di sistemazione idrogeologica del territorio.

L'art. 9 approfondisce i rapporti tra Autorità d'Ambito e soggetti gestori stabilendo la stipulazione dell'apposita convenzione, sulla base della convenzione tipo.

L'art. 11 prevede l'istituzione presso la struttura regionale competente per materia dell'Osservatorio regionale dei servizi idrici integrati, il quale, mediante la costituzione e la gestione di una banca dati in connessione con i sistemi informativi dei soggetti che detengono informazioni nel settore, svolge su scala regionale le funzioni di raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici e conoscitivi in materia di: a) censimento dei soggetti gestori dei servizi idrici integrati e relativi dati dimensionali, tecnici e finanziari di esercizio; b) convenzioni e condizioni generali di contratto per l'esercizio dei servizi idrici; c) modelli adottati di organizzazione, di gestione, di controllo e di programmazione dei servizi e degli impianti; d) livelli di qualità dei servizi erogati; e) tariffe applicate; f) piani di investimento per l'ammodernamento degli impianti, l'estensione e lo sviluppo dei servizi. I soggetti gestori dei servizi idrici trasmettono periodicamente all'Osservatorio regionale i dati e le informazioni richieste.

All'art. 12 si prevede l'approvazione da parte della Regione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della l.r. 13/1997, del Piano-direttore regionale per l'approvvigionamento idropotabile e l'uso integrato delle risorse idriche finalizzato al risanamento, al risparmio, alla tutela, alla riqualificazione e all'utilizzazione a scopo multiplo delle acque in Piemonte. Tale Piano assicura il coordinamento con la pianificazione di bacino del fiume Po e rappresenta le linee di indirizzo della Regione in materia di risorse idriche e relative politiche di intervento.

Infine, all'art. 13 viene istituita la Conferenza regionale delle risorse idriche, con il compito di coordinare e verificare le funzioni dei soggetti istituzionali competenti in materia di risorse idriche, nonché formulare agli stessi di proposte e pareri. Fanno parte della Conferenza regionale il Presidente della Giunta regionale o l'Assessore da lui delegato, con funzioni di Presidente della Conferenza; i Presidenti delle Province o gli Assessori delegati; i rappresentanti delle Autorità d'ambito, limitatamente alla trattazione della materia inerente il servizio idrico integrato; il Presidente della delegazione regionale dell'UNCCEM (Unione

Nazionale Comuni, Comunità, Enti montani) o suo delegato, limitatamente alla trattazione delle materie di interesse delle zone montane.

L'altra legge regionale fondamentale in materia di gestione delle acque è la n. 7/2012, la quale detta ulteriori disposizioni in materia di servizio idrico integrato che verranno ora approfondite. Occorre subito specificare che tale atto normativo ha subito una revisione da parte della legge regionale n. 1 del 2018<sup>518</sup>, che ha modificato o abrogato numerose disposizioni.

Andando nel dettaglio, l'art. 1 (nella versione vigente) stabilisce che «la legge, in attuazione della normativa nazionale di settore, detta norme in materia di servizio idrico integrato e di servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, e disciplina altresì la Conferenza regionale dell'ambiente». Con riferimento al settore delle acque, la Regione persegue la finalità di assicurare: a) il rispetto dei principi di efficienza, efficacia, economicità e sostenibilità per la gestione del servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti urbani, nonché di separazione delle relative funzioni amministrative di organizzazione e di controllo da quelle di erogazione dei servizi; b) il conseguimento di adeguati livelli tariffari in conformità ai principi di gradualità, responsabilizzazione, equità e perequazione a livello d'ambito territoriale ottimale; c) la tutela e la corretta utilizzazione delle risorse idriche, secondo principi di solidarietà, di salvaguardia delle aspettative dei diritti delle generazioni future, di rinnovo e risparmio delle risorse e di uso multiplo delle stesse, con priorità di soddisfacimento delle esigenze idropotabili della popolazione.

Il Capo IV del provvedimento si occupa di disciplinare la regolazione regionale dei servizi. In particolare, l'art. 7 afferma che la regolazione del servizio idrico integrato è realizzata, a livello regionale, attraverso: a) il controllo di sistema che, comparate le modalità di esercizio delle funzioni poste in capo alle province ed ai comuni e le prestazioni realizzate dai gestori con riferimento ad una pluralità di ambiti territoriali ottimali, individua le situazioni di criticità ed i conseguenti interventi sanzionatori e correttivi, ivi compresi quelli di revisione dei documenti di pianificazione sia a livello regionale, che a livello di singoli ambiti territoriali

---

<sup>518</sup> Legge regionale n. 1 del 10 gennaio 2018, *Norme in materia di gestione dei rifiuti e servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alle leggi regionali 26 aprile 2000, n. 44 e 24 maggio 2012, n. 7.*

ottimali, al fine di garantire sul territorio regionale omogenei ed adeguati livelli di qualità dei servizi; b) il controllo diretto sull'erogazione dei servizi che, esaminato il grado di realizzazione degli adempimenti e delle prestazioni poste a carico del gestore nel piano d'ambito e nel contratto di servizio sottoscritto, evidenzia se gli specifici obiettivi di gestione sono stati conseguiti e consente di adottare i provvedimenti sanzionatori delle eventuali inadempienze.

Il successivo art. 8 è dedicato al controllo di sistema e stabilisce che la Giunta regionale provvede: alla formulazione di indirizzi e linee guida per l'organizzazione e la gestione dei servizi; alla verifica di coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale di settore e alla eventuale formulazione di rilievi e osservazioni ai fini dell'approvazione definitiva da parte della conferenza d'ambito; all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie.

All'art. 9 viene confermata l'istituzione dell'Osservatorio Regionale dei servizi idrici, già presente nella legge 13/1997.

Infine, l'art. 13 istituisce, ad opera del Presidente della Giunta, la Conferenza Regionale dell'ambiente, di cui fanno parte: lo stesso Presidente della Giunta regionale o l'assessore da lui delegato, con funzioni di presidente della conferenza; il Sindaco della Città metropolitana di Torino o un consigliere delegato; i presidenti delle province o gli assessori delegati; i presidenti delle autorità d'ambito e della conferenza d'ambito e dei consorzi di area vasta, limitatamente alla trattazione della materia inerente al servizio idrico integrato e il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani; il presidente della delegazione regionale dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCHEM) o suo delegato; e i presidenti delle delegazioni regionali delle associazioni dei comuni.

Spostando l'attenzione alla situazione gestionale in Piemonte, dalle analisi effettuate dall'Osservatorio Regionale dei servizi idrici in collaborazione con le Conferenze d'Ambito, emerge che, attualmente, ancora un numero residuale di Comuni non ha provveduto al conferimento delle reti idriche al gestore legittimato. Di seguito viene riportata nel dettaglio la situazione gestionale ambito per ambito.

Nell'ATO 1 - Verbano Cusio Ossola e Pianura Novarese sono presenti:

– 2 gestioni affidatarie *in house*, Acqua Novara VCO S.p.A. e Idrablu S.p.A.;

– 6 Comuni che gestiscono in economia il SII;

– 2 Comuni che gestiscono in economia i servizi di acquedotto e fognatura, essendo i Comuni appartenenti ad Unioni Montane ed al di sotto dei 1.000 abitanti. Tali Comuni si avvalgono della “Gestione operativa” di Acqua Novara VCO S.p.A. per il servizio di depurazione, che è affidato con specifica convenzione tra le parti. Ferma restando la normativa attualmente vigente in materia, si prevede l’avvio, compatibilmente con le attuali scadenze dei titoli concessori, di un percorso per l’affidamento della gestione del SII ad un gestore unico d’ambito.

Nell’ATO 2 - Biellese, Vercellese, Casalese il servizio idrico integrato è stato affidato a 5 gestori:

- 3 società *in house*: AM+ S.p.A., Cordar Biella Servizi S.p.A., Cordar Valsesia S.p.A.;
- 2 società miste: SII S.p.A. e ASM Vercelli S.p.A.
- 4 Comuni gestiscono in economia il SII, in quanto si sono avvalsi dell’*ex art.* 148, comma 5, del d.lgs. 152/2006.

Nell’ATO 3 - Torinese il gestore unico affidatario, *in house*, è la Società Metropolitana Acque Torino (SMAT S.p.A.)<sup>519</sup>, a partire dal 01/01/2004 e fino al 31/12/2033.

---

<sup>519</sup> SOCIETÀ METROPOLITANA ACQUE TORINO – SMAT S.P.A. nasce giuridicamente nell’aprile 2001 ed è oggi un’azienda leader a livello nazionale nel Servizio Idrico Integrato. La Società lavora per il miglioramento continuo del servizio e si prepara costantemente ai possibili cambiamenti di scenario (cambiamento climatico, emergenze, ecc.) mediante investimenti mirati negli impianti, nella gestione aziendale, nei sistemi di controllo e nella ricerca. Con un fatturato nel 2022 di oltre 470 milioni di Euro ed un utile di più di 41 milioni di Euro, SMAT è una società “*in house*” a capitale totalmente pubblico con oltre 1.000 dipendenti e garantisce l’erogazione del Servizio Idrico Integrato a favore di 292 Comuni della Città Metropolitana Torinese su un’area di 6.317 kmq con oltre 2,19 milioni di abitanti. Attraverso 95 impianti di potabilizzazione e 393 impianti di depurazione, una rete idrica di circa 15.000 km ed un’estensione fognaria di 10.250 km, SMAT eroga il servizio idrico ad oltre 400.000 utenze garantendo la qualità dell’acqua fornita con più di 900.000 refertazioni analitiche all’anno eseguite dai propri laboratori accreditati. SMAT ha elaborato uno specifico Piano Industriale 4.0 a servizio di un ambizioso Piano degli Investimenti d’Ambito che prevede investimenti per circa 1,2 miliardi di Euro entro il 2033. La Società riserva alla Ricerca e all’Innovazione una parte consistente della propria struttura e delle proprie risorse, partecipando a prestigiosi progetti nazionali ed internazionali per il tramite del proprio Centro Ricerche. Inaugurato nel 2008, ha come missione l’applicazione delle conoscenze acquisite attraverso gli studi e le sperimentazioni, contribuendo all’innovazione e allo sviluppo industriale nel settore idrico. Il Centro Ricerche SMAT è un polo di eccellenza che si colloca fra le maggiori realtà italiane nel campo della ricerca applicata e nel controllo delle acque potabili e reflue: esso è dotato di tecnologie avanzate ed è in grado di sviluppare idee, studi, progetti, impianti pilota e prodotti innovativi e brevetti. Nel 2023, il Centro Ricerche SMAT ha partecipato a 13 progetti con partner accademici, 4 progetti finanziati dal programma europeo per la Ricerca e l’Innovazione Horizon, 1 progetto finanziato dal programma europeo per l’ambiente LIFE, 1 progetto finanziato da



I comuni che gestiscono in economia il SII sono 10: Fenestrelle, Perrero, Prali, Roure, Salza di Pinerolo, Vallo Torinese e Varisella, Burolo, Palazzo Canavese e Strambinello.

Dal 1° febbraio 2023 SMAT ha acquisito la gestione del Comune di Traves. Stesso percorso di aggregazione alla gestione SMAT è stato concluso dal Comune di Bruzolo. Dal 1° gennaio 2023 SMAT ha acquisito il ramo d'azienda della Società Acquedotto di Alpignano Srl e la relativa gestione del Servizio per il Comune di Alpignano, dove già gestiva i servizi di Fognatura e Depurazione.

Nell'ATO 4 - Cuneese il gestore affidatario del SII è il soggetto *in house* Consorzio Gestori Servizi Idrici (CO.GE.S.I. S.c.r.l.), a partire dal 01/07/2019 e fino al 2047. Si segnala ancora la presenza di 12 Comuni che gestiscono il SII in economia ai sensi dell'ex art. 148, comma 5, del d.lgs. 152/2006. Altri comuni, gestiti in precedenza in economia ai sensi dell'ex art. 148, comma 5, del d.lgs. 152/2006, sono passati al gestore affidatario Co.Ge.S.I. S.c.r.l..

Nell'ATO 5 - Astigiano, Monferrato l'affidamento del dicembre del 2004 (Delibera di n. 86 del 30.12.2004) è stato fatto distinto ai seguenti 4 Gestori: Acquedotto Valtiglione S.p.A, società *in house*; Acquedotto della Piana S.p.A, società *in house*; A.S.P. S.p.A; Consorzio Comuni Acquedotto del Monferrato.

Successivamente, nel 2008, è stata poi costituita SIAM S.c.a.r.l. come soggetto coordinatore. È volontà dell'Ente d'Ambito Astigiano, Monferrato conseguire una maggior integrazione gestionale in modo da pervenire alla gestione unica d'Ambito. Il percorso deve essere necessariamente condiviso con i Gestori che, singolarmente, sono titolari di un contratto sino al 2030. Oltre ai suddetti quattro gestori principali, opera sul territorio dell'ATO 5 anche un soggetto privato, IREN S.p.a., subentrato alla società Acque Potabili S.p.A. dal 01/01/2017. Tale società non è titolare di affidamento autonomo ma è un "gestore operativo", per conto di

---

fondazione CRT ed ha all'attivo più di 30 progetti di ricerca applicata per la gran parte dei quali sono stati sottoscritti Accordi di Partnership con Enti accademici, centri di ricerca e partner industriali. In aggiunta, SMAT sta sviluppando il progetto "Fotovoltaico Galleggiante" sul bacino di lagunaggio di La Loggia che prevede l'installazione di un impianto fotovoltaico galleggiante con una potenza di picco pari a 5,1 MW. Inoltre, SMAT ha attivato un nuovo canale di assistenza che utilizza l'Intelligenza Artificiale. "Claudia" - l'avatar SMAT - è a disposizione degli utenti per supportarli nella navigazione all'interno del sito SMAT ed è in grado di rispondere a molteplici domande, rendendo più efficiente ed efficace la comunicazione con gli utenti.

Acquedotto Valtigione S.p.A. L'unico Comune con gestione del SII ancora in economia rimane Castello di Annone (con 1.875 abitanti).

Infine, nell'ATO 6 - Alessandrino i gestori affidatari sono i seguenti: le due società *in house* AMAG Reti Idriche S.p.A. e Comuni Riuniti Belforte Monferrato S.r.l. e la società mista Gestione Acqua S.p.A. Per tutti i gestori affidatari la scadenza dell'affidamento è stato prolungato al 2034 con la Deliberazione di EGATO 6 n. 37 del 20/12/2018. La gestione del servizio di depurazione di 17 comuni resta affidata al gestore Valle Orba Depurazione Srl, di fatto mai riconosciuto dall'ATO 6. Due Comuni gestiscono il SII in economia essendosi avvalsi della facoltà prevista dall'*ex art.* 148, comma 5, del d.lgs. 152/2006.

## *2. Acqua, bene pubblico: le posizioni del Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua e il Comitato Acqua Bene Comune Torino*

### *2.1. La "resistenza" alla privatizzazione del servizio idrico*

A seguito dell'analisi in merito all'organizzazione e alla gestione del servizio idrico nella Regione Piemonte si intende porre l'attenzione sulle vicende che hanno interessato l'ATO 3 - Torinese per quanto riguarda le istanze di trasformazione di SMAT S.P.A. in Azienda di diritto pubblico, sollevate dal Comitato Acqua Bene Comune Torino<sup>520</sup>.

Il Comitato Acqua Bene Comune Torino (Comitato Acqua Pubblica Torino fino al 2017) è composto da cittadini e associazioni impegnate per l'affermazione dell'acqua bene comune, essenziale per la vita e non mercificabile. Esso appartiene al Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua<sup>521</sup> al quale aderiscono oltre 80 reti

---

<sup>520</sup> Cfr. il sito <https://www.acquabenecomunetorino.org/>.

<sup>521</sup> Il Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua nasce nel 2006 e riunisce comitati territoriali, organizzazioni sociali, sindacati, associazioni e singoli cittadini che lottano per l'acqua bene comune, per la sua gestione pubblica e partecipativa in una visione olistica.

nazionali e più di 1.000 realtà territoriali e centinaia di enti locali. Fin dalla sua nascita, il Comitato ha coordinato e partecipato a un imponente numero di campagne rivolte alla difesa dell'acqua come bene primario, difendendo la gestione pubblica del relativo servizio.

Si segnalano, in particolare, le seguenti iniziative:

- nel 2007 ha raccolto in tutta Italia oltre 400.000 firme sulla proposta di legge di iniziativa popolare per la ripubblicizzazione dei servizi idrici;
- nel 2009 ha raccolto le firme di circa 12.000 cittadini torinesi per una delibera di iniziativa popolare volta a modificare lo Statuto della città di Torino. La campagna è terminata l'8 febbraio 2010 con l'inserimento nello Statuto della Città dell'articolo 80 (Servizio idrico integrato) che afferma il principio dell'acqua bene comune la cui proprietà e gestione deve essere pubblica e senza scopo di lucro. Si afferma, in sostanza, che l'acqua non è una merce;
- un'analogia delibera a quella appena menzionata è stata presentata all'allora Provincia di Torino. La campagna è terminata il 1° giugno 2010 con la ratifica della modifica dello Statuto della Provincia;
- nel luglio 2010, a seguito dell'accelerazione del processo di privatizzazione della gestione con l'approvazione del Decreto Ronchi, una vasta coalizione sociale ha presentato tre referendum abrogativi di tutte le norme che hanno privatizzato l'acqua in Italia, sostenuti da 1.402.035 firme raccolte in meno di tre mesi.

L'allora Comitato Acqua Pubblica Torino (ora Comitato Acqua Bene Comune Torino), così come il Forum, ha assunto un ruolo dominante e fondamentale soprattutto nell'ambito del referendum del 2011.

Tale Comitato è stato, infatti, tra i membri fondatori del Coordinamento Torinese dei Referendum per l'acqua pubblica, proposto dal Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua. I Coordinamenti torinesi e piemontesi si sono costituiti il 24 marzo 2010. Per la funzionalità politica e organizzativa del Coordinamento si è convenuto di adottare gli stessi criteri scelti a livello nazionale. In particolare, rientravano tra i Promotori tutte le associazioni, movimenti, gruppi, singoli cittadini che si impegnavano a promuovere e sostenere con un proprio apporto l'iniziativa

referendaria; mentre tra i Sostenitori rientravano i partiti politici e quelle realtà che non si collocavano tra i Promotori.

Si segnala che dal 19 gennaio 2011 il Coordinamento ha assunto il nuovo nome di “Comitato Referendario 2 Sì per l’Acqua Bene Comune” in conformità con la denominazione data al coordinamento referendario a livello nazionale. La campagna referendaria ha attivato una miriade di persone, iniziative, risorse che hanno portato alla grande vittoria del 12 e 13 giugno 2011. Particolare significato ha avuto la forma di finanziamento prescelta, ossia il Prestito con restituzione: a chi offriva più di 50 euro il Comitato garantiva la restituzione in caso di vittoria.

A seguito della inattuazione della volontà popolare scaturente dalla consultazione referendaria da parte delle istituzioni politiche, il Comitato ha presentato nel 2012 una delibera di iniziativa popolare per applicare il referendum e per trasformare SMAT in Azienda Speciale consortile di diritto pubblico. Ad oggi, tuttavia, il gestore unico dell’ATO 3 - Torinese non ha mutato la sua forma giuridica, continuando ad operare come società di capitali *in house*.

### *3. Lo scontro tra ATO 3 “Torinese” e i Comuni “ribelli” per la gestione autonoma dell’acqua*

#### *3.1. La situazione in Val di Susa e la vicenda del Comune di Bruzolo*

Tra i Comuni c.d. “ribelli” che hanno tentato di “resistere” dall’essere inglobati nel gestore unico SMAT S.P.A. dell’ATO 3 - Torinese figura il Comune di Bruzolo, in Val di Susa<sup>522</sup>.

L’acquedotto di Bruzolo è stato costruito negli anni 1957-1958 e sfrutta una sorgente situata a 1500 metri di altitudine. L’acqua che arriva nelle abitazioni è poco lavorata e poco calcarea: questa caratteristica ne garantisce l’uso per fini potabili. Con l’entrata in vigore della legge Galli nel 1994, la prima problematica

---

<sup>522</sup> Cfr. E. Bevilacqua, *Acqua chiara*, Graffio Editore, Borgone di Susa (TO), 2023.

sollevata da alcuni Comuni, tra cui Bruzolo, è stata quella della delimitazione dell'ATO 3 – Torinese, che la Regione fece coincidere con la Provincia di Torino. Per i Comuni “ribelli” questo Ambito era troppo grande e non teneva conto delle differenze tra piccoli Comuni montani poco popolosi ma ricchi d'acqua, e la città di Torino e i territori limitrofi, al contrario molto popolosi ma poveri d'acqua. Nel 2000, siccome alcuni Comuni, tra cui Bruzolo, continuavano a non aderire all'ATO come stabilito, il Presidente della Regione nominò un commissario *ad acta* con il compito di approvare la convenzione con l'Ambito e di sottoscriverla in vece dei sindaci. In tale quadro, 29 Comuni, tra cui otto valsusini, presentarono il primo ricorso al TAR il 27 aprile del 2000. Dopo l'avversa sentenza del TAR Piemonte, sede di Torino, n. 651 del 24 marzo 2001, alcuni Comuni decisero di ricorrere al Consiglio di Stato. Dei 24 iniziali, però, ne rimasero soltanto nove, soprattutto a causa del costo del ricorso. Bruzolo, anche in quell'occasione, resistette continuando a non voler entrare in SMAT. Il 16 gennaio 2003 l'Autorità d'Ambito Torinese chiese ai Comuni che persistevano nel loro servizio in economia di deliberare il progetto di riunificazione ma il sindaco di Bruzolo permase nella sua decisione di continuare la gestione in forma autonoma.

Nel periodo 2009/2010, con l'introduzione del Decreto Ronchi, i Comuni “ribelli” si trovarono ad affrontare la gestione della crisi idrica sempre più dirompente. La situazione legata alla carenza della risorsa idrica è peggiorata negli anni seguenti sino ad arrivare ai tempi recenti, e ciò ha fatto sì che molti dei Comuni montani che gestivano il servizio idrico in economia, a causa del prosciugamento delle loro fonti d'acqua soprattutto durante i mesi estivi, prendessero la decisione di aderire a SMAT. Per tale ragione proprio la vicenda di Bruzolo si è conclusa in questo senso: il 9 maggio 2023 il Comune ha votato l'adesione a SMAT.

### *3.2. Burolo, Palazzo e Strambinello: la vittoria dei tre Comuni del Canavese dinnanzi al Consiglio di Stato*

È interessante soffermarsi sulle vicende dei c.d. Comuni “ribelli” inseriti nell’ATO 3 - Torinese, che hanno condotto un tortuoso contenzioso per continuare a gestire in forma autonoma il servizio idrico integrato, non confluendo nel gestore unico.

Si segnala in proposito la sentenza del Consiglio di Stato n. 6064 del 6 giugno 2023, che ha accolto il ricorso nella parte attinente le richieste di prosieguo della gestione del servizio idrico in forma autonoma. Nel dettaglio, i Comuni di Burolo, di Palazzo Canavese, di Traves e di Strambinello avevano presentato distinte istanze all’Autorità d’Ambito Torinese ATO 3, competente per la gestione del servizio idrico integrato, per poter fruire dell’applicazione del regime di salvaguardia di cui all’art. 147, comma *2-bis*, lett. b), del d.lgs. n. 152 del 2006, con conseguente esenzione dalla gestione accentrata del servizio idrico integrato e possibilità di sua gestione autonoma.

La suddetta Autorità aveva però respinto le domande richiamando la precedente delibera n. 601 del 29 aprile 2016 della Conferenza d’Ambito che aveva ritenuto la disposizione invocata applicabile solo in caso di ATO coincidente con l’intero territorio regionale, presupposto in specie non sussistente.

Di conseguenza i Comuni hanno presentato ricorso in primo grado avverso il provvedimento di diniego. Il Tribunale amministrativo adito, nella resistenza della Regione Piemonte, dell’Autorità d’Ambito e della SMAT s.p.a., ha respinto il ricorso.

A quel punto, i Comuni ricorrenti hanno proposto appello al Consiglio di Stato avverso la sentenza deducendo l’erroneità della stessa nella parte in cui ha aderito all’interpretazione dell’art. 147, comma *2-bis*, secondo periodo, lettera b), del d.lgs. n. 152 del 2006 proposta dalle amministrazioni resistenti.

Il Consiglio di Stato, in prima battuta, ha dichiarato l’improcedibilità dell’appello in relazione alla posizione del Comune di Traves, che ha espressamente dichiarato la sopravvenuta carenza d’interesse, stante la propria intervenuta adesione alla gestione del servizio a mezzo della SMAT.

Come specificato poc'anzi, i Comuni ricorrenti hanno lamentato l'errore in cui sarebbe incorso il giudice di primo grado nel dare un'interpretazione dell'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006 tale per cui il regime derogatorio previsto dalle lett. a) e b) troverebbe applicazione solo in caso di ATO di dimensione regionale.

Il Consiglio di Stato ha affermato che «l'art. 147, comma 2-*bis*, lett. b), d.lgs. n. 152 del 2006 prevede una deroga alla gestione del ciclo idrico integrato volta a preservare il patrimonio idrico pubblico in modo da evitare che la gestione unitaria del SII possa pregiudicare gestioni di servizio virtuose esistenti in aree vincolate; l'interpretazione letterale e sistematica della norma consente di concludere dunque che le gestioni in deroga esistenti debbano essere mantenute, a prescindere dalla dimensione dell'ATO di riferimento»<sup>523</sup>. Inoltre, la lett. a) della medesima disposizione, riferita alle gestioni in forma autonoma nei comuni montani «già istituite» ai sensi dell'abrogato art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, trova senz'altro applicazione per l'ATO torinese; per tali ragioni, non si vede perché analoga applicazione non dovrebbe avere la fattispecie di cui alla lett. b). Infatti, in un ambito in cui si predilige in via generale la gestione unitaria e aggregata del servizio, anzitutto per ragioni concorrenziali, la deroga già consentita dal citato art. 148, comma 5, prescindeva dalla dimensione dell'ATO, essendo fondata del resto su una *ratio* che era legata alla tutela dell'ambiente in sé, più che alla logica dei servizi pubblici e della concorrenza.

In tale contesto, a seguire l'interpretazione per cui l'attuale art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006 faccia salve le deroghe di cui alla detta disposizione solo in caso di ATO di dimensione regionale equivarrebbe a dire che, a tenore della medesima disposizione, fattispecie in precedenza esentate benché collocate in ambito sub-regionale non lo sarebbero più solo perché l'ATO sia eventualmente divenuto di dimensione regionale.

Il Consiglio di Stato ha ribadito la sua posizione affermando che «non si vede perché la deroga (in specie della lett. b) della disposizione) debba ritenersi consentita rispetto a un ATO di formale dimensione regionale, ma in cui l'affidamento (e gestione) del servizio abbia estensione sub-regionale (considerata

---

<sup>523</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 6064 del 6 giugno 2023, §§ 3-3.1.1.

appunto la possibilità in tal senso prevista dallo stesso art. 147, comma 2-bis), e non anche per fattispecie (del tutto analoghe) che si differenzino per il sol fatto che la dimensione sub-regionale nasce già dall'originaria divisione degli ATO anziché dalla (legittima e ammessa *ex lege*) conformazione e strutturazione del servizio»<sup>524</sup>. D'altra parte, l'art. 147, comma 2-bis, trova il suo fondamento nella "tutela dell'ambiente", sicché in tale prospettiva va letta e valorizzata: non vale richiamare, in senso opposto, i principi di unità nella gestione e conformazione del servizio, atteso che ben altra è la *ratio* della disposizione posta in rilievo.

Alla luce di ciò, il Consiglio di Stato conclude ritenendo che non vi siano ragioni per cui il regime di salvaguardia di cui alla lett. b) dell'art. 147, comma 2-bis del Codice dell'Ambiente debba o no trovare applicazione a seconda delle dimensioni dell'ATO, nei termini invocati dalle amministrazioni. Viene così accolto il ricorso presentato dai tre Comuni del Canavese, consentendo loro la gestione del servizio idrico in autonomia.

### *3.3. I Comuni piemontesi che difendono l'autonomia di gestione del servizio: Salza di Pinerolo, Perrero, Prali, Roure, Fenestrelle, Varisella e Vallo Torinese*

Un'altra recentissima pronuncia del giudice amministrativo riguarda l'accoglimento del ricorso presentato da una serie di Comuni, al fine di poter continuare a fruire della gestione in forma autonoma del servizio idrico. In proposito, si tratta della sentenza del TAR Piemonte n. 935 del 6 giugno 2024.

Andando nel merito della vicenda, il 27 luglio 2023 i Comuni di Fenestrelle, Perrero, Prali, Roure, Salza di Pinerolo, Vallo Torinese e Varisella avevano ricevuto l'atto con cui l'Autorità d'Ambito, rilevato lo spirare del termine delle rispettive gestioni autonome del servizio idrico, come ribadito nelle sottoscritte convenzioni, ha richiesto agli enti locali di porre in essere tutti gli incombeni necessari ad acquisire la qualità di socio della S.M.A.T. S.p.a. nonché ad assicurare

---

<sup>524</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 6064 del 6 giugno 2023, §§ 3.1.2-3.1.2.1.



l'avvio della gestione del servizio da parte di quest'ultima a partire dal 1° gennaio 2024, richiamando a fondamento del relativo automatico subentro il disposto di cui all'art. 172, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006<sup>525</sup>.

I comuni interessati, lamentando l'assenza di preventive interlocuzioni e ritenendo il comportamento dell'Autorità d'Ambito contrario al principio di leale collaborazione tra enti pubblici, sono insorti avverso il provvedimento, chiedendone l'annullamento previa sospensione cautelare.

La censura «si articola[va] in sintesi sulla violazione dell'art. 147, comma 2-*bis*, d.lgs. n. 152/2006, la cui *ratio* deve rinvenirsi, alla luce della più recenti statuizioni del Consiglio di Stato e della giurisprudenza costituzionale nella tutela dell'ambiente, non recessiva rispetto alle esigenze concorrenziali sottese all'unicità della gestione del servizio idrico integrato di cui all'art. 172, comma 2, d.lgs. n. 152/2006»<sup>526</sup>.

All'esito della camera di consiglio del 23 novembre 2023 l'adito Tribunale ha respinto l'istanza di sospensione cautelare con ordinanza n. 448/2023, non ritenendo sussistenti né il presupposto *fumus boni iuris* nè il paventato *periculum in mora*. Con ordinanza n. 222/2024 la IV Sezione del Consiglio di Stato ha accolto l'appello cautelare proposto dai Comuni, rilevando «che, ad un primo sommario esame proprio della fase cautelare, non appare implausibile – e comunque richiede l'approfondimento proprio della fase di merito – la tesi dei Comuni ricorrenti circa la applicabilità al caso di specie della normativa sopravvenuta rappresentata dall'art. 147, comma 2-*bis*, secondo paragrafo, lett. a) d.lgs. n. 152/2006».

La controversia è ritornata quindi dinnanzi al TAR Piemonte per essere trattata nel merito. Il giudice amministrativo ha sostenuto che «deve ritenersi applicabile alle gestioni comunali di cui è causa il disposto di cui all'art. 147, comma 2-*bis*, secondo paragrafo, lett. a) del d. lgs. n. 152/2006: le stesse, infatti, risultavano già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148, traendo il proprio titolo giuridico legittimante dal consenso espresso dall'autorità d'Ambito con le delibere n. 353/2009 (per i Comuni di Fenestrelle, Perrero, Roure e Salza di Pinerolo), n. 423/2011 (per il Comune di Prali) e n. 468/2012 (per i Comuni di Vallo Torinese e

---

<sup>525</sup> Cfr. TAR Piemonte, Sez. II, sentenza n. 935 del 6 giugno 2024, § 7.

<sup>526</sup> *Ivi*, § 8.

Varisella), cui accedono le convenzioni stipulate da ciascun Ente Locale con il gestore del servizio idrico integrato»<sup>527</sup>.

La lettera a) dell'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152/2006 «dispone la salvaguardia delle “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”, in ragione della “peculiarità idrica delle zone comprese nei territori delle comunità montane” (Corte Cost., 12 marzo 2015, n. 32), senza che sia necessario accertare particolari requisiti (come avviene, invece, nella fattispecie disciplinata dalla lettera “b”), purché tali gestioni siano state “istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148”, richiedendo, dunque, esclusivamente il consenso dell'Autorità d'Ambito competente (Cons. Stato, IV, 2.2.2024 n. 1113). Infatti il richiamato art. 148 statuisce che i suddetti comuni montani aderiscano facoltativamente alla gestione unica, fermo restando il consenso dell'Autorità d'Ambito competente»<sup>528</sup>.

Tuttavia, il TAR ha ritenuto che tale approdo ermeneutico non consente l'accoglimento del mezzo di gravame nel senso prospettato dai Comuni ricorrenti, difettando nell'invocata disposizione normativa un'automatica e permanente estensione del regime di salvaguardia previsto.

Nonostante la finalità di tutela ambientale sottesa alla disciplina del servizio idrico nei piccoli comuni montani, il dato positivo non supporta le conclusioni dei ricorrenti: l'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. 152/2006, infatti, si limita a salvaguardare le gestioni esistenti e munite di titolo giuridico, il quale, pertanto, conserva la propria attitudine a regolare la fattispecie. Invero, «la fattispecie prevista dall'art. 147, comma 2-*bis* del d.lgs. n.152/2006 consente solo in casi eccezionali a singoli Comuni la gestione in forma autonoma del servizio idrico integrato, ponendosi quale norma derogatoria ed eccezionale, che deve essere interpretata in modo rigoroso e restrittivo, atteso che una più ampia interpretazione comporterebbe l'effetto di vanificare il principio dell'unicità di gestione per ambiti

---

<sup>527</sup> *Ivi*, § 12.2.

<sup>528</sup> *Ibidem*.

territoriali ottimali, riducendone fortemente la portata applicativa (Cons. Stato, V, 26.8.2020 n. 5237)»<sup>529</sup>.

Quanto alle successive direttrici contestative contenute nel primo mezzo di gravame, si palesa la violazione dell'art. 147, comma 2-ter, del d.lgs. n. 152/2006 e, in particolare, del termine del 30 settembre 2022 *ivi* previsto per l'adozione degli atti preordinati alla presa in carico delle gestioni non salvaguardate: a tale data infatti le gestioni in oggetto risultavano comunque pienamente valide e legittimate, non ricadendo per tale ragione nello spettro applicativo della suddetta norma; parimenti infondata risulta l'argomentazione in merito all'efficacia affidante del comportamento dell'Autorità intimata, la quale, nulla disponendo in merito all'attuazione del sopravvenuto comma 2-bis dell'art. 147 del d.lgs. 152/2006, avrebbe ingenerato nei Comuni attori la fondata convinzione che la propria originaria istanza risultasse tuttora valida.

Il secondo mezzo di gravame dedotto, incentrato sull'erroneo computo del termine di scadenza delle gestioni salvaguardate, è stato considerato fondato.

Le gestioni dei Comuni ricorrenti, risultano assentite per una durata temporale pari a quella dell'affidamento del servizio integrato al gestore S.M.A.T. S.P.A., destinato originariamente a concludersi il 31.12.2023; tale scadenza, tuttavia, è stata posticipata al 31.12.2033 con la deliberazione dell'Autorità n. 598 del 29 aprile 2016.

Le deliberazioni dell'Autorità 21 novembre 2008 n. 332 e 11 ottobre 2012 n. 467, esplicative dei criteri adottati per la manifestazione dell'assenso allo svolgimento delle autonome gestioni idriche comunali, sono chiare nel collegare funzionalmente la scadenza delle gestioni salvaguardate alla durata dell'affidamento del servizio al gestore d'ambito e alla realizzazione del corrispondente piano di investimenti da effettuarsi nel territorio: il termine finale – seppure espressamente indicato con la trascrizione della data originariamente fissata – deve ritenersi in realtà dipendente dall'effettiva scadenza dell'affidamento e, perciò, destinato a recepirne automaticamente le eventuali proroghe.

Inoltre, la richiamata deliberazione dell'Autorità n. 598 del 29 aprile 2016 – successiva alle manifestazioni di consenso da parte della stessa Amministrazione

---

<sup>529</sup> *Ibidem*.

allo svolgimento del servizio a cura dei Comuni – non fornisce elementi da cui possa desumersi la programmata estensione dello svolgimento del servizio idrico integrato da parte della società S.M.A.T. S.p.a. al territorio degli Enti Locali ricorrenti a partire dalla originaria data di scadenza delle gestioni autonome (quindi dall'1.1.2024).

Di conseguenza, il termine di validità del consenso alla gestione salvaguardata – da intendersi quale titolo giuridico che ne fonda la legittimità – deve beneficiare della proroga decennale del termine di affidamento, con simmetrico effetto anche sulle convenzioni stipulate dai singoli Enti Locali con la Società di gestione del servizio integrato<sup>530</sup>.

Le convenzioni di coordinamento, stipulate da ciascun Comune con la Società di gestione del servizio idrico integrato, «devono essere lette alla stregua dei medesimi criteri ermeneutici sopra individuati, con necessario allineamento della durata della gestione autonoma con quella dell'effettivo affidamento del servizio alla predetta società di gestione; in ogni caso, anche a voler sostenere la scadenza delle convenzioni in oggetto, deve rammentarsi che queste ultime non costituiscono elemento determinante la legittimità della gestione salvaguardata, poiché tale elemento deve essere rinvenuto nel solo consenso dell'Autorità d'Ambito (Cons. Stato, IV, 2.2.2024 n. 1113)»<sup>531</sup>.

In ossequio a tali considerazioni, il TAR Piemonte ha quindi accolto il ricorso presentato dai Comuni ricorrenti annullando l'atto impugnato.

---

<sup>530</sup> *Ivi*, § 12.3.

<sup>531</sup> *Ibidem*.

## *4. Le forme gestionali in capo a soggetti diversi dagli enti locali e le recenti novità normative*

### *4.1. Il modello comunitario*

Negli ultimi anni, a livello nazionale ma anche sovranazionale, si è sviluppata la ricerca di strumenti di gestione alternativi alle classiche forme previste dal legislatore, ponendo l'attenzione sui c.d. modelli comunitari, usati perlopiù nelle aree rurali. Si tratta di strutture associative, note da tempo, a cui partecipano tutti gli utenti di determinate risorse idriche. Il processo decisionale è collettivo ed equilibrato e le scelte organizzative direttamente rimesse agli associati. Il loro fascino recente è dipeso da due evenienze: sono tipologie istituzionali che appartengono, con inevitabili differenze a tradizioni culturali diffuse in tutti i continenti e che hanno ricevuto un riconoscimento scientifico solido grazie agli studi di Elinor Ostrom.

Esse, tuttavia, possono presentare anche diversi profili di criticità.

Il primo è di carattere empirico: sono strutture associative nate per la gestione e distribuzione delle acque nelle aree rurali. Di conseguenza, la possibilità che possano essere adottate per la fornitura dei servizi idrici urbani è tutta da dimostrare: città e aree rurali presentano significative differenze strutturali, che rendono le modalità di organizzazione nell'una e nelle altre assolutamente eterogenee. Infatti, affinché i modelli di gestione comunitari siano efficienti, sono necessarie specifiche condizioni (un'area geografica piccola e ben definita, un piccolo numero di utenti/associati, una sostanziale omogeneità di interessi) che difficilmente si registrano nelle città, caratterizzate da un'utenza sterminata, da usi – e, quindi, interessi – confliggenti e da un'estensione notevole.

Il secondo profilo è di carattere teorico: l'attribuzione a una collettività della fornitura dei servizi idrici non è garanzia di imparzialità. L'interesse collettivo, infatti, non è analogo a quello pubblico o generale, poiché è esponenziale dei bisogni dei suoi membri e non di tutti i consociati. Perciò, i modelli comunitari si possono rivelare un caso di gestione particolare e, talvolta, escludente ed esclusivo delle acque.

Nell'esperienza giuridica italiana il modello comunitario è rinvenibile nella forma del consorzio. Con riferimento alla Regione Piemonte si segnala il Consorzio VIETTI - SAN GRATO - AIROLA - COASSOLO SAN PIETRO, un consorzio rurale situato nel Comune di Coassolo Torinese che fornisce il servizio di acquedotto, garantendo una buona qualità dell'acqua e costituendo quindi una deroga al gestore unico nell'ambito dell'ATO 3 "Torinese".

Si reputa interessante delineare i rapporti tra ATO 3 "Torinese" e il Consorzio, tenendo in considerazione le novità introdotte dal Testo Unico dei servizi pubblici locali.

A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 201/2022, il vigente quadro normativo in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato implica che non sia più necessario da parte dell'ATO il riconoscimento della prosecuzione della gestione del servizio idrico integrato in capo a soggetti diversi dagli enti locali proprietari di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali. Ciò anche in ragione della intervenuta abrogazione espressa, ad opera dell'art. 37, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 201/2022, dell'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000.

A tal proposito, occorre infatti sottolineare che l'ATO 3 "Torinese", sulla base della sua ricognizione da ultimo compiuta, ha ritenuto che i soggetti ai quali era stato nel tempo riconosciuto il proseguimento della gestione presentino, pur nella eterogeneità delle singole fattispecie, alcuni tratti comuni, sintetizzabili nel fatto che la gestione presenta caratteri significativamente diversi da quelli propri dei servizi a rilevanza economica, essendo rimessa a microcomunità locali ovvero a strutture organizzate su base collettiva e principalmente miranti al reciproco e mutuo soddisfacimento dei bisogni propri dei soggetti che le compongono. Inoltre, ha sostenuto che le gestioni interessate dal riconoscimento, sulla base del quadro normativo previgente, appaiono presentare caratteristiche tali da poterne escludere la rilevanza economica, posto che esse (in ragione delle concrete modalità di svolgimento del servizio, della natura dei soggetti che lo espletano e delle relative peculiarità economico-organizzative) risultano talora caratterizzate da sostanziale autonomia rispetto all'intervento pubblico e suscettibili di essere erogate senza un "corrispettivo di mercato" (ossia senza un prezzo determinabile sulla base dell'incontro fra domanda e offerta di mercato), talaltra configurabili come

fattispecie nelle quali si riscontra una materiale “assenza di mercato”, vale dire l’insussistenza di un contesto (competitivo) nel quale uno o più operatori si contendono la gestione del servizio e, in questi ultimi casi, diventa allora possibile riscontrare, correlata alla predetta “assenza di mercato”, la non ricorrenza della rilevanza economica. Di conseguenza, le gestioni come quella del Consorzio di Coassolo Torinese sono da considerarsi non sussumibili entro la richiamata definizione di cui all’art. 2, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 201/2022, trovando invece più appropriata disciplina nelle forme applicative del principio di sussidiarietà orizzontale. Si ricordi che il principio di sussidiarietà orizzontale costituisce uno dei canoni generali di organizzazione dei servizi pubblici locali, ai sensi di quanto esplicitamente disposto dall’art. 1 del Testo Unico dei servizi pubblici locali.

Si consideri anche l’art. 10 del medesimo d.lgs. n. 201/2022, ai sensi del quale «ai fini del soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali, gli enti locali favoriscono, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e delle imprese, anche con apposite agevolazioni e semplificazioni».

Fatte queste considerazioni, in conclusione, l’ATO 3 “Torinese” ha ritenuto che le gestioni da parte dei soggetti diversi dagli enti locali proprietari di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali per la gestione del servizio idrico siano forme organizzative non configurabili come “servizi a rilevanza economica”. Inoltre, ha stabilito che le suddette gestioni devono considerarsi come forme di sussidiarietà orizzontale e che pertanto, a partire dal 1° gennaio 2024, esse risulteranno soggette unicamente alle disposizioni normative di tempo in tempo vigenti e a un generale principio di auto-organizzazione, restando invece sottratte alla competenza regolatoria dell’ATO 3 “Torinese”. Di conseguenza, si deve procedere alla revoca, *ex art. 21-quinquies* l. n. 241/1990, dal 1° gennaio 2024, della deliberazione recante determinazioni in merito alla prosecuzione delle gestioni da parte dei soggetti diversi dagli enti locali proprietari di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali per la gestione del servizio idrico<sup>532</sup>. Ciò consente, quindi, anche al Consorzio di

---

<sup>532</sup> Sul punto si veda la Deliberazione della Conferenza dell’Autorità d’Ambito n. 3 Torinese Verbale n. 18 – Data della seduta 23/11/2023, consultabile al sito <http://www.ato3torinese.it/>.

Coassolo Torinese di proseguire la gestione del servizio di acquedotto in forma autonoma.





## Conclusioni

Alla luce dell'intera analisi effettuata sulla risorsa idrica e sulla relativa gestione si può constatare che le ragioni principali della specialità dell'acqua, sul piano giuridico, risiedono nella sua matrice igienico-sanitaria e nel suo legame con l'ambiente. La matrice sanitaria è il motivo stesso per cui i servizi idrici sono stati assorbiti tra le funzioni delle pubbliche amministrazioni per far fronte alle epidemie che nel corso dell'Ottocento si sono sviluppate in Europa. Ciò ha significato passare da modelli di fruizione collettiva e non governata (le fontane pubbliche) a modelli di fruizione individuale, obbligatoria per gli utenti e assicurata dai Comuni, peraltro in anticipo rispetto al processo di municipalizzazione che avrebbe interessato anche tutti gli altri servizi pubblici: per le amministrazioni, assumere il compito di distribuire l'acqua significava assicurarsi di garantirne la qualità per il consumo umano, evitando che la stessa si trasformasse in una minaccia per la salute umana, mentre distribuirla a domicilio significava assicurarsi che tutti ne potessero fruire. Questa origine ha una ricaduta pratica di non poco conto: rispetto agli altri servizi pubblici a rete, l'acqua è passibile di soddisfare i bisogni individuali in via diretta, a mezzo del suo consumo immediato, e non soltanto in via mediata, attraverso il suo utilizzo. Questo aspetto ha precise conseguenze sulla regolazione e sulla classificazione giuridica, tanto che la risorsa idrica è stata definita dalla Corte costituzionale «bene primario della vita dell'uomo». Di qui, l'ordinamento riconosce al servizio idrico un rilievo diverso e maggiore rispetto agli altri servizi pubblici.

L'altro elemento di specialità, come si è anticipato, deriva dall'impatto dei servizi idrici sull'ambiente. Tale consapevolezza ha determinato il collegamento della pianificazione della tutela della risorsa idrica nel suo complesso (piano di bacino) con la pianificazione del servizio idrico (piano d'ambito) e l'incorporazione delle esigenze ambientali nel sistema di regolazione del servizio idrico (basti pensare all'inclusione del principio alla copertura integrale dei costi di investimento nella determinazione delle tariffe).

Le ragioni per cui queste due dimensioni sono così significative è che non solo sono profondamente intrecciate, ma talvolta entrano in conflitto, come si coglie in

maniera paradigmatica nelle dinamiche relative alla fruizione del servizio (e ai costi per l'utenza): le esigenze igienico-sanitarie, tendenzialmente, spingono ad alimentare i consumi (e, quindi, a calmierare i costi), mentre la tutela dell'ambiente muove nella direzione opposta (a utilizzare i costi come strumento per ridurre i consumi).

Dal lavoro presentato emerge come l'attuale tendenza del legislatore sia quella di divaricare la disciplina (pubblica) del bene acqua dalla disciplina (privata) della gestione del servizio. Al fine di colmare tale divario, compito del legislatore in questo momento dovrebbe essere dunque quello di adottare una disciplina coerente con il risultato referendario del 2011, con i principi e le regole costituzionali che disciplinano i rapporti economico sociali, con la ricostruita condizione di appartenenza collettiva della risorsa idrica. È auspicabile una nuova disciplina che sia assolutamente rispettosa del principio di autonomia degli enti locali (art. 5 Cost.), i quali in questi anni sono stati privati della possibilità di gestione dei servizi pubblici locali. La rivalutazione del ruolo degli enti locali, infatti, abbraccia soprattutto la loro capacità amministrativa e, in particolare, la loro vocazione a rendere servizi adeguati ai cittadini. Il senso più profondo dell'autonomia locale consiste nel potere di decidere, in un costante confronto con la comunità amministrata, quali sono i servizi che debbono essere resi ai cittadini e quali forme di gestione siano meglio rispondenti ai bisogni della comunità amministrata e agli obiettivi che si è deciso di perseguire in sede politica. Basti leggere l'art. 112 del d.lgs. n. 267 del 2000 (oggi abrogato dal d.lgs. 201/2022), che chiarisce cosa debba intendersi per servizio pubblico locale, per rendersi conto di quanto essenziali siano tali attività per definire lo stesso rapporto tra l'autorità pubblica locale e i cittadini: secondo quanto afferma lo stesso legislatore i servizi pubblici locali sono quelle attività che rientrano tra i fini stessi dell'ente e che sono «rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali». Curare gli interessi dei cittadini, dunque, significa innanzitutto stabilire quali siano i bisogni di interesse collettivo che devono essere garantiti per realizzare lo sviluppo sociale, economico e civile, ed avere anche la possibilità di soddisfare direttamente questi bisogni, alle condizioni stabilite dall'ente pubblico, che spesso non coincidono affatto con quelle che sarebbero prodotte da un'impresa privata che

agisce sul mercato (libero o regolato). Il richiamo al principio autonomistico rappresenta probabilmente l'unico modo possibile affinché, attraverso forme di gestione che coinvolgano i cittadini utenti del bacino idrografico (ossia della comunità di abitanti legata da rapporti di appartenenza con la risorsa idrica dei cui servizi beneficiano), le scelte in materia possano essere effettivamente il frutto di un processo democratico che coinvolga i cittadini cui la risorsa appartiene e che sono poi gli stessi destinatari del servizio idrico, oggi reso in ambiti territoriali, che sono stati per lo più tracciati in coerenza proprio con i bacini idrografici.



## **Ringraziamenti**

Con questo lavoro giungo al termine del mio percorso universitario, ricco di tante soddisfazioni personali legate sia alle conoscenze e nozioni che mi sono state impartite sia alle relazioni interpersonali che ho costruito negli anni. Il Corso di laurea che ho intrapreso mi ha consentito di comprendere maggiormente le dinamiche giuridiche, politiche e sociali del contesto attuale italiano, approfondendo anche le continue influenze derivanti dagli ordinamenti europeo e internazionale.

Se ho una considerazione positiva di questo mio cammino nel mondo del diritto è merito soprattutto delle persone che mi sono state accanto sia dal punto di vista strettamente universitario che dal punto di vista umano.

In particolare, ringrazio il mio Relatore, il Prof. Sergio Foà, il quale ha mostrato continuamente una enorme disponibilità nei miei confronti e si è distinto per eccellente professionalità e spirito empatico.

Ringrazio tutti i professori che mi hanno formata in questo mio percorso universitario.

Rivolgo i miei più sinceri ringraziamenti anche alla Dott.ssa Mariangela Rosolen, che mi ha fornito numerose informazioni e dati in merito ad alcuni aspetti affrontati nella mia Tesi, con particolare riguardo alla tematica dei Comuni “ribelli” dell’ATO 3 – Torinese. La Dott.ssa Rosolen è una persona di grande cultura e gentilezza.

Passando ora alla mia famiglia, non ringrazierò mai abbastanza mia mamma Roberta, mio papà Mario e mio fratello Christian, nei quali ho trovato un sicuro e costante supporto in questo mio percorso durato cinque anni. La loro presenza mi ha aiutata ad affrontare qualunque prova a cui sono stata sottoposta ricordandomi sempre i valori della correttezza e del sacrificio per raggiungere i miei obiettivi.

Un dolce ringraziamento va ai miei nonni e a mio zio Diego, che mi hanno continuamente incoraggiata nei mie studi, riservandomi molte parole di affetto.

Rivolgo un ringraziamento speciale ai miei amici, che sono stati per me fondamentali e hanno arricchito la mia vita di grandi gioie. In particolare, ringrazio Federica, che ha condiviso con me questi anni universitari e che mi è

continuamente accanto come una sorella, presente in tutti i momenti importanti, positivi e negativi. Ringrazio i miei amici di sempre, Sara, Isa, Marco e Matteo, per il loro costante sostegno e incoraggiamento.

Ringrazio Nicolò, amico sempre presente con il quale mi sono spesso confrontata durante il nostro percorso universitario.

Ringrazio anche gli altri miei amici che non ho nominato e che ho avuto modo di conoscere in questi cinque anni.







## Bibliografia

R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2019.

S. Albanese, *Il sistema delle agenzie di protezione dell'ambiente in Italia e all'estero: modelli a confronto*, Arianna, Geraci Siculo (PA), 2009.

G. Alpa, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: nuovo diritto o espediente tecnico?*, in *Responsabilità civile e previdenza*, n. 1, 1998.

G. Arena, C. Iaione, *L'Italia dei beni comuni*, Carocci, Roma, 2012.

G. Assirati (a cura di), *La nuova direttiva (UE) 2020/2184 sulla qualità delle acque destinate al consumo umano e il d.lgs. n.18 del 23 febbraio 2023*, Divisione Ambiente, Area Sostenibilità e Valorizzazione, SSICA, 8 maggio 2023.

G. Astuti, voce *Acque private*, *Enciclopedia del diritto*, I, Milano, 1958.

G. Azzariti, G. Ferrara, A. Lucarelli, U. Mattei, L. Nivarra, S. Rodotà, *Invertire la rotta. Per un governo pubblico dell'acqua. Relazione introduttiva ai quesiti referendari*, Segreteria Campagna Referendaria Acqua Pubblica, 2010.

A. Bartolini, *Il servizio idrico integrato tra diritto europeo e Codice dell'ambiente*, in M. P. Chiti, R. Ursi (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente. Atti del convegno a Palermo 23-24 maggio 2008*, Giappichelli, Torino, 2009.

N. Bassi, *Il demanio planetario: una categoria in via di affermazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2011.

S. Battini e altri, *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2013.

M. Bersani, *Come abbiamo vinto il referendum. Dalla battaglia per l'acqua pubblica alla democrazia dei beni comuni*, Alegre, Roma, 2011.

E. Bevilacqua, *Acqua chiara*, Graffio Editore, Borgone di Susa (TO), 2023.

A. Bignone, *La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte*, 18 luglio 2022, consultabile in <http://www.dirittodeiservizipubblici.it/>.

A. K. Biswas, C. Tortajada, *United Nations water conferences: reflections and expectations*, articolo pubblicato in «Water Science Policy», 13 marzo 2023.

E. Bompan, *UN Water Conference 2023: la nuova Agenda per l'acqua è un buon inizio, ma non abbastanza per evitare la crisi globale*, articolo pubblicato in <https://www.aics.gov.it/oltremare/>, aprile 2023.

K. Borchardt, *L'ABC del diritto dell'Unione europea*, Commissione Europea, Direzione generale Comunicazione, Bruxelles, 2023.

P. Cacciari (a cura di), *La società dei beni comuni. Una rassegna*, Ediesse, Roma, 2010.

P. Cacciari, N. Carestiato, D. Passeri (a cura di), *Viaggio nell'Italia dei beni comuni. Rassegna di gestioni condivise*, Marotta&Cafiero, Napoli, 2012.

R. Caccin, *La tutela delle acque dall'inquinamento: repertorio ragionato della legge Merli 10 maggio 1976, n. 319*, Maggioli, Rimini, 1990.

G. Caia e altri, *Il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: contenuto e caratteri del D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023.

R. Camporesi, S. Quarchioni, *La Cassazione chiarisce la disciplina dell'affidamento in house del servizio idrico integrato*, 23 luglio 2024, in <http://www.dirittodeiservizipubblici.it/>.

F. Caporale, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, Franco Angeli, Milano, 2017.

S. Carbone e altri, *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2021.

P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019.

E. Carloni, F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam, Padova, 2020.

R. Cavallo Perin e A. Romano, *Commentario breve al Testo unico sulle autonomie locali, D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267*, Padova, Cedam, 2006.

R. Cerulli, *Concorrenza nel mercato e concorrenza per il mercato, la differenza tra le due nozioni*, in <https://www.tusciafisco.it/>, 23/12/2016.

V. Cerulli Irelli, voce *Acque pubbliche*, Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, 1988.

F. Cervetti Spriano, C. Parodi, *La nuova tutela delle acque. Lettura sistematica e commento del D.lgs. 11 maggio 1999 n. 152, integrato nel complesso normativo e con la giurisprudenza: aggiornato con il D.lgs. 18 agosto 2000 n. 258*, Giuffrè, Milano, 2001.

R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Commento al D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, e analisi sistematica delle regole vigenti nei singoli settori*, Giuffrè, Milano, 2023.

M. P. Chiti, R. Ursi (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente. Atti del convegno a Palermo 23-24 maggio 2008*, Giappichelli, Torino, 2009.

A. Ciervo, *I beni comuni*, Ediesse, Roma, 2012.

G. Colarullo, M. Petrucci, *I costi ambientali e di risorsa nella direttiva 2000/60/CE*, in *Ambiente & Sicurezza*, n. 1/2008.

G. Cordini, *I diritti sull'acqua e il diritto all'acqua. Le risorse idriche: profili giuridici*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2010.

F. Cortese, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 11, 2011.

A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2018.

F. R. De Martino, *L'acqua come diritto fondamentale e la sua gestione pubblica*, in S. Staiano (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Jovene, Napoli, 2017.

L. De Vito, *La normativa comunitaria in materia di acque*, in *Amministrazione In Cammino*, 06/05/2010.

P. Dell'Anno, *La tutela delle acque dall'inquinamento: commento al D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, Maggioli, Rimini, 2000.

P. Dell'Anno, E. Picozza, *Trattato di diritto dell'ambiente. Vol. 1: Principi generali*, Cedam, Padova, 2012.

M. Di Fidio, *Tutela delle acque dall'inquinamento: Legge 10 maggio 1976, n. 319 (Legge Merli). Commento analitico, norme complementari e direttive comunitarie*, Pirola, Milano, 1976.

A. Di Giovanni, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Giappichelli, Torino, 2018.

A. Di Lieto, *Il diritto all'acqua nel diritto internazionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 5, 2004.

A. Di Lieto, *Il regime giuridico delle risorse idriche condivise*, in S. Staiano (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Jovene, Napoli, 2017.

G. Di Plinio, P. Fimiani (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Giuffrè, Milano, 2002.

V. Dini, *Il diritto soggettivo all'ambiente*, in [giuristiambientali.it](http://giuristiambientali.it), 24/11/2004.

FAO, *Sources of International Water Law. Some General Conventions, Declarations, Resolutions and Decisions adopted by International Organizations, International Non-Governmental Institutions, International and Arbitral Tribunals, on International Water Resources*, Development Law Service, FAO Legal Office, Roma, 1998.

R. Ferrara, M. A. Sandulli, *Trattato di diritto dell'ambiente. Volume 1: Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Giuffrè, Milano, 2014.

F. Ferraro, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in DPCE online, n. Sp-2, 2023.

T. E. Frosini, *Dare un diritto agli assetati*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1, 2010.

C. E. Gallo (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2020.

C. E. Gallo, *Manuale di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2022.

A. M. Gambino, *Beni extra mercato*, Giuffrè, Milano, 2004.

L. Geninatti Satè, *Servizio idrico integrato: il Consiglio di Stato chiarisce alla Regione Piemonte che nelle società in house non è ammessa la partecipazione di privati*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2, 2019.

M. S. Giannini, *I beni pubblici. Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'anno accademico 1962-63*, Bulzoni, Roma, 1963.

N. Greco, F. Lazzaro, *La tutela delle acque dall'inquinamento: la Legge 10 maggio 1976, n. 319 illustrata con i lavori preparatori*, Giuffrè, Milano, 1977.

N. Greco, *Le acque*, il Mulino, Bologna, 1983.

C. Iannello, *Il diritto all'acqua. Proprietà collettiva e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.

Istituto Superiore di Sanità, *Linee guida nazionali per l'implementazione dei Piani di Sicurezza dell'Acqua*, Rapporti ISTISAN 22/33, 2022.

- L. Krämer, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2002.
- R. Leonardi, *Commentario alle leggi sull'ambiente. Articoli da 53 a 176*, Key Editore, Milano, 2023.
- R. Louvin, *Aqua aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Giappichelli, Torino, 2018.
- A. Lucarelli, *Beni comuni: dalla teoria all'azione politica*, Dissensi, Lucca, 2011.
- A. Lucarelli, *Gestione del servizio idrico integrato e delimitazione degli ambiti territoriali ottimali tra atto legislativo e provvedimento amministrativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2017.
- N. Lugaresi, *Diritto all'acqua e privatizzazione del servizio idrico*, in G. Santucci, A. Simonati, F. Cortese (a cura di), *L'acqua e il diritto. Atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento (2 febbraio 2011)*, Università degli Studi di Trento, [Trento], 2011.
- S. Maglia, *Codice dell'ambiente. Commentato dagli esperti*, La Tribuna, Piacenza, 2024.
- F. Manganaro, *La Repubblica delle autonomie. Un mosaico da ricomporre*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023.
- R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte editore, Roma, 2012.
- F. Marinelli, voce *Beni comuni*, *Enciclopedia del diritto*, Annali vol. VII, Milano, 2014.



A. Massarutto, *Privati dell'acqua? Tra bene comune e mercato*, Il Mulino, Bologna, 2011.

U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

U. Mattei, *Proprietà (nuove forme di)*, Enciclopedia del diritto, Annali vol. V, Milano, 2012.

U. Mattei, A. Quarta, *L'acqua e il suo diritto*, Futura Editrice, Roma, 2014.

F. Meola, *Il riparto di competenze Stato/Regioni in materia di servizio idrico integrato tra permanenti esigenze di coesione e sempre più pressanti istanze di differenziazione*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2024.

S. Milanese, *Conferenza ONU sull'acqua 2023, quali risultati sono stati raggiunti?*, articolo pubblicato in [www.radiopopolare.it](http://www.radiopopolare.it), 29 marzo 2023.

M. R. Minciardi, S. Ciadamidaro, M. Sighicelli, S. Manzo, G. Armiento, *L'utilizzo sostenibile della risorsa idrica e la tutela delle acque interne*, in *Energia, Ambiente e Innovazione*, ENEA magazine, n. 1, 2023.

G. Molinari, *La disciplina giuridica del settore idrico*, in *Diritto.it*, 28/02/2001, consultabile al sito <https://www.diritto.it/la-disciplina-giuridica-del-settore-idrico/>.

L. Muzi, *La sostenibilità negli usi delle risorse idriche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.

B. Nascimbene, *Unione Europea. Trattati*, Giappichelli, Torino, 2020.

S. Nespor, L. Ramacci (a cura di), *Codice dell'ambiente: profili generali e penali*, Giuffrè, Milano, 2022.

F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2019.

F. M. Palombino, *Accesso all'acqua e diritto internazionale: tra consuetudine e modello della norma «interstiziale»*, in S. Staiano (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Jovene, Napoli, 2017.

V. Parisio, *Codice dell'Ambiente e servizio idrico integrato: in attesa di riforme*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1, 2022.

Parlamento europeo, Sintesi Plenaria, *Revisione della direttiva sull'acqua potabile*, ottobre 2018.

U. Pernigotti, voce *Acque pubbliche*, *Enciclopedia del diritto*, vol. I, Milano, 1958.

U. Perrucci, *Le acque pubbliche nella legislazione italiana*, Zanichelli, Bologna, 1981.

M. Petrachi, *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Giappichelli, Torino, 2023.

R. Petrella, R. Lembo (a cura di), *L'Italia che fa acqua. Documenti e lotte per l'acqua pubblica contro la mercificazione del bene comune*, Intra Moenia, Napoli, 2006.

D. Porena, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e Costituzione globale*, Giappichelli, Torino, 2009.

U. Pototschnig, E. Ferrari (a cura di), *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche (Leggi 5 gennaio 1994, nn. 36 e 37)*, Cedam, Padova, 2000.

S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera*, in Id., *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, Milano, 1954.

M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1-2, 2012.

S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013.

G. Rossi, *Diritto amministrativo. Volume I. Principi*, Giuffrè, Milano, 2005.

G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, V ed.

G. Santucci, A. Simonati, F. Cortese (a cura di), *L'acqua e il diritto. Atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento (2 febbraio 2011)*, Università degli Studi di Trento, [Trento], 2011.

V. Shiva, *Le guerre dell'acqua*, Feltrinelli, Milano, 2003.

S. Sileoni, L. Archimi, *Corte dei Conti: nessun parere preventivo per le società in house dell'idrico*, 14 febbraio 2024, in <http://www.dirittodeiservizipubblici.it/>.

S. Squarcina, *Il Parlamento europeo e il diritto universale all'acqua*, Bruxelles, 2013, disponibile in <https://contrattoacqua.it/>.

S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologie della privatizzazione*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2011.

S. Staiano (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Jovene, Napoli, 2017.

G. Temporelli, *Il manuale dell'acqua. Notizie e curiosità sul mondo delle acque da bere*, Erga, Genova, 2022.

F. Testella, *Diritto all'acqua e statuto della risorsa idrica. Con particolare riguardo a proprietà e tariffa*, Eum, Macerata, 2021.

The European House Ambrosetti, *Libro Bianco 2024, Valore Acqua per l'Italia*, V ed., consultabile al sito <https://eventi.ambrosetti.eu/valoreacqua2024/wp-content/uploads/sites/262/2024/03/Libro-Bianco-Valore-Acqua-per-Italia-2024.pdf>.

Utilitas, Utilitalia, *Blue Book 2024*, consultabile al sito <https://www.utilitatis.org/my-product/blue-book-2024/>.

R. Villata (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Aggiornato al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*, Giappichelli, Torino, 2023.

L. Violini, B. Randazzo (a cura di), *Il diritto all'acqua. Atti del Seminario di studio svoltosi a Milano il 26 novembre 2015*, Giuffrè, Milano, 2017.

WHO, *Guidelines for drinking-water quality. Vol. 1. Recommendation*, 2004.

P. Zen, U. Niceforo (a cura di), *Il regime delle acque pubbliche*, Cedam, Padova, 2024.

D. Zolo, *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2005.

## Sitografia

<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=12911>

<https://au.int/en/treaties/african-convention-conservation-nature-and-natural-resources>

<https://au.int/en/treaties/african-convention-conservation-nature-and-natural-resources-revised-version>

<https://rm.coe.int/09000016809f1251>

<https://rm.coe.int/1680504d85>

[https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg\\_no=xxvii-5&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxvii-5&chapter=27&clang=_en)

<https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text>

<https://thirdworldcentre.org/2023/03/le-conferenze-sullacqua-delle-nazioni-unite-riflessioni-e-aspettative/>

[https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg\\_no=xxvii-12&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxvii-12&chapter=27&clang=_en)

<https://contrattoacqua.it/documenti/documenti-onu-sull-acqua/conferenze-onu/dublino-1992/>

<https://sdgs.un.org/publications/agenda21>

<https://digitallibrary.un.org/record/724642?ln=en&v=pdf>

[https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-\(mdgs\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-(mdgs))

<https://research.un.org/en/docs/dev/2000-2015>

<https://www.who.int/data/gho/data/themes/world-health-statistics>

<https://www.who.int/data/gho/data/themes/topics/sdg-target-6-ensure-availability-and-sustainable-management-of-water-and-sanitation-for-all>

<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>

<https://digitallibrary.un.org/record/486454?ln=en&v=pdf>

<https://contrattoacqua.it/documenti/documenti-onu-sull-acqua/diritto-all-acqua-e-risoluzioni-onu/>

<https://www.eai.enea.it/archivio/sos-acqua/l-utilizzo-sostenibile-della-risorsa-idrica-e-la-tutela-delle-acque-interne.html>

<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

[https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti\\_internazionali/Convenzione-sulleliminazione-di-tutte-le-forme-di-discriminazione-nei-confronti-delle-donne-1979/25](https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Convenzione-sulleliminazione-di-tutte-le-forme-di-discriminazione-nei-confronti-delle-donne-1979/25)

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>

<https://contrattoacqua.it/documenti/documenti-e-dichiarazioni-sull-acqua/diritto-all-acqua-e-forum-mondiali-dell-acqua/>

<https://www.worldwatercouncil.org/en/dakar-2022>

<https://worldwaterforum.org/outcomes>

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/381/39/pdf/n2038139.pdf>

<https://www.radiopopolare.it/conferenza-onu-sullacqua-2023-quali-risultati-sono-stati-raggiunti/>

<https://www.aics.gov.it/oltremare/articoli/pianeta/un-water-conference-2023-la-nuova-agenda-per-lacqua-e-un-buon-inizio-ma-non-abbastanza-per-evitare-la-crisi-globale/>

<https://www.un.org/en/observances/water-day>

[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it)

<https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20200618STO81513/green-deal-europeo-la-chiave-per-un-ue-sostenibile-e-climaticamente-neutrale>

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/#:~:text=Il%20Green%20Deal%20europeo%20%C3%A8%20un%20pacchetto%20di%20iniziative%20strategiche,un'economia%20moderna%20e%20competitiva>

<https://www.mase.gov.it/pagina/pnrr/cose-il-principio-dnsh>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A31975L0440>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A31991L0271>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex%3A31998L0083>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0060>

<https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2010/05/06/la-normativa-comunitaria-in-materia-di-acque-3/>

<https://www.normattiva.it/>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32008L0105>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32014L0023>

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:372:0019:0031:IT:PDF>

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:288:0027:0034:IT:PDF>



[https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003\\_en#](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003_en#)

<https://right2water.eu/>

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2015.260.01.0006.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.260.01.0006.01.ENG)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32020L2184&qid=1672927327497>

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI\\_COM%3AC%282024%29239&qid=1706193038892](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM%3AC%282024%29239&qid=1706193038892)

[https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity\\_it](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity_it)

<https://www.ssica.it/direttiva-ue-acque-potabili/>

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0294\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0294_IT.html)

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/628279/EPRS\\_ATA\(2018\)628279\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/628279/EPRS_ATA(2018)628279_IT.pdf)

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0346\\_IT.html#def\\_1\\_6](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0346_IT.html#def_1_6)

<https://contrattoacqua.it/documenti/documenti-e-dichiarazioni-sull-acqua/diritto-all-acqua-e-parlamento-europeo/>

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1990/1210/oj>

<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1877>

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/401/oj>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52003DC0800>

<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-state-of-water-2024>

<https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/16/344-16.pdf>

[https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/46777\\_testi.htm](https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/46777_testi.htm)

[https://www.camera.it/leg17/465?tema=princ\\_pi\\_per\\_la\\_tutela\\_\\_il\\_governo\\_e\\_la\\_gestione\\_pubblica\\_delle\\_acque\\_\\_a\\_c\\_\\_2212\\_a](https://www.camera.it/leg17/465?tema=princ_pi_per_la_tutela__il_governo_e_la_gestione_pubblica_delle_acque__a_c__2212_a)

<https://www.camera.it/leg18/126?tab=2&leg=18&idDocumento=773&sede=&tipo=>  
=

<https://www.camera.it/leg18/126?tab=2&leg=18&idDocumento=52&sede=&tipo=>

<https://www.giustizia.it/giustizia/>

<https://www.irenlucegas.it/consigli-utili/altro/telelettura>

<https://www.utilitalia.it/acqua/home>

<https://www.giustizia-amministrativa.it/>

<https://www.cortecostituzionale.it/>

<https://www.acquabenecomunetorino.org/>

<http://www.dirittodeiservizipubblici.it/>

<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

<http://www.ato3torinese.it/>

<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/ambiente/acqua>

<https://www.acquabenecomune.org/>

<https://www.acquabenecomunetorino.org/>

## Giurisprudenza

Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 7 febbraio 1985, causa n. 240/83.

Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 20 settembre 1988, causa n. 302/86.

Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 18 novembre 1999, Teckal Srl contro Comune di Viano e Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia, causa n. 107/98.

Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 11 gennaio 2005, Stadt Halle e RPL Recycling Park Lochau GmbH contro Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall und Energieverwertungsanlage TREA Leuna, causa n. 26/03.

Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 30 novembre 2006, causa n. 32/05.

Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 8 aprile 2008, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Italiana, causa n. 337/05

Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 17 luglio 2008, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Italiana, causa n. 371/05.

Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 13 novembre 2008, Coditel Brabant SA contro Commune d'Uccle e Région de Bruxelles-Capitale, causa n. 324/07.

Corte di giustizia della Unione europea, 29 novembre 2012, Econord spa contro Comune di Cagno e altri, cause nn. 182/11 e 183/11.

Corte di Cassazione S.U., sentenza del 21 dicembre 1910, in *Il Foro Italiano*, Vol. 36, parte prima: giurisprudenza civile e commerciale, 1911.

Corte di Cassazione, sentenza del 19 dicembre 1916, in *Il Foro Italiano*, Vol. 42, parte prima: giurisprudenza civile e commerciale, 1917.

Corte di Cassazione, Sez. Un., sentenza n. 29108 del 28 dicembre 2011.

Corte di Cassazione, Sez. Un., sentenza n. 3665 del 14 febbraio 2011, in *Il Foro Italiano*, Vol. I, 2012.

Corte di Cassazione civile, Sez. Un., ordinanza n. 21690 del 27 ottobre 2016.

Corte di Cassazione civile, Sez. Un., sentenza n. 31752 del 5 dicembre 2019.

Corte di Cassazione, Sez. Un., ordinanza n. 33091 del 16 dicembre 2019.

Corte di Cassazione civile, sez. III, sentenza n. 3314 dell'11 febbraio 2020.

Corte di Cassazione, Sez. Un., sentenza n. 18623 dell'8 luglio 2024.

Corte Costituzionale, sentenza n. 85 del 26 febbraio 1990.

Corte costituzionale, sentenza n. 259 del 19 luglio 1996.

Corte costituzionale, sentenza n. 14 del 13 gennaio 2004.

Corte costituzionale, sentenza n. 272 del 13 luglio 2004.

Corte costituzionale, sentenza n. 104 del 18 aprile 2008.

Corte costituzionale, sentenza n. 335 dell'8 ottobre 2008.

Corte costituzionale sentenza n. 251 del 16-24 luglio 2009.

Corte costituzionale, sentenza n. 12 del 23 gennaio 2009.

Corte costituzionale, sentenza n. 246 del 16 luglio 2009.

Corte Costituzionale, sentenza n. 232 del 23 luglio 2009.

Corte Costituzionale, sentenza n. 233 del 23 luglio 2009.

Corte Costituzionale, sentenza n. 254 del 30 luglio 2009.

Corte costituzionale, sentenza n. 307 del 20 novembre 2009, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2009.

Corte costituzionale, sentenza n. 29 del 4 febbraio 2010.

Corte costituzionale, sentenza n. 67 del 26 febbraio 2010.

Corte costituzionale, ordinanza n. 144 del 23 aprile 2010.

Corte costituzionale, sentenza n. 142 del 23 aprile 2010.

Corte costituzionale, sentenza n. 325 del 17 novembre 2010.

Corte costituzionale, sentenza n. 24 del 26 gennaio 2011.

Corte costituzionale, sentenza n. 26 del 26 gennaio 2011.

Corte costituzionale, sentenza n. 128 del 13 aprile 2011.

Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 15 giugno 2011.

Corte costituzionale, sentenza n. 320 del 25 novembre 2011.

Corte costituzionale, sentenza n. 159 del 27 giugno 2012.

Corte costituzionale, sentenza n. 199 del 20 luglio 2012.

Corte costituzionale, sentenza n. 226 dell'8 ottobre 2012.

Corte costituzionale, sentenza n. 41 dell'11 marzo 2013.

Corte costituzionale, sentenza n. 67 del 12 aprile 2013.

Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 28 marzo 2013.

Corte costituzionale, sentenza n. 22 del 10 febbraio 2014.

Corte costituzionale, sentenza n. 142 del 27 maggio 2015.

Corte costituzionale, sentenza n. 83 del 13 aprile 2016.

Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 9 novembre 2016.

Corte costituzionale, sentenza n. 93 del 4 maggio 2017.

T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, sentenza n. 4896 del 26 ottobre 2009.

T.A.R. Piemonte, Torino, sez. I, sentenza n. 4168 del 19 novembre 2010.

T.A.R. Toscana, Firenze, sez. II, sentenza n. 6863 del 23 dicembre 2010.

T.A.R. Umbria, sez. I, sentenza n. 126 del 5 maggio 2011.

T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, sentenza n. 154 del 21 gennaio 2013.

T.A.R. Cagliari, Sez. I, sentenza n. 946 del 23 novembre 2016.

T.A.R. Piemonte, Sez. II, sentenza n. 935 del 6 giugno 2024.

Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 4478 del 5 settembre 2005.

Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 5072 del 30 agosto 2006.

Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 7369 del 13 dicembre 2006.

Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 2948 del 13 aprile 2007.

Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, parere n. 2660 del 9 luglio 2007.

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 5097 del 27 agosto 2009.

Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 1918 del 9 febbraio 2010.



Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 5788 del 27 ottobre 2011.

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 5409 del 23 ottobre 2012.

Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 4333 del 30 agosto 2013.

Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 5528 del 21 novembre 2013.

Consiglio di Stato, sez. V, n. 5080 del 14 ottobre 2014.

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 3236 del 26 giugno 2015.

Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 2481 del 26 maggio 2017.

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 2913 del 14 giugno 2017.

Consiglio di Stato, sez. I, parere n. 1645 del 20 giugno 2018.

Consiglio di Stato, Sez. I, parere n. 1389 del 7 maggio 2019.

Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 4974 del 7 agosto 2020.

Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 2102 del 12 marzo 2021.

Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 2426 del 22 marzo 2021.

Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 6064 del 6 giugno 2023.

Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo della Sardegna, delibera del 18 giugno 2007, n. 9.

Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo del Piemonte, Deliberazione n. 34/2023/SRCPIE/PASP.

Tribunale superiore delle acque pubbliche, sentenza n. 197 del 4 dicembre 2013.