



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
CASSINO E DEL LAZIO MERIDIONALE

Corso di Dottorato in
Pubblica amministrazione e imprese per l'innovazione e lo sviluppo del territorio

Ciclo XXXVIII

La gestione dei servizi pubblici locali “ad alto impatto ambientale” in Italia:
tra PNRR, Politica di coesione e spinte ideologiche
SSD: GIUR-06/A

Coordinatore del Corso
Chiar.mo Prof. Luigi Di Santo

Dottorando
Dott. Luca Di Procolo

Supervisore
Chiar.ma Prof.ssa Margherita Interlandi

Alla mia mamma e al mio papà

Sommario

Introduzione	5
Capitolo 1 - I servizi pubblici ad alto impatto ambientale: inquadramento normativo e concettuale	9
1.1 L'evoluzione storica dei servizi pubblici: La ricerca di una nozione di pubblico servizio	11
1.2 La centralità della normativa europea per la disciplina dei servizi pubblici	22
1.3 La qualificazione dei servizi pubblici locali "ad alto impatto ambientale"	34
1.4 Il ruolo delle Autorità di regolazione nella <i>governance</i> ambientale	43
Capitolo 2 - La riforma dei servizi pubblici locali ai sensi del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201	53
2.1 Principi generali ed ambito applicativo	55
2.2 Organizzazione, riparto e istituzione del servizio pubblico locale	66
2.3 Forme di Gestione	70
Capitolo 3 - Modelli di gestione e ideologie in conflitto: la <i>governance</i> dei servizi pubblici locali <i>a rilevanza ambientale</i>	79
3.1 Dal "disfarsi" all'" <i>end of waste</i> ": quadro normativo e strumenti di governo del ciclo dei rifiuti	79
3.1.1 Il Servizio di gestione integrata dei rifiuti	79
3.1.2 Rifiuto, sottoprodotto ed <i>end of Waste</i> : evoluzione concettuale e implicazioni normative.....	97
3.1.3 I Rifiuti Urbani	105
3.1.4 Profili evolutivi e considerazioni conclusive alla luce del d. lgs 201/2022	108
3.2 Il Servizio Idrico Integrato	118
3.2.1 L'evoluzione del Servizio Idrico Integrato in Italia fino alla c.d.. Legge Galli.....	124
3.2.2 Le riforme degli anni 2000: dal codice dell'Ambiente al Referendum del 2011. Gli Impatti sul SII.....	132
3.2.3 Lo stato attuale del Servizio Idrico Integrato.....	141
3.2.4 Organizzazione e Gestione del Servizio idrico integrato	143
3.2.5 La regolazione del Servizio Idrico Integrato	154

3.2.6	Conclusioni e scenari futuri	161
Capitolo 4 -	PNRR e Politica di coesione: strumenti di <i>governance</i> e leve per la transizione	164
4.1	Il ruolo del PNRR nella riorganizzazione dei servizi pubblici locali ambientali	164
4.2	Le leve dell'attuazione: finanza pubblica, regolazione e qualità nei servizi a rilevanza ambientale tra PNRR	176
4.3	(segue) ... e nella politica di Coesione	181
	Conclusioni	188
	Bibliografia	197

Introduzione

La gestione dei servizi pubblici locali ad “alto impatto ambientale” rappresenta, nell’ordinamento italiano, un banco di prova cruciale per l’effettività dei diritti sociali, per la transizione ecologica e per la coesione territoriale. La persistenza di assetti frammentati, il susseguirsi di riforme talora incoerenti, l’intreccio tra competenze multilivello e la progressiva centralità delle autorità indipendenti hanno reso il settore e, segnatamente, i comparti del servizio idrico e del servizio di gestione dei rifiuti, un terreno di dialettica costante tra mercato e intervento pubblico, tra autonomia locale e regolazione nazionale, tra esigenze di efficienza e garanzie universalistiche. Come noto, la disciplina dei servizi pubblici ha subito, nel corso del secolo scorso, una significativa evoluzione, accompagnando i cambiamenti economici e sociali dello Stato e risentendo profondamente dello sviluppo prima dell’ordinamento comunitario e, successivamente, di quello europeo.

In tale cornice, l’avvento del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 di riordino dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e la leva straordinaria del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (sin d’ora anche PNRR), in sinergia con la Politica di coesione 2021-2027, impongono di interrogarsi sulla capacità del sistema di *governance* di tradurre principi in risultati misurabili, stabili e territorialmente omogenei.

Il lavoro muove da una domanda generale: in che misura la riforma organica dei servizi pubblici locali operata dal d.lgs. 201/2022, integrata dagli strumenti finanziari e regolatori del PNRR e della Politica di coesione, consente di superare i colli di bottiglia storici (istituzionali, regolatori e industriali) che caratterizzano ed hanno caratterizzato i servizi pubblici locali e, in particolare, i servizi pubblici locali ad impatto ambientale. Questi ultimi, lungi dal costituire un *Tertium genus*, richiedono un peculiare approfondimento scientifico in ragione delle loro rilevanti ricadute sociali, economiche e ambientali. Da tale

interrogativo originario discende un set di domande di ricerca cui il presente lavoro intende offrire risposte argomentate. In via esemplificativa: *i*) se e in qual modo il d.lgs. 201/2022 abbia ricomposto, in un quadro coerente, principi, funzioni e forme di gestione, segnando una netta distinzione tra istituzione del servizio, regolazione e gestione; *ii*) quale ruolo effettivo svolgano le autorità di regolazione, con particolare riguardo all’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (sin d’ora anche ARERA), nel promuovere qualità tecnica e contrattuale, adeguatezza tariffaria e dinamiche d’investimento; *iii*) se e in che termini PNRR e Politica di coesione operino, al contempo, quali infrastrutture di *governance* (condizionalità, premialità, poteri sostitutivi) e leve economico-regolatorie (programmazione, standard/benchmark, raccordi con EGATO/ETS) per accelerare la transizione dei servizi idrici e dei rifiuti; *iv*) quale equilibrio si delinei tra apertura concorrenziale, affidamenti *in house* e strumenti partenariali, alla luce degli obiettivi ambientali e di coesione. L’ipotesi guida è duplice: da un lato, che l’impianto “duale” di regolazione (rafforzamento delle autorità settoriali e separazione regolazione/gestione) tenda ad alzare gli standard di qualità e a stabilizzare le traiettorie d’investimento; dall’altro, che l’effettività di tali strumenti dipenda criticamente da capacità amministrativa, standardizzazione degli atti, qualità del *procurement* e aggregazione industriale, aree nelle quali PNRR/politiche di Coesione possono agire selezionando e correggendo l’errore.

La letteratura amministrativistica ha a lungo indagato natura e confini del “servizio pubblico”, la proiezione europea nei Servizi di interesse economico generali (sin d’ora anche SIEG) e la tensione tra concorrenza e universalità; più recenti contributi si sono concentrati sul ruolo delle autorità indipendenti e sui modelli di affidamento. Permane tuttavia un deficit di analisi integrata che connetta sistematicamente la nuova architettura generale del d.lgs. 201/2022, i meccanismi regolatori economico-tariffari e di qualità (con specifico riguardo a idrico e rifiuti), le condizionalità e gli incentivi del PNRR e della Politica di coesione come leve di *governance* multilivello. Ed è in questo solco che si inserisce il presente contributo. La ricerca attraverso un metodo giuridico-

ricostruttivo e istituzionale-comparato, integrato nella parte finale anche da *policy analysis*. In particolare, con il presente contributo si è esaminata e ricostruita la normativa primaria e settoriale nazionale ed euro-unitaria, gli atti regolatori principali in materia di servizio idrico e servizio di gestione dei rifiuti nonché la principale giurisprudenza di legittimità e di merito in materia. È stato, altresì, effettuato uno studio dei modelli di affidamento e dei meccanismi di qualità e tariffa nei comparti idrico e rifiuti nonché una valutazione degli strumenti messi a disposizione dal PNRR e dalla politica di coesione (a titolo esemplificativo ma non esaustivo, *governance*, milestone/target, condizionalità). Infine, dove disponibili, sono stati considerati i dati ed i documenti programmatori utili a corroborare le ricostruzioni giuridiche in un’ottica di “*law in action*”¹.

L’architettura disegnata per le pagine che seguiranno vedrà al Capitolo 1 un inquadramento storico e concettuale dei servizi pubblici, valorizzando l’evoluzione europea verso i SIEG e isolando i settori a impatto ambientale. Il Capitolo 2 esamina la riforma del d.lgs. 201/2022, con attenzione a principi, ambito applicativo, istituzione del servizio e forme di gestione. Il Capitolo 3 analizza la *governance* dei servizi ambientali locali, con focus su ciclo dei rifiuti e servizio idrico integrato, soffermandosi su qualità, tariffe e modelli di affidamento. Il Capitolo 4 esplora PNRR e Politica di coesione come infrastrutture di *governance* e leve finanziarie/regolatorie per la transizione dei servizi ambientali, chiarendone raccordi, condizionalità e impatti attuativi. Le Conclusioni sintetizzano gli esiti, discutono implicazioni per policy e amministrazioni, e indicano linee di ricerca e intervento futuro.

In definitiva, questo lavoro, adottando un disegno “a campione ragionato”², offre una lettura integrata e orientata alla prassi della “nuova stagione” dei

¹ Da intendersi nell’accezione fortunata coniata da *Roscoe Pound*, giurista e accademico statunitense del secolo scorso ovvero il diritto concretamente applicato il quale a volte può anche sensibilmente divergere dal “*law in book*” ovvero quello per così dire declamato

² L’analisi proposta, come si vedrà, è circoscritta ai settori idrico e rifiuti per talune ragioni. Essenzialmente, il motivo della selezione di questi due servizi pubblici locali risiede (i) nella rilevanza ambientale immediata e strutturale delle prestazioni e dei relativi standard;

servizi pubblici locali a impatto ambientale, assumendo riforme, regolazione e finanza pubblica come un'unica architettura operativa su cui misurare, in concreto, la capacità del sistema di produrre qualità, sostenibilità e coesione.

(ii) nella presenza di un'architettura regolatoria sostanzialmente comparabile, caratterizzata dal ruolo della regolazione indipendente in materia tariffaria e di qualità; (iii) nella maggiore "auditabilità" delle ipotesi di ricerca, in quanto corroborabili mediante atti regolatori, dati e indicatori di performance disponibili e confrontabili.

Capitolo 1 - I servizi pubblici ad alto impatto ambientale: inquadramento normativo e concettuale

L'articolo 3 della Costituzione, al secondo comma, stabilisce che *“è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*. Tale disposizione costituisce il fondamento costituzionale dell'intervento dello Stato nella vita dei cittadini, sia come autorità regolatrice sia come fornitore di servizi a beneficio della collettività³.

L'intervento sociale dello Stato si concretizza attraverso l'erogazione di servizi destinati alla collettività, finalizzati al perseguimento di un interesse generale. Questi servizi possono riguardare direttamente i diritti fondamentali del cittadino, garantiti dalla Costituzione, come la salute, l'istruzione e la sicurezza, nei casi dei cosiddetti servizi pubblici essenziali. In altri casi, il legame con gli interessi primari della persona risulta meno diretto, ma ciò non ne diminuisce l'importanza rispetto ai bisogni collettivi. Accanto alle tradizionali funzioni pubbliche dello Stato, che esprimono il suo potere autoritativo tipico dello Stato di diritto, si collocano quindi le attività legate alla fornitura di servizi pubblici ai cittadini.

Questi servizi rispondono a esigenze diverse della popolazione e si differenziano in base alla priorità dei bisogni che soddisfano, alla gestione statale o locale e alle modalità organizzative definite dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria. La disciplina dei servizi pubblici ha subito, nel corso del secolo scorso, una significativa evoluzione, accompagnando i cambiamenti economici e sociali dello Stato e risentendo profondamente dello sviluppo prima dell'ordinamento comunitario e, successivamente, di quello europeo.

³ Per una analisi approfondita del tema si rinvia a S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bologna, 2021

L'impostazione adottata dalla Carta costituzionale ha sostenuto e rafforzato il modello di Stato sociale o *Welfare State*⁴, superando la concezione dello Stato di diritto tradizionale e promuovendo politiche ispirate alla solidarietà sociale. In questa prima sezione si proverà a ricostruire le principali tappe del complesso percorso evolutivo dei servizi pubblici, la cui complessità ha ingenerato non poche incertezze sulla nozione stessa di "pubblico servizio", oggetto di un dibattito decennale in dottrina e in giurisprudenza.

Ricostruite le coordinate storico-normative della materia si analizzerà l'incidenza della normativa europea nella disciplina dei servizi pubblici, verificando come il diritto dell'Unione – in particolare attraverso il riconoscimento dei "servizi di interesse economico generale" e i principi della concorrenza – abbia inciso notevolmente anche sull'evoluzione normativa nazionale, sia in termini di regolazione che di organizzazione.

Terminata la ricostruzione storico-normativa nazionale ed eurounitaria sarà possibile soffermarsi sulla qualificazione giuridica dei servizi pubblici "ad alto impatto ambientale". È in questo paragrafo che sarà affrontata la ricerca dei criteri normativi, tecnici e giurisprudenziali che permettono di individuare, all'interno dell'insieme dei servizi pubblici, quei settori che, per natura e funzionamento, producono effetti rilevanti sull'ambiente (tra tutti: il servizio idrico integrato, il servizio di gestione dei rifiuti, il servizio di trasporto pubblico e il servizio di trasporto dell'energia).

Il primo capitolo costituisce, pertanto, la base teorica e la base sistemica per l'intero lavoro, delineando i presupposti normativi e concettuali che rendono possibile, nei capitoli successivi, l'analisi delle politiche pubbliche, delle forme di gestione e delle prospettive di riforma.

⁴ D. DONATI, *Origini e sviluppo dei sistemi di welfare. Basi Costituzionali e definizioni della materia*, in *Lineamenti di diritto pubblico per i servizi sociali*, GIAPPICHELLI, 2014. Per una prospettiva multidisciplinare si veda anche: R. CERAOLO, *Il welfare state in Europa: brevi note su origine, modelli e tipologie*, in *Quaderni di Intercultura*, 2011

1.1 L'evoluzione storica dei servizi pubblici: La ricerca di una nozione di pubblico servizio

I servizi pubblici rappresentano una delle colonne centrali della vita economica e sociale di cittadini, aziende e istituzioni⁵. La centralità degli stessi nel favorire la transizione verso un'economia circolare e nell'intercettare le opportunità strategiche delineate dal *Green Deal*, tanto per l'Italia quanto per l'Europa, appare ormai inequivocabile.

Essa li colloca al cuore di un articolato dibattito sul futuro assetto dello sviluppo, in cui tali servizi sono chiamati a svolgere un ruolo determinante nel rafforzamento della competitività, nel miglioramento della qualità della vita e nella promozione della sostenibilità.

I servizi pubblici assumono una funzione imprescindibile nell'orientare la trasformazione del paradigma economico da lineare a circolare, contribuendo in maniera sostanziale al conseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, al contrasto del cambiamento climatico e alla realizzazione della transizione ecologica, che si configurano quali direttrici strategiche primarie nelle agende programmatiche dell'Unione Europea e dell'Italia.

Per questo motivo, prima di entrare più nello specifico ed analizzare come (e se) il nostro Paese, per il tramite dei servizi pubblici, si sta adoperando per intercettare le opportunità strategiche del *Green Deal*, appare opportuno iniziare tale lavoro con una ricostruzione storico-normativa della nozione di “servizio pubblico”.

Ebbene, la disciplina dei servizi pubblici ha subito significative trasformazioni sia per quanto riguarda il loro oggetto sia rispetto alle modalità di gestione, evolvendo costantemente dal XIX secolo fino ai giorni nostri⁶. Sia la materia dei

⁵ Su questo concetto si rimanda a G. ROMANO, C. MARCIANO, M.S FIORELLI, in *Best practices in Urban solid waste management, 2021*.

⁶ All'inizio del XX secolo, la disciplina dei servizi pubblici era regolata dalla Legge 29 marzo 1903, n. 103, successivamente confluita nel Testo Unico approvato con il R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578. L'articolo 1 di quest'ultimo delineava un elenco di attività considerate “servizi pubblici”, definendo le modalità per l'assunzione del personale impiegato. La normativa in questione non si limitava a individuare nominalmente i servizi

servizi pubblici che le relative forme di gestione hanno attraversato cambiamenti profondi⁷, paralleli al progresso economico e sociale della collettività, in un contesto istituzionale arricchito soprattutto grazie all'ampliamento dell'ordinamento europeo.

La definizione stessa di *servizio pubblico*⁸ ha rappresentato una delle sfide più complesse per il legislatore italiano, chiamato a interpretare i bisogni emergenti e a mediare tra i doveri inderogabili di solidarietà imposti dalla Costituzione (art. 2) e la necessità di garantire i diritti inviolabili dell'uomo. Tale garanzia passa anche attraverso la rimozione degli ostacoli di natura economica (art. 3), che limitano il pieno sviluppo della persona e l'esercizio delle libertà negative. Tali

pubblici, ma ne regolava anche le modalità di gestione. In particolare, consentiva agli enti pubblici di optare per diverse soluzioni: gestire i servizi in economia tramite i propri uffici interni, affidarne la gestione a terzi mediante concessioni, oppure istituire aziende speciali appositamente create per tale scopo.

⁷ Dice G. NAPOLITANO, in *regole e mercato nei servizi pubblici*, Il Mulino, 2005, pp. 17 e 18, che “l'ordinamento dei servizi pubblici, stabile e immutabile per molti lustri, è radicalmente posto in questione (nel nostro paese) all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso (...) si prefigura un nuovo sistema, direttamente ispirato alle riforme introdotte nel Regno Unito negli anni Ottanta, in cui operatori privati svolgono il servizio sotto il controllo di apposite autorità indipendenti. (...) di fronte a questa nuova crisi la scienza giuridica (italiana) appare impreparata. Da diversi anni, la riflessione in materia è ferma: i giuspubblicisti non studiano più il tema. Animati dalla ricerca impossibile della nozione di servizio pubblico, finiscono rassegnati per abbandonare il campo”.

⁸ La letteratura presente in materia è nutrita. *Ex multis*, senza alcuna pretesa di essere esaustivi si rimanda a: F. MERUSI, *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, in AA.VV., *Annuario (dell'associazione italiana dei professori di diritto amministrativo)*, Giuffrè, Milano, 2001; AA.VV., *Le forme di gestione dei servizi pubblici locali tra diritto europeo e diritto locale*, (a cura di M.P. CHITI) Bologna, 2006.; AA.VV., *Servizi pubblici, concorrenza, diritti* (a cura di L. AMMANNATI, M.A. CABIDDU, P. DE CARLI), N. BASSI, *I servizi pubblici comunitari: la loro recente comparsa, i loro primi sviluppi*, in *Riv. It. Dir. Pubblico comunitario*, 2006; V. CERULLI IRELLI, *I servizi pubblici di rilievo economico*, in AA.VV. *le esternalizzazioni*, a cura di C. MIGNONE, G. PERICU, F. ROVERSI MONACO, Bologna, 2007; D. SORACE, *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Dir. Pubbl.* 1999; G. CORSO, *i servizi pubblici in ambito comunitario*, in *Riv. Quad. dei pubbl. serv.* 1999; G. SCIULLO, *La procedura di affidamento dei servizi pubblici locali tra disciplina interna e principi comunitari*, 2003; A. TRAVI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali tra Stato e Regioni*, 2003; M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, in *Trattato di Diritto Amministrativo* (a cura di S. CASSESE), Milano 2003; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005; G. CAIA, *Autonomia territoriale e concorrenza nella nuova disciplina dei servizi pubblici locali*, 2004; A. GIOVANNI, E. PICOZZA, *La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica Commento sistematico al decreto legislativo 23 dicembre 2022 n.201*, Giappichelli 2024; AA.VV., *La gestione dei servizi pubblici locali dopo il d.lgs. 23 dicembre 2022, N. 201*, (a cura di AICARDI, CAIA) Ed. Scientifica, 2024;

libertà, riconosciute dalla nostra Costituzione, sono alla base del sistema comunitario, comprendendo la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), la libera circolazione di beni e servizi e il principio di parità di trattamento tra operatori economici, garantito dalla concorrenza (art. 81 Trattato UE)⁹.

L'analisi della trasformazione della nozione di servizio pubblico conduce inevitabilmente a indagare le sue origini affinché possano essere evidenziate differenze e continuità. A questo fine, è necessario rivolgere la propria attività di ricerca in Francia, il Paese che più di altri ha visto dottrina e giurisprudenza impegnate nell'approfondimento di questo concetto.

In particolare, occorre risalire al periodo medievale e feudale¹⁰, per individuare, da un lato, i servizi prestati dai sudditi al signore e, dall'altro, la protezione offerta dal signore ai sudditi, insieme alla garanzia di alcune attività gestite in regime di monopolio con criteri di continuità ed eguaglianza¹¹. In questi servizi, caratterizzati da continuità ed eguaglianza di accesso, ma non orientati a un interesse generale – concetto allora inesistente – bensì all'interesse del signore, si possono rintracciare le origini del moderno concetto di servizio pubblico.

Nella Francia dei primi del Novecento, la crescente complessità dei bisogni sociali e l'evoluzione del contesto economico determinano una trasformazione del ruolo dello Stato. La nozione di servizio pubblico prende il posto del dogma della *puissance publique* e della sovranità statale, che fino a quel momento comportavano, in larga misura, l'irresponsabilità¹² dello Stato. Il diritto pubblico, da disciplina del potere, si riconfigura così come sintesi delle regole

⁹ Si veda V. CERULLI IRELLI, *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, in *Riv. It. Dir. Pubb. Com.*, 2006, n. 5

¹⁰ M. D'ALBERTI, *I servizi pubblici*, in *Scuola Superiore Pubblica Amministrazione*, n. 3, 1992

¹¹ Su questo specifico punto si rimanda a P. JOURDAN, *La formation du concept de service public*, in *Revue du droit public*, 1997.

¹² Negli stati liberali e ottocenteschi, basati sul dogma della *puissance publique* e della sovranità, l'intervento dello Stato nella vita economica e sociale doveva "essere limitato a garantire le condizioni esteriori per il libero sviluppo delle singole autonomie individuali, salvo quei pochi casi in cui toccava allo Stato assumere in proprio, a profitto della collettività, la gestione di taluni servizi" (U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, p. 143).

di organizzazione e gestione dei servizi pubblici (dal potere al servizio, dalla prescrizione alla prestazione¹³).

Ne derivano rilevanti implicazioni per il regime delle attività: l'applicazione del diritto pubblico, in precedenza circoscritta alle attività espressive della *puissance*, mentre le altre erano regolate dal diritto privato, si estende a tutti i servizi pubblici.

In questo scenario, la nozione di servizio pubblico assume un'importanza tale da essere considerata l'*idée maîtresse* dell'intero diritto pubblico. In questo periodo emergono due scuole di pensiero: la prima, nota come *École de Bordeaux*, la quale mutua il nome dalla nozione di servizio pubblico; la seconda, denominata *École de Toulouse*, è invece focalizzata sul concetto di istituzione. Lo sviluppo della teoria del *service public* è associato a L. Duguit, il quale definisce il servizio pubblico come “*Qualsiasi attività il cui svolgimento deve essere assicurato, regolato e controllato da chi detiene il potere perché è di natura tale da poter essere completamente svolta solo attraverso l'intervento del potere governante*”¹⁴. I sostenitori della teoria dell'*École du service public* proseguono l'elaborazione del pensiero di Duguit, approfondendone le implicazioni sia sul piano del regime giuridico sia su quello della giurisdizione. Contemporaneo e interlocutore critico di L. Duguit, M. Hauriou propone una concezione del servizio pubblico differente, definendolo non come presupposto del potere, ma come sua condizione¹⁵. Secondo quest'ultimo, il concetto di pubblico potere si struttura in funzione del servizio da offrire al pubblico e trova la propria istituzionalizzazione nel servizio stesso. Il servizio pubblico viene così inteso come un'istituzione, composta da un insieme organico di elementi umani, materiali, finanziari e giuridici. La giurisprudenza contribuisce all'elaborazione del regime del *service public*, formulando tre principi fondamentali, condivisi da tutti i servizi pubblici e noti come il diritto

¹³ L. DOGUIT, *Les transformations du droit public*, Parigi, 1913

¹⁴ “*Tout activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants parce qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante*”, L. DUGUIT, *op. cit.*

¹⁵ La critica alla scuola del servizio pubblico si basa sostanzialmente sulla sua incapacità di abbandonare completamente il dogma del potere.

dell'insieme: *les lois de la continuité, du changement et de l'égalité*¹⁶. Tali fondamenti vengono riadattati dall'*ecole de Bordeaux* e, sovente, sono definiti *lois de Rolland*¹⁷ al fine di rievocare l'autore che li ha avanzati in modo sistematico. Essi riguardano l'organizzazione e la gestione di tutti i servizi pubblici, distinguendo tra i servizi amministrativi, soggetti a un regime speciale e solo eccezionalmente regolati dal diritto comune, e i servizi a carattere industriale e commerciale, disciplinati prevalentemente dal diritto comune e solo in via eccezionale dal diritto amministrativo.

Entrambe le scuole di pensiero, insieme ai principali esponenti del *Conseil d'État* (Romieu, Teissier, Pichat), contribuiscono a riorganizzare il diritto amministrativo e lo Stato attorno alla nozione di servizio pubblico. Si consolida una concezione "forte" del *service public*, secondo cui tutta l'attività pubblica, esclusa quella che rientra nelle funzioni pubbliche, si qualifica come servizio pubblico¹⁸. Tali attività si distinguono per il loro obiettivo di soddisfare gli utenti mediante l'erogazione di servizi di qualità, accessibili a tutti.

Il servizio pubblico legittima l'applicazione di un regime derogatorio rispetto al diritto comune, introducendo obblighi come l'offerta di servizi conformi ai principi di continuità, adattabilità (cambiamento) ed uguaglianza, oltre a riconoscere privilegi specifici. Inoltre, attribuisce al giudice amministrativo la

¹⁶ Più precisamente, la giurisprudenza del XIX secolo inizia a riconoscere la specificità della nozione di servizio pubblico e del regime di diritto pubblico applicabile a tali attività. Questo orientamento trova il suo primo riconoscimento nella celebre sentenza *Blanco*, considerata il punto di svolta: in essa si stabilisce che la responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli nell'esercizio di servizi pubblici è soggetta a un regime giuridico speciale, distinto dalle disposizioni del codice civile. Sui principi del servizio pubblico, L. ROLLAND, *Précis de droit administratif*, Parigi, 1996, pp. 408 ss.; A.S. MESCHERIAKOFF, *Droit des services publics*, Paris, 1997, pp. 148 ss

¹⁷ Rolland, nell'opera precedentemente citata individua i caratteri comuni sia ai servizi pubblici amministrativi sia ai servizi a carattere industriale e commerciale

¹⁸ «Molti hanno osservato che in tal modo il "servizio pubblico" diveniva una nozione troppo estesa. Ma ciò che importa è che, per la scuola francese degli inizi del secolo, siffatta nozione non serviva a spiegare il posto particolare fatto nell'ordinamento a talune attività pubbliche o private di rilevanza pubblica, bensì a ordinare il diritto amministrativo intorno a un centro che non fosse il concetto di autorità» (S. Cassese, *I servizi pubblici locali nel Mezzogiorno*, Roma, Ricerche e Studi Formez, 1969).

competenza a valutare l'operato della pubblica amministrazione. Tuttavia, la nozione di servizio pubblico non consente una ricostruzione del diritto pubblico interamente incentrata su di essa, poiché rimane intrinsecamente legata al concetto di *puissance*, pur indirizzato al perseguimento di fini sociali.

Tra il XIX e il XX secolo si precisano gli elementi fondamentali della nozione di servizio pubblico. Si affermano il criterio organico, secondo il quale l'intera attività pubblica è considerata servizio pubblico, il criterio formale, in base al quale il servizio pubblico è disciplinato dal diritto pubblico attraverso regole eccezionali (le regole esorbitanti), e il criterio funzionale o materiale, secondo cui il servizio pubblico è finalizzato alla soddisfazione di bisogni di interesse generale. Da questa configurazione emerge una nozione unitaria di servizio pubblico, inteso come a) un'attività non autoritativa; b) assicurata da agenti e mezzi pubblici; c) orientata alla cura dell'interesse generale.

Tuttavia, le trasformazioni successive comportano una progressiva attenuazione degli elementi caratterizzanti, legata alla "dissociazione" tra il criterio organico e quello funzionale. Attività di interesse generale vengono affidate a soggetti non pubblici, come nel caso dei servizi svolti in concessione da organizzazioni professionali, mentre soggetti pubblici gestiscono servizi pubblici in regime di diritto comune, ad esempio il servizio di trasporto ferroviario affidato a imprese pubbliche. Inoltre, soggetti pubblici si dedicano ad attività industriali non qualificabili come servizi pubblici, analoghe a quelle svolte dai privati. Contestualmente, si assiste a una *dilution* del criterio formale, poiché i servizi pubblici non sono più regolati esclusivamente dalle *règles administratives exorbitantes*. In altre parole, alla nozione di servizio pubblico non corrisponde più un regime giuridico univoco e preciso¹⁹.

Nel periodo in cui in Francia operavano le due opposte scuole di pensiero, in Germania il diritto pubblico si sviluppava attorno alla nozione di *Anstalt* (istituzione) e al concetto di sovranità come attributo dello Stato-persona. Non esisteva nemmeno un termine specifico per esprimere il concetto di *service*

¹⁹ Per un maggiore approfondimento sul punto si rinvia a N. RANGONE, I servizi pubblici, 1999, pag. 297

public francese, mentre nel Regno Unito e negli Stati Uniti il *public service* «non è un termine tecnico, giuridico, è voce comune per indicare, in genere, un servizio di interesse generale, senza badare se il servizio sia prestato da enti pubblici o da persone private²⁰».

In Italia, il concetto di servizio pubblico²¹ non ha mai acquisito la centralità attribuitagli dalla tradizione giuridica francese, tuttavia diversi autori hanno proposto visioni, anche contrapposte, per definire i limiti entro cui “incasellare” questa nozione tormentata²².

Provando ad effettuare una ricostruzione storico-normativa, appare possibile sostenere che nel primo decennio del Novecento si sia affermata la teoria nominalistica o soggettiva, che rovescia la prospettiva francese secondo cui lo Stato-Nazione coincide con l’insieme dei servizi pubblici.

Questa teoria sottolinea che sono pubblici quei servizi di cui lo Stato è titolare²³. In particolare, essa identifica come servizio pubblico le attività rivolte agli amministrati e imputabili, direttamente o indirettamente, allo Stato o a un ente pubblico²⁴.

²⁰ A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* (a cura di V.E. ORLANDO, Milano, Società Editrice Libreria, 1930, vol. VI pp. 386-387).

²¹ *La vicenda italiana nonostante alcuni successi legislativi ha a lungo vissuto nel segno dell’indeterminatezza collegata al fatto che più che una figura giuridica vera e propria comprendeva una pluralità di istituti e rapporti diversi l’uno dall’altro*. Così riporta A. MASSERA in *I servizi pubblici tra regole della concorrenza e responsabilità pubblica*, rimandando per approfondimenti sul punto ad altri autori, tra i quali, A. DE VALLES, *i pubblici poteri*, op. cit., S. ROMANO, *Principi di diritto Amministrativo* e B. SORDI, *dalla attività sociale ai servizi pubblici: alle radici ottocentesche dello Stato sociale*. In particolare, quest’ultimo ricorda come lo studio del servizio pubblico venne originariamente racchiuso nella teoria romaniana di prestazioni amministrative in una dimensione tutta pubblicistica.

²² Il riferimento è a M.S. GIANNINI che in *Il pubblico potere, il mulino*, scrive con riferimento ai servizi pubblici proprio di nozione tormentata.

²³ Per una più esplicativa rassegna, si vedano a titolo esemplificativo: A. DE VALLES, op.cit.; M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e Credito*, n. 5, 1949, pp. 108 ss.; G. ZANOBINI, *L’esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, cit., pp. 425 ss.

²⁴ Per la manifestazione originaria di questi criteri si veda DE VALLES (*I servizi pubblici*, op.cit.) che su di essi ha costruito la teoria dei servizi pubblici impropri. M. NIGRO (*L’edilizia popolare pubblica come servizio pubblico*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1957, pp. 183 ss.) adotta un’accezione ampia del requisito soggettivo, ritenendo

Questa nozione, incentrata sul concetto di prestazione e sull'imputabilità allo Stato, esclude la possibilità di definire il servizio pubblico sulla base di caratteri oggettivi dell'attività. Si avrà, invece, un servizio pubblico quando l'attività è attribuita dal legislatore allo Stato²⁵, anche se il suo esercizio ma non la titolarità viene delegato a un soggetto non statale.

A sostegno della teoria soggettiva si schiera anche la dottrina che definisce i servizi pubblici in modo residuale, includendovi tutte le attività svolte da una pubblica amministrazione che non rientrano nella categoria delle funzioni. Queste ultime sono intese come attività autoritative ed esclusive dei pubblici poteri, espressione della sovranità statale, come la giurisdizione e la certificazione²⁶. La nozione di servizio pubblico basata sul duplice criterio dell'offerta al pubblico di attività non autoritative per bisogni di interesse generale, «entra in circolo, ma resta fra quelle più tormentate²⁷».

La teoria soggettiva dei servizi pubblici, dominante fino agli anni '60, è stata progressivamente messa in discussione da una dottrina che, valorizzando il dettato costituzionale, considera il servizio pubblico non più come un'attività necessariamente riservata a un soggetto pubblico.

Alla luce dell'art. 2 della Costituzione, emerge infatti il primato della società come fonte di diritti e il riconoscimento del pluralismo delle istituzioni sociali, rafforzato oggi dal principio di sussidiarietà orizzontale sancito nell'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione²⁸.

Una parte della dottrina critica, inoltre, la teoria soggettiva per la sua tendenza a qualificare un'attività come servizio pubblico solo *ex post*, basandosi esclusivamente sulla natura del soggetto gestore, senza identificare le

sufficiente collegare l'attività a un'organizzazione caratterizzabile nel suo complesso come pubblica.

²⁵ «L'interesse pubblico è lo scopo esclusivo dell'attività pubblica o è lo scopo primario, mentre l'interesse individuale o non viene posto in rilievo, o viene posto in rilievo solo come scopo secondario [...] la soddisfazione del secondo è compresa nella soddisfazione del primo, non esiste come funzione a sé»

²⁶ M.S. GIANNINI, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, op. cit., pp. 108 ss.; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, vol. III, p. 247

²⁷ M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, op.cit., p.170

²⁸ F. CARINGELLA, *Manuale ragionato di Diritto Amministrativo*, Napoli, DIKE, 2024, pag. 821

caratteristiche intrinseche dell'istituto, con conseguente incertezza rispetto alla disciplina applicabile.

In alternativa, è stata adottata una prospettiva funzionale che privilegia il soddisfacimento dell'uguaglianza sostanziale, come previsto dall'art. 3, comma 2, della Costituzione. In questa visione, il servizio pubblico è inteso come un'attività, sia pubblica che privata, destinata a perseguire fini sociali e sottoposta a programmi e controlli in conformità all'art. 41, comma 3, della Costituzione, che dispone: *“La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”*. Questo approccio si fonda anche sull'osservazione della presenza di attività simili a quelle amministrative, caratterizzate da una specifica disciplina pubblicistica, anche in assenza di un trasferimento formale della gestione del servizio al privato.

Ne deriva una nozione di servizio pubblico centrata sull'elemento teleologico del soddisfacimento degli interessi della collettività, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del soggetto erogatore²⁹. Non è necessaria la titolarità del servizio. «Un servizio pubblico può essere erogato anche da soggetti privati a patto che si inserisca in un ordinamento sezionale pubblicistico, ossia in un quadro organizzatorio, regolatorio e di vigilanza di natura pubblica³⁰».

Anche la teoria oggettiva non è stata immune da critiche, in quanto, nella sua configurazione classica, tende a delineare una nozione di servizio pubblico eccessivamente ampia, rendendola di dubbia utilità pratica. Questa impostazione include nella medesima categoria sia le attività economiche svolte da soggetti pubblici sia quelle realizzate da soggetti privati, purché rivolte alla collettività e ricadenti sotto qualche forma di piano o programma pubblico.

Tali difficoltà hanno indotto parte della dottrina a superare³¹ la rigida contrapposizione tra una nozione oggettiva e una soggettiva di servizio

²⁹ Cfr. Cass. S.U. 21 luglio 2020, n. 15490; Cons. Stato, sez. V, 23 marzo 2018, n. 1867; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 7 maggio 2020, n. 1672.

³⁰ F. CARINGELLA, *op. cit.*;

³¹ Per una più compiuta formulazione: A. ROMANO, *La concessione di un pubblico servizio*, in AA.VV., *La concessione di pubblico servizio*, (a cura di) PERICU-ROMANO-SPAGNUOLO VIGORITA, Milano, 1995, 79; F.G. SCOCA, *La concessione*; CAVALLO

pubblico, proponendo invece una lettura integrata che individua il servizio nella compresenza di due elementi: da un lato, l'esistenza di un'obbligazione oggettiva alla prestazione, e dall'altro, la titolarità pubblica della funzione, intesa come riconducibilità del servizio a un soggetto pubblico che ne garantisca l'erogazione nei confronti dell'utenza³².

Il titolare del servizio pubblico non coincide con il gestore: titolare del servizio è il soggetto che istituisce il servizio, definisce il "programma"³³ ossia il livello e le modalità delle prestazioni da erogare ai cittadini, stabilisce le forme organizzative, assegna la gestione a un soggetto specifico e garantisce l'attuazione del programma tramite poteri di controllo, revoca e sanzione.

Questo ruolo si esercita nei limiti in cui tali decisioni non siano già predefinite a livello normativo, come sempre più spesso accade, soprattutto per i servizi pubblici nazionali o locali di rilevanza nazionale, che devono garantire i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. Esempi includono la distribuzione di energia elettrica e gas naturale, il servizio idrico integrato, la gestione dei rifiuti urbani e il trasporto pubblico locale.

La titolarità del servizio pubblico rappresenta una funzione pubblica, *latu sensu* politica che richiede di interpretare i bisogni della collettività, stabilendo quali siano meritevoli di soddisfazione e in che modo. Questo ruolo spetta necessariamente a un soggetto pubblico, democraticamente legittimato, che può essere affiancato da autorità indipendenti o semi-indipendenti per gli aspetti

PERIN, *Comuni*; MARINO, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, Milano, 1986; SORACE, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, RiDPC, 1997; BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968; ZUELLI, *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, Milano, 1973, 20; CAIA, *La disciplina dei servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo*, (a cura di) MAZZAROLLI-PERICU-ROMANO-ROVERSI-MONACO-SCOCA, Bologna, 1998; VILLATA, *Pubblici servizi: discussioni e problemi*, Milano, 1999.

³² Intendono tale legame in termini organizzativi BERTI, *La pubblica amministrazione*; CAIA, *La disciplina*, che sottolinea il ruolo del modello organizzativo di tecnica attraverso cui si attua la garanzia delle prestazioni al pubblico e, in questa prospettiva, ne evidenzia le caratteristiche di tipicità.

³³ Per la nozione di "programma di servizio" si veda CAVALLO PERIN, *La struttura della concessione di servizio pubblico locale*, Torino, 1998.

regolatori, tecnicamente complessi o inerenti alla tutela e alla promozione di mercati concorrenziali³⁴.

I concetti fondamentali del servizio pubblico sono, quindi, la funzionalizzazione oggettiva delle attività a interessi generali e la titolarità pubblica in termini di garanzia e responsabilità.

Il servizio pubblico può essere definito come “*quella prestazione che il potere pubblico ritiene debba essere resa disponibile ai cittadini, in adempimento di un obbligo costituzionale o di una scelta politica autonoma delle istituzioni rappresentative*”³⁵.

Questa concezione colloca il servizio pubblico nel quadro dell’ordinamento amministrativo, della sua organizzazione, dei suoi principi e della sua giurisdizione, escludendolo dall’ambito dell’autonomia privata e del diritto comune, pur non sottraendolo all’applicazione di strumenti di diritto privato, che possono risultare idonei per l’organizzazione delle attività economiche. Tuttavia, anche tali strumenti vengono profondamente influenzati dalla doverosità che caratterizza i servizi pubblici.

³⁴ A. ROMANO, *La concessione*, mette in rilievo, per i servizi pubblici nazionali e per quelli obbligatori degli enti locali, la forma della istituzione è quella legislativa, legata alla valutazione politica con cui lo Stato esprime il ruolo che si impone di svolgere nell’attuazione dei principi di solidarietà e di uguaglianza; STELLA RICHTER, dall’ente pubblico all’ente a legittimazione democratica necessaria, mette chiaramente in evidenza come «il momento non della semplice erogazione di un servizio alla collettività, ma della individuazione delle priorità e delle scelte relative alla distribuzione delle risorse per attuare la cura degli interessi pubblici, deve essere necessariamente affidato a soggetti che siano in qualche modo espressione della sovranità.

³⁵ C. MARZUOLI, *Gli enti territoriali e la scelta del modello per la gestione dei pubblici servizi locali*, Munus, 2011.

1.2 La centralità della normativa europea per la disciplina dei servizi pubblici

Come già anticipato nelle pagine che precedono, la regolamentazione della materia e, di conseguenza, la definizione stessa di servizi pubblici, è stata profondamente influenzata dalla normativa comunitaria, che tuttavia non avvalorava né la tesi soggettiva né quella oggettiva.

Da una più attenta analisi, tuttavia, appare più fondato affermare che l'attuale Unione Europea non si interessò originariamente³⁶ ai servizi pubblici in quanto il suo obiettivo era quello costituire un mercato unico utilizzando come "leva" la soppressione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci.

Ignorati nei trattati istitutivi, sono a lungo trascurati anche nella normativa derivata, con l'unica eccezione dei trasporti, oggetto di una specifica politica comunitaria³⁷. Fino agli anni Ottanta del secolo scorso i servizi pubblici sono, in buona sostanza, esonerati dalle norme sul mercato comune e, in particolar modo, dalle norme riferibili alla tutela della concorrenza³⁸.

³⁶ Per riprendere le parole di M. BAZEX, "*L'apprehension des services publics par le droit communautaire*", in *Revue française de droit administratif*, 1995, pp. 295 ss.

³⁷ È noto che nel testo originario del Trattato di Roma del 1957, elaborato all'interno di un ordinamento fondato sulla tutela delle quattro libertà fondamentali — libertà di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (artt. 9 e ss.; artt. 48 e ss.) —, funzionali al perseguimento dell'obiettivo prioritario di uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'ambito dell'intera Comunità (art. 2), il riferimento esplicito ai servizi pubblici risultava estremamente limitato. In un contesto che, peraltro, si caratterizzava per la dichiarata neutralità dell'ordinamento comunitario rispetto al regime proprietario delle imprese (art. 222), il sintagma "servizio pubblico" compariva unicamente — e in modo marginale rispetto a un'eventuale sistematizzazione generale — all'interno dell'articolo 77, dedicato al settore dei trasporti. Nondimeno, il Trattato aveva mutuato dalle tradizioni giuridiche nazionali — e, più precisamente, dalla tradizione nazionale che maggiormente si era sviluppata in materia, ovvero quella francese — una nozione particolarmente funzionale rispetto alle finalità proprie dell'ordinamento comunitario: quella di *servizio industriale e commerciale*. Tale nozione, con le relative implicazioni in termini di regime giuridico, viene progressivamente rielaborata nella formulazione concettuale dei *servizi di interesse economico generale* (SIEG), espressamente prevista dall'articolo 90 del Trattato (ora art. 106 TFUE), al fine di definirne l'assoggettamento, salvo limitate e proporzionate deroghe, alle regole della concorrenza. Tali regole, insieme alla piena attuazione delle libertà economiche fondamentali, sono assunte come condizioni necessarie e imprescindibili per la realizzazione del mercato comune. Per un approfondimento sul tema si veda A. MASSERA, *op.cit.*

³⁸ Si veda in tal senso G. NAPOLITANO, *op.cit.* che a sua volta rinvia a quanto sostenuto da G. MARCOU, *il servizio pubblico di fronte al diritto comunitario*, in *Il filangieri*, 2004, pp. 7 ss.

Tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, l'accelerazione del processo di integrazione europea, unitamente allo sviluppo tecnologico ed economico, determina una profonda trasformazione del quadro di riferimento. I servizi pubblici iniziano a configurarsi come componenti essenziali del mercato interno³⁹.

In tale contesto, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea e la Commissione Europea⁴⁰ intervengono con frequenza crescente, applicando la normativa antitrust e vigilando sul regime degli aiuti di Stato. Tuttavia, l'ordinamento comunitario sembra, in questa fase, limitarsi a richiedere l'abolizione – o quantomeno la progressiva riduzione – dei diritti speciali ed esclusivi. Anche le prime direttive si muovono prevalentemente in questa prospettiva, con l'obiettivo di definire gli ambiti minimi di apertura del mercato. Ne deriva la convinzione, piuttosto diffusa, che l'intervento dell'ordinamento comunitario comporti, di fatto, il superamento della nozione tradizionale di servizio pubblico⁴¹.

A partire dalla metà degli anni Novanta, il quadro normativo subisce un profondo mutamento. L'intervento dell'Unione Europea assume una configurazione organica e strategica, estendendosi all'intero ambito dei *servizi di interesse economico generale* (SIEG), mediante un insieme coerente di

B. G. MATTARELLA *Le funzioni del Diritto Amministrativo Europeo*, in *Diritto Amministrativo europeo (a cura di) M. P. CHITI*, pag. 163, riferendosi alle funzioni inerenti all'economia sono le funzioni originariamente caratterizzanti per le Comunità europee. Ebbene, nell'evidenziare il mutamento e l'ampliamento delle funzioni amministrative in dette materie si riferisce ai servizi pubblici sottolineando che “*un buon esempio è costituito dai servizi pubblici, dei quali inizialmente i trattati non si preoccupavano e che per decenni sono rimasti immuni dagli interventi del legislatore dell'Unione, e spesso erogati nei singoli Stati membri da imprese pubbliche in regime di monopolio. Gradualmente, però i principi del mercato unico sono stati applicati a tutti i servizi suscettibili di essere svolti in forma di impresa*”.

⁴⁰ A. MASSERA, in *op.cit.* ribadisce il ruolo della centrale in materia di servizi pubblici (*rectius* servizi di interesse economico generale) della Corte di Giustizia Europea e della Commissione. In particolare, quanto al giudice europeo, interessanti sono i riferimenti alle sentenze *Corbeau* e *Comune di Almelo*.

⁴¹ Come ha ribadito G. NAPOLITANO, in *op.cit.*; si tratta di una preoccupazione diffusa soprattutto in Francia tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000. Per una rappresentazione dei timori d'oltralpe si rinvia a: J. BELL, *The concept of public service under threat from Europe. An Illustration from Energy law*, in *European Public law*, 1999, pp. 89 e ss.

iniziative della Commissione europea, costantemente aggiornate e sistematizzate⁴².

Da un lato, vengono individuate soluzioni comuni volte a rimuovere gli ostacoli strutturali alla piena realizzazione del mercato interno, quali: i vincoli tecnici ed economici derivanti dalla difficile replicabilità delle infrastrutture di rete; le posizioni dominanti degli operatori storicamente titolari di diritti speciali o esclusivi; la debolezza contrattuale di utenti e consumatori. Dall'altro, si sviluppano strumenti volti a garantire e finanziare l'adempimento delle missioni di interesse economico generale, secondo modalità che tendano a preservare, per quanto possibile, il corretto funzionamento del mercato concorrenziale.

In definitiva, ciò che emerge con chiarezza è che la disciplina dei *servizi di interesse economico generale* (SIEG⁴³) si configura, in via essenziale, come una questione di *governance multilivello*. In tale prospettiva, spetta alle istituzioni dell'Unione Europea il compito di definire i principi generali e le condizioni, in particolare sotto il profilo economico e finanziario, che rendono possibile l'adempimento delle missioni affidate alle imprese incaricate della gestione dei servizi. Rimane, tuttavia, ferma la competenza degli Stati membri nell'organizzazione, nell'erogazione e nel finanziamento di tali servizi, purché ciò avvenga nel rispetto delle disposizioni dei Trattati⁴⁴. Invero, nel Protocollo n. 26 al TFUE viene esplicitamente previsto che tra i valori comuni dell'Unione con riguardo ai SIEG, ai sensi dell'articolo 14 del TFUE, è compreso 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 utenti⁴⁵”

⁴² Per un maggiore livello di dettaglio si rimanda alle comunicazioni sui servizi di interesse generale in Europa COM (96) 443, dell'11 settembre 1996 e COM (2000) 580 del 20 settembre 2000, nonché il libro verde sui servizi di interesse generale in Europa COM (2000) 580, del 21 maggio 2003; il libro bianco sui servizi di interesse economico generale COM (2004) 374, del 12 maggio 2004.

⁴³ Sull'enfasi riservata ai SIEG nell'evoluzione del diritto europeo e sul ruolo degli stati membri si veda D. SORACE, “*I servizi pubblici economici nell'ordinamento nazionale ed europeo*”, *op. cit.*

⁴⁴ A. MASSERA *op.cit.*

⁴⁵ Nel citato protocollo n. 26 viene ripreso anche il principio di differenziazione oltre che quello di sussidiarietà appena esplicitato. In particolare, viene affermato che tra i valori

Nel diritto derivato dell'Unione si rinvengono sviluppi significativi dei principi sanciti, in materia di *servizi di interesse economico generale* (SIEG), a livello di diritto primario. Un primo riferimento fondamentale è costituito dalla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (la cosiddetta “direttiva *Bolkestein*⁴⁶”), il cui articolo 1, paragrafo 3, pur confermandone l'applicazione anche ai SIEG, precisa che “la presente direttiva lascia impregiudicata la libertà per gli Stati membri di definire, conformemente alle regole sugli aiuti di Stato, i servizi di interesse economico generale e gli obblighi specifici cui tali servizi devono essere soggetti”. In modo analogo, la direttiva 2014/24/UE sui contratti pubblici, in particolare l'articolo 1, paragrafo 4, nonché i considerando 5 e 7, ribadisce il principio secondo cui spetta agli Stati membri la facoltà di individuare, nel rispetto del diritto dell'Unione, quali servizi debbano essere qualificati come SIEG, nonché le modalità con cui tali servizi devono essere organizzati, finanziati e regolati. La stessa disposizione fa inoltre salva la possibilità per le autorità pubbliche di scegliere se, come e in quale misura esercitare direttamente funzioni di interesse generale, in conformità a quanto previsto dai già citati articolo 14 TFUE e dal Protocollo n. 26.

A completamento di tale quadro, l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE — che sviluppa un'analogia previsione contenuta nell'articolo 4, paragrafo 1, della medesima direttiva — riconosce espressamente alle autorità pubbliche la facoltà di scegliere in piena autonomia le modalità attraverso cui intendono adempiere ai propri compiti di interesse pubblico. In particolare, viene sancito il principio secondo cui tali autorità possono decidere se gestire direttamente i servizi mediante risorse proprie, cooperare con altre

comuni con riguardo ai SIEG è compresa “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.

⁴⁶ Appare utile ricordare in questa sede che i “servizi pubblici” si collocano nell'ambito più generale dei “servizi” che sono disciplinati dall'articolo 57, paragrafo 1, del TFUE ove si distinguono per la circostanza di dover essere assicurati a tutti. Per un maggiore approfondimento sul tema si rinvia a *ex multis*: G. CORSO, *È possibile oggi un governo dell'economia?*, Giappichelli 2018, pp. 57 e ss.

amministrazioni aggiudicatrici, oppure affidare tali compiti a operatori economici esterni.

Tutte le disposizioni richiamate devono essere interpretate come una conferma del diritto delle autorità pubbliche di determinare, in autonomia, le modalità di gestione dei servizi che esse stesse si sono impegnate a garantire alla collettività, secondo caratteristiche predeterminate e nel rispetto di un principio di autodeterminazione amministrativa.

Tale facoltà si iscrive nel più ampio riconoscimento del principio di libera amministrazione⁴⁷ dei servizi di interesse economico generale. Resta tuttavia fermo – come già sottolineato dalla Commissione europea alla vigilia del processo legislativo che ha condotto all’adozione del pacchetto normativo del 2014 – che tale libertà decisionale deve esercitarsi all’interno di un contesto regolatorio volto a tutelare il funzionamento di un mercato unico, aperto alla concorrenza. Ciò implica, in particolare, che laddove le amministrazioni aggiudicatrici decidano di affidare lo svolgimento dei propri compiti a un soggetto esterno – sia esso privato o pubblico, purché operante su base commerciale – tale scelta debba avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione⁴⁸.

Alla luce di quanto sin qui prospettato, appare evidente che gli Stati membri dispongono, dunque, di una libertà di definizione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale (SIEG), la quale risulta, tuttavia, delimitata da principi e condizioni stabiliti dal diritto dell’Unione europea.

L’elemento di raccordo tra l’esercizio della potestà statale e il rispetto del quadro normativo europeo risiede nel controllo esercitato dalla Commissione europea e dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea, nell’ambito della procedura di infrazione prevista dall’articolo 258 TFUE. Tale controllo verte sulla presenza

⁴⁷ R. CANATA, *L’affidamento della gestione dei servizi pubblici locali e i principi del diritto dell’Unione Europea*, in *munus 2017*, pp. 617 e ss., nel procedere ad analogia lettura del diritto derivato in materia ha evidenziato che per le autorità pubbliche “l’outsourcing non è nulla di più di un’opzione”

⁴⁸ Su questo specifico aspetto si veda *Documento di lavoro concernente l’applicazione del diritto UE in materia di appalti pubblici ai rapporti tra amministrazioni aggiudicatrici (cooperazione pubblico-pubblico)* SEC (2011), 1169, p. 16

di un eventuale errore manifesto nella discrezionalità esercitata dalle autorità pubbliche nazionali, nonché sull'imposizione degli obblighi all'impresa incaricata, in relazione alle specificità del mercato interessato.

In tal senso, risulta significativo approfondire in questa sede i limiti di tale sindacato giurisdizionale, come recentemente delineati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in relazione ai principi costitutivi della cosiddetta "Costituzione economica europea".

Un primo riferimento fondamentale è costituito dalla sentenza della Corte di Giustizia del novembre 2018 nella causa C-171/17, relativa alla conformità della disciplina ungherese, introdotta tra il 2011 e il 2012, riguardante il sistema nazionale di pagamento mobile ai requisiti posti dalla Direttiva 2006/123/CE. Tale sistema consentiva ai cittadini di effettuare pagamenti per il servizio di parcheggio pubblico, utilizzo delle strade e trasporto pubblico tramite dispositivi elettronici o strumenti informatici mobili, ed era affidato ad un ente integralmente controllato dallo Stato.

La Corte, nella pronuncia in oggetto, ribadisce la propria consolidata giurisprudenza secondo cui un servizio può essere qualificato come di interesse economico generale qualora tale interesse presenti caratteristiche peculiari rispetto ad altre attività economiche e la sua erogazione costituisca l'adempimento di compiti specifici di interesse pubblico, definiti in conformità agli obiettivi di politica nazionale nell'ambito della discrezionalità ampia degli Stati membri (punti 49-52). In questo senso, la mera circostanza che un servizio qualificato da uno Stato membro come SIEG sia già fornito da alcuni operatori presenti sul mercato non costituisce, di per sé – contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione –, prova sufficiente della sussistenza di un manifesto errore di valutazione (punto 55), qualora lo Stato membro stesso ritenga legittimamente che il mercato non soddisfi adeguatamente gli obiettivi di continuità e accessibilità al servizio, specialmente per ciò che riguarda la standardizzazione e l'interconnessione del sistema stesso (punto 57).

Parallelamente, come evidenziato da una pronuncia precedente richiamata nella stessa sentenza del novembre 2018, se è vero che il controllo della Commissione

circa le condizioni di applicabilità dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE impedisce l'esercizio illimitato della potestà statale, occorre altresì riconoscere che tale controllo non oltrepassa i limiti del sindacato sull'errore manifesto, laddove gli atti di esercizio della funzione pubblica non abbiano chiaramente individuato l'incarico di servizio pubblico e i relativi oneri. Infatti, tale requisito persegue l'obiettivo di assicurare trasparenza e certezza del diritto, imponendo che gli atti di conferimento contengano almeno indicazioni sufficientemente precise sulla natura, durata e portata degli obblighi di servizio pubblico imposti alle imprese incaricate. L'assenza di tali criteri minimi impedirebbe, infatti, un efficace controllo sulla corretta qualificazione di un'attività come servizio di interesse economico generale⁴⁹.

Merita particolare attenzione, ai fini dell'analisi in corso, il fatto che nella causa C-171/17 la Corte di Giustizia abbia adottato una posizione difforme rispetto alle Conclusioni dell'Avvocato Generale Bolt. Quest'ultimo, infatti, aveva suggerito di escludere la possibilità di qualificare come SIEG il sistema di pagamento oggetto del giudizio, pur riconoscendo che la nozione di servizio di interesse economico generale non sia statica, bensì in costante evoluzione in relazione al mutare delle esigenze sociali e allo sviluppo delle tecnologie. L'Avvocato Generale, da un lato, riteneva le prestazioni oggetto del sistema non essenziali, ma piuttosto alternative ad altre già disponibili con le medesime finalità; dall'altro, sottolineava che, per comprovare l'esistenza di una reale esigenza di servizio pubblico e la necessità di obblighi connessi, non fosse sufficiente per lo Stato membro rilevare un funzionamento imperfetto del mercato, ma occorresse dimostrare che quest'ultimo fosse strutturalmente incapace di fornire il servizio in maniera soddisfacente (punto 79).

La Corte ha tuttavia adottato una prospettiva diversa, riconoscendo un maggiore spazio alla valutazione discrezionale degli Stati membri. In tale direzione, anche la Commissione ha riconosciuto che non è opportuno attribuire obblighi

⁴⁹ Il riferimento è a CGUE, 20 dicembre 2017, in c.r. C-66-69/16, *Comunidad Autonoma del Pais Vasco et al.*, punti 72-75, relativa al giudizio ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, su una misura di aiuto, consistente in sovvenzioni concesse dal Regno di Spagna a favore della diffusione della televisione digitale terrestre in zone remote e meno urbanizzate.

specifici di servizio pubblico ad attività che siano già offerte, o che possano esserlo in modo soddisfacente e secondo criteri compatibili con l'interesse pubblico come definito dallo Stato, da imprese operanti in regime di mercato. Tuttavia, quando si tratta di valutare se un servizio possa effettivamente essere fornito dal mercato, il ruolo della Commissione si limita a verificare la presenza di un errore manifesto nella valutazione effettuata dallo Stato membro.

È in tale contesto che la valutazione “politica” dello Stato – ovvero la sua discrezionalità nel definire il contenuto e i confini dell'interesse pubblico – viene ad assumere un ruolo determinante anche nel delimitare l'ambito del sindacato esercitabile dalla Commissione in sede di applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.

Alla luce di tali premesse, risulta particolarmente interessante la posizione dottrinale⁵⁰ secondo cui le previsioni dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE non

⁵⁰ V. F. TRIMARCHI BANFI, *Il 'principio di concorrenza': proprietà e fondamento*, in *Dir. amm.*, 2013, 15 ss., 41 (della stessa A. v. anche *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Giappichelli, 2016, 5° ed., 5-6, ove distingue l'inadeguatezza del mercato dai veri e propri fallimenti del mercato); A. MASSERA, *L'espletamento di funzioni e servizi pubblici tra esternalizzazione, autoproduzione e cooperazione*, in C. MARZUOLI, S. TORRICELLI (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica*, ES, 2017, 93 ss., specie 96 ss.; e in questo senso possono essere letti, da ultimo, F. FRACCHIA, *I servizi pubblici nel governo dell'economia*, in S. LICCIARDIELLO (a cura di), *Il governo dell'economia*. cit., 161 ss., 169, per il quale il servizio pubblico “non è solo una questione di concorrenza”, nonché M. PASSALAQUA, *Le aporie delle forme di gestione dei servizi pubblici locali nel T.U. partecipate: organizzazione amministrativa e tutela della concorrenza*, in L. AMMANNATI, R. CAFATI PANICO (a cura di), *I servizi pubblici: vecchi problemi, nuove regole*, Giappichelli, 2018, 3 ss., 14, per la quale il potere delle autorità nazionali, regionali e locali di “fornire, commissionare, organizzare” i SIEG “ha acquisito il rango di diritto primario a livello di UE”. E anche il diritto nazionale sembra forse poter essere ora interpretato in questa direzione, seppure pur sempre assumendo a parametro una idea di incompletezza del mercato, ma a fronte di un giudizio politico: per l'art. 2, c. 1, lett. h) del d.lgs. n. 175/2016, sono «servizi di interesse generale» non solo «le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico» ma anche quelle che «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» (ma per una diversa e più restrittiva lettura della norma v. L. Tarantino, *Promozione della concorrenza e disciplina dei servizi pubblici*, in *L'Italia che cambia*, Atti del 62° Convegno di studi amministrativi, Giuffrè, 2017, 333 ss., 356, e M. Midiri, *I servizi pubblici locali privi di interesse economico fra legislatore nazionale e giurisprudenza europea*, in *federalismi.it*, n. 6/2017)

si inscrivono propriamente nel paradigma dei "fallimenti del mercato" e della conseguente esigenza di interventi correttivi, ma si fondano su un presupposto differente: ovvero la legittimità dell'intervento pubblico laddove il mercato, pur non risultando del tutto inadeguato, si mostri comunque incapace di realizzare pienamente gli obiettivi perseguiti dall'autorità politica⁵¹.

In effetti, seppure espressa con linguaggio prudente, la giurisprudenza della Corte⁵² ha chiarito che l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, prevedendo la possibilità di deroghe alle regole ordinarie del Trattato – nello specifico, al regime degli aiuti di Stato – persegue l'obiettivo di bilanciare l'interesse degli Stati membri nell'utilizzare determinate imprese, in particolare pubbliche, come strumenti di politica economica o fiscale, con l'esigenza dell'Unione di tutelare la concorrenza e salvaguardare l'integrità del mercato interno.

Per altro verso, quando l'innovazione tecnologica introduce modalità alternative di erogazione di un servizio, in assenza di una regolamentazione proattiva da parte delle istituzioni europee, compete agli Stati membri disciplinarne le condizioni di svolgimento nel rispetto delle norme generali del Trattato. È quanto affermato dalla Corte di Giustizia con riferimento ai servizi di intermediazione tipici della c.d. *sharing economy*, come nel caso di applicazioni che mettono in contatto utenti e conducenti non professionisti privi di licenza,

⁵¹ In opposizione a questa teoria vi sono coloro i quali ritengono che i fallimenti del mercato non giustifichino interventi privi di vincoli di fine, poiché la funzione della regolazione amministrativa consisterebbe unicamente nel 'simulare' o nel 'determinare' giuridicamente le condizioni di concorrenza. A tale schema concorrenziale si aggiungerebbe, nel caso specifico dei SIEG, l'elemento dell'isolamento dell'utente marginale mediante l'imposizione dell'obbligo di servizio universale (così F. MERUSI, *La regolazione dei servizi di interesse economico generale nei mercati parzialmente liberalizzati*). Sulla stessa falsariga può leggersi anche F. CINTIOLI, *La dimensione europea dei servizi di interesse economico generale*, in *federalismi n. 11/2012*, secondo il quale il favor nel diritto europeo è orientato verso la concorrenza nel mercato. A questa impostazione si contrappone quella di chi osserva come il nodo centrale non risieda, come pure si è ritenuto, nella nozione di "fallimento del mercato". Alla base di tale prospettiva vi è, infatti, un mutamento più profondo del sistema di principi e degli equilibri che regolano il rapporto tra fini sociali e libertà di iniziativa economica. Tale mutamento si manifesta nello spostamento verso politiche orientate alla competizione, piuttosto che alla redistribuzione, con una conseguente marginalizzazione del ruolo dell'amministrazione intesa quale "operatrice di trasformazione sociale" (A. PIOGGIA, *Servizi e disservizi. Piccolo contributo alla ricerca del senso pubblico del servizio*, in *Costituzionalismi.it*, n. 1/2017)

⁵²Sul punto si rinvia anche a A. MASSERA, op. cit. p. 451

configurati dalla Corte come parte integrante di un servizio di trasporto non collettivo, organizzato dall'intermediario stesso e quindi assoggettabile alla normativa settoriale relativa ai trasporti⁵³.

Quanto alla libertà di amministrazione degli Stati membri, emerge chiaramente dalle direttive del 2014 in materia di appalti e concessioni pubbliche che le diverse modalità di organizzazione dei servizi – autoproduzione attraverso strutture interne, cooperazione istituzionale mediante strumenti amministrativi o organismi pubblici congiuntamente controllati, e affidamento a operatori economici esterni – sono considerate, in linea di principio, forme tra loro tendenzialmente equivalenti. Tale orientamento è coerente con una consolidata giurisprudenza europea, secondo cui un'amministrazione pubblica conserva la facoltà di adempiere ai propri compiti di interesse generale utilizzando risorse e strumenti propri, senza obbligo di ricorrere a soggetti esterni, così come può farlo in collaborazione con altre amministrazioni pubbliche o tramite affidamenti a terzi, inclusi soggetti a capitale misto costituiti nell'ambito di partenariati pubblico-privati.

Tale equilibrio è stato oggetto di attenzione anche da parte del Consiglio di Stato italiano, che – dopo un percorso giurisprudenziale non privo di oscillazioni – ha sollevato questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia, interrogando il giudice europeo circa la compatibilità del diritto dell'Unione (in particolare, del principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche e del principio di equivalenza sostanziale tra le diverse modalità di gestione dei servizi) con una

⁵³ Causa C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi*, Corte di Giustizia 8 marzo 2017 punto 47; in analogia, causa C-320/16, *Uber France SAS C*. Corte giust. UE, 10 aprile 2018; Sulla questione è intervenuta anche la Corte costituzionale, la quale, nel dichiarare l'illegittimità di una legge regionale che riservava l'esercizio del servizio di trasporto di persone – effettuato su chiamata, con qualsiasi modalità, e dietro corrispettivo economico – esclusivamente ai soggetti autorizzati al servizio di taxi o di noleggio con conducente (NCC), ha precisato che “*definire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è determinante ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica*”. Tale scelta, infatti, introduce un limite alla libertà di iniziativa economica e incide sulla concorrenza tra operatori nel mercato di riferimento. Pertanto, essa rientra pienamente nell'ampia nozione di concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e spetta, di conseguenza, al legislatore statale individuare il corretto bilanciamento tra il libero esercizio dell'attività economica e gli interessi pubblici coinvolti. La sentenza citata è la n. 265 del 2016

normativa nazionale – quale l’art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016 – che subordina l’affidamento *in house* a condizioni restrittive. In particolare, la norma italiana condiziona tale forma di affidamento alla dimostrazione del fallimento del mercato e alla necessità di una motivazione specifica sull’interesse collettivo perseguito.

Sulla base di tali considerazioni, si impone una ricostruzione logica articolata su due momenti: la decisione in ordine alla modalità di gestione del servizio e, successivamente, la decisione in ordine alla modalità di affidamento della gestione stessa. Tale sequenza è coerente con una concezione del servizio pubblico quale SIEG, laddove la gara d’appalto rappresenta lo strumento selettivo da attivare soltanto nel caso in cui si opti per una gestione esternalizzata, e non un principio generale a monte che imponga sempre e comunque il ricorso al mercato.

La tendenza, diffusa tanto in ambito dottrinale quanto nella giurisprudenza costituzionale, a considerare la gara come regola e la gestione diretta come eccezione, rischia di sovvertire il corretto ordine logico: non è la concorrenza a giustificare la decisione di esternalizzare, bensì è la decisione di ricorrere al mercato che impone, a garanzia di imparzialità e parità di trattamento, il rispetto delle regole concorrenziali. Tale visione, tuttavia, non deve condurre ad una interpretazione riduttiva del principio di concorrenza, che resta garantito dall’osservanza dei principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, i quali devono sempre ispirare l’azione amministrativa.

Occorre, inoltre, ricordare che la concorrenza “per il mercato” – attraverso gare e procedure selettive – rappresenta solo una delle modalità di apertura al mercato, affiancata dalla concorrenza “nel mercato”, che si realizza attraverso regimi autorizzatori (anche generali) per le imprese erogatrici. In tale configurazione, l’intervento pubblico si limita alla definizione degli obblighi di servizio pubblico gravanti sui soggetti autorizzati, senza che ciò comporti una privatizzazione in senso proprio, permanendo comunque in capo all’autorità pubblica la responsabilità ultima per il servizio. La scelta tra concorrenza “per” e “nel” mercato deve dunque essere fondata su valutazioni tecnico-economiche

relative alle condizioni strutturali del mercato di riferimento, quali la presenza di monopoli naturali, mercati non contendibili o esternalità di rete positive, che rendano plausibile un fallimento del mercato.

1.3 La qualificazione dei servizi pubblici locali “ad alto impatto ambientale”

Prima di procedere all’individuazione, all’interno della più ampia categoria dei servizi pubblici, di un nucleo di servizi pubblici locali con “matrice ambientale”, appare opportuno avviare l’analisi sui “*fini ambientali*” a cui l’art. 41 Cost., come di recente modificato, in combinato disposto con l’art. 9 Cost. si riferisce. A tal fine è opportuno avviare questo approfondimento attraverso la realizzazione di un’analisi di tipo fattuale.

Si tratta di un’impostazione propria del diritto ambientale, ambito nel quale, come da tempo rilevato in dottrina, il diritto e la tecnica si presentano quali elementi indissolubilmente connessi, secondo una prospettiva non soltanto filosofica, ma anche giuridica, che esclude la possibilità di isolare un oggetto di studio dal contesto in cui esso si colloca, dai suoi antecedenti storici e normativi e dal suo sviluppo dinamico, imponendo, al contrario, la necessità di coglierne sempre la visione complessiva⁵⁴. In tale ottica, merita di essere sottolineato come la recente modifica dell’art. 41 Cost., attraverso l’esplicito accostamento dei “fini ambientali” a quelli “sociali” e alla funzione dell’economia quale attività di produzione di beni e servizi, rappresenti, anche sul piano letterale, la conferma di quell’integrazione strutturale tra dimensione sociale, ambientale ed economica che trova puntuale riscontro nei più rilevanti strumenti di *soft law* internazionale, primo fra tutti l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile⁵⁵.

L’esigenza primaria si configura, pertanto, nel superamento di quelle logiche settoriali e rigidamente compartimentate che, ancora oggi, tendono a connotare tanto l’approccio scientifico tradizionale quanto, non di rado, le stesse politiche ambientali, a favore, invece, di modelli fondati su contaminazioni disciplinari, interconnessioni sistemiche e integrazioni funzionali, i quali paiono delineare le più avanzate e promettenti frontiere delle strategie di sviluppo sostenibile.

⁵⁴ F. DE LEONARDIS, *Lo stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, 2023. Pp. 2 e ss

⁵⁵ Risoluzione A/RES/70/01 adottata nel corso dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 25 settembre 2015 “Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile

Se, come autorevolmente insegnato da Santi Romano, il quadro d'insieme, il contesto e la realtà fattuale costituiscono la premessa ineludibile di ogni operazione di ricostruzione giuridica, ciò vale, a fortiori, per le questioni inerenti alla tutela dell'ambiente, ambito nel quale la priorità dell'analisi dei dati di fatto trova espressa consacrazione normativa nell'art. 191, paragrafo 3, TFUE, che impone all'Unione europea, nella definizione delle proprie politiche ambientali, di tenere conto dei dati tecnici e scientifici disponibili. In tale prospettiva, le risultanze tecnico-scientifiche contenute nel *Global Environment Outlook* (GEO-6), rapporto redatto dalle Nazioni Unite e giunto alla sua sesta edizione nel 2019 e dagli *Assessment Reports* dell'IPCC⁵⁶, attestano in maniera inequivocabile come lo stato di salute del Pianeta risulti, purtroppo, gravemente compromesso.

Non vi è, del resto, documento programmatico di matrice europea che non dia atto di tale stato di conclamata criticità; basti richiamare, a titolo esemplificativo e non esaustivo, la *Strategia dell'Unione europea sulla biodiversità per il 2030*, adottata nel 2020, nella quale si afferma, in modo esplicito e perentorio, che “*la natura versa in uno stato critico*⁵⁷” e in cui si individua nel “*collasso degli ecosistemi*” una delle minacce fondamentali che l'umanità sarà chiamata ad affrontare nei prossimi decenni, qualificando l'adozione di misure in materia come un “*imperativo non soltanto ambientale, ma altresì morale ed economico*”.

Da tale stato di necessità discende, in primo luogo, l'esigenza di adottare politiche strutturali orientate alla decarbonizzazione dell'economia, le quali impongono, quale priorità assoluta, l'azzeramento o, quantomeno, la significativa riduzione delle emissioni di gas a effetto serra connesse alla produzione di energia, ambito che ne rappresenta la matrice principale; in questo contesto, si parla propriamente di “transizione energetica”, intesa quale processo

⁵⁶ L'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) è l'organismo delle Nazioni Unite per la valutazione delle scienze sul cambiamento climatico e venne istituito per la prima volta nel 1988. Tale organo ha il compito di fornire ai *policymakers* valutazioni scientifiche periodiche sullo stato attuale delle conoscenze sul cambiamento climatico.

⁵⁷ *COM (2020) 380 final*, Strategia dell'UE sulla Biodiversità per il 2030

di riorganizzazione complessiva della gestione dei flussi energetici. In secondo luogo, di pari rilievo si pone la necessità di politiche finalizzate alla riduzione del consumo di risorse naturali, in un'ottica di sostenibilità e di preservazione degli equilibri ecosistemici (si parla in questo caso di transizione produttiva).

È in tale contesto che si colloca l'indagine, di particolare interesse, volta a delineare e comprendere il ruolo che i servizi pubblici (ed in particolare i servizi pubblici locali⁵⁸) svolgono, nell'ordinamento italiano, quale strumento funzionale alla tutela dell'ambiente e alla realizzazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale fissati a livello nazionale ed europeo.

L'individuazione, all'interno della più ampia categoria dei servizi pubblici, di un nucleo di servizi con rilevanza ambientale risponde all'esigenza di evidenziare una connotazione peculiare propria di taluni servizi, in particolare a carattere locale. “Non si tratta, né sarebbe del resto consentito dalla normativa vigente, di enunciare un *tertium genus* di servizi pubblici, bensì di riconoscere in alcuni di essi una “matrice ambientale” che ne giustifica un trattamento normativo specifico e meritevole di particolare attenzione da parte del legislatore.

Ciò che distingue i servizi pubblici a rilevanza ambientale rispetto agli altri servizi pubblici risiede negli effetti che le funzioni da essi svolte producono sull'ambiente, costituendo tale incidenza ambientale l'elemento qualificante della loro specificità.

⁵⁸ Nelle pagine che precedono si è avuto modo di analizzare nel dettaglio la qualificazione giuridica della nozione di “servizio pubblico”. Con riferimento all'elemento della località, i medesimi autori citati per la trattazione de quo hanno riservato il medesimo spazio anche all'analisi della località del servizio. Per questa ragione si è deciso di non approfondire la tematica attese anche le definizioni espressamente introdotte dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 rubricato come “*riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”. L'articolo 2, comma 1, lettera c) del citato decreto definisce «servizi di interesse economico generale di livello locale» o «servizi pubblici locali di rilevanza economica»: *i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.*

Infatti, sebbene le attività connesse ai servizi di rilevanza ambientale non si differenzino, sotto il profilo funzionale, da quelle proprie degli altri servizi pubblici (consistendo anch'esse, in larga misura, in prestazioni materiali a favore della collettività) ciò che conferisce specificità a tale categoria è il fatto che tali attività implicano l'utilizzo di risorse naturali o producono un impatto significativo sull'ambiente"⁵⁹.

La peculiarità di tale *species* risiede nel sintagma qualificativo “*di rilevanza ambientale*”, il quale evidenzia l'immediato impatto che l'insieme delle attività di gestione e fornitura (attraverso cui si articola l'intero ciclo di erogazione del servizio) esercita sulle risorse naturali, sugli ecosistemi locali, sulla flora, sulla fauna, sulle acque e, più in generale, sull'ambiente⁶⁰.

Può dunque essere identificato come “*servizio pubblico di rilevanza ambientale*” quell'insieme di attività, funzioni o produzioni di beni finalizzate al soddisfacimento di specifici bisogni, riferibili a collettività insediate in determinate aree territoriali, la cui erogazione, in tutte le fasi che vanno dalla produzione al godimento, è concepita e regolata in modo da determinare un impatto ambientale limitato, o, più propriamente, orientata alla salvaguardia dell'integrità dell'ambiente⁶¹.

Ad ogni buon conto, l'evoluzione più recente della dottrina sembra confermare l'idea che, in concreto, i servizi pubblici di rilevanza ambientale si configurino in modo differente rispetto agli altri, non solo nella percezione sociale, ma anche

⁵⁹ Sul punto si veda G. DI FIORE, *servizi pubblici locali a rilevanza ambientale, editoriale scientifica, 2012*

⁶⁰ Come efficacemente sostenuto da M.A SANDULLI in *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche, Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2019, 4*, l'impatto della crisi ecologica e geopolitica globale ha reso evidente la necessità di reinterpretare le finalità dei servizi pubblici non solo in termini di soddisfacimento dei bisogni degli utenti e di garanzia del benessere collettivo, ma anche nella prospettiva della tutela degli interessi ambientali. Ciò implica la necessità di ripensare i tradizionali processi produttivi alla luce dei nuovi vincoli sistemici imposti dall'attuazione delle politiche ambientali.

⁶¹ Il riferimento è nuovamente a G. DI FIORE, *servizi pubblici locali a rilevanza ambientale, editoriale scientifica, 2012*

nelle scelte politico-amministrative operate dagli enti locali⁶². Ne consegue che un quadro normativo orientato alla tutela ambientale non possa prescindere da un rafforzato governo pubblico del settore⁶³, fondato sull'adozione di un metodo programmatico imperniato sulla vigilanza e sul controllo.

L'approdo di una disciplina puntuale e coerente, volta a garantire un qualificato intervento pubblico nella gestione dei servizi pubblici di rilevanza ambientale, è rappresentato dalla definizione di un sistema di controlli e strumenti di programmazione orientati alla tutela delle aspettative e dei diritti – non solo attuali, ma anche proiettati nel futuro e riferibili alle generazioni future – relativi alla fruizione di un patrimonio ambientale integro. In tale contesto, “il ruolo del decisore pubblico, nell'ottica dello sviluppo sostenibile, non può essere ridotto alla mera funzione di interdizione, comando o divieto. Al contrario, pur configurandosi anche quale limite all'iniziativa economica, esso è chiamato a individuare un punto di equilibrio tra istanze ambientali e interessi economici, attraverso l'adozione di misure positive che rispondano a bisogni collettivi non adeguatamente soddisfatti dalla libera dinamica di mercato⁶⁴”.

A tal proposito, è necessario procedere con cautela, poiché la quasi totalità dei servizi pubblici implica, in misura diversa, un riflesso ambientale, in quanto espressione di attività antropiche potenzialmente lesive per l'ecosistema e,

⁶² G. DI FIORE, *op. cit.*, si riferisce principalmente al servizio idrico integrato, tuttavia, le considerazioni dell'autrice sono analogamente applicabili anche agli altri servizi citati nel presente lavoro

⁶³ Circa l'intervento pubblico nel settore dei servizi pubblici ad impatto ambientale è necessario fare riferimento alla Sent. n. 259/1996 della Corte Costituzionale con la quale, come noto viene affermato che l'attribuzione e la regolazione delle funzioni pubbliche dei servizi pubblici— comprese quelle inerenti ai servizi con rilevanza ambientale — devono avvenire nell'ambito di un quadro normativo unitario, volto a garantire un equilibrio tra l'autonomia degli enti territoriali, la libertà di iniziativa economica e la salvaguardia degli interessi generali, tra cui la tutela dell'ambiente assume rilievo costituzionale primario. La sentenza prefigura, in questa prospettiva, la necessità di un rafforzamento del ruolo pubblico nella gestione dei servizi a impatto ambientale, attraverso strumenti di programmazione e controllo coerenti con i principi dell'ordinamento costituzionale.

⁶⁴ Su questo specifico aspetto in tal senso si esprime F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, in *editoriale scientifica*, 2010 nonché F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1998

pertanto, assoggettate – in ossequio ai principi di tutela ambientale e salvaguardia delle risorse naturali – a misure limitative o conformative. Tuttavia, tale profilo non è di per sé sufficiente a fondare una qualificazione del servizio in termini di “*rilevanza ambientale*”.

In tale prospettiva, occorre invece valorizzare il carattere proattivo e strutturalmente orientato della prestazione rispetto alla realizzazione di interessi ambientali, piuttosto che la mera successiva attività di adeguamento imposta dall’ordinamento per assicurare la compatibilità ambientale dell’attività medesima.

Ancora, l’analisi diacronica della disciplina relativa ai servizi pubblici di rilevanza ambientale risulta utile per comprendere le scelte compiute nel tempo dal legislatore italiano in merito al grado di intensità dell’intervento pubblico nella gestione di tali servizi. Ciò anche alla luce, da un lato, delle spinte provenienti dal diritto europeo, orientate alla liberalizzazione dei mercati, e, dall’altro, delle esigenze interne di contenimento della spesa pubblica.

D’altro canto, se da un lato, come poc’anzi segnalato, tali servizi si inseriscono in un sistema pubblicistico di governo degli interessi ambientali, dall’altro non può essere trascurata la crescente attrattività che essi esercitano sul mercato. In passato, nell’ambito del sistema della municipalizzazione dei pubblici servizi, attività quali la distribuzione dell’acqua potabile, la nettezza urbana e la raccolta dei rifiuti domestici (art. 1, co. 1, nn. 1) e 7), legge 29 marzo 1903, n. 103) venivano primariamente considerate per i loro riflessi sociali⁶⁵, giustificando così una gestione prevalentemente pubblicistica.

⁶⁵ G. PIPERATA, *I servizi pubblici locali e l’ambiente*, cit., «*Il rilievo economico della gestione del servizio idrico e di quello dei rifiuti solidi urbani non è ora in discussione, soprattutto dopo che il legislatore ultimamente ha, in termini espliciti, riconosciuto tale rilevanza e gli attori economici hanno manifestato grande interesse e aspettativa rispetto ai mercati che tali attività presuppongono*», l’Autore richiama inoltre la giurisprudenza costituzionale (Corte cost., 15 giugno 2011, n. 187 e ord. 26 gennaio 2011, n. 26) e amministrativa (*ex multis* T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 6 ottobre 2011, n. 1466) che, in diverse occasioni, ha riconosciuto il carattere di servizio di rilevanza economica di tali attività. Inoltre, sul carattere economico del servizio idrico integrato anche dopo il referendum del 2011 si veda altresì A. CONTIERI, *Prime riflessioni sulle modalità di gestione del servizio idrico integrato a seguito dell’esito del referendum del 12 e 13 giugno 2011*, in *www.giustamm.it*, 2011, 2.

Oggi, invece, sembrerebbe prevalere la dimensione economica di tali servizi, con conseguente tendenza a richiedere una gestione imprenditoriale da parte degli enti locali, che si traduce in un più ampio coinvolgimento di operatori economici privati.

Del resto, come più volte evidenziato in dottrina, sono gli enti locali a rivestire un ruolo centrale nell'attuazione delle politiche ambientali, in ragione della capacità del sistema di governo territoriale di attivare processi partecipativi e inclusivi che coinvolgano, nel perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale, una pluralità di soggetti – pubblici e privati – operanti nella specifica realtà locale. Si tratta, peraltro, di un ambito nel quale si registra un significativo dinamismo istituzionale nell'esercizio delle relative funzioni, accompagnato da livelli apprezzabili di innovazione amministrativa⁶⁶.

Ciò chiarito, appare dunque utile definire quali servizi possano “entrare” nella categoria che qui ci occupa. Appare di tutta evidenza che il riferimento principale è al servizio idrico integrato⁶⁷ e al servizio di gestione dei rifiuti, che, pur essendo oggetto di discipline settoriali, rientrano nell'ambito dei servizi di interesse economico generale “ad impatto ambientale⁶⁸”.

A ben vedere, infatti, la scelta del legislatore di avvalersi del concetto di ambito territoriale ottimale viene ricondotta dalla dottrina alla c.d. “legge Galli” del 1994⁶⁹ per la gestione del servizio idrico integrato, ed al decreto Ronchi del 1997

⁶⁶ G. PIPERATA, *op.cit.*

⁶⁷ Con tale accezione, il legislatore si riferisce “*all'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione nonché di riutilizzo delle acque reflue*” (art. 147, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

⁶⁸ Come si avrà modo di rappresentare nel corso del presente elaborato anche il servizio di gestione e di distribuzione di energia nonché il servizio di gestione del trasporto pubblico locale rientrano pienamente nella *species* poc'anzi delimitata. A questi specifici servizi, tuttavia, non sarà riservato per mere esigenze di sintesi il medesimo “inchiostro” dedicato al SII e al Servizio di Gestione dei rifiuti.

⁶⁹ Sulla fondamentale importanza della legge Galli in materia di servizio idrico integrato i riferimenti in letteratura sono numerosissimi. A titolo esemplificativo e non esaustivo si rimanda a: F. CAPORALE, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, Franco Angeli, Milano, 2017, 256-330; M. ANDREIS (a cura di), *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Milano, 2016; A. FIORITTO, *I servizi idrici*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato dir. amm. – dir. amm. spec.*, II, Milano, 2003; M.A. SANDULLI, *Il servizio idrico integrato*, in www.federalismi.it; F. SCALIA, *Le modalità di affidamento del servizio*

in cui l'ATO è l'estensione territoriale per la gestione dei rifiuti urbani. Ed è in questi settori che si registra un mutamento già nella concezione stessa della dimensione ottimale di erogazione dei servizi (originariamente pensati come strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali), perché essa diviene adesso non più accezione solo territoriale ma anche, come poc'anzi specificato, socio-economica. In specie, la valenza dell'ambito si snoda tra programmazione per piani e regolazione economica su base territoriale.

La programmazione per piani, calibrata in relazione allo specifico ambito geografico di riferimento, appare riconducibile al versante più tradizionale dell'intervento pubblico sull'impresa, risultando funzionale tanto alla tutela ambientale quanto alla soddisfazione degli interessi dell'utenza. Emblematici, in tal senso, sono gli strumenti di pianificazione settoriale previsti dal legislatore: basti richiamare, da un lato, le misure di pianificazione dell'economia idrica introdotte dalla legge n. 36 del 1994 (c.d. legge Galli) attraverso il piano d'ambito, oggi disciplinato dall'art. 149 del d.lgs. n. 152/2006; dall'altro lato, i piani regionali di gestione integrata dei rifiuti, attuati nei piani d'ambito e nei piani settoriali relativi alla riduzione, al recupero e al riciclo, già contemplati dal decreto legislativo n. 22 del 1997 (c.d. decreto Ronchi) e attualmente regolati dagli artt. 197 e 199-203 del d.lgs. n. 152/2006. Per entrambi i settori considerati, i piani si caratterizzano per la previsione non soltanto degli interventi infrastrutturali da realizzare, ma anche del relativo piano finanziario e del connesso modello gestionale e organizzativo, strutturato in modo tale da garantire l'adempimento dell'obbligo di conseguire l'equilibrio economico-finanziario della gestione. Ne deriva che gli ambiti non risultano più configurati esclusivamente sulla base di criteri di natura geografica, bensì attraverso la combinazione di parametri tecnici ed economici, che riflettono un

idrico integrato: l'evoluzione normativa e le novità delle recenti riforme, in V. PARISIO, *La gestione del servizio idrico (integrato), valorizzazione della specialità e vuoto normativo*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, *Discipline ambientali di settore*, CEDAM, Padova, 2013.

approccio maggiormente integrato e funzionale al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale ed efficienza del servizio.

In tale contesto, gli ambiti cessano di configurarsi come mera unità territoriale di organizzazione e gestione dei servizi, per assurgere, al contrario, a dimensione territoriale di riferimento per l'esercizio della regolazione pro-concorrenziale.

1.4 Il ruolo delle Autorità di regolazione nella *governance* ambientale

Non si rinvencono, nell'ordinamento, definizioni normative unitarie idonee a classificare in maniera sistematica le diverse autorità amministrative indipendenti, istituite nel corso degli anni mediante legge⁷⁰, alle quali sono state attribuite funzioni di garanzia, di vigilanza e di regolazione⁷¹.

Non si riscontra, del resto, uniformità neppure in dottrina circa l'individuazione dei soggetti riconducibili alla nozione di autorità amministrative indipendenti. L'unico elenco ufficiale disponibile – predisposto dall'ISTAT per finalità di finanza pubblica – comprende, infatti, anche figure che, sotto il profilo strettamente giuridico, non risultano riconducibili alla categoria. Ciononostante,

⁷⁰ L'approccio alla regolamentazione dei monopoli naturali e, più in generale, dei settori di pubblica utilità, si è storicamente differenziato in relazione al contesto temporale e all'area geografica di riferimento. La tradizione europea ha a lungo privilegiato un modello fondato sull'intervento diretto dello Stato all'interno del settore, realizzato attraverso la creazione di imprese a controllo pubblico ovvero mediante la nazionalizzazione di operatori privati. A partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, tuttavia, si è progressivamente affermata anche in Europa una diversa configurazione, caratterizzata dal superamento della gestione diretta dei servizi di interesse generale e dall'introduzione di un sistema di regolazione più vicino a quello statunitense, imperniato sulla compresenza di autorità di tutela generale della concorrenza e di organismi settoriali deputati a monitorare e disciplinare i mercati via via liberalizzati. Tale mutamento ha avuto il suo punto di avvio nel Regno Unito, durante la stagione politica dei governi Thatcher, nel corso della quale si è realizzata la più estesa operazione di privatizzazione dei servizi pubblici fino ad allora sperimentata in Europa, con il trasferimento alla gestione privata di interi comparti, quali i trasporti, le telecomunicazioni e l'energia. Nei decenni successivi, la medesima impostazione è stata progressivamente recepita da tutti i principali ordinamenti europei, tra i quali l'Italia. Su questo aspetto, per un maggior approfondimento del tema si rinvia a G. IANNANTUONI, *il ruolo strategico delle autorità di regolazione*, in *Quaderno Corte dei Conti* n. 4/2022. Interessanti anche le ricostruzioni sul tema di, A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000; F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo "quasi" giallo*; E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete. Il caso dell'energia elettrica e del gas*, 2006, pagg. 12 ss.

⁷¹ Anche in questo settore la lettura presente è vastissima. In via ricostruttiva F.G. COCA, *Le amministrazioni indipendenti*, in L. MAZZAROLI e altri (a cura di), *Diritto Amministrativo*, vol. I, 2001, 598 e ss.; M. CLARICH, *Autorità indipendenti: Bilancio e prospettive di un modello*, 2005; M. DE BENEDETTO, *Autorità indipendenti*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario Diritto Pubblico*, Vol. I, 2006, 54 e ss.; F. MERUSI e M. PASSARO, *Autorità indipendenti*, *Enc. Dir. (aggiorn.) Vol VI*, 2002; M. D'ALBERTI, A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati: le autorità indipendenti e l'economia*; S. FOA, *Autorità di regolazione, nuovo indirizzo politico e cattura del mercato*, in *Diritto Amministrativo rivista quadr.* N. 4/2020, pag. 765 e ss.

è possibile individuare un comune denominatore funzionale, giacché tra tali soggetti si annoverano autorità titolari di poteri di regolazione, esercitati con riferimento a specifici settori di attività economica ovvero, in taluni casi, con competenze di carattere generale.

In questa categoria rientrano le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità: l’Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), l’Autorità per la garanzia delle comunicazioni (AGCOM), l’Autorità di regolazione dei trasporti (ART). si tratta di autorità con competenze specifiche e settoriali a differenza dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) la quale ha, nel nostro ordinamento, poteri generali riferiti a tutti i mercati di beni e servizi.

Le autorità di regolazione, come è noto, traggono origine dal più ampio processo di liberalizzazione dei servizi pubblici di rilevanza nazionale, processo al quale ha fatto seguito l’attribuzione allo Stato di una nuova e distinta funzione di regolazione⁷². Tale funzione, avente carattere eminentemente tecnico e connessa alla disciplina economica dei mercati, ha reso necessaria la costituzione di soggetti giuridici collocati al di fuori del circuito politico, al fine di assicurarne l’imparzialità, la neutralità e l’indipendenza nell’esercizio dei poteri loro attribuiti.

Determinando quello che la dottrina ha efficacemente definito un vero e proprio “rompicapo costituzionale⁷³”, il potere di regolazione sfugge ai tradizionali schemi classificatori e alla rigida tripartizione dei poteri dello Stato, manifestandosi attraverso strumenti che assumono, di volta in volta, la forma di atti normativi, amministrativi ovvero di provvedimenti che, per natura e funzione, si avvicinano a quelli tipici dell’attività “quasi-giurisdizionale⁷⁴”.

Tra le autorità di regolazione settoriale, particolare rilievo assume l’Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), istituita con la legge 14

⁷² F. DE LEONARDIS, *Natura e caratteri degli atti di regolazione pubblica dell’economia*.

⁷³ La calzante definizione è di E. CHELI, *L’innesto costituzionale delle Autorità indipendenti: problemi e conseguenza*, in *Atti del convegno Nexus*, 2006.

⁷⁴ Sul punto si rinvia anche a M. CLARICH, *L’attività delle autorità indipendenti in forma semi-contenziosa*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole. Le autorità indipendenti*, 1996.

novembre 1995, n. 481, le cui competenze si sono progressivamente ampliate nel corso degli anni. Originariamente limitata ai settori dell'energia elettrica e del gas, l'Autorità ha successivamente esteso il proprio raggio di intervento al servizio idrico integrato, alle politiche di efficienza e risparmio energetico nonché, da ultimo, alla regolazione del ciclo dei rifiuti. L'Autorità esercita, nei settori di propria competenza, funzioni di regolazione e di controllo, alle quali si accompagna un complesso di poteri strumentali funzionalmente orientati al perseguimento delle medesime finalità. In tale prospettiva, essa dispone di poteri consultivi e di segnalazione, nonché di poteri di osservazione e di proposta in ordine all'individuazione dei servizi da assoggettare a concessione o ad autorizzazione, con la conseguente possibilità di incidere direttamente sul regime amministrativo delle attività economiche coinvolte; esercita, inoltre, poteri ispettivi e di accesso alla documentazione ritenuta utile ai fini delle proprie valutazioni. Con riferimento all'erogazione dei servizi, l'Autorità è competente a determinare i livelli generali di qualità, a valutare i reclami degli utenti, ad adottare provvedimenti sanzionatori e misure di carattere cautelare, a esercitare poteri di regolamentazione e, soprattutto, a fissare le tariffe⁷⁵, incidendo così in maniera determinante sugli equilibri economico-finanziari del sistema.

⁷⁵ Per quanto di interesse in questa sede, appare opportuno riportare la controversa determinazione del c.d. "Metodo tariffario transitorio" (MTT) adottato per il SII all'indomani del referendum del 2011 che abrogava "l'adeguatezza della remunerazione del capitale" dalle voci della tariffa. La determinazione di ARERA è stata impugnata dinanzi al giudice amministrativo sostenendo, a detta dei proponenti, una violazione del c.d. "full cost recovery" nonché perché re-introduceva in via surrettizia il criterio abrogato dal citato referendum. Il Consiglio di Stato si è poi successivamente espresso con la sentenza n. 2481 del 26 maggio 2017, confermando la legittimità della determinazione dell'Autorità, ritenendo che, all'esito del referendum abrogativo persista pur sempre la nozione di tariffa come corrispettivo, "*determinata in modo tale da assicurare l'integrale copertura dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero integrale dei costi (ivi compresi i costi di capitale) immanente alla natura di servizio di rilevanza economica propria del SII*". In tali termini il metodo tariffario dell'Autorità avrebbe sostituito l'adeguata remunerazione del capitale fissa e garantita, predeterminata dal legislatore con una remunerazione variabile, direttamente stabilita dai mercati finanziari e poi tradotta in tariffa idrica attraverso formule e tariffe elaborate dalla stessa Autorità. Su questo punto si rinvia a S. FOA, *op. cit.*, p. 769.

La regolazione dei servizi ambientali, inoltre, solleva una serie di questioni del tutto peculiari rispetto al tradizionale esercizio dell'attività regolatoria da parte delle autorità indipendenti, dando luogo a quello che in dottrina è stato efficacemente qualificato come un "oltrepassamento" del paradigma classico della regolazione⁷⁶. Quest'ultimo, infatti, venendo a contatto con la realtà complessa e differenziata dei servizi pubblici locali, è chiamato ad adattarsi ed evolversi, pur senza smarrire i tratti essenziali della propria identità originaria. In tale prospettiva, mentre nei grandi servizi a rete liberalizzati la regolazione si è tradizionalmente sviluppata secondo strumenti prevalentemente pro-concorrenziali, nel caso dei servizi pubblici locali e, in particolare, dei servizi ambientali, essa assume connotati differenti, dovendo orientarsi teleologicamente verso la pre-definizione di determinati esiti di mercato, coerenti con le finalità di interesse generale e con la salvaguardia delle risorse ambientali.

In buona sostanza, ci si trova al cospetto di un regolatore plurisetoriale, titolare di poteri eterogenei che incidono su ambiti funzionali tra loro differenti tanto sul piano ontologico quanto su quello organizzativo; e tuttavia, con specifico riguardo ai servizi ambientali, l'attività regolatoria tende a recuperare una significativa uniformità, alla luce delle «piuttosto evidenti omogeneità industriali» riscontrabili, almeno per quel che qui maggiormente interessa, tra il settore idrico e quello dei rifiuti. Non possono, peraltro, essere trascurati i potenziali vantaggi che derivano dall'affidamento della regolazione a un'autorità centrale, la quale, operando trasversalmente su settori eterogenei, risulta in grado di valorizzare sia le affinità metodologiche riscontrabili tra ambiti differenti, sia il patrimonio di competenze maturato e progressivamente affinato nel corso del tempo, ora suscettibile di essere applicato anche ai servizi di rilevanza ambientale, nei quali il processo regolatorio si presenta, sotto più profili, ancora in una fase iniziale ed embrionale.

⁷⁶ S. LUCATTINI, *"Regolazione e servizi ambientali: l'oltrepassamento" del paradigma classico*, cit.; cfr. V. DI STEFANO, *La regolazione del servizio idrico: l'ARERA, il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza e il Quadro Strategico 2022-2025*,

Siffatta considerazione rileva non soltanto con riguardo ai profili tariffari e alla determinazione dei livelli generali di qualità del servizio, ma anche, più ampiamente, in relazione agli strumenti predisposti a tutela degli utenti, tra i quali assumono particolare rilievo i meccanismi di risoluzione stragiudiziale delle controversie, volti ad assicurare forme di protezione effettiva e tempestiva dei diritti degli stessi al di fuori del circuito giurisdizionale ordinario⁷⁷. D'altronde, l'esigenza di ampliare e rendere più incisiva la tutela dei consumatori si manifesta con particolare urgenza in quei settori, quale quello dei servizi ambientali, che si connotano per la presenza di situazioni di monopolio naturale, nelle quali gli utenti finali, a differenza di quanto accade ormai da tempo nei mercati energetici più evoluti e liberalizzati, non dispongono della possibilità effettiva di orientare le proprie scelte verso una pluralità di fornitori o gestori alternativi⁷⁸.

Va, altresì, sottolineato come il settore dei servizi ambientali si distingua per la presenza di un articolato sistema di *governance* multilivello⁷⁹, che vede il concorso di una pluralità di soggetti pubblici, operanti a diversi livelli istituzionali, e che, proprio in ragione di tale intreccio di competenze, finisce inevitabilmente per riflettersi sulla struttura e sull'assetto complessivo della regolazione.

Il regolatore nazionale si colloca dunque al centro di una trama di poteri distribuiti tra diversi livelli di governo, entro rapporti che si rivelano sovente conflittuali e caratterizzati da scarsa cooperazione, in particolare con i regolatori locali (da individuarsi, nel caso di specie, negli enti di governo d'ambito) le cui

⁷⁷ Sui sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie (ADR - *Alternative Dispute Resolution*) nei settori di competenza dell'Autorità cfr. la delibera ARERA 639/2017/E/com, recante "*Approvazione della disciplina della procedura decisoria per la risoluzione delle controversie tra clienti o utenti finali e operatori o gestori nei settori regolati dall'Autorità*".

⁷⁸ S. LUCATTINI, *La regolazione dei servizi ambientali*.

⁷⁹ Sul punto interessante è il contributo di D. DE GRAZIA: *La disciplina multilivello della tutela ambientale e l'allocatione delle funzioni amministrative in Federalismi.it*, 2023. Anche l'ARERA nelle proprie relazioni dal 2019 ad oggi ha segnalato "come un fondamentale elemento di forte eterogeneità, a livello nazionale, della *governance* territoriale emerge dalla diversificata ampiezza degli ambiti", significando un duplice elementi che caratterizza tali servizi, la eterogeneità degli ambiti e la forte frammentazione.

competenze si pongono in funzione integrativa, sul piano regolatorio, rispetto a quelle esercitate dall’Autorità.

In questa prospettiva, può essere utilmente richiamato l’orientamento espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 41 del 2013 in materia di trasporto pubblico locale, ove si afferma che le attribuzioni dell’autorità centrale non assorbono integralmente le competenze degli enti territoriali, ma, al contrario, «*le presuppongono e le supportano*», giacché il compito dell’Autorità consiste precipuamente nel dettare una cornice di regolazione economica entro la quale i regolatori locali sono chiamati ad operare, predisponendo i piani d’ambito e determinando, in concreto, le tariffe del servizio sulla base del metodo tariffario fissato a livello centrale⁸⁰.

Pertanto, all’interno di questo articolato reticolato di competenze multilivello, nel quale si intrecciano, a vario titolo, le attribuzioni di una pluralità di soggetti pubblici, la sostenibilità complessiva del sistema risulta strettamente connessa, da un lato, al rispetto delle distinte sfere di competenza e, dall’altro, alla predisposizione di adeguati strumenti di coordinamento istituzionale, idonei ad assicurare un livello minimo di omogeneità regolatoria, senza tuttavia trascurare le specificità territoriali che, per la natura stessa dei servizi ambientali, rivestono un rilievo imprescindibile.

Nell’ambito delle funzioni di regolazione⁸¹ dei servizi pubblici locali a rilevanza ambientale, particolare attenzione merita il profilo tariffario, il quale assume un

⁸⁰ S. LUCATTINI, *La regolazione dei servizi ambientali*, cit.; Sul punto si veda anche A. BENEDETTI, *Disciplina europea e regolazione dei servizi pubblici locali tramite autorità indipendenti*, cit., «La chiave interpretativa di suddette norme può essere rintracciata nella sentenza della Corte Cost. n. 41/2013, che, in occasione di un ricorso riguardante l’Autorità dei trasporti, ha affermato che la stessa si interporrebbe tra i diversi livelli di amministrazioni pubbliche con il compito di “dettare una cornice di regolazione economica, all’interno della quale governo, regioni ed enti locali sviluppino le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito”(…)Occorre, allora, indagare qual è il significato riconducibile al termine cornice di regolazione economica, volta a svolgere una funzione di garanzia e a migliorare i sistemi esistenti»

⁸¹ Ha detto Stefano Besseghini, Presidente di Arera fino a Settembre 2025 che “*Tra le funzioni più rilevanti che Arera è chiamata a svolgere vi è, di certo, quella di regolazione. Spetta all’Autorità, infatti, dettarne la disciplina, mediante l’adozione di atti normativi o atti amministrativi ad efficacia generale, i cui destinatari sono i soggetti che operano nei differenti settori. Essa stabilisce, per i mercati energetici, le tariffe per l’utilizzo delle infrastrutture e ne garantisce la parità d’accesso per gli operatori. Per quanto concerne il*

ruolo centrale non solo ai fini dell'efficienza e della sostenibilità economico-finanziaria del servizio, ma anche in relazione al perseguimento delle connesse finalità di carattere sociale e di tutela ambientale.

La tariffa, tanto per il servizio idrico integrato (art. 154 d.lgs. 152/2006) quanto per il servizio di gestione dei rifiuti urbani (art. 238 d.lgs. 152/2006), si configura, infatti, quale corrispettivo del servizio e deve essere determinata in modo da garantire la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, incorporando, al contempo, il principio di matrice euronunitaria del "chi inquina paga"⁸², che impone una distribuzione equa e razionale degli oneri in funzione dell'impatto ambientale generato dai comportamenti degli utenti.

La disciplina tariffaria evidenzia, pertanto, non soltanto la dimensione economica sottesa all'erogazione del servizio, ma anche la chiara opzione legislativa volta a ricondurne la gestione entro un modello di tipo imprenditoriale, capace di coniugare sostenibilità finanziaria e perseguimento delle finalità pubbliche. In tale prospettiva, compete al regolatore indipendente la predisposizione e l'aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione del corrispettivo, tanto nel settore idrico quanto, con le necessarie

servizio idrico integrato e il servizio integrato dei rifiuti, predisporre e aggiorna il metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi e approva le tariffe predisposte dai soggetti preposti."

⁸² Sul principio "chi inquina paga", in dottrina si rinvia a D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in E. PICOZZA, P. DELL'ANNO, a cura di, *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., 233 ss.; M. MONTINI, *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, ivi, 33 ss.; R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, ivi, 151 ss.; O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da, R. FERRARA, M.A. SANDULLI; A. GIUFFRIDA, a cura di, *Diritto europeo dell'ambiente*, Torino, 2012, *passim*; F. GOISIS, *Caratteri e rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nell'ordinamento nazionale*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2009, 2724 ss.; D. PONTE, *L'affermazione "chi inquina paga" recepisce un principio comunitario*, in *Guida al diritto*, 2008, 3, 149 ss.; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari-Roma, 2008, 47 ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema, complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, 238 ss.; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, 79 ss.; Id., *Principi fondamentali della tutela dell'ambiente tra normativa europea e legislazione nazionale*, in *Dir. e giur. agr.*, 2006, 281 ss.; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *La tutela dell'ambiente*, a cura di, R. FERRARA, Torino, 2006, 13 ss.; M. CECCHETTI, *I principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; M. MELI, *Il principio comunitario "chi inquina paga"*, Milano, 1996.

differenziazioni, in quello dei rifiuti, attraverso la definizione analitica delle singole componenti di costo, comprensive non solo degli oneri finanziari relativi agli investimenti e alla gestione, ma anche dei costi ambientali, espressione della progressiva integrazione del principio di sostenibilità nel cuore stesso della disciplina economica del servizio.

Le finalità perseguite attraverso la regolazione tariffaria nei servizi pubblici locali a rilevanza ambientale si presentano, dunque, molteplici e possono essere ricondotte, secondo l'elaborazione dottrinale e la prassi applicativa, a tre distinte ma tra loro interrelate dimensioni funzionali: quella economica, volta ad assicurare la copertura dei costi e la sostenibilità della gestione; quella sociale, diretta a garantire l'accessibilità universale del servizio e la tutela dell'utenza; e, infine, quella ambientale, orientata all'internalizzazione dei costi ecologici e alla promozione di comportamenti virtuosi in linea con i principi dello sviluppo sostenibile⁸³.

In primo luogo, la corretta determinazione della tariffa costituisce presupposto imprescindibile per garantire la sostenibilità economico-finanziaria delle gestioni, nonché per assicurare flussi di investimento adeguati allo sviluppo e all'ammodernamento del settore, in coerenza con l'esigenza di mantenere elevati livelli qualitativi del servizio.

Inoltre, nella disciplina concernente la definizione del modello tariffario relativo alla gestione dei rifiuti, viene espressamente richiamato il criterio della remunerazione del capitale, che riflette l'intento di riconoscere condizioni di redditività analoghe a quelle proprie delle attività a carattere imprenditoriale. Di contro, come già evidenziato nelle pagine precedenti, con riguardo alla tariffa del servizio idrico integrato, l'esito del referendum abrogativo del 2011 ha determinato l'eliminazione, dai criteri di calcolo, della componente relativa all'adeguata remunerazione del capitale investito, con la conseguenza di rendere necessaria una revisione complessiva dei livelli tariffari. Tale revisione, tuttavia,

⁸³ Con riferimento al SII si rimanda a Su questo tema, con riferimento al servizio idrico integrato, si veda G. MOCAVINI, *Le dimensioni della tariffa del servizio idrico integrato*, in *Munus*, 3, 2019; cfr. R. MICALIZZI, *La tariffa del servizio idrico integrato*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, 2, 2015

non poteva tradursi né in un pregiudizio per l'efficienza del servizio, né in una violazione del principio, di matrice eurounitaria, della copertura integrale dei costi, che continua a rappresentare l'architave del sistema tariffario⁸⁴.

In secondo luogo, il regime tariffario si configura quale fondamentale leva di carattere sociale, anche sotto il profilo redistributivo, in quanto finalizzato a garantire l'accesso universale ai livelli minimi di prestazioni riconducibili, come già osservato, alla categoria dei servizi essenziali, perseguendo un equilibrato contemperamento tra la sostenibilità economica della gestione e il soddisfacimento dei bisogni primari della collettività.

Con specifico riferimento al servizio di gestione dei rifiuti, l'art. 238 del d.lgs. 152/2006 stabilisce che la tariffa debba essere commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività esercitate, nonché determinata sulla base di parametri che tengano conto altresì di indici reddituali, articolati per fasce di utenza e per ambiti territoriali.

Diversa, ma complementare, è la disciplina sociale applicata al servizio idrico integrato, per il quale il legislatore, con successivi interventi attuativi e di dettaglio demandati all'Autorità di regolazione, ha introdotto specifici strumenti di agevolazione, tra i quali meritano di essere richiamati, a titolo esemplificativo, la previsione di una tariffa ridotta e l'istituto del c.d. *bonus acqua*, destinati agli utenti che versano in condizioni di accertato disagio economico-sociale, fermo restando, in ogni caso, l'obbligo di garantire a tali categorie il quantitativo minimo vitale di acqua necessario a soddisfare i bisogni essenziali⁸⁵.

In ultimo, ma non certo per ordine di rilevanza, il sistema tariffario deve essere strutturato in modo tale da favorire il perseguimento delle finalità di tutela ambientale connesse ai servizi pubblici considerati. In questa prospettiva, come già evidenziato, nella definizione del metodo tariffario l'Autorità di regolazione

⁸⁴ Si veda anche A. SALVATO, *Il giusto equilibrio tra la tariffa ed il valore del servizio idrico*, in *Munus*, 2017; M. DELLA MORTE, *Il servizio idrico integrato al Consiglio di Stato: modulazione o svilimento dell'esito referendario?*, in *Quad. cost.*, 2017.

⁸⁵ V. PARISIO, *Codice dell'Ambiente e servizio idrico integrato: in attesa di riforme*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 1, 2022

è tenuta a tener conto dei costi ambientali e ad applicare il principio eurounitario del *chi inquina paga*, così da orientare, attraverso meccanismi economici, i comportamenti sia degli utenti sia dei gestori verso modelli di consumo e di gestione improntati a criteri di virtuosità ed eco-compatibilità. Ne consegue che, per quanto concerne la tariffa del servizio di gestione dei rifiuti, trovano applicazione metodologie di calcolo ispirate al principio della gerarchia dei rifiuti e ai capisaldi dell'economia circolare, comprensivi, tra l'altro, del criterio della responsabilità estesa del produttore. Sul versante del servizio idrico integrato, invece, la considerazione dei costi ambientali all'interno della regolazione tariffaria è volta principalmente a promuovere un uso razionale e sostenibile della risorsa idrica, incentivando il risparmio e la riduzione degli sprechi.

Appare evidente, pertanto, come la definizione del modello tariffario rappresenti uno dei profili di maggiore complessità nell'ambito della regolazione dei servizi pubblici ambientali, poiché le tariffe sono chiamate a soddisfare una pluralità di interessi e a rispondere a esigenze tra loro eterogenee: da un lato, devono garantire l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni; dall'altro, devono assicurare l'accessibilità del servizio per l'utenza e, al contempo, perseguire finalità di tutela ambientale. Ne discende che la determinazione tariffaria non può che configurarsi quale esito di un delicato bilanciamento di interessi, affidato a un'autorità indipendente di regolazione, dotata delle competenze tecniche e della specializzazione necessarie a fronteggiare le sfide poste dalla complessità dei meccanismi di calcolo e dalla natura multidimensionale dei valori tariffari⁸⁶.

⁸⁶ G. MOCAVINI, *Le dimensioni della tariffa del servizio idrico integrato*, op. cit

Capitolo 2 - La riforma dei servizi pubblici locali ai sensi del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201

Nel solco della delega conferita dalla legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 ha portato a compimento (con tempi relativamente rapidi e senza particolare enfasi mediatica) il lungo e travagliato percorso di codificazione di una disciplina generale dei servizi pubblici locali. Si chiude così una stagione segnata da ripetuti tentativi di riforma e si dà risposta all'urgenza, imposta anche dall'attuazione del PNRR, di un quadro organico, coerente e controllabile. Il fallimento dei precedenti disegni di riordino —talora parziali e disorganici— è dipeso in larga misura dall'irrisolto e controverso nodo delle “liberalizzazioni”, che ha alimentato un intenso contenzioso istituzionale e culminato, com'è noto, sia nel referendum abrogativo sia in significative pronunce della Corte costituzionale. Pur nel riconoscimento, mai realmente in discussione, dell'autonomia degli enti locali nell'istituire i servizi e nell'opzione per l'autoproduzione, ampiamente ammessa dall'ordinamento eurounitario, il dibattito si è a lungo concentrato sulle forme di gestione, trascurando la più delicata definizione del perimetro dei servizi pubblici locali rispetto alle attività liberalizzate. La prossimità della materia ai bisogni essenziali delle comunità—basti pensare al servizio idrico—e l'eterogeneità delle tipologie di servizio e della relativa contendibilità sul mercato spiegano le difficoltà di una disciplina unitaria: essa presuppone una chiara nozione di servizio pubblico locale e, soprattutto, una definizione dei rapporti tra pubblico e privato, nonché tra pubblico e mercato.

Non a caso, già il disegno di riordino del 2016, in attuazione della c.d. legge Madia, muoveva dalla premessa di non radicalizzare l'alternativa tra liberalizzazione e gestione pubblica, individuando una gamma di soluzioni, tra cui l'ente locale è chiamato a scegliere secondo principi e regole predeterminate, che fungono al contempo da criterio di orientamento e parametro di legittimità. In questa prospettiva, il d.lgs. n. 201/2022 che ci si appresta ad approfondire nelle prossime pagine, si presenta come un testo volutamente asciutto: una

disciplina generale idonea a svolgere funzione di cornice, destinata a prevalere sulle normative settoriali—salvo diversa previsione—e a ricondurre a sistema, anche in raccordo con gli obiettivi europei e con le leve del PNRR, l’assetto delle competenze, la separazione tra regolazione e gestione, le modalità di affidamento e i livelli minimi di qualità dei servizi.

2.1 Principi generali ed ambito applicativo

Il riordino di una disciplina costituisce, di regola, un risultato favorevole sotto i profili dell'armonia, dell'accessibilità e della coerenza dell'ordinamento. A prescindere dalla qualificazione formale del nuovo testo e dal *nome* ad esso attribuito (sia esso codice, testo unico innovativo o meramente compilativo) l'operazione di revisione offre l'occasione per un ripensamento critico delle norme vigenti, per la loro correzione e, sovente, per l'introduzione di nuovi principi regolatori. In questa prospettiva si colloca anche il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, in tema di servizi pubblici locali di rilevanza economica, che rappresenta l'approdo di un lungo percorso evolutivo e, a distanza di quasi un secolo dall'ultimo riassetto organico, reca disposizioni innovative in un ambito tradizionalmente sfuggente e frammentato.

Per cogliere appieno la portata dell'operazione di riordino, è necessario considerare l'oggetto della disciplina, che in questo caso si è a lungo rivelato sfuggente. La nozione di servizio pubblico, in generale, e con specifico riguardo alla dimensione locale, appartiene a quel catalogo di concetti imprecisi di cui il diritto amministrativo è ricco: categorie di concetti che tentano di cogliere tratti comuni, per quanto a intensità variabile, in contesti profondamente eterogenei. Proprio tale imprecisione ha spesso ostacolato la costruzione di discipline unitarie, alimentando una legislazione frammentaria e instabile, in un quadro complesso di competenze normative e amministrative. Come si è avuto modo di vedere nelle pagine che precedono, l'espressione "servizio pubblico", in particolare, è tra le più ambigue e polisemiche del nostro ordinamento: impiegata per finalità differenti da fonti diverse, non ha tuttavia impedito alla dottrina di ricercarne una definizione unificante. Nel settore dei servizi pubblici locali, questa indeterminatezza concettuale, intrecciata alla frammentarietà normativa, non ha agevolato la comprensione dei problemi sottesi né la valutazione delle soluzioni via via approntate dall'ordinamento.

Il decreto legislativo oggetto di analisi disciplina i servizi pubblici locali di rilevanza economica. Per valutare la portata della normativa e le innovazioni introdotte, è utile muovere da un interrogativo tutt'altro che ingenuo: se i servizi sono "locali", per quale ragione è necessaria una disciplina di fonte statale? Per rispondere a questa domanda è opportuno riprendere alcune considerazioni già riportate in precedenza ma che aiutano poi ad inquadrare non solo la materia in sé ma anche a rappresentare con più precisione le novità del decreto *de quo*.

I servizi pubblici locali costituiscono attività di evidente rilievo per la collettività, il che spiega l'attenzione dei pubblici poteri al loro corretto svolgimento. Talune prestazioni risultano, infatti, indispensabili per garantire condizioni di vita dignitose e requisiti igienico-sanitari fondamentali—si pensi, in particolare, al servizio idrico integrato e alla gestione dei rifiuti, i quali come si è avuto modo di accennare costituiscono i principali servizi pubblici locali a rilevanza ambientale (e di cui si analizzeranno gli aspetti precipui nel successivo capitolo III). Non sorprende, dunque, che la vicenda dei servizi pubblici locali sia storicamente intrecciata all'evoluzione dei bisogni dei cittadini, a sua volta connessa ai mutamenti degli usi, delle forme di convivenza e delle tecnologie disponibili⁸⁷.

Oggi, come in passato, spetta innanzitutto agli enti locali, in particolare ai Comuni, farsi carico di tali servizi, per ragioni molteplici, riconducibili soprattutto alla loro natura di enti amministrativi per eccellenza, valorizzata dall'art. 118 Cost. Il Comune rappresenta, infatti, il più "naturale" tra i poteri pubblici, in quanto connesso alla tendenza umana ad aggregarsi in centri abitati; di conseguenza, è tradizionalmente un ente a "*finalità generali e a competenze residuali*"⁸⁸, cui spettano soprattutto le funzioni inerenti alla dimensione abitativa e al governo del territorio, o comunque attività il cui ambito di esercizio ricada entro i confini comunali. I servizi pubblici locali si collocano, dunque,

⁸⁷ Per maggiori approfondimenti in materia sia consentito il rinvio a G. CAIA, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1990

⁸⁸ B. G. MATTARELLA, *Le ragioni di una disciplina nazionale dei servizi pubblici locali*, in G. BRUZZONE, R. CHIEPPA, A. MOLITERNI, *La riforma dei servizi pubblici locali*, 2023

nel più ampio rapporto che lega il Comune ai propri residenti, presso i quali la qualità di utente si affianca e in parte si sovrappone a quella di cittadino⁸⁹.

Proprio in ragione della loro incidenza sulla vita quotidiana e sul concreto esercizio dei diritti, anche il legislatore statale si occupa della prestazione e della qualità dei servizi pubblici locali: la Costituzione gli impone di farsi carico del benessere e dei diritti dei cittadini non meno di quanto compete al Comune. È, infatti, all'intera Repubblica che l'art. 3 Cost. affida il compito di promuovere l'eguaglianza sostanziale, per la quale un adeguato livello delle prestazioni sociali risulta spesso imprescindibile. Inoltre, in taluni casi, lo Stato sostiene in misura rilevante i costi del servizio, con la conseguenza, quasi inevitabile, di un intervento sulle modalità con cui gli enti locali impiegano le risorse a ciò destinate.

L'intervento del legislatore statale risulta spesso necessario per correggere l'inevitabile inadeguatezza, nonché le disfunzioni prevedibili delle amministrazioni locali nella gestione di servizi che, pur avendo dimensione territoriale limitata, presentano esigenze operative complesse⁹⁰. In taluni casi, sono le dimensioni organizzative e territoriali del singolo ente, insieme alla capacità amministrativa e tecnica disponibile, a non consentire un governo efficace del servizio, poiché le modalità di erogazione imposte o rese possibili dalla tecnologia richiedono il coinvolgimento di altre autorità o il coordinamento tra più amministrazioni. Più frequentemente, la criticità è di ordine finanziario, specie quando sono necessari ingenti investimenti infrastrutturali per realizzare o ammodernare le reti indispensabili allo svolgimento del servizio.

L'intervento del legislatore statale si rende, inoltre, frequentemente necessario in ragione delle riserve di legge che connotano larga parte della disciplina dei servizi pubblici. In primo luogo, l'art. 23 Cost. ogniqualvolta occorra imporre obblighi o oneri finanziari a operatori o cittadini è richiesta una fonte legislativa,

⁸⁹ G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, *op. cit.*

⁹⁰ Nel corso del presente lavoro si dirà anche degli investimenti (quasi tutti statali) in materia di servizio idrico

della quale gli enti locali non dispongono. Con specifico riferimento ai servizi pubblici di rilevanza economica, la riserva centrale è poi quella di cui all'art. 41 Cost., che esige una previsione legislativa per la regolazione di attività a carattere imprenditoriale. Non vanno trascurati, altresì, i limiti alla nazionalizzazione posti dall'art. 43 Cost., cui si affiancano oggi i principi del diritto dell'Unione in materia di concorrenza e libertà di circolazione.

Va poi considerato che sui servizi pubblici locali si riflettono, inevitabilmente, tensioni e disfunzioni proprie del circuito politico-amministrativo territoriale. Gli enti locali tendono, comprensibilmente, a privilegiare operatori e lavoratori del territorio, che non sempre coincidono con i soggetti in grado di offrire la prestazione migliore. In ultima analisi, "la qualità dei servizi dipende in larga misura dalla qualità della politica e dell'amministrazione: in un contesto nel quale agenti sono chiamati a curare interessi di principali distanti e poco attenti, si impone l'esigenza di regole e controlli idonei a garantire ragionevolezza, imparzialità ed efficienza⁹¹". Per prevenire tali rischi e porre rimedio a queste criticità, a partire dai primi decenni del Novecento si è sviluppata una produzione normativa via via più intensa composta da disposizioni generali e da discipline settoriali che ha conformato, quando non compreso, i poteri dei Comuni, riducendone la discrezionalità e orientandone l'esercizio verso obiettivi di interesse nazionale⁹². Tra questi a titolo esemplificativo possiamo segnalare: la tutela degli utenti, la promozione della concorrenza, la

⁹¹ B. G. MATTARELLA, *op. cit.*

⁹² Come si diceva, il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica segna l'approdo di un lungo percorso evolutivo della normativa di settore, avviato con la riforma dell'autonomia locale recata dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, la quale, in tema di servizi pubblici, conteneva soltanto alcune pur rilevanti disposizioni di principio. Le previgenti norme di carattere generale, che avrebbero richiesto un aggiornamento alla luce di quei nuovi principi, erano costituite dal R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578 (Testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province; R.D. 14 settembre 1931, n. 1175 limitato agli artt. 265-267 sulle concessioni di servizio pubblico locale nell'ambito del testo unico per la finanza locale a cui si aggiungeva anche il d. P. R. 1986, n. 902 di approvazione del regolamento delle aziende di servizi dipendenti dagli enti locali

sussidiarietà, l'aggregazione degli operatori, la realizzazione degli investimenti, il controllo della spesa e altro ancora.

Il cittadino, al contempo appartenente alla comunità locale e allo Stato, è oggi anche cittadino dell'Unione europea, che interviene in misura crescente sulla materia non solo ai fini della tutela del mercato e della concorrenza, ma anche *«in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione e del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale⁹³»*. Inoltre, i rischi di disfunzione e di distorsione sopra delineati si traducono agevolmente in violazioni delle regole sulla concorrenza, che restano pienamente applicabili. Il legislatore nazionale interviene, dunque, a tutela della concorrenza sia per autonoma scelta normativa sia per prevenire violazioni del diritto dell'Unione. Ciò spiega le ragioni dell'adozione del d.lgs. n. 201/2022 e, più in generale, dell'esistenza di una disciplina nazionale dei servizi pubblici locali. Per tutte le motivazioni esposte, il ruolo degli enti locali risulta variamente limitato da norme che attribuiscono poteri a soggetti diversi e che, al contempo, regolano l'esercizio dei poteri residui in capo agli stessi enti.

Sempre ai fini di un corretto inquadramento della materia oggetto del presente elaborato, l'analisi svolta si pone in coerenza con l'impianto costituzionale, che distingue tra la potestà legislativa (tautologicamente estranea agli enti locali) e le funzioni amministrative, attribuite in via generale ai Comuni, salvo eccezioni. Gli enti locali esercitano, dunque, i poteri amministrativi inerenti ai servizi pubblici locali, ma sempre nel rispetto della legge. Occorre, pertanto, verificare quale legislatore, statale o regionale, sia competente a porre tale disciplina e in che misura residuino spazi garantiti per la potestà regolamentare degli enti locali. Muovendo dai criteri di riparto di cui all'art. 117 Cost., ci si può domandare quale sia il fondamento costituzionale del d.lgs. n. 201/2022. In base a tali criteri, tanto la legge statale quanto quella regionale possono intervenire a seconda della materia alla quale il singolo servizio pubblico locale sia

⁹³ Articolo 14 TFUE

riconducibile; se il servizio non rientra in alcuna delle materie elencate, la potestà legislativa spetta alle Regioni. Tuttavia, sulla divisione delle competenze incide quanto previsto dal secondo comma del medesimo art. 117, che consente di ricondurre alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

In primo luogo, ai sensi della lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost., spetta alla legge statale definire le funzioni fondamentali degli enti locali. Tale previsione consente alla legge statale di comprimere l'autonomia degli enti, imponendo loro l'esercizio di determinate funzioni ritenute essenziali per i cittadini. In questo quadro, l'assunzione di specifici servizi che gli enti locali sono tenuti a garantire (in forma diretta o mediante affidamento a terzi) risulta pienamente legittimata⁹⁴. È quanto avviene, ad esempio, per il servizio idrico integrato e per la gestione dei rifiuti, per i quali la legge statale da tempo attribuisce e impone ai comuni le pertinenti funzioni amministrative (*si rinvia al successivo capitolo III per maggiori approfondimenti su questi due servizi pubblici locali*). Si tratta, per così dire, di una limitazione "in positivo": essa abilita a imporre agli enti locali la responsabilità di determinati servizi, senza tuttavia escluderli da altri ambiti⁹⁵. Limitazioni "in negativo" possono invece derivare dall'ulteriore previsione rilevante, di cui alla lettera e) del medesimo secondo comma dell'art. 117 Cost., che attribuisce allo Stato la potestà legislativa in materia di tutela della concorrenza. Tale competenza consente, ed anzi sollecita, un intervento statale ampio sia sull'individuazione dei servizi pubblici sia sulla loro organizzazione.

Tale impostazione rileva, tuttavia, solo per quei servizi pubblici rispetto ai quali si pone un problema di concorrenza, ossia per le attività erogate in forma imprenditoriale e collocate su un mercato. Ne discende la centralità della

⁹⁴ Articolo 117, secondo comma, Cost.: *Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie (...); p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;*

⁹⁵ L'individuazione della fortunata espressione è rinvenibile in B. G. MATTARELLA, *op. cit.*

distinzione tra servizi pubblici a rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica. La giurisprudenza costituzionale⁹⁶, infatti, riconosce da tempo la competenza legislativa statale sui primi e la esclude sui secondi. Ciò spiega, coerentemente, l'oggetto del decreto legislativo in esame, che si limita ai servizi a rilevanza economica⁹⁷.

L'articolo 1, del decreto legislativo in argomento rubricato come "Oggetto" dà attuazione all'articolo 8, lettera a), della legge di delegazione n. 118/2022, che affidava al Governo "*l'individuazione delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione delle esigenze delle comunità locali, in condizioni di accessibilità fisica ed economica, di continuità, universalità e non discriminazione e dei migliori livelli di qualità e sicurezza*". L'ambito di applicazione del decreto ricomprende la disciplina generale dei servizi di interesse economico generale erogati a livello locale⁹⁸.

Come è tipico di un intervento di riordino, esso raccoglie in un unico testo la

⁹⁶ Corte Costituzionale 27 luglio 2004, n. 272 e 17 novembre 2010, n. 325 su tutte

⁹⁷ La distinzione tra servizi pubblici a rilevanza economica e privi di rilevanza economica richiama quella, propria del diritto dell'Unione, tra servizi di interesse generale e servizi di interesse economico generale, pur avendo quest'ultima una diversa origine, legata principalmente alla delimitazione dell'ambito di applicazione delle regole di concorrenza. Le nozioni di servizio pubblico locale di rilevanza economica e di servizio di interesse economico generale a livello locale risultano, peraltro, talmente contigue che il decreto legislativo in esame le accomuna nella medesima definizione, di cui all'art. 2, comma 1, lett. c). In entrambe le distinzioni, tuttavia, il criterio applicativo non è agevole, anche perché non può farsi affidamento sulla mera esistenza—o inesistenza—di un mercato. Nella definizione ormai recepita dall'ordinamento nazionale, introdotta dal testo unico sulle società a partecipazione pubblica e ripresa dalla disposizione testé richiamata, l'inesistenza o l'inadeguatezza del mercato costituisce infatti un presupposto dei servizi di interesse economico generale, e non soltanto dei servizi privi di rilevanza economica. Il punto è che il mercato è spesso l'esito, più che la premessa, dell'intervento pubblico, il quale rende un'attività economica contendibile e, dunque, suscettibile di essere svolta secondo modalità imprenditoriali. Sul punto si rimanda anche a B. G. MATTARELLA *op. cit*

⁹⁸ Per delimitare con maggiore precisione l'ambito applicativo, è utile richiamare la nozione di servizio di interesse generale (SIG) propria del diritto dell'Unione, nel quale non ricorre l'espressione «servizio di rilevanza economica», ma soltanto quella di servizio di interesse economico generale (SIEG), rinvenibile agli artt. 14 e 106 TFUE. In proposito, la Corte costituzionale ha affermato che tali disposizioni non fissano le condizioni d'uso dell'espressione SIEG; ha, tuttavia, rilevato che, alla luce dell'interpretazione offertane dalla Corte di giustizia e dalla Commissione europea, la nozione unionale di SIEG—quando riferita all'ambito locale—e quella interna di servizio pubblico locale di rilevanza economica presentano contenuti omologhi.

regolazione di carattere generale dell'oggetto, ponendo la normativa settoriale in un rapporto di specialità sul piano logico-normativo. Inoltre, al comma 2, viene altresì specificato che nel decreto in commento sono stabiliti i 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 utenti⁹⁹”*.

In questo quadro normativo generale, l'articolo 2, lettera c), del decreto *de quo* definisce puntualmente l'ambito oggettivo della disciplina: sono qualificati come servizi di interesse economico generale di livello locale quelli *«erogati, o suscettibili di essere erogati, dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico ovvero sarebbero svolti a condizioni diverse quanto ad accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza»*. Rientrano, altresì, in tale nozione i servizi *«previsti dalla legge» o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, reputano necessari «per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali», così da garantire «l'omogeneità dello sviluppo e della coesione sociale¹⁰⁰»*. La definizione accolta sembra restituire un concetto unitario di servizio pubblico locale. Inoltre, come evidenziato nella relazione illustrativa acclusa al decreto, l'allineamento concettuale tra SIEG e SPL di rilevanza economica comporta vantaggi applicativi: da un lato, chiarisce e rende univoco il rapporto con la normativa unionale sui servizi di interesse economico

⁹⁹ Per una ricostruzione storico-giuridica del significato delle tre diverse aggettivazioni che accompagnano il termine principi, si rinvia a G. SCACCIA, *I tipi di potestà legislativa statale e regionale nel progetto di riforma costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo; id.*, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente*, in *Giur. Cost.* 2005; S. NICODEMO, *Livelli di legislazione e livelli di principi*, in *Forum quaderni costituzionali*, 2005.

¹⁰⁰ Con tale definizione, il legislatore delegato configura i servizi pubblici locali di rilevanza economica *come* sottoinsieme dei servizi di interesse economico generale (SIEG) in coerenza con l'impostazione europea, qualificandoli quali servizi funzionali alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni di cittadini e utenti, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà. In buona sostanza, con il decreto in commento viene compiuta una ulteriore tappa verso la liberalizzazione dei servizi locali di interesse economico.

generale, prevenendo incertezze interpretative; dall'altro, consente di confermare e valorizzare l'autonomia degli enti locali quali principali interpreti dei bisogni delle rispettive comunità territoriali.

Circa i principi generale applicabili alla materia in argomento, è l'articolo 3 a individuarne un set che “rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti”. Benché ad uno sguardo disattento tale elenco potrebbe risultare ultroneo, una lettura più attenta individua certamente un'utilità non solo “estetica”. Invero, considerata la costante oscillazione tra disciplina generale e discipline settoriali che connota i servizi pubblici locali, non va sottovalutata la funzione che una ricognizione dei principi generali può svolgere non solo quale premessa introduttiva, ma anche come guida ermeneutica per ricondurre a unità le regolazioni di settore. Del resto, si tratta di un tentativo che non è privo di precedenti¹⁰¹. Più nel dettaglio, è possibile analizzare come la disposizione in argomento introduce due categorie di “principi”. Una prima in cui sono indicati i principi generali e tradizionali dell'attività amministrativa tra i quali è possibile annoverare: sussidiarietà, proporzionalità, adeguatezza, efficienza, efficacia nonché la tutela della concorrenza; una seconda di principi innovativi e originali che ragione nell'avanzamento delle conoscenze, delle opportunità e dei problemi legati all'erogazione dei servizi. Come è possibile intuire, sulla prima categoria la scienza giuridica è stracolma di contributi¹⁰², per tale ragione si è preferito

¹⁰¹ Una prima *reductio ad unum* era già contenuta nella legge delega 7 agosto 2015, n. 124.

¹⁰² A titolo esemplificativo e non esaustivo si rinvia, senza pretesa di esaustività, ai seguenti contributi: A. SANDULLI, *La proporzionalità nell'azione amministrativa*, Padova, 1998; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa*, Milano, 2008; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2010; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M.A. SANDULLI, a cura di, *Codice dell'azione amministrativa*, Collana «Le Fonti del Diritto Italiano», Milano, 2010, pp. 110 ss.; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in M. RENNA, F. SAITTA, a cura di, *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp. 389 ss.; AA.VV., *Atti dei Convegni lincei- I principi generali del diritto*, Roma, 1992, 13 ss.; G. CORSO, *Principio di legalità e interpretazione della legge*, Napoli, 2014; G. CORSO, *Il principio di legalità*, in *Codice dell'azione amministrativa* (a cura di) M.A. SANDULLI, 2010, 3 ss.; M.I. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2004; V.E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, Firenze, 1891; G.D. ROMAGNOSI, *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Firenze, 1844;

concentrare l'analisi sulla seconda categoria. A tal proposito, "Sviluppo sostenibile" e "promozione degli investimenti in innovazione tecnologica" sono principi di più recente emersione nella gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica, attraverso i quali il legislatore specifica un profilo del consolidato principio di qualità del servizio, nella prospettiva delle transizioni ecologica e tecnologica in atto. Mentre il riferimento allo sviluppo sostenibile è oggi esplicitato per la prima volta, la valorizzazione degli investimenti in innovazione tecnologica compariva già nello schema di decreto legislativo del 2016. In ogni caso, si tratta di principi riconducibili all'impegno, già affermato nelle fonti di soft law dell'Unione e nel Protocollo n. 26 al Trattato di Lisbona, a garantire servizi di elevato livello qualitativo. Già vent'anni fa, il Libro verde sui servizi di interesse generale collegava la qualità alla protezione dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile¹⁰³, richiamando, in particolare per il settore energetico,

A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1952 e 1989; M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 200; G. AMATO, *Rapporti tra norme primarie e secondarie*, Milano, 1962, 129 ss.; A. BARTOLINI-A. PIOGGIA, *La legalità dei principi di diritto amministrativo e il principio di legalità*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo* (a cura di) M. RENNA-F. SAITTA, Milano, 2012, 79 ss; N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Milano, 2001;; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, Atti del 53° Conv. di Studi Amministrativi, "Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia", Varenna, 20-22 settembre 2008; F. CINTIOLI, *La riserva di amministrazione e le materie trasversali. "Dove non può la Costituzione può la legge statale?"* Ossia, "la trasversalità oltre se stessa", GC, 2008, 3072 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La forma presa sul serio*, Torino, 2006, 299 ss.; V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, GC, 1962, 133ss; L. FERRAJOLI, *Principia juris*, Bari-Roma, 2007, I, 846 ss.; S. FOIS, *Legalità (principio di)*, EdD, XXIII, 689 ss; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970; R. MARRAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, 1989; F. M. NICOSIA, *Principio di trasparenza dell'azione amministrativa ed obbligo di motivazione. Il diritto di accesso*, Napoli, 1992; A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la trasparenza*, in *L'amministrazione pubblica italiana* (a cura di S. CASSESE e C. FRANCHINI), Bologna, 1994; M. DUGATO, *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà; 2020*

¹⁰³ F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 1998; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007; B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come diritto "dell'ambiente"*; P. DIMAN, *I principi della tutela ambientale*, in G. DI PLINIO-P. FIMIANI (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006; P. FOIS, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2007; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione*

l'esigenza di coniugare sicurezza e continuità degli approvvigionamenti a prezzi accessibili con il rispetto dei profili ambientali. La declinazione della qualità anche in senso ambientale e tecnologico offre, dunque, un criterio guida per la gestione dei servizi pubblici non solo in un'ottica di massimizzazione dell'efficienza immediata, ma anche di ricerca dinamica di un'offerta migliore in termini di processi, prodotti e coerenza con gli obiettivi generali di tutela ambientale, anche sul versante energetico. Si tratta di un obiettivo che investe sia il livello regolatorio, ivi compreso quello contrattuale, sia l'ordinaria gestione del servizio. Basti pensare, a titolo esemplificativo, ai servizi di fornitura energetica, alla raccolta e smaltimento dei rifiuti o ai servizi idrici, nei quali l'erogazione di prestazioni di alta qualità procede di pari passo con l'innovazione tecnologica e con il perseguimento di finalità di sviluppo sostenibile ed efficientamento delle risorse, rispetto alle quali la stessa innovazione costituisce spesso uno strumento privilegiato.

dell'ambiente e tutela della specie umana, Napoli, 2010; A. ANGELINI, *Cambio di rotta. Lo sviluppo sostenibile*, Roma, 2008 F. FONDERICO, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto ambientale*, in *Ambiente e sviluppo*, 2009, pp. 921 e ss.; S. GRASSI, *Ambiti della responsabilità e della solidarietà intergenerazionale: tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in R. Bifulco-A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, pp. 177 e ss.; G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile*, in *Pol. dir.*, 2003, 581 ss.; L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, Milano, 2002, p. 71 ss.; A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 2002; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e profili costituzionali*, Piacenza, 2002; M. POLITI, *Tutela dell'ambiente e «sviluppo sostenibile». Profili e prospettive di evoluzione nel diritto internazionale alla luce della Conferenza di Rio de Janeiro*, in *Scritti in memoria di P. Barile*, Padova, 1995, p. 464 ss.; Sia consentito anche un rinvio a D. PORENA, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e Costituzione globale*, Torino, 2009, pp. 90 e ss

2.2 Organizzazione, riparto e istituzione del servizio pubblico locale

Il titolo II, rubricato “Organizzazione e riparto delle funzioni in materia di servizi pubblici locali” è aperto dall’articolo 5, il quale al comma 1, prevede che *“ferme restando le disposizioni regionali, nelle città metropolitane è sviluppata e potenziata la gestione integrata sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ivi compresa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali”*. La disposizione si inserisce nel tessuto normativo esistente con l’intenzione di valorizzare il ruolo degli enti di area vasta nella gestione integrata dei servizi. Particolarmente rilevante sono anche le previsioni di cui al comma 2, del medesimo articolo 5 secondo cui *“le regioni incentivano, con il coinvolgimento degli enti locali interessati, la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza, anche tramite aggregazioni volontarie, superando l’attuale assetto e orientandone l’organizzazione preferibilmente su scala regionale o comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l’efficienza del servizio”*. In altre parole, le regioni, con il contributo delle province e il coinvolgimento degli enti locali interessati, possono riordinare gli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza. La disposizione ha l’obiettivo di superare l’attuale assetto ed orientare l’organizzazione preferibilmente su scala regionale¹⁰⁴ e comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l’efficienza del servizio.

¹⁰⁴ Ai fini che qui ci occupano è opportuno segnalare che una disciplina nazionale degli ambiti territoriali ottimali (ATO) è già vigente per il servizio idrico integrato e per la gestione dei rifiuti; quanto al trasporto pubblico locale (TPL), la normativa settoriale (art. 48 del d.l. n. 50 del 2017) prevede bacini ottimali con una popolazione minima di 350.000 abitanti. Lo schema di decreto legislativo si colloca in tale contesto, promuovendo ulteriori forme di integrazione gestionale (ad esempio, da parte delle città metropolitane per i comuni ricompresi nell’area) e, per i servizi a rete (ivi inclusi SII, rifiuti e TPL), introducendo misure premiali a favore delle regioni che procedano ad aggregazioni ulteriori dei servizi, su base regionale o comunque tali da garantire il conseguimento di economie di scala.

Interessante è anche rilevare come con il decreto legislativo in argomento sia stata definita una separazione netta tra regolazione e gestione (art. 6). L'idea di tracciare una netta separazione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione è relativamente recente nel panorama dei servizi pubblici locali e, anzi, segna una moderna inversione rispetto al paradigma opposto che aveva a lungo informato il quadro normativo. Fin dalla legge Giolitti, infatti, si era ritenuto che i servizi pubblici fossero il principale strumento di politica sociale degli enti locali e che le scelte strategiche e tecniche dovessero saldarsi con il presidio pubblico della gestione, costituendo un insieme unitario. In particolare, l'art. 6 assume la separazione tra "regolazione" e "gestione" quale principio cardine dell'intero sistema dei servizi di interesse economico, calibrando però le previsioni alle peculiarità che distinguono i servizi a rete da quelli non a rete¹⁰⁵. Ciò anche in considerazione del fatto che, per i primi, la separazione è da tempo imposta dalle discipline settoriali e la regolazione e il controllo sono assicurati da autorità nazionali (ARERA e ART) e da autorità locali diverse da comuni, città metropolitane e province. Ne consegue che, per i servizi a rete, è richiesta l'alterità soggettiva tra ente regolatore e gestore; per i servizi non a rete, invece, si impone una chiara distinzione interna tra le strutture dell'ente locale cui sono attribuite le diverse funzioni¹⁰⁶. Nel settore dei servizi a rete, la separazione non costituisce soltanto un cardine del principio di concorrenza, ma anche uno strumento funzionale all'efficienza dell'erogazione. Il comma 2 dell'art. 6, in questa prospettiva, mira a presidiare l'efficienza proprio attraverso

¹⁰⁵ Le disposizioni del presente articolo danno attuazione all'esigenza, evidenziata dalla Corte costituzionale, di evitare «la commistione, in capo alle medesime amministrazioni, di ruoli tra loro incompatibili» (Corte cost., sent. n. 41 del 2013), imponendo—sia in via di principio, sia mediante misure applicative—una netta separazione tra soggetto regolatore e soggetto regolato, nonché tra soggetto controllore e soggetto controllato. Nel settore dei servizi pubblici locali di interesse economico generale operano, infatti, numerosi gestori la cui compagine proprietaria include l'ente o gli enti territoriali affidanti. La medesima sentenza ha ricordato come l'istituzione di autorità di regolazione indipendenti rappresenti un rimedio ai rischi connessi a tale assetto, cui sono parimenti volte le previsioni in materia di incompatibilità e inconfiribilità contenute nei commi successivi.

¹⁰⁶ Ne consegue che, per i servizi a rete, è richiesta l'alterità tra ente regolatore e soggetto gestore; mentre, per i servizi non a rete, si impone una netta distinzione tra le strutture dell'ente locale cui sono attribuite le diverse funzioni.

l'affermazione del principio di separazione, affermando che *“Al fine di garantire il rispetto del principio di cui al comma 1, gli enti di governo dell'ambito o le Autorità specificamente istituite per la regolazione e il controllo dei servizi pubblici locali non possono direttamente o indirettamente partecipare a soggetti incaricati della gestione del servizio. Non si considerano partecipate indirettamente le società formate o partecipate dagli enti locali ricompresi nell'ambito”*. Lo scopo della norma è, evidentemente, quello di evitare che il principio di separazione venga eluso mediante la costituzione o la partecipazione, da parte dell'autorità cui competono le funzioni di regolazione, a società incaricate della gestione del servizio¹⁰⁷.

Conseguentemente, l'articolo 7 definisce le competenze delle autorità di regolazione in materia di servizi pubblici locali a rete. In particolare, nei rispettivi ambiti, esse individuano i costi di riferimento dei servizi, lo schema-tipo di piano economico-finanziario, nonché indicatori e livelli minimi di qualità (comma 1¹⁰⁸); inoltre predispongono gli schemi di bando di gara e i contratti-tipo (comma 2¹⁰⁹). È altresì prevista la facoltà, per gli enti locali o per gli enti di governo dell'ambito, di richiedere alle autorità competenti di regolazione e

¹⁰⁷ Con riguardo al servizio idrico integrato e alla gestione dei rifiuti, il divieto opera non solo rispetto all'assunzione—da parte degli enti d'ambito—di partecipazioni in società di gestione successivamente all'entrata in vigore del decreto, ma anche con riferimento agli affidamenti disposti, dopo tale data, in favore di società già partecipate dagli stessi enti d'ambito. In altri termini, la norma non soltanto preclude la costituzione di nuove società di gestione o l'acquisizione di nuove partecipazioni da parte dell'autorità d'ambito, ma rende altresì illegittimi gli affidamenti, intervenuti dopo l'entrata in vigore del decreto, a società già costituite o già partecipate dagli enti d'ambito.

¹⁰⁸ In larga misura, si tratta di un'attività già utilmente svolta dalle Autorità nell'ambito delle competenze loro attribuite dalle discipline di settore. Così, ad esempio, in tema di costi di riferimento, ARERA ha già adottato regolazioni rilevanti sia per il servizio idrico integrato sia per la gestione dei rifiuti. Analogamente, per il trasporto pubblico locale, è intervenuto il D.M. 28 marzo 2018, n. 157, emanato dal Ministero delle Infrastrutture, che definisce i costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e i relativi criteri di aggiornamento e applicazione.

¹⁰⁹ Si tratta di un profilo decisivo della disciplina, in forza del quale le autorità sono chiamate a supportare gli enti di governo nell'esercizio delle funzioni di committenti del servizio. La finalità è duplice: da un lato colmare i deficit di capacità amministrativa e negoziale degli enti locali; dall'altro prevenire conflitti di interesse e comportamenti distorsivi, specie quando alla gara partecipi una società partecipata ovvero l'affidatario sia una società in house. Anche in questo caso, il “cantiere” istituzionale risulta già avviato dalle autorità di regolazione.

all’Autorità garante della concorrenza e del mercato un parere sui profili economici e concorrenziali connessi alla suddivisione in lotti degli affidamenti (comma 3)¹¹⁰.

La disciplina relativa alla scelta delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali è contenuta nell’art. 14. In tal modo, il legislatore opera una netta distinzione —sul piano logico e cronologico— tra il momento dell’assunzione del servizio e quello della sua gestione, superando la tradizionale sovrapposizione che ha a lungo contraddistinto la materia e che ha contribuito alla scarsa apertura del settore alle dinamiche concorrenziali¹¹¹. La nuova impostazione chiarisce che la decisione sulle forme di gestione, pur mantenendo centralità nell’assetto dei servizi, interviene dopo l’istituzione del servizio ed è strettamente condizionata dalle scelte regolatorie¹¹² (in senso lato, politiche) previamente adottate dall’ente locale per la soddisfazione dei bisogni della collettività.

¹¹⁰ Nelle intenzioni del legislatore delegato, come emerge dalla relazione illustrativa, la disposizione in esame mira a rilanciare e rafforzare la centralità dell’azione delle Autorità nazionali di regolazione, in un’ottica di supporto tecnico agli enti locali e di garanzia di elevati standard qualitativi dei servizi, così da assicurare il principio di coesione sociale e territoriale (art. 1, comma 4). Come precisato nella relazione tecnica, ferme restando le ulteriori competenze previste dalle normative settoriali, le Autorità di regolazione sono pertanto legittimate, nei rispettivi ambiti, ad adottare parametri tecnici di riferimento (benchmark), nonché una serie di schemi-tipo di atti da impiegare nella regolazione dei rapporti contrattuali tra enti affidanti e soggetti affidatari del servizio o gestori della rete.

¹¹¹ G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, *op.cit.*

¹¹² S. TORRICELI, *Le diverse forme di garanzia dei servizi pubblici locali*, 2011

2.3 Forme di Gestione

Ai sensi dell'art. 14, comma 1, le modalità di gestione tipizzate dal legislatore statale rilevano soltanto quando l'ente locale ritenga che l'interesse pubblico debba essere perseguito mediante l'affidamento del servizio a un operatore unico o a un numero limitato di operatori. In tal modo si instaura una priorità tra il mantenimento del modello concorrenziale "nel" mercato, di cui all'art. 12, e le ulteriori forme di gestione previste dall'art. 14, riconducibili ai modelli della concorrenza "per" il mercato o dell'internalizzazione del servizio. La finalità è distinguere con maggiore nettezza il momento delle scelte organizzative e gestionali, rendendo tali decisioni più razionali e controllabili. Pur affermando espressamente, al comma 1 dell'art. 14, il principio di autonomia degli enti locali nell'organizzazione dei servizi, emerge chiaramente l'intento del legislatore statale non solo di tipizzare, su base nazionale, le forme di gestione, ma anche di definire criteri e modalità il più possibile omogenei per la loro concreta selezione da parte dei singoli enti¹¹³. Ciò si pone in linea con il percorso riformatore dell'ultimo trentennio, volto a ridurre i margini di discrezionalità degli enti locali nelle scelte di organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali. Si tratta di un'esigenza acuita dalla consapevolezza che la regolazione dei servizi pubblici di rilevanza economica, pur orientata al perseguimento di obiettivi di coesione sociale, concorre al contempo alla costruzione di un mercato europeo dei servizi¹¹⁴. Ne consegue che anche tali servizi devono essere assoggettati alle regole della concorrenza, entro i limiti in cui ciò non pregiudichi il perseguimento dell'interesse generale, come previsto dall'art. 106, par. 2, TFUE.

Va, anzitutto, sottolineato che l'art. 14, nel disciplinare le modalità di gestione dei servizi di interesse economico generale a livello locale, precisa che tale

¹¹³ C. MARZUOLI, *Gli enti territoriali e la scelta del modello per la gestione dei SPL*, 2011; G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia nell'organizzazione del SPL*, 2005

¹¹⁴ M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale*, 1998; D. SORACE, *Servizi pubblici e servizi economici di pubblica utilità*, 1999; N. RANGONE, *I servizi pubblici*, 1999

scelta rileva unicamente ai fini della concreta organizzazione del servizio, senza incidere sulla titolarità e sulla responsabilità, che restano in capo all'ente locale. Ne risulta superata la non felice formulazione dell'art. 113, comma 5, TUEL, che richiamava le tre modalità di gestione ai fini del conferimento della titolarità del servizio. Quanto alle forme di gestione, esse coincidono in larga misura con quelle già note e ammesse dal diritto dell'Unione: *i)* affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica; *ii)* affidamento a società mista; *iii)* affidamento a società in house.

Le medesime opzioni rilevano anche per l'affidamento della gestione di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali essenziali, qualora tale gestione sia separata da quella del servizio. Accanto a tali tre modelli, è prevista—limitatamente ai servizi non a rete—la possibilità di ricorrere a forme che implicano un più diretto coinvolgimento dell'organizzazione comunale: da un lato la gestione in economia, dall'altro la gestione mediante azienda speciale.

Come anticipato, la prima modalità di gestione individuata dal legislatore è l'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica, che realizza una forma di concorrenza “per” il mercato. Essa determina la massima esternalizzazione del servizio, coinvolgendo un operatore non necessariamente legato, né sotto il profilo finanziario né sotto quello della *governance*, all'ente territoriale responsabile del servizio. Proprio per tale ragione, in via teorica, questa soluzione assicura la più ampia apertura al confronto concorrenziale, favorendo una selezione aperta, trasparente e non discriminatoria tra una pluralità di operatori economici.

Al fine di garantire l'effetto pro-concorrenziale, risulta decisivo non solo il richiamo al necessario rispetto del diritto dell'Unione europea, ma soprattutto il rinvio “mobile”, previsto dall'art. 15, alla disciplina dei contratti pubblici. In forza di tale rinvio, la normativa sui contratti pubblici di derivazione europea—oggi contenuta nel d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36—costituisce il riferimento anche per gli affidamenti a terzi relativi alla gestione dei servizi pubblici locali, pur a fronte del margine di libertà che le direttive riconoscono agli Stati membri quanto alle modalità di organizzazione dei servizi. La scelta del legislatore di

rinvia alla disciplina sui contratti pubblici produce conseguenze significative sia sull'assetto delle procedure ad evidenza pubblica in materia di servizi pubblici locali, sia sulla disciplina applicabile ai singoli contratti di affidamento. In tale prospettiva, gli spazi di specialità rivendicabili dal settore dei servizi pubblici risultano assai ristretti, salvo nei limiti in cui lo stesso decreto legislativo si sia discostato o abbia integrato la disciplina generale.

Una disciplina speciale riguarda la scelta dello strumento contrattuale per l'affidamento a terzi del servizio. Il decreto in esame sembra escludere, per gli enti locali, il ricorso a forme negoziali diverse dall'appalto di servizi e dalla concessione di servizi. Quanto all'opzione tra i due modelli, emerge un favor per la concessione, in quanto maggiormente idonea ad assicurare un'effettiva esternalizzazione mediante il trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore privato¹¹⁵.

L'affidamento a società mista rappresenta un secondo modello di gestione dei servizi pubblici¹¹⁶. Nel diritto dell'Unione, tale figura si colloca nell'ambito del partenariato pubblico-privato istituzionalizzato (PPPI), distinto dal partenariato meramente contrattuale—nel quale rientra l'affidamento a terzi tramite procedura competitiva conclusa con la stipula di un contratto di servizio. Nel PPPI, l'ente territoriale e l'impresa selezionata instaurano una collaborazione stabile all'interno di una società della quale sono entrambi soci. Il contributo del privato non si esaurisce nel conferimento di capitale o beni, ma implica partecipazione attiva all'esecuzione dei compiti attribuiti alla società ovvero alla gestione della stessa; il mero apporto finanziario di un investitore privato a un'impresa pubblica non integra, di per sé, un PPPI¹¹⁷.

¹¹⁵ M. CLARICH, A. MOLITERNI, La scelta della forma di gestione del servizio pubblico locale, in BRUZZONE e altri *op.cit*

¹¹⁶ Previsto per la prima volta dalla legge 142/1990 deve il suo approdo in Italia alla luce dell'esperienza francese "*societes d'economie mixte locales*" come sottolineato da G. CAIA, *L'organizzazione dei servizi pubblici* nonché da N. RANGONE, *i servizi pubblici*, entrambe *op.cit*.

¹¹⁷ Si veda sul punto la Comunicazione della Commissione europea del 5 febbraio 2008; Libro verde, 30 aprile 2004, Comm. (2004). In altri termini, il socio privato non può essere un mero finanziatore quanto piuttosto essere un socio operativo dell'attività gestita in via esclusiva dall'ente pubblico.

Proprio in ragione di tali caratteristiche, l'ordinamento europeo ha progressivamente irrigidito le modalità di costituzione delle società miste, per evitare che il loro impiego si traducesse in un aggiramento delle regole concorrenziali¹¹⁸. In questa prospettiva, la giurisprudenza del Consiglio di Stato¹¹⁹ ha chiarito che la legittimità del modello dipende dal fatto che la gara ad evidenza pubblica per la selezione del socio privato abbia ad oggetto, simultaneamente, l'attribuzione dei compiti operativi e l'acquisizione della qualità di socio (il quale una volta selezione non può trasferire ad altri la propria partecipazione).

Tali orientamenti sono stati recepiti dall'art. 17 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (c.d.. TUSP), che, oltre a stabilire al comma 1, una partecipazione minima del socio privato non inferiore al 30%, disciplina le modalità di selezione di quest'ultimo e definisce le condizioni di legittimità dell'affidamento diretto del servizio alla società mista. A tale impianto rinvia espressamente il d.lgs. n. 201 del 2022, con la conseguenza che l'affidamento del servizio pubblico a una società mista è legittimo se: (i) il socio privato, in possesso delle necessarie qualificazioni, è stato selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica; e (ii) la società affidataria è in grado di svolgere direttamente il servizio per una quota superiore al 70% del relativo importo.

Ulteriore modalità di gestione è la modalità di gestione del servizio *in house*. Nel corso dell'ultimo ventennio, tale modello ha assunto un ruolo centrale nell'evoluzione della disciplina dei servizi pubblici locali¹²⁰. Proprio sui suoi limiti e margini di utilizzabilità si sono concentrate le principali tensioni regolatorie, in particolare rispetto al delicato bilanciamento tra obiettivi di tutela della concorrenza e riconoscimento di adeguati spazi di autonomia organizzativa

¹¹⁸ Sul punto si rinvia necessariamente a L. CARBONE, *Condizioni per il ricorso ad un'unica gara sia per la scelta del socio privato di una società mista che per l'affidamento dei servizi pubblici*, 2009

¹¹⁹ Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2008, n. 4603; Cons. Stato, sez. V, 18 dicembre 2009, n. 8376

¹²⁰ Si rinvia al successivo cap. III per un maggior inquadramento della faccenda con riferimento al Servizio Idrico integrato e, più in generale, con riferimento ai servizi pubblici locali

degli enti locali. A fronte della progressiva recessività dell'azienda speciale, molti enti hanno fatto leva sull'*in house* per preservare una certa continuità con l'impostazione tradizionalmente monopolistica dei servizi locali. D'altro canto, come chiarito dalla giurisprudenza, in tale configurazione non ricorre un contratto a titolo oneroso con un soggetto giuridicamente distinto dall'amministrazione aggiudicatrice. Non sorprende, dunque, che—come ripetutamente rilevato anche dalla Corte dei conti¹²¹—le gestioni *in house* continuino a rappresentare, anche dopo le riforme pro-concorrenziali degli anni Duemila, la forma ampiamente prevalente nel panorama nazionale dei servizi pubblici locali.

In attuazione della legge delega, il decreto legislativo in esame non introduce novità sulle caratteristiche strutturali del modello *in house*, rinviando in via “mobile” sia al diritto dell'Unione europea—e ai relativi presupposti applicativi—sia alla disciplina interna in materia di contratti pubblici e di società partecipate. Restano pertanto confermati i tre requisiti “classici”, fissati dalla giurisprudenza europea¹²² e nazionale e ora puntualmente richiamati dall'art. 16 TUSP: (i) capitale interamente pubblico; (ii) soggezione della società ai medesimi poteri di direzione e controllo esercitati dall'ente locale sulle proprie articolazioni organizzative; (iii) svolgimento di almeno l'80% delle attività in favore dell'ente affidante (o degli altri enti pubblici che ne detengono il controllo). La mera ricorrenza di tali condizioni, tuttavia, costituisce requisito necessario ma non sufficiente per legittimare il ricorso all'*in house*. Con specifico riguardo all'affidamento dei servizi pubblici locali, il profilo maggiormente qualificante della riforma risiede infatti nell'introduzione di una disciplina che rafforza gli obblighi procedurali e motivazionali a carico dell'ente locale, così da promuovere un impiego più razionale e responsabile di questo modello gestionale.

¹²¹ Il riferimento è alla deliberazione n. 29/sez. aut. /2019

¹²² Corte Giustizia CE, 18 novembre 1999, C-107/98 TECKAL srl c. Comune di Vano; Corte Giustizia CE, 6 aprile 2006, C-410/04 ANAV c. Comune di Bari; Corte Giustizia CE 11 gennaio 2005, C-26/03; Corte Giustizia CE 21 luglio 2005, C-231/03 Causa CONAME.

Per gli affidamenti *in house* di importo superiore alla soglia di rilevanza europea è previsto l'obbligo di una motivazione qualificata, che dia conto in modo espresso delle ragioni del mancato ricorso al mercato quale strumento di più efficiente gestione del servizio. Sulla base anche degli indicatori di qualità e dei livelli minimi fissati, l'ente locale deve dimostrare i benefici effettivi per la collettività derivanti dalla gestione *in house*, sia sul piano degli obiettivi qualitativi sia su quello della sostenibilità economica; ove si tratti di conferma del modello, la valutazione dovrà considerare anche i risultati conseguiti nelle gestioni pregresse. Tale motivazione rafforzata costituisce uno strumento essenziale per promuovere un uso più razionale e consapevole dell'*in house*, tanto più se accompagnata da forme di standardizzazione della motivazione stessa che ne assicurino la comparabilità. Tuttavia, l'esperienza applicativa ha evidenziato non solo la scarsa effettività dell'onere motivazionale di cui all'art. 192, comma 2, d.lgs. 50/2016, ma soprattutto la sua limitata utilità, poiché la motivazione veniva frequentemente resa conoscibile all'esterno solo in un momento successivo all'affidamento del servizio alla società *in house*¹²³. Di qui la rilevanza dell'introduzione di un periodo di raffreddamento (c.d.. standstill) di sessanta giorni tra la pubblicazione della delibera sul sito ANAC e la stipula del contratto di affidamento. Entro tale finestra temporale, sia i soggetti istituzionali competenti a vario titolo sia gli operatori privati possono contestare la scelta dell'ente locale—anche con strumenti non strettamente giurisdizionali—prima che la gestione del servizio da parte della società *in house* divenga operativa. Appare opportuno segnalare, inoltre, che quest'ultima clausola si estende “a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura ad evidenza

¹²³ Per un'analisi di questi profili sia consentito rinviare a G.M. CARUSO, *Il socio pubblico*, Napoli, Jovene, 2016; G.M. CARUSO, D. D'ALESSANDRO, D. PAPPANO, *Contratti delle pubbliche amministrazioni. Questioni attuali*, 2019; D. ANSELMi, D.F. SMERCHINICH, *Percorsi, passaggi e modelli per la costruzione dell'affidamento in house*, in D. ANSELMi, F. SMERCHINICH, C. DE MARTINO (a cura di), *La società in house. L'affidamento nella pratica*, Maggioli, 2022; B.G. MATTARELLA, *Ambiguità e vicende degli affidamenti in house*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023; G. FARES E V. LOPILATO, *L'affidamento in house dei servizi pubblici locali*, in R. Chieppa – G. Bruzzone – A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*

*pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici*¹²⁴”.

Alla luce delle considerazioni svolte, può affermarsi che l'*in house*, pur non configurandosi come modello eccezionale di affidamento dei servizi pubblici locali, conoscerà verosimilmente una restrizione degli spazi di concreta utilizzabilità, segnatamente nelle ipotesi in cui le gestioni pregresse abbiano evidenziato profili di inefficienza e una inadeguata capacità di perseguire gli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità che fondano la stessa ratio del servizio pubblico.

Ulteriori —e ultime— modalità di affidamento ammesse (*limitatamente ai servizi non a rete*) sono la gestione in economia e la gestione mediante aziende speciali. La scelta di istituzionalizzare tali differenze discende dalla legge delega ed è volta a considerare adeguatamente la distinzione tra servizi a rete (in particolare servizio idrico integrato, gestione dei rifiuti e trasporto pubblico locale) e servizi non a rete, anche ai fini della definizione della disciplina dell'organizzazione e della gestione idonea ad assicurarne qualità ed efficienza, nel bilanciamento tra autoproduzione e ricorso al mercato¹²⁵. D'altro canto, i servizi non a rete presentano, per un verso, una limitata rilevanza industriale e minori esigenze infrastrutturali, sicché non richiedono ingenti investimenti finanziari; per altro verso, rivestono spesso un ruolo centrale nella soddisfazione

¹²⁴ Così l'art. 32 del codice in commento

¹²⁵ Recentemente anche la Giurisprudenza del Consiglio di Stato si è pronunciata in materia statuendo che: *“L'art. 14 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 prevede che gli enti locali e gli altri enti competenti, qualora ritengano che le gestioni in concorrenza nel mercato non siano 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, possono adottare specifiche modalità di gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica fra cui la gestione in economia o mediante aziende speciali solo in caso di servizi diversi da quelli a rete.*

La gestione in economia consente l'assunzione diretta del servizio mediante l'utilizzazione dell'apparato amministrativo e delle ordinarie strutture dell'ente affidante; l'attività di gestione del servizio viene esercitata dall'amministrazione locale attraverso l'utilizzazione del personale dell'amministrazione medesima. L'azienda speciale è, invece, un ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto (art. 114, comma 1, d.lgs. n. 267 del 2000)” Consiglio di Stato, sez. VII, 20 giugno 2025, n. 5409

di diritti sociali e di bisogni primari della persona, caratterizzati da scarsa standardizzabilità (si pensi, ad esempio, ai servizi socio-assistenziali o agli asili nido). Tali profili possono rendere, in taluni casi, preferibile il ricorso a modelli organizzativi più flessibili, fondati su un coinvolgimento diretto dell'amministrazione comunale e delle relative professionalità. Soprattutto la gestione in economia rappresenta un modello tradizionalmente impiegato per servizi di modesta dimensione e con caratteristiche tali da non rendere né opportuna né conveniente l'istituzione di un organismo dedicato, risultando sufficiente la gestione tramite un ufficio interno all'organizzazione amministrativa dell'ente locale. Diversa è stata l'esperienza dell'azienda speciale, che ha mirato a conferire al servizio una più marcata organizzazione industriale, pur rimanendo nella sfera di indirizzo e nella dipendenza finanziaria dell'ente locale. Ne consegue che tale modello non è utilizzabile nei settori del trasporto pubblico, dei rifiuti e del servizio idrico—salvo, per quest'ultimo, le sole gestioni in autonomia ammesse dall'ordinamento ai sensi dell'art. 147, comma 2-bis, lett. a) e b), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in virtù dell'espresso rinvio contenuto nell'art. 33, comma 3, del decreto legislativo in commento¹²⁶. Infine, la disciplina sulle forme di gestione viene integrata, altresì, con le modalità di concreta assunzione della scelta da parte dell'ente locale. Di particolare rilevanza, ai fini che qui ci occupano, è la previsione (*rectius* la sistematizzazione) dell'obbligo per l'ente affidante di redigere e pubblicare una relazione a corredo della scelta della modalità di gestione e della definizione del rapporto di servizio pubblico¹²⁷.

¹²⁶ Sia consentito un rinvio al Capitolo 3, sez. II, la trattazione organica dell'affidamento del servizio idrico ad azienda speciale e/o in economia, nel quale saranno esaminati: (i) il quadro normativo di riferimento (art. 114 TUEL; d.lgs. 152/2006, art. 147, comma 2-bis, lett. a) e b); d.lgs. 201/2022, artt. 14 e 33) e i presupposti applicativi dell'opzione; (ii) la compatibilità del modello con il principio di separazione tra regolazione e gestione e con i vincoli concorrenziali/UE; (iii) i requisiti di *governance*, controllo analogo, trasparenza e responsabilità; (iv) i profili economico-finanziari (PEF, equilibrio e copertura dei costi) e l'integrazione con la regolazione tariffaria di ARERA; (v) le condizioni e i limiti dell'affidamento diretto, i controlli (ANAC/ARERA) e le ricadute sul regime degli aiuti di Stato; (vi) le principali evidenze giurisprudenziali e i casi applicativi

¹²⁷ Sul piano contenutistico, il comma 2 dell'art. 14 individua con puntualità i profili che l'ente locale deve considerare ai fini sia della scelta della modalità di gestione, sia della

In conclusione, la disciplina sin qui tratteggiata si propone di razionalizzare l'opzione tra modelli gestionali, all'esito di un ventennio connotato da accentuata instabilità e incertezza dell'assetto regolatorio; essa, nondimeno, reca l'impronta di compromessi che hanno impedito scelte più perentorie, tanto in direzione di una più incisiva "concorrenzializzazione" del mercato dei servizi locali, quanto nel senso di una piena libertà degli enti di perseguire la gestione diretta, ivi compresa quella tramite società *in house*. Sul piano teorico-sistemico, il nuovo impianto è destinato a promuovere una più avvertita consapevolezza e una maggiore accountability nella concreta architettura del servizio pubblico locale, al contempo strumentale al conseguimento dell'obiettivo—posto dal PNRR—di rafforzare l'applicazione del principio concorrenziale nei contratti di servizio e funzionale alla più adeguata soddisfazione dei diritti sociali della collettività.

L'impianto riformatore qui esaminato che riallinea SPL e SIEG, distingue nettamente regolazione e gestione, tipizza le forme di affidamento e rafforza gli oneri motivazionali (specie per l'*in house*) in chiave pro-concorrenziale e di tutela dei diritti sociali, prefigura un sistema nel quale la razionalità delle scelte organizzative può dispiegarsi solo entro un'architettura di *governance* coerente e multilivello; è dunque sul disegno istituzionale (enti di governo d'ambito, rapporti Stato-Regioni-autonomie locali, il ruolo di ARERA) che si concentrerà il capitolo seguente, con specifico riguardo ai servizi a rilevanza ambientale e, pertanto, al Servizio di gestione dei rifiuti e al servizio idrico integrato

definizione del rapporto contrattuale. Tra essi: le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio, inclusi i profili di qualità e gli investimenti infrastrutturali; la situazione della finanza pubblica, i costi per l'ente e per gli utenti; gli esiti prevedibili delle diverse opzioni—anche alla luce di esperienze comparabili; nonché i risultati della eventuale gestione pregressa del medesimo servizio, con specifico riguardo agli effetti sulla finanza pubblica.

Capitolo 3 - Modelli di gestione e ideologie in conflitto: la *governance* dei servizi pubblici locali a *rilevanza ambientale*

3.1 Dal “*disfarsi*” all’“*end of waste*”: quadro normativo e strumenti di governo del ciclo dei rifiuti

3.1.1 Il Servizio di gestione integrata dei rifiuti

Il servizio di gestione dei rifiuti urbani rappresenta oggi, sotto molteplici profili, un ambito di studio di particolare rilevanza, sia per i giuristi sia per gli studiosi dell’economia pubblica, in quanto si colloca al crocevia di profondi processi di riforma che ne stanno progressivamente ridefinendo la fisionomia. Tali trasformazioni, oltre a incidere sulla struttura e sull’organizzazione del servizio, sollevano questioni di teoria generale che mettono alla prova la tenuta di alcuni tradizionali inquadramenti dottrinali della materia¹²⁸.

Il complesso e stratificato quadro normativo che disciplina il settore dei rifiuti ha progressivamente delineato il servizio nella prospettiva del “Comune regolatore¹²⁹”, inserendolo in un sistema di *governance* multilivello nel quale le

¹²⁸ Sulla necessità di una rinnovata riflessione in materia di servizi pubblici locali e, in particolare, sul ruolo degli enti locali nel mutato contesto istituzionale ed economico, si impone oggi una considerazione più ampia, capace di superare i tradizionali schemi interpretativi. In letteratura la questione è stata già affrontata da diversi autori, *ex multis* si rinvia a F.G. SCOCA, *Le autonomie nell’ordinamento giuridico*, in *Diritto amministrativo e società civile*, Vol. II, Garanzie dei diritti e qualità dei servizi, Bologna, 2019, p. 77 ss.; G. ROSSI, *Ricomporre il quadro normativo delle società di gestione dei servizi pubblici locali. Alla ricerca del filo di Arianna*, da ultimo, in A. FARÌ -E. GUARNA ASSANTI (a cura di), *Economia, ambiente e servizi, Saggi e scritti scelti di Giampaolo Rossi*, vol. III, Torino, 2019, p. 1357 ss.; D.U. GALETTA-G. COLOMBO, *Gestione dei servizi pubblici locali e in house providing: novità, auspici e scenari futuri in una prospettiva di deframmentazione del sistema*, in M. CAFAGNO e F. MMANGANARO (a cura di), *L’intervento pubblico nell’economia*, Firenze, 2016, p. 349 ss.

¹²⁹ Nell’ordinamento giuridico italiano, come si avrà modo di vedere anche nelle pagine che seguono, la prima esperienza di disciplina diretta della gestione dei rifiuti è di origine interna e viene fatta risalire alla legge 20 marzo 1941, n. 366 “*Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani*”, con la quale veniva riconosciuto già l’interesse

Regioni esercitano funzioni programmatiche fondamentali, in coordinamento con una significativa attività di indirizzo e coordinamento da parte delle amministrazioni centrali, e in particolare del Ministero competente in materia ambientale.

Le ricorrenti e gravi crisi che, nel corso degli ultimi decenni, hanno interessato la gestione della raccolta dei rifiuti in diverse aree del Paese, in particolare nelle regioni del Centro e del Mezzogiorno, hanno posto in evidenza, in maniera drammatica, la rilevanza non meramente locale delle modalità organizzative e gestionali del servizio¹³⁰. Le profonde disparità territoriali nella qualità dell'erogazione del servizio, evidenti soprattutto nel confronto tra Nord e Sud, non sono ormai più ignorate nemmeno dallo stesso ordinamento europeo, il quale, nell'ottica della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile, orienta i governi nazionali e locali verso obiettivi sempre più stringenti di politica dei rifiuti, in coerenza con la strategia europea "discarica zero".

Tale prospettiva europea contribuisce a determinare un mutamento di paradigma: i rifiuti cessano di essere considerati esclusivamente come fattori di inquinamento da contenere, per essere invece riconosciuti come risorse suscettibili di alimentare nuovi processi produttivi e modelli di consumo

pubblico delle attività di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani, non soltanto con riferimento alla salvaguardia dell'igiene pubblica e del decoro, ma anche per le ricadute di natura economica. La gestione delle suddette attività, inoltre, era sottratta al mercato e affidata in privativa al Comune, mentre lo smaltimento dei rifiuti industriali veniva rimesso all'esclusiva responsabilità dei produttori. Si veda sul punto P. DELL'ANNO, *Disciplina della gestione dei rifiuti*.

¹³⁰ Per delineare un quadro complessivo delle disfunzioni che caratterizzano la gestione del ciclo dei rifiuti in Italia, può farsi utile riferimento all'audizione dell'allora Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Raffaele Cantone, dinanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali ad esse correlati, tenutasi il 30 gennaio 2019 (consultabile sul sito istituzionale dell'Autorità).

Dall'intervento emerge un quadro di forte criticità, che investe tutte le fasi del servizio: dalle carenze nella programmazione e nella pianificazione territoriale, all'uso sistematico delle proroghe negli affidamenti, fino alla frammentazione estrema della gestione e alle irregolarità riscontrate nelle procedure di gara. A ciò si aggiungono, in alcune aree del Paese, fenomeni di infiltrazione e collegamento con organizzazioni criminali, che aggravano ulteriormente le inefficienze strutturali del sistema e ne compromettono la trasparenza e l'efficacia complessiva.

sostenibili, in linea con i principi della *circular economy*¹³¹ e con la più ampia strategia di transizione ecologica¹³² promossa a livello dell'Unione¹³³.

In tale contesto si colloca, nel 2017, l'attribuzione ad ARERA dei compiti di regolazione in materia di ciclo dei rifiuti urbani e assimilati, provvedimento che ha determinato, per diversi profili, una nazionalizzazione della funzione regolatoria. Tale evoluzione ha avuto l'effetto di ricondurre la disciplina del settore entro un quadro unitario, volto in particolare a uniformare le differenti modalità di organizzazione del servizio secondo un modello economico coerente e sostenibile, a ridefinire i confini del regime amministrativo che lo governa e,

¹³¹ Le accezioni giuridiche del concetto di economia circolare sono ricostruite, anche con riferimento alla modifica dell'art. 41 Cost., in F. DE LEONARDIS, *“Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno stato circolare?”*, in *Diritto amministrativo*, 2017, 1, pp. 163 ss.; F. DE LEONARDIS, *“Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.”*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2020, 1, pp. 50 ss. e, più approfonditamente, id., *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023. Aderisce a una concezione ampia dell'economia circolare, teorizzandone un'applicazione anche al di fuori dello stretto campo di applicazione del settore dei rifiuti S. VERNILE, *“Dall'economia circolare al principio di circolarità. Una lettura giuridica nel solco dell'art. 9 Cost.”*, Torino, 2024, pp. 132 ss.; G. BIASUTTI, *Autorizzazioni ambientali ed end of waste*, 2020;

¹³² La disciplina ambientale e, in particolare, la materia dei rifiuti, in senso stretto, sono state oggetto, negli ultimi anni, di un intenso processo riformatore, ispirato alla volontà di promuovere un approccio fondato sui principi dell'economia rigenerativa e circolare. Tale evoluzione normativa, coerente con le strategie ambientali dell'Unione europea, mira a trasformare il tradizionale modello lineare di produzione e consumo in un sistema capace di valorizzare il riutilizzo delle risorse e ridurre al minimo la produzione di scarti. In questa prospettiva, assumono particolare rilievo la Direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE in materia di discariche di rifiuti, e le Direttive (UE) 2018/851 e 2018/852, che intervengono sulla direttiva quadro 2008/98/CE (Waste Framework Directive) relativa ai rifiuti. Queste ultime introducono obblighi più stringenti in tema di prevenzione, riciclaggio e riduzione dello smaltimento in discarica, delineando un quadro giuridico sempre più orientato verso la realizzazione della *circular economy* e la sostenibilità del ciclo di vita dei materiali.

¹³³ Su questo specifico punto si veda la Comunicazione della Commissione *“Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, del 2 luglio 2014, COM(2014)398, sostituita da un nuovo approccio integrato con il Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare, COM(2015)614, in accompagnamento alle proposte di direttive, recepite in Italia con alcuni decreti, tra cui centrale il d. lgs. 3 settembre 2020, n. 116, in tema di rifiuti e imballaggi. Sulle implicazioni del principio dell'economia circolare si rinvia, tra gli altri, ai saggi raccolti nel volume per il decennale della *Rivista quadrimestrale di diritto per l'ambiente*, n. 1, 2020, tra i quali G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, 4 ss.; F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, p. 16 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, p. 50 ss.; M. FREY, *Genesi ed evoluzione dell'economia circolare*, p. 163 ss

soprattutto, a garantire un livello di qualità omogeneo (almeno nei contenuti essenziali) delle prestazioni erogate agli utenti nelle diverse aree del Paese.

L'insieme di tali elementi rende l'analisi del regime amministrativo del servizio di gestione dei rifiuti un caso paradigmatico, poiché essa consente di riaprire la riflessione su questioni di carattere generale, quali gli attuali presupposti giustificativi del regime di privativa comunale e della nozione stessa di servizio pubblico locale, oltre che di esplorare ambiti più recenti e innovativi, come l'incidenza della regolazione esercitata da un'Autorità nazionale indipendente su un sistema di *governance* multilivello originariamente imperniato sulla figura del Comune regolatore¹³⁴.

Qualora si intenda ricostruire, in una prospettiva storica, il quadro normativo relativo alla gestione dei rifiuti urbani, intesi come «residui dei processi di consumo¹³⁵», emerge con chiarezza come tale attività sia stata progressivamente attratta nell'ambito della privativa comunale, in quanto riconosciuta di pubblico interesse, dapprima per la garanzia dell'igiene e del decoro urbano, e successivamente per la tutela dell'ambiente, divenuta valore costituzionalmente protetto e principio ispiratore della moderna disciplina del settore.

Rispetto ad altri servizi pubblici locali, la peculiarità del servizio di gestione dei rifiuti risiede nella sua natura composita e integrata, articolata in una pluralità di attività coordinate (quali la raccolta, il trasporto e lo smaltimento) all'interno di un ciclo unitario. In tale contesto, gli utenti assumono una posizione peculiare, collocandosi “a monte” e non “a valle” del processo organizzativo: essi sono

¹³⁴ Sul punto si rinvia necessariamente al saggio di A. BENEDETTI, *Disciplina europea e regolazione dei servizi pubblici locali tramite autorità indipendenti*, in Riv. reg. mercati, n. 1, 2019. L'autrice opera un confronto tra i regimi regolatori dei servizi locali relativi al trasporto, al servizio idrico e al ciclo dei rifiuti urbani. Si veda anche A. LEVORATO e A. MORETTO, *Regolazione E Il Controllo Dei Servizi Di Gestione Dei Rifiuti Urbani. Buone Pratiche Di Regolazione Locale*, F. Angeli; B. LEOCI, *La gestione dei rifiuti urbani e dei servizi di igiene ambientale. La normativa, gli appalti, i controlli*, RIREA 2017

¹³⁵ Così F. DE LEONARDIS definisce i rifiuti urbani nel suo lavoro *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione* (in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, p. 296). Questa definizione si contrappone a quella dei rifiuti speciali, termine che comprende invece gli scarti derivanti dalle attività economiche, inclusi quelli provenienti dalle lavorazioni industriali, dalle attività agricole e dai servizi, come specificato dalla normativa di settore.

infatti, al tempo stesso, produttori dei rifiuti, in quanto consumatori che eliminano gli scarti o si disfano di beni non più utilizzabili, e destinatari finali del servizio pubblico di raccolta, trattamento e smaltimento¹³⁶.

Questa duplice posizione dell'utente, insieme fonte e beneficiario dell'attività amministrativa, contribuisce a definire la specificità giuridica ed economica del servizio rifiuti, ponendo questioni peculiari in ordine alla determinazione del corrispettivo, alla responsabilità nella gestione e alla configurazione dell'interesse pubblico prevalente che ne giustifica la disciplina di privativa comunale.

Questo spiega le ragioni per cui la legge Giolitti consentiva che il servizio di nettezza urbana e lo sgombero delle immondizie domestiche fossero municipalizzabili, pur senza l'obbligo di privativa, con i costi a carico della finanza comunale¹³⁷. In tale contesto, i Comuni erano tenuti a provvedere al servizio di ritiro e trasporto delle immondizie domestiche, ma la legge ammetteva anche la possibilità di un'attività privata concomitante nella raccolta dei rifiuti, pur sottoposta a specifici requisiti normativi¹³⁸. In altre parole, pur essendo il servizio principalmente di competenza pubblica, veniva aperta la possibilità di concorrenza privata, purché questa rispondesse a determinati standard e regolamenti stabiliti dalle autorità locali.

Solo con la legge 20 marzo 1941, n. 366 le attività di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani sono state formalmente qualificate come

¹³⁶ Si consideri, inoltre, che la qualificazione di rifiuto è strettamente legata alla nozione di «scarto», la quale presenta due dimensioni, oggettiva e soggettiva: non è rifiuto soltanto ciò che residua dal consumo, ma anche ciò che il consumatore decide di non voler più utilizzare, nonostante la permanenza delle caratteristiche di funzionalità proprie del bene. Questa distinzione è fondamentale per comprendere l'intero ambito delle attività di riciclo e recupero dei rifiuti, che si basano sulla possibilità di reintegrare nei cicli produttivi prodotti che, pur essendo stati considerati inizialmente scarti, possono essere reimmessi in un ciclo di consumo grazie a una trasformazione o a un semplice trattamento, come nel caso di materiali che, seppur scartati, mantengono un potenziale riutilizzo.

¹³⁷ Si tratta della legge 29 marzo 1903, n. 103, per questi contenuti riprodotta nel successivo Testo unico del 1925. Sul tema, per una lettura nella chiave interpretativa dell'economia pubblica, si v. R. FAZIOLI, *Economia delle public utilities*, Padova, 2013 citato anche da A. BENEDETTI nel suo saggio *Organizzazione e regolazione dei servizi locali di interesse economico: il caso del ciclo dei rifiuti urbani*, in *Federalismi*, 6/2021.

¹³⁸ Sul punto si rinvia alla ricostruzione effettuata da F. FONDERICO, *Il comune regolatore. La privativa e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, 2012, 139 ss.

«attività di pubblico interesse», da gestire da parte dei Comuni in regime di privativa, sia direttamente che in concessione¹³⁹. Queste due caratteristiche, la privativa comunale e la qualificazione come attività di pubblico interesse, hanno attraversato, con alcune varianti, tutte le successive riforme legislative, fino a giungere al Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152¹⁴⁰), che ha confermato la privativa comunale per i rifiuti urbani e assimilati (almeno fino al momento in cui il servizio non venga riorganizzato in ambiti ultracomunali). Il Codice ha anche qualificato l'intera gestione dei rifiuti come «attività di pubblico interesse» (art. 177, c. 2).

¹³⁹ Non sfuggiva la dimensione economica del servizio e la sua rilevanza «ultra-comunale», poiché la vigilanza del settore era affidata al Ministero dell'Interno, che aveva il compito di impartire direttive e di svolgere una serie di funzioni mirate a promuovere le migliori tecniche e a garantire la migliore qualità del servizio. Inoltre, le opere relative agli impianti e agli stabilimenti per la gestione dei rifiuti venivano considerate di pubblico interesse, nel senso che l'approvazione dei relativi progetti equivaleva a una dichiarazione di pubblica utilità ai fini espropriativi, consentendo così alle autorità competenti di procedere all'esproprio dei terreni necessari per la realizzazione di tali impianti, qualora fosse stato necessario. Per maggiori approfondimenti e per un quadro storico-ricostruttivo della materia in argomento si vedano, tra gli altri: A. MONTAGNA, *Rifiuti (gestione dei)*, in Enciclopedia giuridica, 2003; P. DELL'ANNO, *Rifiuti*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006; G. BOTTINO e R. FEDERICI, *Rifiuti*, in M.P. CHITI - G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007; C. FELIZIANI, *Tutela ambientale e servizio pubblico. Il caso della gestione dei rifiuti in Italia e in Inghilterra*, 2014

¹⁴⁰ Il Titolo IV del decreto in argomento, articolato in sei titoli principali, oltre al Titolo III-bis, e corredato da numerosi allegati tecnici, è dedicato alle «Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati».

Nel testo attualmente vigente, il Titolo I disciplina i principi generali, le finalità, le competenze e il servizio di gestione dei rifiuti urbani, oltre ai principali procedimenti autorizzatori. I Titoli II e III riguardano rispettivamente la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, ambito nel quale le politiche di prevenzione e recupero assumono un ruolo centrale, e la gestione di particolari categorie di rifiuti, la cui specificità impone regole dedicate. Il Titolo III-bis e il Titolo IV disciplinano, rispettivamente, l'incenerimento e il coincenerimento dei rifiuti e il sistema tariffario per la gestione dei rifiuti urbani, mentre il Titolo V affronta la materia affine della bonifica dei siti inquinati. Chiude la Parte IV il Titolo VI, che istituisce un articolato sistema sanzionatorio e detta le disposizioni transitorie e finali.

L'inserimento della disciplina sui rifiuti all'interno di quello che può a pieno titolo considerarsi un testo unico dell'ambiente comporta indubbi vantaggi sotto il profilo della razionalizzazione e della sistematizzazione della normativa, favorendo un coordinamento coerente e costante con la produzione legislativa dell'Unione europea. Ciò consente di assicurare una maggiore armonia normativa, oltre che un più efficace conseguimento degli obiettivi comunitari, particolarmente rilevante in un settore dinamico ed evolutivo quale quello della tutela ambientale e della gestione dei rifiuti.

Tuttavia, va sottolineato che, singolarmente, nessuna norma ha mai qualificato espressamente il ciclo dei rifiuti come servizio pubblico. Quest'ultimo termine, infatti, nell'accezione comune, ha finito per identificarsi esclusivamente con l'area in privativa delle attività di gestione dei rifiuti. Nonostante ciò, il servizio di gestione dei rifiuti è stato incluso tra le funzioni fondamentali obbligatorie per i Comuni (ai sensi del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge n. 135/2012), che hanno l'obbligo di organizzare e gestire i servizi di raccolta, avvio allo smaltimento e al recupero dei rifiuti urbani, nonché di riscossione dei tributi relativi (art. 19, c. 1).

Come in un gioco di qualificazioni pubblicistiche che si richiamano e si riflettono reciprocamente, la dimensione del servizio di gestione dei rifiuti come servizio pubblico è presente nella giurisprudenza, che considera le attività di organizzazione e gestione del servizio (ivi compresa l'indizione delle gare per l'affidamento) come espressione di un potere pubblico. Tale qualificazione giustifica l'estensione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia, in quanto l'esercizio di tali attività, intrinsecamente legato all'interesse pubblico, rientra nella sfera di competenza esclusiva dell'amministrazione pubblica e, quindi, sotto il controllo giurisdizionale amministrativo¹⁴¹.

In questo quadro concettuale, il Comune rimane il primo regolatore del servizio di gestione dei rifiuti, essendo titolare diretto del servizio in privativa. Tuttavia, la sua discrezionalità nel definire i confini di tale riserva si è significativamente ridotta. Con il d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, relativo all'economia circolare, è infatti venuto meno il potere comunale di definire l'ambito dei rifiuti assimilati

¹⁴¹ Come affermato dalla Corte costituzionale, con la sentenza del 27 gennaio 2010, n. 35, la gestione dei rifiuti è qualificata come una materia affidata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. La giurisprudenza ha ulteriormente consolidato questa posizione, riconoscendo la qualificazione delle attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani come servizio pubblico. A tal riguardo, si veda anche la Cassazione, Sez. Un., 26 settembre 2017, n. 22357, nonché numerose sentenze del Consiglio di Stato, tra cui Sez. V, 1° agosto 2015, n. 3780, Sez. V, 9 aprile 2015, n. 1819, e Sez. V, 15 marzo 2016, n. 1034, che hanno ribadito la legittimità della gestione in autoproduzione del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani. Inoltre, il TAR Lazio, nella sentenza Sez. II, 8 febbraio 2017, n. 2115, ha confermato questa impostazione, sottolineando la rilevanza pubblicistica della gestione del servizio rifiuti.

(ossia i rifiuti speciali trattati come urbani), che sono ora soggetti a una disciplina uniforme stabilita dalla legge. Un ulteriore limite alla privativa comunale è posto dall'art. 181, c. 5, del Codice dell'ambiente, che riguarda le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata e destinate al riciclaggio e al recupero. Per queste frazioni, infatti, è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale, a condizione che vengano gestite da enti o imprese iscritte nell'Albo nazionale dei gestori ambientali.

Lo stesso d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, in coerenza con la disciplina sulla responsabilità estesa del produttore, ha rafforzato le possibilità per i fruitori di scegliere modalità alternative di raccolta e trasporto dei rifiuti, al di fuori del servizio pubblico, pur mantenendo una centralità persistente del servizio pubblico nel sistema complessivo di gestione dei rifiuti¹⁴².

In relazione alla specificità delle condizioni locali, rimane affidata ai regolamenti comunali la scelta riguardo a fino a quale fase del ciclo dei rifiuti, oggetto della gestione in privativa, il Comune intenda estendere la propria gestione. In altre parole, il Comune può decidere se la gestione si arresti all'avvio al recupero o allo smaltimento, oppure se abbracci anche la fase ulteriore del ciclo, in base alla presenza o meno di realtà imprenditoriali private che possano assumere un ruolo in tale processo. A tal proposito, i giudici amministrativi, in più occasioni, hanno affermato che «la realizzazione delle infrastrutture necessarie per l'espletamento dei servizi di gestione del ciclo dei rifiuti non è essa stessa gestione del ciclo dei rifiuti», ribadendo la distinzione tra la costruzione delle infrastrutture e la gestione operativa del servizio¹⁴³.

Come illustrato negli studi economici in materia¹⁴⁴, la privativa comunale relativa ai rifiuti urbani e assimilati, pur con i suoi limiti, continua a trovare un

¹⁴² Per un approfondimento sul punto si rinvia a A. BENEDETTI nel suo saggio *Organizzazione e regolazione dei servizi locali di interesse economico: il caso del ciclo dei rifiuti urbani*, in *Federalismi*, 6/2021, *op.cit.*

¹⁴³ Così Cass. Sez. un., 30 settembre 2013, n. 22317, che evidenzia la natura privata dell'attività per affermare la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie relative

¹⁴⁴ Secondo l'opinione di A. BENEDETTI, nella sua *op. cit.*, il più completo dei quali risulta essere l'indagine conoscitiva dell'AGCM IC49, del 21 gennaio 2016, in cui sono prese in considerazione le caratteristiche del mercato dei rifiuti nelle sue diverse componenti e

solido ancoraggio non solo nelle tradizionali ragioni di tutela dell'igiene e del decoro urbano, ma anche nella tutela ambientale e nelle esigenze di carattere economico. In particolare, la privativa si giustifica anche per le economie di densità che possono essere realizzate nelle zone più popolate, nonché per la necessità di garantire il servizio secondo gli stessi parametri di accessibilità e qualità, anche nelle zone meno popolate.

Inoltre, la lettura economica evidenzia la caratteristica di “bene pubblico” del servizio, sia per la raccolta (si pensi, ad esempio, alla raccolta nei cassonetti), che per lo smaltimento in discarica, il che comporta la necessità di una regolamentazione adeguata, volta a garantire la migliore qualità del servizio e a ridurre al minimo le esternalità negative per l'ambiente¹⁴⁵.

Le considerazioni sin qui svolte offrono il necessario sfondo per affrontare un ulteriore profilo di analisi. Come per gli altri servizi pubblici locali di rilevanza economica (quali trasporti, servizio idrico e distribuzione del gas), anche per la gestione del ciclo dei rifiuti il quadro normativo formatosi a partire dagli anni Novanta manifesta l'intento di superare la frammentazione gestionale attraverso la riorganizzazione in ambiti territoriali di dimensione sovracomunale, finalizzata ad accrescere l'efficienza e l'economicità della gestione, considerata nella sua dimensione unitaria e integrata.

In particolare, con il decreto Ronchi (d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22) è stato introdotto il concetto di “gestione integrata dei rifiuti”, intesa come integrazione verticale delle diverse fasi che compongono il ciclo (dalla raccolta allo smaltimento), le quali possono essere riunite in un unico affidamento qualora ciò risulti economicamente conveniente.

Il successivo Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) ha ripreso e ampliato tale nozione, definendo la gestione integrata come il «complesso delle

articolarioni, al fine di vagliarne le criticità e promuovere un miglioramento della regolazione del settore.

¹⁴⁵ Sui significati della municipalizzazione oggi si cfr. F. FRACCHIA, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali: tra esternalizzazione e municipalizzazione*, in *federalismi.it*, n. 14/2016; G. PIPERATA, *I servizi pubblici locali tra municipalizzazione e de-municipalizzazione*, in *Munus*, n. 1, 2016.

attività volte a ottimizzare la gestione dei rifiuti¹⁴⁶» (art. 183, c. 1, lett. II) e ancorandola alla riorganizzazione del servizio secondo Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), delimitati nell'ambito del piano regionale (art. 200). Tale assetto risponde alla logica di una integrazione orizzontale delle attività, finalizzata a ridurre la frammentazione amministrativa e a incrementare l'efficacia e la sostenibilità economica del servizio, in coerenza con i principi di efficienza, economicità e tutela ambientale propri del diritto dell'Unione europea.

Nessuna delle due forme di integrazione può ritenersi assolutamente vincolante. Con riferimento in particolare all'integrazione verticale, la giurisprudenza ha più volte sottolineato la non obbligatorietà del modello, valorizzando la specificità delle condizioni locali e riconoscendo la necessità di adattare l'organizzazione del servizio alle caratteristiche del territorio. In tale prospettiva, è stato ritenuto che la gestione possa legittimamente differenziarsi, ad esempio, qualora sussistano impianti di smaltimento privati esterni alla privativa comunale o nei casi in cui la gestione degli impianti non richieda un'integrazione strutturale con le altre fasi del ciclo dei rifiuti¹⁴⁷. Per quanto riguarda l'integrazione orizzontale del servizio, le Regioni conservano la facoltà di organizzare la gestione dei rifiuti anche indipendentemente dalla definizione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), come previsto dall'art. 200, comma 7, del Codice dell'ambiente¹⁴⁸. In tali casi, la gestione del servizio continua a fare

¹⁴⁶ Questi i contenuti definatori di «*servizio integrato di gestione*» secondo l'ARERA: esso «*comprende il complesso delle attività volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti urbani, (indipendentemente dalla classificazione che assumono durante il loro percorso) vale a dire: l'attività di raccolta e trasporto; l'attività di trattamento e smaltimento dei RU; l'attività Allegato A 5 di trattamento e recupero; l'attività di spazzamento e lavaggio strade, nonché l'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti*».

¹⁴⁷ Così, ex multis, Tar Puglia, Bari, Sez. I, 24marzo 2011, 474, secondo la quale «la vigente normativa non postula un legame necessario e inscindibile tra attività di raccolta, trasporto, conferimento o loro smaltimento finale, ben potendo le diverse fasi del complessivo servizio essere svolte da imprese diverse (specie lo smaltimento rispetto al resto)».

¹⁴⁸ Interessante su questo specifico punto quanto previsto in sede giurisprudenziale (sia amministrativa che di legittimità). In particolare, appare opportuno segnalare, ai fini che qui ci occupano, quanto disposto dal TAR Lombardina, Brescia, Sez. I, sentenza n. 140/2025 secondo cui «*La gestione integrata in senso orizzontale è favorita dal legislatore nazionale che, con l'art. 200 del D.Lgs. n. 152/2006, ha disposto che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO), individuati, secondo i criteri,*

capo ai Comuni, che ne mantengono la titolarità in regime di privativa. Questa impostazione è stata, ad esempio, adottata dalla Regione Lombardia, la quale, pur rinunciando alla costituzione formale degli ATO, ha conseguito elevati livelli di efficienza nella gestione del servizio, dimostrando come la flessibilità organizzativa possa, in determinate condizioni territoriali, garantire risultati positivi in termini di economicità e qualità delle prestazioni¹⁴⁹.

La riorganizzazione secondo Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) si inserisce in un quadro di *governance* complesso e multilivello, nel quale interagiscono diversi livelli territoriali di governo, ciascuno dotato di funzioni proprie che si intrecciano in una rete di competenze condivise. Tale sistema risulta, nel suo complesso, difficilmente intellegibile se non lo si interpreta alla luce della finalità primaria della tutela ambientale, che costituisce la ratio unificante del sistema di relazioni tra i pubblici poteri¹⁵⁰.

Nel disegno delineato dal Codice dell'ambiente, in coerenza con gli obiettivi delle direttive europee da cui trae origine, assumono una posizione di centralità

tra gli altri, del "superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti" (lett. a) e del "conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative" (lett. b). La ratio dell'art. 200 cit. risiede nella maggiore efficienza garantita dall'integrazione territoriale, nel senso che "l'aggregazione degli affidamenti esistenti a livello locale in capo ad un unico soggetto aggiudicatario incentiva la crescita dimensionale dei gestori. Ciò consente il raggiungimento di economie di scala nella prestazione del servizio", come si legge nella "Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani" dell'AGCM, avviata con atto n. 25057 dell'1.8.2014 e chiusa con atto n. 25823 del 21.1.2016 (pag. 44, punto 185). Per la gestione integrata in senso verticale, invece, non vi sono norme di favore, né nella disciplina nazionale, né in quella regionale lombarda: essa è dunque consentita, ma non privilegiata." Non solo. Anche quanto riportato da Cass. civ., Sez. I, Ordinanza, 20/07/2025, n. 20318, secondo cui "la gestione dei rifiuti urbani deve essere organizzata attraverso un servizio di gestione integrata, nell'ottica del superamento della frammentazione delle gestioni, come previsto dall'art. 200 del D.Lgs. n. 152 del 2006. Gli enti locali, inclusi comuni e province, partecipano obbligatoriamente alle autorità d'ambito, alle quali è trasferito l'esercizio delle loro competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti."

¹⁴⁹ Su questo punto si rinvia a A. BENEDETTI, *op.cit.*

¹⁵⁰ "Certamente l'obiettivo di perseguire attraverso gli ATO l'auspicato riordino delle frammentazioni gestionali - con i negativi effetti che tale frammentazione comporta sulla qualità ed economicità dei servizi resi ad ambiente, cittadini, imprese e mercato - continua a richiedere a tutti i soggetti coinvolti nel processo di riordino attenzione e sforzi adeguati alla ormai acquisita rilevanza strategica del tema" così il Presidente Osservatorio Nazionale sui Rifiuti già nel 2001 in occasione del secondo aggiornamento de "verso la gestione integrata dei rifiuti" redatto da ANPA e ONR nel 2001

i criteri ambientali indicati all'art. 179, ordinati secondo la gerarchia che privilegia, nell'ambito della gestione dei rifiuti, la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero — in particolare energetico — e solo in via residuale lo smaltimento.

Tale impostazione comporta un radicale ripensamento dei modelli di produzione e consumo, in linea con l'approccio proprio della economia circolare, trasformando il ciclo dei rifiuti in un sistema regolato e guidato dal potere pubblico, anche laddove esso si apra alle dinamiche di mercato (ad esempio, con riferimento ai rifiuti speciali¹⁵¹ e alle attività di recupero e riciclaggio dei rifiuti urbani). Coerentemente, l'art. 177 del Codice qualifica la gestione dei rifiuti come «attività di pubblico interesse» (comma 2) e la *governance* pubblica che ne presidia l'attuazione come un «sistema compiuto e sinergico» (comma 6), nel quale l'intervento pubblico resta elemento imprescindibile per garantire coerenza, sostenibilità e tutela dell'interesse collettivo.

In relazione a tali obiettivi generali, il Ministero dell'Ambiente, spesso in collaborazione con il Ministero della Salute, svolge un ruolo centrale nella conformazione del sistema complessivo di gestione dei rifiuti, comprendente tanto le attività riservate quanto quelle soggette alle logiche di mercato. Tale funzione si esplica attraverso una fitta trama di norme secondarie, atti di indirizzo e programmi nazionali, volti a garantire l'attuazione dei principi di gerarchia dei rifiuti. In particolare, il Ministero dell'Ambiente è chiamato a favorire la prevenzione della produzione dei rifiuti e a promuovere pratiche di compostaggio (art. 180 del Codice dell'ambiente), nonché a incentivare il riutilizzo e il riciclaggio (art. 181), anche attraverso la valorizzazione del ruolo delle imprese appositamente qualificate nel sistema pubblicistico dell'Albo nazionale dei gestori ambientali (art. 181, comma 5)¹⁵². In questo modo,

¹⁵¹ Lo stesso art.179, comma 4, prevede che con decreti del Ministro dell'ambiente, di concerto con quello della salute, «possono essere individuate, con riferimento a singoli flussi di rifiuti specifici, le opzioni che garantiscono ... il miglior risultato in termini di protezione della salute umana e dell'ambiente», in coerenza con gli enunciati principi di gerarchia dei rifiuti

¹⁵² Di particolare rilievo è quanto previsto dall'art. 181, comma 5, del Codice dell'ambiente, secondo cui è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale delle frazioni

l'amministrazione statale contribuisce a orientare l'intero sistema verso modelli di gestione sostenibile coerenti con i principi dell'economia circolare e con gli obiettivi ambientali dell'Unione europea.

Alle già rilevanti funzioni attribuite al Ministero dell'Ambiente dal Codice dell'Ambiente, il d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116 ha aggiunto una significativa ridefinizione del ruolo programmatico e pianificatorio del medesimo Ministero, volta anche a supplire alle inadempienze regionali. In particolare, sono stati introdotti due nuovi strumenti di pianificazione nazionale: il Programma nazionale di gestione dei rifiuti (nuovo art. 198-bis) e il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti (nuovo art. 179).

La necessità di conformare il sistema ai principi europei e nazionali in materia di gestione sostenibile dei rifiuti implica, inoltre, un'intensa attività di controllo e monitoraggio dei flussi di rifiuti, inclusi quelli speciali, nonché la definizione di specifiche responsabilità in capo ai produttori e detentori dei rifiuti. A ciò si aggiunge la funzione di individuazione dei criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*), ossia del momento in cui un materiale, avendo acquisito caratteristiche tali da poter essere reimmesso nei cicli produttivi, fuoriesce dal sistema di regolazione e vigilanza pubblica, con conseguente riduzione degli oneri amministrativi e ambientali connessi alla sua gestione¹⁵³.

La rete degli impianti di gestione dei rifiuti assume oggi una rilevanza che travalica i confini locali, secondo una logica ispirata al principio di sussidiarietà tra mercato e intervento pubblico. In assenza di una riserva pubblica espressa in materia, la normativa prevede che, in particolare, le attività di recupero e smaltimento dei rifiuti urbani non differenziati debbano essere organizzate attraverso una "rete integrata e adeguata di impianti", finalizzata a conseguire

di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata e destinate al riciclaggio o al recupero. Tale principio, pur temperato da un'attenzione privilegiata al criterio di prossimità degli impianti di recupero, consente che tali attività siano svolte da enti o imprese iscritti nell'Albo nazionale dei gestori ambientali. La disposizione esprime un equilibrio tra libertà di iniziativa economica e tutela ambientale, garantendo, da un lato, la fluidità delle operazioni di recupero e, dall'altro, la coerenza territoriale delle stesse rispetto agli obiettivi di sostenibilità e di riduzione dell'impatto ambientale del trasporto dei rifiuti.

¹⁵³ Si rinvia al paragrafo che segue

l'autosufficienza nello smaltimento e nel trattamento dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli Ambiti Territoriali Ottimali, nel rispetto del principio di prossimità, volto a ridurre al minimo la movimentazione dei rifiuti (art. 182-bis del Codice dell'ambiente).

Come già evidenziato, nei casi in cui manchi l'iniziativa privata o risulti insufficiente la rete impiantistica attivabile secondo logiche di mercato, la costruzione e gestione degli impianti viene attratta nell'ambito della gestione integrata del ciclo dei rifiuti, rientrando così nella sfera dell'intervento pubblico. In tale prospettiva, è previsto che, in sede di Conferenza Unificata e mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, possano essere individuati impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse nazionale, destinati a contribuire alla modernizzazione e allo sviluppo del Paese, sulla base di criteri di equilibrio socio-economico tra le diverse aree territoriali e di una quantificazione delle risorse pubbliche da includere nei documenti di programmazione finanziaria nazionale (art. 195, c. 1, lett. f).

In questo contesto, la programmazione nazionale assume un ruolo centrale e strategico, divenendo lo strumento cardine per garantire omogeneità, efficienza e sostenibilità nella realizzazione e gestione degli impianti, nonché per assicurare una coerenza complessiva tra le politiche ambientali, industriali e di sviluppo territoriale¹⁵⁴.

In buona sostanza, il senso ultimo e complessivo della complessa trama di competenze che il Codice dell'ambiente attribuisce allo Stato sembra essere quello di orientare l'intero sistema di gestione dei rifiuti verso il raggiungimento degli obiettivi ambientali e secondo la gerarchia delle azioni stabilita in sede di

¹⁵⁴ Il nuovo centralismo a livello programmatico, funzionale al conseguimento effettivo dei più recenti obiettivi di tutela ambientale, si accompagna alla parallela tendenza all'accentramento delle funzioni pubbliche dettata da esigenze di risanamento economico-finanziario. Tale fenomeno, come opportunamente messo in luce dalla dottrina, riflette una più ampia ricomposizione dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali, nella quale la programmazione centrale diviene lo strumento privilegiato per garantire uniformità di indirizzo, coerenza nelle politiche ambientali e razionalizzazione nell'uso delle risorse pubbliche, pur con il rischio di comprimere gli spazi di autonomia degli enti locali. Si veda sul punto anche R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. Paradigmi giuridici della buona amministrazione*, 2016, p. 411 ss.

recepimento delle normative europee. Tale assetto mira, da un lato, a indirizzare l'attività pianificatoria delle Regioni, assicurando un coerente coordinamento tra i diversi livelli di governo, e, dall'altro, a realizzare condizioni uniformi sotto il profilo della normativa tecnica, dei contenuti autorizzatori e delle forme di semplificazione amministrativa. Queste ultime sono particolarmente rilevanti in relazione alle attività da incentivare o da aprire al mercato, come quelle di recupero e riciclo dei rifiuti, nelle quali l'intervento pubblico non si sostituisce al mercato, ma ne orienta l'azione secondo finalità di sostenibilità ambientale e di efficienza del sistema.

In questa prospettiva, in cui l'attività di gestione dei rifiuti è fortemente conformata dall'intervento dei pubblici poteri, sia quando si tratta di attività in regime di privativa sia quando si svolge secondo logiche di mercato, le Regioni assumono un ruolo di primaria importanza. Esse sono infatti chiamate non solo a definire gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), ma anche a predisporre i Piani regionali di gestione dei rifiuti, nel rispetto dell'indirizzo tracciato dai programmi nazionali.

Attraverso tali strumenti di pianificazione, le Regioni traducono gli obiettivi generali, orientati alla realizzazione della "società del riciclaggio", in un'analisi territoriale concreta, volta a valutare lo stato attuale del sistema (inclusi i flussi delle diverse tipologie di rifiuti) e a indirizzare le politiche di sviluppo, anche in relazione alla localizzazione di nuovi impianti di trattamento e smaltimento.

L'attività valutativa regionale presenta un elevato grado di discrezionalità, tanto che la Corte costituzionale ha escluso che il legislatore regionale possa sostituirsi all'amministrazione nella determinazione dei contenuti del piano mediante atto legislativo¹⁵⁵. Allo stesso tempo, il piano regionale deve creare le condizioni favorevoli allo sviluppo delle attività di mercato, affrontando in particolare il nodo cruciale della realizzazione e localizzazione degli impianti. Sotto questo profilo, la giurisprudenza amministrativa ha più volte sottolineato la centralità del piano regionale rispetto al rilascio delle autorizzazioni uniche

¹⁵⁵ Si v., in particolare, Corte cost. 13 giugno 2019, n. 142, che censura una legge regionale sostitutiva di dell'atto amministrativo che codifica le scelte strategiche regionale

ambientali, qualificandole come autorizzazioni costitutive e, dunque, svincolate da diritti preesistenti per lo svolgimento di attività non libere, come, ad esempio, la realizzazione di discariche o altri impianti di trattamento dei rifiuti¹⁵⁶.

In questo quadro istituzionale complesso, che coinvolge anche le Province, il Codice dell'ambiente conserva in capo ai Comuni rilevanti funzioni di regolazione del servizio di gestione dei rifiuti, pur avendo trasferito agli Enti di governo d'ambito (ove istituiti) i poteri di organizzazione e di affidamento della gestione.

Nell'ambito della costituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), i Comuni vedono dunque ridimensionato il proprio potere esclusivo, assumendo un ruolo di concorso nella regolazione e gestione dei rifiuti urbani. Ai sensi dell'art. 198 del Codice dell'ambiente, spetta tuttavia ai regolamenti comunali che, all'interno degli ATO, dovranno essere armonizzati, secondo modalità non puntualmente definite dalla norma, la determinazione di scelte fondamentali per il funzionamento del servizio. Tra queste rientrano le modalità di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani (ad esempio, il sistema porta a porta, i punti di conferimento o i cassonetti esterni), le forme di raccolta differenziata e le relative azioni di promozione del recupero, nonché l'individuazione dei rifiuti assimilati agli urbani, che rappresentano un aspetto cruciale nella delimitazione dell'ambito operativo della privativa comunale.

All'interno degli Ambiti Territoriali Ottimali, i Comuni sono tenuti a cooperare per garantire la gestione unitaria del servizio, pena l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte della Regione. Tale obbligo di cooperazione è stato chiaramente affermato dalla Corte costituzionale nel periodo di transizione successivo alla soppressione delle Autorità d'ambito, confermando la necessità di preservare una dimensione gestionale sovracomunale. È significativo osservare come la Corte costituzionale, in più occasioni¹⁵⁷, abbia evidenziato

¹⁵⁶ per la sua particolare significatività si rinvia alla sentenza TAR Puglia, Bari, Sez. II, del 4 marzo 2019, n. 283, in GIUST.AMM., marzo 2020, che evidenzia questi contenuti con un approccio sistematico di particolare interesse.

¹⁵⁷ La Corte costituzionale, già in occasione del giudizio di legittimità sulle norme concernenti le forme obbligatorie di gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni, ha più volte ribadito che non esiste una "riserva costituzionale di esercizio

l'irragionevolezza di un ritorno a modelli frammentati di gestione del servizio e abbia, al contrario, avallato la natura obbligatoria delle forme associative tra enti locali, ove previste dalla normativa. Da tale orientamento emerge l'idea che l'organizzazione dei servizi pubblici locali di interesse economico, inclusi i servizi di gestione dei rifiuti, implichi oggi una necessaria aggregazione comunale, coerente con i principi di concorrenzialità, di efficienza gestionale e di economicità della spesa pubblica, nella prospettiva di un sistema capace di garantire livelli omogenei di qualità del servizio sull'intero territorio.

Una compiuta ricostruzione delle funzioni attribuite agli Enti di governo d'ambito (EGATO) può essere effettuata attraverso una lettura coordinata delle disposizioni contenute nel Codice dell'ambiente e di quelle vigenti in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. A tali enti spettano, in via esclusiva, le funzioni di organizzazione del servizio, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza (per la parte di competenza), nonché di affidamento della gestione e di controllo sull'attività dei gestori¹⁵⁸. In

individuale delle funzioni” da parte dei Comuni (Corte cost., 4 marzo 2019, n. 33). Tale affermazione si inserisce in un orientamento consolidato che riconduce alla competenza statale — in materia di tutela della concorrenza, di coordinamento della finanza pubblica e di tutela dell'ambiente — la disciplina volta al superamento della frammentazione verticale delle gestioni dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In questa prospettiva, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle leggi regionali che tentavano di istituire sub-ambiti territoriali (Corte cost., 4 maggio 2017, n. 93), in quanto contrarie all'esigenza di assicurare unitarietà e razionalità organizzativa nella gestione dei servizi, come nel caso del servizio idrico integrato. Allo stesso modo, in nome del necessario superamento della frammentazione gestionale, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate contro l'art. 3-bis, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, che prevede la partecipazione obbligatoria degli enti locali agli organi associativi, eventualmente assistita da poteri sostitutivi (Corte cost., 7 luglio 2016, n. 160).

Il principio di compatibilità tra autonomia comunale e forme associative obbligatorie era, peraltro, già stato enunciato dalla Corte costituzionale con la sentenza 24 luglio 2009, n. 246, nella quale si affermava che l'autonomia dei Comuni non risulta menomata dalla costituzione degli enti di governo d'ambito, ma si esplica attraverso la partecipazione degli stessi Comuni agli organi dell'ente associativo, secondo un modello di autonomia cooperativa e integrata coerente con i principi di efficienza e coordinamento dell'azione amministrativa.

¹⁵⁸ La riorganizzazione per Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), volta a garantire una dimensione di erogazione del servizio coerente con i principi di efficienza, efficacia ed economicità, non può che riflettersi in modo significativo sulla valutazione dei presupposti economici relativi sia alla titolarità del servizio, sia alle modalità del suo affidamento. Tale riorganizzazione impone, infatti, una revisione complessiva dei criteri di allocazione delle

particolare, l'Ente di governo d'ambito è tenuto a redigere una relazione giustificativa della forma di affidamento prescelta, corredata da un piano economico-finanziario (PEF) che riporti, per l'intera durata dell'affidamento, la proiezione dei costi, dei ricavi, degli investimenti e delle relative fonti di finanziamento. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito, al fine di garantirne la sostenibilità economica e la coerenza con gli obiettivi di efficienza e qualità del servizio.

Secondo l'impostazione delineata dall'ARERA, agli Enti di governo d'ambito spetta altresì un ruolo fondamentale nella validazione dei dati e nell'aggiornamento del PEF predisposto dal gestore del servizio, in un'ottica di coordinamento regolatorio e di trasparenza economica, funzionale alla corretta determinazione delle tariffe e al monitoraggio della performance gestionale.

competenze gestionali e delle scelte organizzative, affinché la gestione del servizio risulti sostenibile sul piano finanziario, competitiva sul piano operativo e coerente con gli obiettivi di equilibrio economico e ambientale propri del sistema degli Ambiti. In dottrina si è infatti prospettata l'ipotesi che la riorganizzazione per Ambiti porterebbe ad un affievolimento degli stessi presupposti della riserva comunale (G. FONDERICO, *Il comune regolatore. Le private e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, cit., 161) o, addirittura, metterebbe in discussione le condizioni giustificative di forme organizzative del servizio come l'*in house* (M. CAMMELLI, *Concorrenza per il mercato e regolazione dei servizi nei sistemi locali*, in E. BRUTI LIBERATI e F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, 2010). Sulla tormentata vicenda degli Ambiti territoriali ottimali si veda M. DE BENEDETTO, *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito. I rapporti con l'Aeegsi*, in *Amministrazione in cammino*, 31 maggio 2017.

3.1.2 Rifiuto, sottoprodotto ed *end of Waste*: evoluzione concettuale e implicazioni normative

Ai fini che qui ci occupano, nel quadro generale della disciplina sulla gestione dei rifiuti, particolare rilevanza è riservata alle nozioni definitorie di “rifiuto”, “sottoprodotto” e “cessazione della qualifica di rifiuto”, che costituiscono i pilastri concettuali del sistema normativo e ne determinano l’ambito oggettivo di applicazione. La corretta qualificazione giuridica di una sostanza o di un materiale con riferimento a tali categorie risulta, infatti, decisiva per stabilire l’estensione degli obblighi amministrativi, la portata dei controlli pubblici e, più in generale, per tratteggiare i confini tra le attività soggette a regime autorizzatorio e quelle che possono essere liberamente esercitate. Tale distinzione, oltre a incidere sulla configurazione delle responsabilità del produttore o del detentore, assume un rilievo centrale anche ai fini dell’attuazione dei principi dell’economia circolare e della gerarchia europea dei rifiuti, che pongono al centro la prevenzione, il riutilizzo e il recupero delle risorse.

In via generale, la gestione dei rifiuti ricomprende, in senso ampio e onnicomprensivo, tutte le attività e i procedimenti che riguardano il trattamento dei rifiuti lungo l’intero arco del loro ciclo di vita, ossia dal momento della loro produzione, quale esito dei processi di consumo o di attività economiche, fino alla loro definitiva cessazione.

Ai sensi dell’art. 183, comma 1, lett. n) del d.lgs. n. 152/2006, rientrano nella gestione dei rifiuti le attività di raccolta, trasporto, recupero (inclusa la cernita) e smaltimento, nonché la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento. Ne fanno parte anche le attività delle imprese che operano nel ciclo dei rifiuti, a qualsiasi titolo, comprese quelle che agiscono come commercianti o intermediari (art. 183, co. 1, lett. i).

L’ambito di applicazione della normativa è, dunque, strettamente connesso alla definizione di rifiuto, poiché la corretta qualificazione di una sostanza o di un materiale come rifiuto (o, al contrario, come bene o sottoprodotto) rappresenta

il presupposto imprescindibile per l'individuazione del regime giuridico applicabile e, conseguentemente, per la determinazione degli obblighi, dei controlli e delle responsabilità che ne derivano¹⁵⁹.

Il rifiuto è definito dall'art. 183, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 152/2006 come «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi». Tale definizione, più volte oggetto di revisione nel corso del tempo, risulta pienamente conforme alla nozione accolta dal diritto dell'Unione europea e si fonda su una duplice componente: una oggettiva e una soggettiva.

L'elemento oggettivo, rappresentato dall'espressione «qualsiasi sostanza o oggetto», non è più legato come in passato alla ricomprensione del bene in uno degli elenchi allegati alla normativa, che, avendo natura meramente esemplificativa e non tassativa, si rivelava di limitata utilità applicativa. Esso implica, anzitutto, che la qualifica di rifiuto possa riferirsi esclusivamente ai beni mobili, restando quindi esclusi dall'ambito oggettivo della disciplina i materiali e le sostanze espressamente menzionati all'art. 185 del d.lgs. n. 152/2006, come, ad esempio, alcune categorie di effluenti, materiali radioattivi e sottoprodotti agricoli.

L'elemento soggettivo ossia la volontà, l'intenzione o l'obbligo di disfarsi riveste un ruolo centrale e dirimente nella costruzione della fattispecie, in quanto determina la stessa portata della nozione di rifiuto. È, infatti, attraverso l'accertamento dell'atteggiamento del detentore nei confronti della sostanza o dell'oggetto che si stabilisce se il bene debba essere assoggettato al regime

¹⁵⁹ Per maggiori elementi di approfondimento, si rinvia a M. COLLEVECCHIO, La gestione dei rifiuti, in B. CARAVITA-L. CASSETTI-A. MORRONE, Diritto dell'ambiente, Bologna, 2016. L'A. segnala quanto segue «Sin da ora va precisato che l'individuazione dell'esatta definizione di rifiuto non costituisce un mero esercizio accademico, ma piuttosto assume effetti pratici molto rilevanti giacché il rifiuto – a differenza della sostanza che non assume tale qualifica – è assoggettata al regime giuridico previsto dagli artt. 177 e seguenti del testo unico dell'ambiente, e quindi a tutti gli obblighi di gestione, autorizzativi e di tracciabilità previsti per i rifiuti»

giuridico dei rifiuti, con tutte le conseguenze amministrative, gestionali e sanzionatorie che ne derivano¹⁶⁰.

Volendo sintetizzare, il concetto di «disfarsi» è stato oggetto di ampie elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali, che ne hanno offerto interpretazioni differenti a seconda dell'approccio adottato. Una parte della dottrina ne ha sostenuto una lettura soggettiva, fondata esclusivamente sul disinteresse del detentore a conservare la cosa, valorizzando quindi l'elemento volitivo quale criterio dirimente per la qualificazione del rifiuto. Altri autori e orientamenti giurisprudenziali, invece, hanno proposto una lettura oggettiva, connessa alla mancanza di utilità economica o alla inidoneità funzionale del bene, al fine di evitare che l'individuazione della categoria dei rifiuti fosse rimessa unicamente alla intenzione soggettiva dell'agente¹⁶¹.

A prevalere, in particolare nella giurisprudenza penale di legittimità, è stata un'interpretazione di tipo oggettivo-funzionale, che ha elaborato il criterio della “destinazione naturale all'abbandono¹⁶²” quale parametro principale per distinguere i rifiuti dai beni o dai materiali ancora suscettibili di reimpiego. Tale impostazione è stata progressivamente affinata attraverso l'individuazione di una serie di “indici obiettivi” (come lo stato di conservazione, le modalità di detenzione, il valore economico residuo o la concreta possibilità di riutilizzo) dai quali desumere la natura di rifiuto di determinati materiali, anche nei casi in cui essi presentino una residua utilità o un potenziale valore economico¹⁶³. Per altro verso, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha svolto un ruolo determinante nel delineare i confini applicativi della nozione di rifiuto, contribuendo in modo significativo alla sua evoluzione interpretativa. In

¹⁶⁰ Per maggiori approfondimenti sul punto si vedano, tra gli altri, M. DI LULLO, *La nozione e la disciplina pubblicistica dei “rifiuti”: beni da valorizzare?*; F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: da “problema a risorsa” nel sistema dell'Economia Circolare*.

¹⁶¹ Si veda la ricostruzione sinteticamente riportata di R. FEDERICI, *La nozione di rifiuti: una teoria*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2006.

¹⁶² Cass. pen., 9 aprile 2001, n. 19125: «La qualificazione di una sostanza come rifiuto deve essere improntata al criterio oggettivo della «destinazione naturale all'abbandono», nulla rilevando la circostanza che la stessa possa essere potenzialmente oggetto di riutilizzo (diretto o previ interventi manipolatori) da parte di altri soggetti».

¹⁶³ Cass. pen., sez. III, 19 luglio 2017, n. 3299; Cass. pen., sez. III, 16 luglio 2019, n. 31213; Cass. pen., sez. III, 13 settembre 2018, n. 40687.

una prima fase, la Corte ha adottato un'interpretazione ampia e di tipo estensivo, volta a ricomprendere nel campo di applicazione della disciplina il maggior numero possibile di ipotesi, in ossequio ai principi di precauzione e di azione preventiva, che costituiscono il fondamento della normativa unionale in materia ambientale. Tale impostazione, orientata a garantire il massimo livello di tutela della salute umana e dell'ambiente, rispondeva all'esigenza di evitare che condotte potenzialmente dannose sfuggissero al controllo pubblico, assicurando così un approccio preventivo e cautelare nell'individuazione delle sostanze o dei materiali qualificabili come rifiuti ai sensi delle direttive europee sul tema¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Nella nota sentenza *Vessoso e Zanetti* del 28 marzo 1990 (cause riunite C-206/88 e C-207/88), la Corte di giustizia ha fornito un'interpretazione di fondamentale importanza della nozione di rifiuto, chiarendo che essa «non presuppone che il detentore che si disfa di una sostanza o di un oggetto abbia l'intenzione di escluderne ogni riutilizzazione economica da parte di altre persone». Secondo la Corte, infatti, «lo scopo essenziale delle direttive 75/442 e 78/319, enunciato rispettivamente nel loro terzo e quarto considerando, vale a dire la protezione della salute umana e dell'ambiente, sarebbe compromesso qualora l'applicazione delle due direttive dipendesse dall'intenzione del detentore di escludere o no una riutilizzazione economica, da parte di altre persone, delle sostanze o degli oggetti di cui egli si disfa». Tale principio ha segnato un punto di svolta interpretativo, sancendo la irrilevanza dell'intenzione soggettiva del detentore e consolidando un approccio di tipo oggettivo e funzionale, coerente con la logica precauzionale che permea il diritto ambientale europeo. L'orientamento espresso nella sentenza *Vessoso e Zanetti* è stato successivamente confermato e sviluppato in numerose altre pronunce della Corte di giustizia, che hanno ulteriormente ampliato la portata applicativa della nozione di rifiuto. In particolare, la Corte ha affermato che essa può ricomprendere anche sostanze o materiali dotati di valore commerciale, oggetto di negoziazione o quotazione in listini di mercato, nonché beni suscettibili di riutilizzo — ad esempio come combustibile o materia prima secondaria — purché tali impieghi risultino compatibili con le esigenze di tutela ambientale e non comportino trasformazioni sostanziali della loro natura originaria.

A partire dalla sentenza *Palin Granit* del 18 aprile 2002 (C-9/00), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha inaugurato un nuovo orientamento interpretativo, distinguendo in modo più netto la nozione di “rifiuto” da quella di “sottoprodotto”, con particolare riferimento ai residui di produzione. Fino a quel momento, infatti, tali residui erano generalmente ricondotti alla categoria dei rifiuti, indipendentemente dalla loro eventuale riutilizzazione economica. Con questa pronuncia, la Corte ha affermato per la prima volta che un bene, materiale o sostanza che deriva direttamente da un processo di fabbricazione o di estrazione, del quale non costituisce lo scopo principale, ma che il produttore intende sfruttare o commercializzare a condizioni economicamente vantaggiose, non può essere qualificato come rifiuto, in quanto il detentore non ha l'intenzione di disfarsene, purché siano rispettate specifiche condizioni. Tra queste, la Corte ha evidenziato in particolare la certezza del successivo utilizzo, la compatibilità dell'uso con la tutela dell'ambiente e della salute umana, e l'assenza della necessità di un trattamento preliminare diverso da quello ordinario richiesto per il processo produttivo. In origine, la categoria del sottoprodotto era limitata alle ipotesi in cui i residui di produzione venissero riutilizzati dallo stesso produttore e nell'ambito del medesimo processo industriale. Tuttavia, in una fase

Le condizioni affinché determinati oggetti o sostanze possano essere qualificati come sottoprodotti sono oggi stabilite dall'art. 184-bis, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, il quale recepisce l'impostazione delineata dalla giurisprudenza unionale e ne offre una tipizzazione normativa. In base a tale disposizione, una sostanza o un oggetto non è considerato rifiuto, bensì sottoprodotto, qualora siano soddisfatte congiuntamente le seguenti condizioni cumulative:

- i) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione di cui costituisce una parte integrante, ma non lo scopo primario;
- ii) è certo il suo ulteriore utilizzo, da parte del produttore o di terzi;
- iii) può essere utilizzato direttamente, senza alcun trattamento ulteriore diverso dalla normale pratica industriale;
- iv) il suo utilizzo è legale e ambientalmente sostenibile, non comportando impatti negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Ai sensi del comma 2 del citato articolo, è inoltre previsto che, con decreti del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, possano essere individuati criteri qualitativi e quantitativi specifici, fondati sulle predette condizioni, che devono essere rispettati affinché determinate sostanze o oggetti siano riconosciuti come sottoprodotti e non come rifiuti. Con la modifica introdotta dal d.lgs. n. 116/2020, il legislatore ha ulteriormente precisato che tali criteri devono garantire «*un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana*» e promuovere «*l'utilizzazione attenta e razionale delle risorse naturali*», dando priorità alle pratiche di simbiosi industriale replicabili, in linea con i principi cardine dell'economia circolare e della sostenibilità produttiva.

Avere chiara la nozione di sottoprodotto e la relativa disciplina giuridica risulta, dunque, fondamentale, trattandosi di un concetto strettamente contiguo a quello di rifiuto, che contribuisce a delimitarne in senso negativo l'estensione e,

successiva, la giurisprudenza europea ha progressivamente ampliato la nozione, ricomprendendo anche i casi in cui l'utilizzo del materiale avvenga in un diverso processo produttivo e persino da parte di soggetti terzi, purché persistano le condizioni di certezza, utilità e sicurezza ambientale individuate dalla Corte.

conseguentemente, a definire l'ambito di applicazione del regime giuridico dei rifiuti¹⁶⁵.

Parallelamente, accanto alle figure del rifiuto e del sottoprodotto, occorre considerare la nozione di “cessazione della qualifica di rifiuto”, o *end of waste*, la quale, in una prospettiva di economia circolare, assume un rilievo crescente. Essa individua il momento in cui, a seguito di un'operazione di recupero, il materiale originariamente qualificato come rifiuto cessa di essere tale, riacquistando la qualifica di prodotto. Tale concetto si ricollega alle cosiddette materie prime secondarie (o seconde), ossia quei beni o sostanze derivanti da processi di recupero o riciclaggio di rifiuti, che possono essere utilizzati per scopi specifici e per i quali esiste un mercato o una domanda effettiva. Affinché tale trasformazione sia giuridicamente riconosciuta, è tuttavia necessario che l'utilizzo del materiale non comporti impatti negativi sull'ambiente o sulla salute umana, garantendo così la piena compatibilità con i principi di sostenibilità e con le finalità di riduzione del consumo di risorse naturali proprie della disciplina unionale e nazionale in materia ambientale.

L'art. 184-ter del d.lgs. n. 152/2006 individua in modo espresso le condizioni al ricorrere delle quali devono essere elaborati i criteri specifici che regolano la cessazione della qualifica di rifiuto e, conseguentemente, la possibilità per le materie secondarie derivanti da attività di recupero o riciclaggio di essere immesse sul mercato. Tali criteri devono essere adottati, in conformità con la normativa europea, caso per caso e con riferimento alle singole tipologie di rifiuto, mediante decreti ministeriali ovvero, in mancanza, nell'ambito dei procedimenti autorizzatori relativi agli impianti di recupero e riciclaggio di competenza regionale. In quest'ultima ipotesi, è previsto l'obbligo di acquisire il parere vincolante dell'ISPRA o dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) territorialmente competente, come stabilito dall'art. 184-

¹⁶⁵ Si veda anche V. PAONE, “Sottoprodotti: una parola chiara dalla Cassazione”, in *Ambiente e Sviluppo* 11/2012; A. MURATORI, “Sottoprodotti: la Suprema Corte in difesa del sistema Tolemaico? (nota a Cass. n. 17453/2012)”, in *Ambiente e Sviluppo*, 2012; S. MAGLIA, “Normale pratica industriale: la contraddittoria e «pericolosa» interpretazione della Cassazione (nota a Cass. n. 17453/2012)”, *ibidem* 2012.

ter, comma 3, nella formulazione risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 34 del d.l. n. 77/2021.

La disposizione in esame mira, dunque, ad agevolare e accelerare il processo di trasformazione giuridica del rifiuto in prodotto, favorendo la creazione di materiali dotati di caratteristiche di sicurezza ed ecocompatibilità tali da consentirne il reinserimento nel ciclo produttivo e di consumo. In questa prospettiva, il legislatore non si limita a disciplinare le condizioni in presenza delle quali determinati beni possono essere esclusi ab origine dalla nozione di rifiuto, come nel caso dei sottoprodotti, ma interviene altresì a precisare i requisiti che devono essere soddisfatti affinché un materiale che era rifiuto cessi di esserlo, potendo così essere liberamente reintrodotta nel mercato senza compromettere le esigenze di tutela della salute umana e dell'ambiente che costituiscono il fondamento della disciplina di settore.

L'affermazione dei principi dell'economia circolare segna, pertanto, un superamento della logica tradizionale del "tutto rifiuto", che tendeva ad ampliare in maniera generalizzata l'ambito oggettivo di applicazione della normativa, a vantaggio di un modello volto a valorizzare il recupero e il riutilizzo delle risorse residue provenienti dai processi di produzione e di consumo. Tale evoluzione consente di sottrarre progressivamente tali materiali al rigido regime dei rifiuti, purché il loro reimpiego avvenga nel rispetto degli standard di sicurezza, compatibilità ambientale e tutela della salute, in coerenza con le finalità di sostenibilità e di efficienza proprie della transizione ecologica¹⁶⁶.

¹⁶⁶ E. PARISI, "La cessazione della qualifica di rifiuto: problematiche regolatorie e proposte di sviluppo", in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2/2015; M. MEDUGNO – T. RONCHETTI, "Economia circolare e trasporto transfrontaliero dei rifiuti", in *Ambiente e sviluppo*, 2018. In materia di end of waste specifica in proposito F. DE LEONARDIS in, "I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione", in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 2017, che "mentre in passato la tendenza era quella di ampliare il più possibile la nozione di rifiuto (qualcuno ha icasticamente osservato che prevaleva il partito del c.d. tutto rifiuto) ricomprendendo in essa praticamente ogni tipo di fattispecie, progressivamente si è fatta strada la tendenza opposta che ha portato, da una parte, ad escludere dal novero dei rifiuti, a particolari condizioni, varie sostanze ed oggetti (i c.d. sottoprodotti) e, dall'altra, a far uscire dal novero dei rifiuti sostanze che in precedenza erano state qualificate come tali (c.d. cessazione della qualifica di rifiuto o end of waste o materie prime secondarie)".

3.1.3 I Rifiuti Urbani

I rifiuti vengono classificati dal legislatore in base a due criteri principali: l'origine (o provenienza) e la caratteristica di pericolosità. Secondo quanto stabilito dall'art. 184, comma 1 del d.lgs. n. 152/2006, la distinzione tra rifiuti urbani e rifiuti speciali si fonda sul primo criterio, mentre la suddivisione in rifiuti pericolosi e non pericolosi si basa sulle caratteristiche di pericolosità.

Tuttavia, questa suddivisione non si limita a una mera classificazione descrittiva, ma comporta importanti conseguenze pratiche riguardo alla disciplina applicabile. In particolare, a seconda della provenienza dei rifiuti, è previsto un sistema di gestione differenziato, con obblighi specifici per ogni tipologia. Inoltre, per i rifiuti pericolosi, che presentano un elevato rischio per la salute umana e l'ambiente, la normativa impone particolari cautele e limiti nel loro trattamento e gestione, che non si applicano, invece, ai rifiuti non pericolosi. Per quanto riguarda il servizio pubblico locale di gestione dei rifiuti, la distinzione tra rifiuti urbani e rifiuti speciali costituisce un passo preliminare fondamentale. Infatti, solamente i rifiuti urbani sono soggetti a un regime di *governance* e responsabilità pubblicistica, con la gestione affidata a entità pubbliche o servizi gestiti in via esclusiva dal pubblico¹⁶⁷.

Al contrario, la gestione dei rifiuti speciali, che solitamente provengono da attività produttive (agricole, industriali, commerciali, sanitarie, etc.) o da specifiche categorie merceologiche (come i veicoli fuori uso), è posta a carico dei produttori o detentori, i quali devono adempiere agli obblighi di gestione previsti. La disciplina relativa ai rifiuti speciali, pur essendo più articolata rispetto a quella per i rifiuti urbani, non sfugge alla pianificazione e al controllo pubblico, in quanto trattasi sempre di attività di pubblico interesse, che necessita di supervisione e regolazione da parte delle autorità competenti.

¹⁶⁷ E. PARISI, “*Organizzazione e territorio nei servizi pubblici locali a rete*”, in Rivista della Regolazione dei Mercati., 2025; M. MEDUGNO – T. RONCHETTI, “*Piani e programmi di gestione dei rifiuti: a che punto siamo?*”, *Op.cit.*; M. DI LULLO, “*La nozione e la disciplina (pubblicistica) dei “rifiuti”: beni da valorizzare?*”, in *il diritto dell'economia*, 3/2020

I rifiuti urbani sono quelli definiti nell'art. 183, comma 1, lett. b-ter) del d.lgs. n. 152/2006, che, in primo luogo, fa riferimento ai rifiuti domestici, sia indifferenziati che da raccolta differenziata (n. 1), i quali provengono principalmente da locali e luoghi adibiti a uso di civile abitazione. Sono inclusi, inoltre, i rifiuti derivanti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti (n. 3), così come quelli della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature (n. 5), e i rifiuti provenienti dalla pulizia dei mercati (n. 5).

Vengono altresì considerati rifiuti urbani quelli derivanti da aree cimiteriali (n. 6) e i rifiuti raccolti accidentalmente o volontariamente durante le campagne di pulizia in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune (n. 6-bis).

A queste categorie specifiche si aggiungono due categorie più generali. In primo luogo, l'art. 183, comma 1, lett. b-ter), al n. 4, include tra i rifiuti urbani tutti i rifiuti di qualunque natura o provenienza che si trovano su strade e aree pubbliche o su aree private soggette ad uso pubblico o sulle spiagge e riva di corsi d'acqua, precisando che tale definizione residuale conferma la natura giuridica della qualificazione di rifiuto urbano, indipendentemente dalla composizione del rifiuto stesso.

In secondo luogo, sono inclusi tra i rifiuti urbani, per effetto dell'equiparazione ai rifiuti domestici prevista dall'art. 183, comma 1, lett. b-ter), n. 2, anche i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altri luoghi che siano simili per natura e composizione ai rifiuti domestici. A tal riguardo, l'allegato L-quater e L-quinquies stabilisce che, tra gli altri, i rifiuti provenienti da musei, biblioteche, scuole, associazioni, luoghi di culto e alcune attività commerciali e artigianali siano equiparati ai rifiuti domestici e, pertanto, rientrano nella categoria dei rifiuti urbani.

Tradizionalmente, si riconosceva anche una categoria intermedia, i c.d. "rifiuti assimilati", ossia rifiuti speciali trattati come rifiuti urbani, e per i quali veniva applicata la stessa disciplina giuridica. La procedura per l'assimilazione era stabilita dai regolamenti comunali (art. 198, comma 2, lett. g, del d.lgs. n. 152/2006) sulla base di criteri definiti da decreto ministeriale. Tuttavia, tali

disposizioni sono state abrogate dal d.lgs. n. 116/2020, che ha eliminato il potere di assimilazione e la categoria dei rifiuti assimilati, ora inclusi tra i rifiuti speciali e soggetti alla disciplina specifica in base alla provenienza.

Infine, è importante sottolineare che la definizione di rifiuti urbani è rilevante anche ai fini del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio stabiliti dalla normativa europea, e non pregiudica la ripartizione delle responsabilità tra soggetti pubblici e privati nella gestione dei rifiuti, come stabilito dall'art. 188 del d.lgs. n. 152/2006.

Una precisazione finale riguarda la disposizione di cui alla lettera b-sexies), che esclude dal novero dei rifiuti urbani alcune tipologie di rifiuti, tra cui quelli derivanti da produzione agricola, silvicoltura, pesca, fossi settici, reti fognarie, impianti di trattamento acque reflue, fanghi di depurazione, veicoli fuori uso e rifiuti da costruzione e demolizione, che ora rientrano tra i rifiuti speciali.

3.1.4 Profili evolutivi e considerazioni conclusive alla luce del d. lgs 201/2022

Nel nostro ordinamento, il diritto dei servizi pubblici si è sviluppato prevalentemente come un diritto degli elementi¹⁶⁸, dei frammenti¹⁶⁹, caratterizzato da interventi settoriali e disomogenei, piuttosto che come un sistema unitario e coerente. Non si è, infatti, affermato un quadro organico di insieme capace di ricondurre a sintesi le diverse discipline che regolano i vari settori di erogazione dei servizi di interesse generale. Tale constatazione vale tanto per i servizi pubblici economici di dimensione nazionale, pur oggetto di un progressivo processo di armonizzazione con il diritto europeo, orientato a obiettivi comuni di concorrenza, efficienza e tutela dell'utenza, quanto per i servizi pubblici locali, nei quali la stratificazione normativa e la sovrapposizione di competenze tra livelli di governo hanno reso più complesso il disegno complessivo della *governance*. Ne deriva un quadro in cui la disciplina dei servizi pubblici continua a essere il risultato di aggiustamenti successivi e di riforme parziali, più che di una visione unitaria del ruolo che tali servizi devono svolgere nell'ambito del sistema economico e sociale, specie alla luce delle nuove sfide ambientali ed energetiche che richiederebbero un approccio integrato e sistematico.

Con riferimento ai servizi pubblici locali, come precedentemente segnalato, sin dalla legge Giolitti sulla municipalizzazione si è consolidata l'esistenza di una fitta "legislazione occulta¹⁷⁰", costituita da una molteplicità di discipline

¹⁶⁸ *Droit des ensembles* (sostanzialmente *le lois du service publique*) e *droit des éléments* sono i titoli delle due parti di cui si compone il lavoro di B. JANNEAU, *Droit des services publics et entreprises nationales*, Dalloz, Parigi, 1984

¹⁶⁹ M. D'ALBERTI, *I servizi pubblici*, in *Scuola superiore per la pubblica amministrazione, Documenti e informazioni, Quale amministrazione per l'Europa*, n. 3/1992, p. 12.

¹⁷⁰ La calzante definizione è di M.S. GIANNINI, *Profili giuridici della municipalizzazione con particolare riguardo alle aziende*, in *Scritti*, III, Milano, 2003, p. 743, ripreso anche da B.G. MATTARELLA, *Le ragioni di una disciplina nazionale dei servizi pubblici locali*, in R. CHIEPPA-G. BRUZZONE-A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 16, e da N. RANGONE nel suo saggio "*La qualità «tecnologica» dei servizi pubblici locali. Implicazioni e prospettive*", in *riv. Della reg. dei mercati* n. 1/2024.

settoriali che regolano, in modo autonomo e spesso disomogeneo, i diversi ambiti di servizio. La disciplina generale, al contrario, si è contraddistinta nel tempo per una marcata frammentarietà e per essere stata oggetto di continue oscillazioni e incertezze interpretative e applicative, acuitesi in modo particolare dopo il referendum abrogativo del 2011¹⁷¹, che ha inciso profondamente sull'impianto normativo in materia, lasciando emergere un quadro di difficile sistemazione complessiva.

Il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 rappresenta un passaggio significativo nel processo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica¹⁷², delineando finalmente un quadro normativo di carattere generale¹⁷³. Pur permanendo le numerose discipline settoriali che continuano a regolare specifici ambiti di servizio, il decreto introduce un insieme di “regole trasversali”, destinate ad applicarsi in modo uniforme, in particolare con riguardo alle modalità di affidamento da parte delle amministrazioni, alla disciplina dei servizi istituiti dagli enti locali in assenza di normativa speciale, nonché alla regolazione dei rapporti di utenza, inclusa la determinazione tariffaria. Il riordino, inoltre, si fonda su una serie di principi generali di portata sistemica, volti a garantire coerenza, efficienza e trasparenza nell'erogazione dei servizi di interesse economico generale a livello locale, assicurando un'applicazione omogenea dei criteri di proporzionalità, concorrenzialità e tutela dell'utenza, nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle peculiarità territoriali.

¹⁷¹ N. RANGONE, “La qualità «tecnologica» dei servizi pubblici locali. Implicazioni e prospettive”, *op.cit*

¹⁷² P. CHIRULLI, «la riforma organica dei servizi pubblici locali negli ultimi vent'anni è stata tentata da quattro Governi diversi, in cinque diverse occasioni, ma sempre con esito fallimentare»

¹⁷³ Come opportunamente segnalato da C. CAIA (*La disciplina generale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in G. CAIA-M. CALCAGNILE-E. CARLONI-F. FIGORILLI-P. PRINCIPATO-D. SIMEOLI, *Il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 54), il riordino «risponde ad un processo di consolidamento (stabilizzazione), con contestuali adeguamenti sistematici, dei principi e delle varie disposizioni intervenuti in materia negli ultimi trenta anni».

La definizione di una disciplina tendenzialmente generale rappresenta uno degli aspetti più rilevanti e qualificanti del riordino, in quanto segna un passo avanti verso una maggiore coerenza sistematica della materia. Tra i principali meriti del nuovo impianto normativo si annoverano, inoltre, l'affermazione del principio di separazione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione, la chiara distinzione tra l'assunzione del servizio e la sua concreta modalità di svolgimento, nonché la riaffermazione del principio di sussidiarietà orizzontale, che valorizza il ruolo dei soggetti privati e del terzo settore nell'erogazione dei servizi di interesse generale¹⁷⁴.

Per quel che qui maggiormente interessa, al fine di garantire la costante efficacia ed efficienza dei servizi il “nuovo” decreto legislativo di riordino, punta in modo marcato sull'aspetto regolatorio, distinguendo tra servizi a rete e servizi non a rete. Invero, tale aspetto distintivo era già presente nella previgente disciplina ma in occasione del decreto legislativo che qui ci occupa, viene ribadito ed espressamente articolato¹⁷⁵.

Per quanto concerne i servizi a rete, ciascuno dei quali presenta, peraltro, proprie specificità strutturali e funzionali, è possibile individuare un modello di *governance* di tipo “ascensionale”, che dal livello locale, variamente configurato

¹⁷⁴ In visione contraria all'utilità del riordino, *rectius*, del ricordino concepito dal decreto legislativo in argomento si veda D. SIMEOLI, *I rapporti tra disciplina generale e di settore dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale*. Lo stesso autore ricorda che «il decreto è parzialmente incompleto anche nella misura in cui non ha inglobato tutti i principali profili regolativi di carattere generale», atteso che non rientrano le norme che riguardano gli ambiti territoriali, disciplinati dall'art. 3-bis, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, in base al quale «a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi». La riforma sicuramente sconta la necessità di essere approvata in tempi brevi costituendo essa uno degli obiettivi PNRR da raggiungere. In tal senso e sul processo di approvazione della riforma è rinvenibile in R. CHIEPPA, *L'obiettivo del PNRR, la legge delega e le fasi di attuazione della delega*, in R. CHIEPPA-G. BRUZZONE-A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, p. 36 ss.

¹⁷⁵ Sulla materia si rimanda all'articolato contributo di S. LUCATTINI, *La regolazione dei servizi pubblici locali*, in *La riforma dei servizi pubblici locali*, p. 27 ss. Sui servizi a rete, S. TORRICELLI, *Il mercato dei servizi di pubblica utilità. Un'analisi a partire dal settore dei servizi a rete*, Giuffrè, Milano, 2008.

a seconda del settore e dell'organizzazione territoriale, si raccorda con il livello nazionale, facente capo alle autorità centrali di regolazione, come l'ARERA per i servizi ambientali ed energetici. Il decreto in esame, pur confermando e rafforzando le competenze centralizzate delle autorità di regolazione in relazione ai servizi a rete¹⁷⁶, attribuisce agli enti locali un ruolo complementare, ma tendenzialmente residuale. A questi ultimi spetta infatti operare entro un quadro definito a livello statale, in cui il Ministero delle imprese e del made in Italy stabilisce i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo del piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità, nonché i modelli di bandi di gara e di contratti tipo. In tal modo, si delinea un sistema improntato a una progressiva uniformazione delle condizioni di erogazione dei servizi, volto a garantire maggiore efficienza, trasparenza e parità di trattamento sull'intero territorio nazionale.

Rimane in capo ai singoli enti locali, o alle loro forme associative, un potere organizzativo di natura integrativa, da esercitarsi mediante regolamento o altro atto generale, volto a definire i principi, gli obiettivi e gli standard di gestione del servizio.

Al complessivo rafforzamento della funzione regolatoria si accompagna l'esigenza di rendere effettiva la separazione tra attività di regolazione e attività di gestione. In tale prospettiva, il decreto introduce una disciplina piuttosto dettagliata in materia di incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi di gestione del servizio per i componenti degli organi di indirizzo politico, nonché per i dirigenti e i responsabili delle funzioni di organizzazione e regolazione. Come osservato dalla dottrina¹⁷⁷, l'adozione di un modello di regolazione accentrato, o comunque "duale", può produrre effetti positivi sotto un duplice profilo: da un lato, garantire una maggiore indipendenza dell'autorità regolatoria

¹⁷⁶ Non sfuggerà al lettore il riferimento alle "altre" autorità di regolazione come l'ART per i trasporti

¹⁷⁷ In tal senso si veda tra tutti S. LUCATTINI, *La regolazione dei servizi pubblici locali. Non è banale ricordare, in questa sede come già molto prima della riforma in argomento la necessità di tener conto delle esigenze degli enti locali in materia di servizi pubblici locali a rilevanza ambientale era stata sottolineata da G. DI FIORE con "I servizi pubblici locali a rilevanza ambientale"*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012

rispetto a eventuali pressioni di natura locale, valorizzando al contempo le competenze tecniche e l'expertise maturate a livello centrale; dall'altro, favorire, attraverso un adeguato coinvolgimento degli enti territoriali – purché dotati delle necessarie capacità amministrative e gestionali – un più efficace adattamento delle politiche regolatorie alle peculiarità e alle priorità proprie dei contesti locali.

Con riferimento al servizio di gestione dei rifiuti – e in particolare alle attività soggette a privativa – l'ARERA, nella sua funzione di regolatore, assume piuttosto il ruolo di “custode” dei modelli di razionalità economica, chiamata a garantire l'equilibrio tra sostenibilità finanziaria del servizio e tutela dell'interesse collettivo¹⁷⁸. In tale prospettiva, l'Autorità non si limita a fissare regole tecniche o tariffarie, ma contribuisce a orientare le scelte del decisore pubblico secondo criteri di efficienza, trasparenza e proporzionalità, offrendo al contempo un riferimento certo per la tutela degli utenti, intesa sia come protezione contro possibili distorsioni concorrenziali, sia come garanzia di qualità e universalità delle prestazioni. In tale prospettiva, il compito ultimo dell'Autorità consiste nel perseguire un equilibrio tra la salvaguardia degli interessi pubblici sottesi al servizio e le peculiarità economiche che caratterizzano il settore, connotato da una significativa presenza di operatori privati e da marcate differenze nei modelli gestori, riconducibili alle ampie scelte discrezionali spettanti agli enti locali. Occorre, tuttavia, distinguere tra gli atti di regolazione di natura economico-tariffaria e quelli di regolazione non tariffaria, o, più propriamente, di regolazione della qualità tecnica e contrattuale

¹⁷⁸ Segnala ... G. GAUDIOSI nel suo saggio *La gestione del ciclo dei rifiuti, in Amministrazione in Cammino, 2022*, che “Introdurre “razionalità economica” da parte del Regolatore significa promuovere e tutelare gli effetti della concorrenza relativamente a quei segmenti di mercato in cui non vigono naturaliter condizioni concorrenziali, emulandone gli effetti. Nel dettaglio, il potere di regolazione di ARERA si esplica mediante l'assunzione di decisioni da parte del Collegio in forma di Delibera, di cui viene data pubblicità legale attraverso pubblicazione sul sito web istituzionale dell'Autorità e la cui adozione si colloca a valle di un procedimento di consultazione (disciplinato con Del. 649/2014/A), che consta della diffusione di documenti di consultazione, raccolta di osservazioni scritte, audizioni collettive e individuali. Per l'adozione di provvedimenti di particolare rilievo è applicata la metodologia c.d. AIR “Analisi di Impatto della Regolazione”.

del servizio. Sul primo versante, la regolazione è volta a definire i criteri per il riconoscimento dei costi efficienti, gli schemi di articolazione tariffaria, i parametri per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito, nonché i meccanismi di incentivazione destinati a promuovere il riciclaggio e il recupero dei rifiuti urbani. Diversamente, la regolazione della qualità persegue l'obiettivo strategico di una progressiva convergenza, a livello nazionale, verso standard minimi comuni di qualità dei servizi erogati, in modo da garantire uniformità di tutela agli utenti e maggiore equità territoriale.

È, pertanto, nell'approfondimento del rapporto tra le due dimensioni della regolazione che si coglie il punto di maggiore interesse, poiché proprio in tale intersezione si manifesta la funzione più autentica dell'intervento dell'Autorità, chiamata a garantire un equilibrio tra sostenibilità economica, efficienza gestionale e tutela effettiva degli utenti. In buona sostanza, ARERA è stata investita del compito, di natura centrale e strategica, di definire un sistema tariffario improntato a criteri di certezza, trasparenza e predeterminazione, capace di coniugare in modo equilibrato gli obiettivi economico-finanziari dei gestori del servizio con le finalità di interesse generale, quali la tutela ambientale, la sostenibilità sociale e l'uso efficiente delle risorse. Si tratta, in altri termini, di un tentativo di costruire un modello tariffario che realizzi una sintesi armonica tra efficienza economica e funzione pubblica del servizio. Nel primo periodo regolatorio, coincidente con il triennio 2018-2021 e inaugurato con la Delibera n. 443/2019/R/Rif, tale obiettivo ha trovato una prima, significativa concretizzazione. L'Autorità, infatti, ha dato attuazione a un metodo di calcolo profondamente innovativo, che ha segnato un punto di svolta nel panorama della regolazione del ciclo dei rifiuti, ponendosi – per coerenza sistemica e portata applicativa – come una vera e propria “rivoluzione copernicana¹⁷⁹” del settore. In prima battuta, merita sottolineare come, con l'introduzione del MTR, ARERA abbia inteso superare la diffusa opacità informativa che tradizionalmente circondava la determinazione dei costi del

¹⁷⁹ La condivisibile affermazione è di G. Gaudiosi in *op.cit.*

servizio di igiene urbana¹⁸⁰, ponendo le basi per un sistema di regolazione fondato su criteri di trasparenza, verificabilità e comparabilità dei dati economici, indispensabili per garantire una gestione efficiente e responsabile delle risorse pubbliche. La vaghezza del dettato normativo e la conseguente mutevolezza – se non arbitrarietà – delle politiche di allocazione dei costi del servizio avevano inevitabilmente ripercussioni dirette sulle tariffe applicate alle utenze finali. In tale contesto, la scelta di “ridisegnare” un linguaggio contabile e regolatorio comune, funzionale a una determinazione univoca e verificabile dei costi del servizio, ha rappresentato un passaggio cruciale verso una maggiore trasparenza e omogeneità nella definizione dei corrispettivi a carico dei cittadini. Tale uniformazione metodologica ha, di fatto, favorito anche una più efficiente ed efficace allocazione delle risorse pubbliche derivanti dal gettito tariffario, assicurando coerenza tra fabbisogni gestionali e copertura economica. Non meno rilevante è il profilo secondo cui la metodologia elaborata da ARERA, ispirata a logiche nettamente innovative rispetto al recente passato – in cui una parte consistente dei costi risultava di fatto scollegata dalla quantità (pur presunta) di rifiuti prodotti – ha consentito di riallineare il sistema tariffario al principio di matrice europea del “chi inquina paga¹⁸¹”, rafforzando così il

¹⁸⁰ Ci si riferisce al metodo c.d. “normalizzato” (MN) il quale era stato introdotto con il D.P.R. n. 158/1999. La principale critica rivolta a tale metodologia di calcolo riguardava, in particolare, la definizione della componente dei costi cosiddetti “fissi”, ritenuta fuorviante poiché concepita in modo da garantire la copertura delle «componenti essenziali del costo del servizio». Tale impostazione aveva dato luogo a significative divergenze interpretative: da un lato, vi erano coloro che ritenevano di dover imputare tra i costi fissi una quota non inferiore al 50% dei costi del personale, includendo non solo quello amministrativo ma anche parte del personale tecnico; dall’altro, chi, aderendo a una lettura più restrittiva, ricomprendeva tra i costi variabili tutte le spese connesse alle attività di raccolta, trasporto, trattamento e smaltimento dei rifiuti – siano essi differenziati o indifferenziati – comprese quelle del personale direttamente impiegato in tali funzioni. In questa prospettiva, il peso dei costi variabili poteva arrivare persino a superare il 70% del totale, determinando notevoli disparità nei criteri di calcolo e, conseguentemente, nei risultati economici applicati a livello territoriale.

¹⁸¹ Tanto si è scritto sul principio in argomento, tra tutti si segnalano i seguenti contributi: M. MELI, *Il principio comunitario “chi inquina paga”*, Milano, 1996; F. GOISIS, *Caratteri e rilevanza del principio comunitario “chi inquina paga” nell’ordinamento nazionale in Foro amm.* – C.d.S. 2009, p. 2716 ss.; G. MOSCHELLA – A.M. CITRIGNO (a cura di), *Tutela dell’ambiente e principio “chi inquina paga”*, Milano, 2014; F. LORENZOTTI – B. FENNI (a cura di), *I principi del diritto dell’ambiente e la loro applicazione. Atti del convegno di Osimo del 17-18 giugno 2014 organizzato dal Consorzio*

legame tra responsabilità ambientale, sostenibilità economica e comportamento dell'utenza.

Ad esito del passaggio al secondo periodo regolatorio (2022-2025), ARERA ha avviato il procedimento per la definizione del MTR-2, mantenendo in larga parte l'impostazione e le finalità già tracciate nel primo ciclo regolatorio, ma introducendo un significativo consolidamento dell'impianto metodologico. Il nuovo Metodo Tariffario Rifiuti è stato concepito dall'Autorità per affrontare in modo sistematico un duplice ordine di criticità rimaste irrisolte nel precedente quadro regolatorio e che la metodologia codificata nel D.P.R. n. 158/1999, per la sua intrinseca debolezza strutturale, non era riuscita a superare. Nel primo periodo regolatorio, il Regolatore – consapevole della “poliedricità del settore” – aveva scelto di privilegiare un approccio graduale e asimmetrico, volto a porre le basi per l'introduzione dei primi elementi di trasparenza, efficienza e selettività, rinviando a una fase successiva l'integrazione di ulteriori strumenti coerenti con le nuove politiche ambientali europee. Con il MTR-2, ARERA ha dunque esteso e approfondito l'ambito di intervento, adeguando la disciplina tariffaria ai mutamenti introdotti dal “Pacchetto Economia Circolare” e al contesto programmatico delineato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Tra gli aspetti di maggiore rilievo, spicca la promozione del finanziamento di iniziative volte al potenziamento delle infrastrutture

per l'alta formazione e lo sviluppo della ricerca scientifica in diritto amministrativo, Napoli, 2015. In altri termini ed in relazione con gli altri principi di derivazione eurounitaria si segnalano, invero, gli ulteriori contributi di: P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008, p. 3 ss.; F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile* in *Trattato di diritto dell'ambiente* diretto da P. Dell'Anno e E. Picozza, vol. I, Padova, 2013, p. 567 ss; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2016, pp. 1-8; ID., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004. G. ROSSI, *Parte generale* (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, p. 30 ss.; O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione Europea in materia ambientale* in *Trattato di diritto dell'ambiente* diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, Milano, 2014, pp. 164-172; L. KRAMER, *EU Environmental Law*, London, 2012, p. 14 ss.; M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, su questa *Rivista* n. 1-2/2012, p. 62 ss.; Id., *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, p. 649 ss; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti a tutela dell'ambiente*, Torino, 2007, p. 247 ss.; F. FONDERICO, voce *Ambiente*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. Cassese, Milano, 2006.

impiantistiche, considerata la perdurante carenza strutturale che affligge, in particolare, i comparti del trattamento e del recupero dei rifiuti.

Tale impulso si è reso indispensabile in funzione del dichiarato obiettivo di chiudere il ciclo dei rifiuti a livello regionale o di macro-area, in conformità ai principi di prossimità, autosufficienza e tutela dell'ambiente e della salute pubblica. Il superamento dei gap impiantistici costituisce, infatti, una delle strategie più efficaci per massimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili e ridurre progressivamente il ricorso allo smaltimento in discarica, configurandosi come un vero e proprio "viatico" della transizione verso una gestione pienamente sostenibile ed efficiente del ciclo dei rifiuti urbani. Non da ultimo, il MTR-2 introduce un rafforzamento della programmazione economico-finanziaria del settore, elevandola a condizione imprescindibile per il perseguimento degli obiettivi di efficienza gestionale. In quest'ottica, l'Autorità ha scelto di estendere l'orizzonte temporale dei Piani Economico-Finanziari (PEF) – redatti dai gestori e approvati dall'Ente territorialmente competente – ad almeno un quadriennio, così da assicurare maggiore stabilità, prevedibilità e coerenza nella pianificazione delle entrate tariffarie e degli investimenti futuri¹⁸².

¹⁸² Nel corso della redazione del presente elaborato l'Autorità ha approvato il MTR-3 con delibera del 5 agosto 2025 397/2025/R/rif relativo al terzo periodo regolatorio 2026-2029, per la definizione delle entrate tariffarie, nonché delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento. Le principali novità introdotte con il MTR-3, relativo al terzo periodo regolatorio (2026-2029), si collocano nel solco della continuità con i precedenti metodi tariffari, ma con un deciso passo in avanti verso una maggiore stabilità, prevedibilità e aderenza ai costi effettivi del servizio. L'orientamento generale del provvedimento si fonda su alcuni capisaldi ormai consolidati – trasparenza dei costi, coerenza con dati contabili certificati e prevedibilità delle dinamiche tariffarie – cui si affianca una rinnovata attenzione verso gli obiettivi ambientali e la qualità del servizio. In questa prospettiva, ARERA riafferma la necessità di una regolazione stabile, chiara e improntata a criteri di continuità, in grado di assicurare certezza e affidabilità tanto agli Enti territorialmente competenti (ETC) quanto ai gestori.

Il nuovo assetto regolatorio, così delineato, si pone l'obiettivo di accompagnare l'evoluzione industriale del settore verso modelli di gestione sempre più strutturati e integrati, capaci di coniugare sostenibilità economica ed efficienza ambientale. In tal senso, la regolazione tariffaria non è più soltanto strumento di copertura dei costi, ma diventa un vero e proprio meccanismo di orientamento strategico delle scelte operative e di stimolo all'innovazione gestionale, coerentemente con la transizione ecologica e con gli obiettivi di economia circolare fissati a livello europeo.

3.2 Il Servizio Idrico Integrato

Esaurita la disamina del servizio di gestione dei rifiuti è ora possibile passare ad analizzare un ulteriore servizio pubblico “ad alto impatto ambientale”. In questa sede si analizzerà il caso specifico del Servizio Idrico Integrato¹⁸³ (sin d’ora anche SII), per il quale la pubblica amministrazione ha il compito di assicurare che le risorse idriche siano gestite in modo efficiente, efficace ed economico¹⁸⁴. La gestione dell’acqua, infatti, non è solo una questione tecnica o di infrastrutture, ma coinvolge profondamente le comunità locali, poiché si tratta di un bene essenziale per la vita umana e per lo sviluppo sostenibile¹⁸⁵. Infatti,

¹⁸³ Sul SII, la bibliografia ormai è sconfinata, ex multis, cfr. F. CAPORALE, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, Franco Angeli, Milano, 2017; M. ANDREIS (a cura di), *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Milano, 2016; E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Giuffrè, Milano, 2012; F. FRACCHIA-P. PANTALONE, *The governance and independent regulation of the integrated water service on Italy: commons, ideology and future generations*, in *Federalismi.it*, 2018; R. MORZENTI PELLEGRINI-S. MONZANI, *Le modalità di affidamento della gestione del servizio idrico integrato quale attività a rilevanza economica privata del carattere della remuneratività*. M. ANDREIS (a cura di), *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, cit., 4-28; N. LUGARESI, *Diritto all’acqua e privatizzazione del servizio idrico*. G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2005; A. FIORITTO, *I servizi idrici*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato dir. amm. – dir. amm. spec.*, II, Milano, 2003; M.A. SANDULLI, *Il servizio idrico integrato*, in *Federalismi.it*; F. SCALIA, *Le modalità di affidamento del servizio idrico integrato: l’evoluzione normativa e le novità delle recenti riforme*, in *Federalismi.it*; V. PARISIO, *La gestione del servizio idrico (integrato), valorizzazione della specialità e vuoto normativo*, in P. DELL’ANNO-E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, vol. II, *Discipline ambientali di settore*, CEDAM, Padova, 2013;

¹⁸⁴ A. D’URBANO, *La tutela delle acque dall’inquinamento*, In B. CARAVITA – L. CASSETTI – A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell’Ambiente*, 2012, pp.167 e ss.

¹⁸⁵ In generale sullo sviluppo sostenibile cfr., tra i molti, C. CONSALVO CORDUAS, *Sostenibilità ambientale e qualità dello sviluppo*, Edizioni Nuova Cultura, 2013; M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell’ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 2012, pp. 73 ss.; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, (a cura di) M. RENNA E F. SAITTA, Giuffrè, 2012, pp. 433 ss.; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, 2010; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 2010; F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Giuffrè, 2009; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, 2008; P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell’ambiente*, XI Convegno Alghero, 16-17 giugno 2006, Editoriale scientifica, 2007, pp.

il legame tra lo sviluppo economico e sociale delle comunità e la capacità della pubblica amministrazione di fornire servizi adeguati e inclusivi è strettamente interconnesso¹⁸⁶.

Come è noto, la dottrina¹⁸⁷ ha approfondito tutte le questioni inerenti alle modalità di gestione dei servizi pubblici locali che come il SII variano a seconda della natura e dell'importanza del servizio. In generale, i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti come vere e proprie imprese¹⁸⁸, il cui obiettivo è bilanciare la fornitura di un servizio essenziale con la necessità di ottenere risultati economici positivi. Questi servizi sono spesso regolamentati attraverso normative che impongono standard di efficienza e trasparenza. Tuttavia, quando si tratta di servizi legati ai diritti sociali – come l'approvvigionamento di acqua – l'obiettivo primario non è il (solo) profitto, bensì il soddisfacimento dei bisogni fondamentali dei cittadini, in linea con i principi costituzionali.

Il tema della gestione dei servizi idrici si è evoluto nel tempo, arrivando a rappresentare un punto cruciale di dibattito tra l'efficienza economica e l'equità sociale. La problematica centrale è se sia possibile conciliare l'apertura alla concorrenza e alla gestione privata con l'obbligo della pubblica amministrazione di garantire l'accesso universale e la qualità del servizio. Tale questione ha assunto particolare rilevanza nel contesto italiano, dove il regime giuridico che

223 ss.; F. MUNARI, *Tutela internazionale dell'ambiente*, in S. M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, 2006, pp. 463 ss.; G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra costituzioni nazionali, carta dei diritti e progetto di costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 2003, pp. 581 ss.; M. MONTINI, *La necessità ambientale nel diritto internazionale e comunitario*, Cedam, 2001, pp. 198 ss.; L. MEZZETTI, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, 2001, pp. 9 ss. e V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, pp. 212 ss.

¹⁸⁶ R. BIN, C. BERGONZINI, M. NALIN, *Servizi pubblici locali: rapporto di consumo e diritti di cittadinanza*; A. LIPPI - M. MORISI, *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2005; N. LUHMANN, *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, 1978.

¹⁸⁷ A titolo meramente indicativo e non esaustivo: R. GAROFOLI, G. FERRARI., *Manuale di diritto amministrativo*, 2017; M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, in *Trattato di diritto amministrativo* a cura di S. CASSESE, 2003; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005; 5 F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*.

¹⁸⁸ V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2007

regola l'uso delle risorse idriche, insieme al crescente riconoscimento del diritto di accesso all'acqua come diritto umano fondamentale¹⁸⁹, ha portato a una riflessione più ampia sui modelli di gestione delle risorse idriche.

In linea con la teoria di Garrett Hardin sulla "tragedia dei beni comuni"¹⁹⁰, molti studiosi¹⁹¹ sostengono che una gestione pubblica e partecipata del SII possa evitare gli effetti negativi dell'appropriazione e dell'uso indiscriminato delle risorse idriche. La teoria hardiniana mette in evidenza come, in assenza di regole condivise, le risorse comuni rischiano di essere sovrasfruttate, con danni irreversibili per l'intera comunità. L'acqua, essendo un bene fondamentale per la vita, non può essere trattata come una mera risorsa economica da sfruttare,

¹⁸⁹ Secondo la classificazione di N. Bobbio, il diritto all'acqua si colloca tra i nuovi diritti di solidarietà, noti anche come diritti di terza generazione. In molti Stati membri dell'Unione Europea, l'accesso all'acqua viene considerato un diritto fondamentale, grazie a un'interpretazione giuridica che si basa su norme costituzionali con applicazione aperta. Gli avviene tramite l'estensione del diritto alla vita e alla dignità umana, di cui il diritto all'acqua è una derivazione. Diversi autori hanno esplorato questo tema, evidenziando l'importanza del diritto all'acqua potabile e alle misure igienico-sanitarie come parte integrante dei diritti umani. Si veda anche A. CRISMANI, *La protezione costituzionale del diritto all'acqua pubblica*, in *Amministrazione in cammino*, 30 dicembre 2016 (rivista online), pp. 10 ss. Sul tema si cfr., tra i tanti, A. OLMO, *Diritto all'acqua potabile e alle misure igienico-sanitarie*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1/2011, pp.178 ss; C. IANNELLO, *Il diritto all'acqua*, Napoli, 2013, pp. 53 ss.; A. CAUDURO, *La fornitura del quantitativo minimo vitale di acqua*, in *Dir. Amm.* 4/2017, pp. 839 ss; S. STAIANO, *Note sul diritto fondamentale all'acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologia di privatizzazione*, in *federalismi.it*, 5/2011, pp. 9 ss.; si cfr. anche R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino, 2008. L. VIOLINI, *Il bene comune acqua nella prospettiva multilivello*, in *DeS* 3/2016, p. 535. Inoltre, la legge n. 221 del 2015, intitolata "*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*", dedica un'intera sezione alla garanzia dell'accesso universale all'acqua. Queste disposizioni sono essenziali per promuovere uno sviluppo sostenibile del sistema idrico integrato e per razionalizzare l'uso delle risorse idriche. Inoltre, viene stabilita la necessità di adottare direttive per contenere la morosità degli utenti, assicurando che i gestori del servizio idrico possano coprire i costi di gestione e investimento, senza compromettere il quantitativo minimo vitale di acqua necessario a soddisfare i bisogni fondamentali degli utenti morosi

¹⁹⁰ Si rimanda per una trattazione più approfondita a: G. HARDIN, *The tragedy of inmanaged commons*, 1994, pp. 199 ss.

¹⁹¹ Senza alcuna pretesa di esaustività, si rimanda a v. U. MATTEI – A. QUARTA, *L'acqua e il suo diritto*, Roma, 2014; M. FIORENTINI, *L'acqua da bene economico a "res communis omnium" a bene collettivo*, in *Analisi Giuridica dell'Economia* 1/2010, p. 63 ss.; I. CIOLLI, *Sulla natura giuridica dei beni comuni*, in *DeS* 3/2016, p. 481; F. SORRENTINO, *L'acqua come bene comune e come servizio pubblico*, in *DeS* 3/2016, p. 545. Per un'esauriente trattazione si cfr. inoltre A. DANI, *Le risorse naturali come beni comuni*, Arcidosso, 2013

ma deve essere considerata un diritto fondamentale che richiede una gestione responsabile e partecipativa da parte delle comunità stesse.

A sostegno di siffatto approccio, molte teorie giuridiche e sociali hanno sottolineato l'importanza di una gestione democratica e pubblica del SII, in grado di garantire una maggiore tutela del diritto all'acqua¹⁹². La gestione partecipativa non solo permette una distribuzione equa delle risorse, ma assicura anche che le comunità locali, che sono direttamente coinvolte nel consumo e nella conservazione dell'acqua, abbiano voce in capitolo nelle decisioni che riguardano la sua gestione. Tale modello rappresenta un'alternativa ai tradizionali sistemi di gestione privatistica, che tendono a privilegiare l'efficienza economica a scapito dell'inclusività e dell'accessibilità universale. Dal punto di vista normativo¹⁹³, la gestione del SII in Italia è stata interessata da numerosi interventi legislativi, che hanno cercato di trovare un equilibrio tra le

¹⁹² Sul punto si rimanda, per una più approfondita analisi, a E. OSTRUM, P.C STERN, T. DIETZ: *WATER RIGHTS IN THE COMMONS*, 2003.

¹⁹³ Il servizio idrico integrato rientra nella categoria, riconosciuta dal d.lgs. 175/2016 (noto come Testo unico delle società a partecipazione pubblica), dei servizi di interesse economico generale, definiti come «servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato» (art. 2, co. 1, lett. i). La normativa che regola il servizio idrico integrato segue quindi l'articolata evoluzione normativa dei servizi pubblici locali, a cui si aggiunge una stratificazione di norme nazionali e sovranazionali specifiche del settore idrico. Queste normative riguardano aspetti diversi, come la tutela della risorsa idrica e la gestione delle acque. Oltre alla direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE), che mira a garantire che tutte le acque (sotterranee, superficiali, di transizione e costiere) raggiungano un buono stato ecologico, ci sono altre direttive che regolano aspetti specifici: la direttiva sulle acque sotterranee, sull'acqua potabile, sulle acque di balneazione, sui nitrati, sul trattamento delle acque reflue urbane, sugli standard di qualità ambientale e sulle alluvioni. Il servizio idrico è inoltre collegato alla tutela del suolo (come disciplinato nella Parte terza del Codice dell'ambiente, che tratta le «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche»), e alla tutela della concorrenza, che comporta l'applicazione del Codice dei contratti pubblici (l'acqua è un «settore speciale»), oltre al rispetto dei principi di universalità, non discriminazione, concorrenza e aiuti di Stato. Il quadro giuridico in materia di servizio idrico integrato, dunque, emerge come davvero composito. Sul tema, v. E. BRUTI LIBERATI, *Servizi pubblici e servizi di interesse economico generale sulla riflessione* di D. SORACE, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2020, p. 533 ss.; M. TRIMARCHI, *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, ivi, p. 53 ss.; S. STAIANO (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Napoli 2018; A. LUCARELLI, *Il nuovo governo delle società pubbliche e dei servizi di interesse economico-generale: profili giuspubblicistici*, in F. FIMMANÒ, A. CATRICALÀ (a cura di), *Le società pubbliche*, Roma, 2017, p. 165 ss.; R. MICCÙ, M. FRANCAVIGLIA, *Le società pubbliche*

esigenze di apertura alla concorrenza e la necessità di mantenere almeno il controllo pubblico su una risorsa così essenziale. E non solo: le problematiche affrontate hanno riguardato anche la continua ricerca del soggetto pubblico cui affidare più idoneo a garantire efficienza e partecipazione. In questo contesto, il ruolo delle autonomie locali si è rafforzato, poiché sono proprio le amministrazioni locali che, in molti casi, sono più vicine alle esigenze dei cittadini e meglio posizionate per garantire un servizio efficiente e inclusivo. Tuttavia, la frammentazione del sistema di gestione idrica tra le diverse realtà locali ha creato sfide significative in termini di uniformità e qualità del servizio su scala nazionale.

L'introduzione di normative più stringenti e la crescente consapevolezza dell'importanza dell'acqua come diritto umano universale hanno contribuito a stimolare una riflessione sulla necessità di adottare modelli di gestione maggiormente sostenibili sotto il profilo della partecipazione ma anche e soprattutto della tutela della risorsa. Ne deriva che il servizio idrico integrato, condizionato da tutta una serie di fattori endogeni (di ordine tecnico-normativo) ed esogeni (di ordine politico), nella continua oscillazione tra accentramento e decentramento, reca con sé, a 30 anni dall'emanazione della legge Galli, ancora tutte le problematiche tipiche dell'organizzazione amministrativa nella scelta circa la dimensione di *governance* ritenuta maggiormente adeguata¹⁹⁴.

e i servizi di interesse economico generale. L'impatto del d.lgs. n. 175/2016 sull'affidamento e sulla gestione del servizio idrico integrato, in Id. (a cura di), *Un nuovo diritto delle società pubbliche? Processi di razionalizzazione tra spinte all'efficienza e ambiti di specialità*, Napoli, 2019, p. 253 ss.; M. RENNA, S. VACCARI, *I servizi pubblici locali di interesse economico generale. Brevi riflessioni in tema di nozione, assunzione e forme di gestione a margine di un recente schema di testo unico*, in G. SALA, G. SCIULLO (a cura di), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, 2017, p. 177 ss.; F. SORRENTINO, *L'acqua come bene comune e come servizio pubblico*, in *Dir. e soc.*, 2016, p. 546 ss.; V. PARISIO, *La gestione del servizio idrico (integrato): valorizzazione della specialità e vuoto normativo*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. II, Padova, 2013; M. GIGANTE (a cura di), *L'acqua e la sua gestione. Un approccio multidisciplinare. Atti del convegno*, 20 maggio 2011, Napoli, 2012; M.A. SANDULLI, *Il servizio idrico integrato*, in *Federalismi.it*, 2011

¹⁹⁴ E. GUARNA ASSANTI, *La governance del servizio idrico integrato tra forme di gestione e salvaguardia delle gestioni esistenti: problemi applicativi e prospettive di riforma della regola e delle eccezioni*, in *federalismi* n.29/2022.

Come si avrà modo di specificare nelle pagine che seguono, il superamento della frammentazione del SII (frammentazione gestionale in primis e in secondo luogo anche competenziale) già ipotizzato con la legge Galli del 1994 non si è ancora pienamente realizzato a causa di una moltitudine di aspetti.

La sfida futura sarà quella di sviluppare un modello di gestione del SII che riesca a coniugare il binomio pubblico-privato. In particolare, sarà necessario ponderare la tutela dei diritti fondamentali, la partecipazione attiva delle comunità locali e la necessità di garantire un servizio economicamente efficiente e sostenibile in termini ambientali e sociali, in un contesto sempre più influenzato da questioni *i*) ideologiche, *ii*) climatiche e *iii*) ambientali.

3.2.1 L'evoluzione del Servizio Idrico Integrato in Italia fino alla c.d. Legge Galli

In premessa, appare opportuno segnalare come la tutela della risorsa idrica oltrepassa da tempo i confini nazionali, configurandosi come una questione di interesse comune a livello europeo e globale. In tale prospettiva, già da diversi decenni l'Unione europea è impegnata nella definizione e nell'attuazione di una politica integrata dell'acqua, volta a coniugare esigenze di tutela ambientale, sicurezza dell'approvvigionamento e uso sostenibile della risorsa. Numerosi sono, infatti, gli interventi normativi europei finalizzati alla protezione delle acque e degli ecosistemi acquatici, indipendentemente dalla loro destinazione o funzione. La disposizione cardine di questo complesso impianto normativo è rappresentata dalla Direttiva 2000/60/CE – nota come *Water Framework Directive* (WFD o DQA) – che istituisce un quadro giuridico unitario per la protezione e la gestione delle acque superficiali e sotterranee nell'Unione¹⁹⁵. Essa persegue l'obiettivo di garantire il mantenimento e il ripristino del buono stato chimico ed ecologico dei corpi idrici, nonché di assicurare un utilizzo sostenibile della risorsa idrica nel lungo periodo. Elemento centrale della direttiva è l'approccio per distretti idrografici, che sostituisce la tradizionale logica amministrativa con una visione territoriale e funzionale legata al ciclo naturale dell'acqua. In tale quadro, un ruolo strategico è attribuito alle Autorità dei bacini distrettuali, cui compete la redazione del Piano di gestione del bacino idrografico, principale strumento di pianificazione integrata delle risorse idriche a scala di distretto. Accanto alla direttiva quadro, operano poi una serie di direttive “figlie” o di supporto¹⁹⁶ che completano il quadro regolatorio,

¹⁹⁵ Evocativo è il considerando n. 1 della citata direttiva secondo cui “L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale”. L'inciso in questione diviene, pertanto, un punto di equilibrio tra “dimensione economica” e “funzione sociale” del servizio idrico integrato, affermando l'idea che l'acqua, pur potendo essere oggetto di attività economica, non può mai essere ridotta a mera merce, ma deve essere trattata come un bene essenziale la cui fruizione è condizione per l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali della persona.

¹⁹⁶ Tra le più importanti si segnalano: la Direttiva (Ue) 2020/2184, sulla qualità delle acque destinate al consumo umano (Drinking Water Directive, Dwd); la Direttiva 91/271/Cee, sul

affrontando specifici ambiti di tutela e garantendo la coerenza complessiva della politica europea dell'acqua.

Per la legislazione nazionale rilevano alcune disposizioni antecedenti il recepimento della DQA e l'adozione del codice dell'ambiente (di cui si dirà *infra*). Il legislatore italiano, già con la legge 18 maggio 1989, n. 183, aveva anticipato alcuni dei principi cardine poi accolti dalla disciplina europea, intervenendo per assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque e la gestione razionale del patrimonio idrico quale risorsa strategica per lo sviluppo economico e sociale del territorio. Con tale intervento normativo vennero definiti gli ambiti di competenza dei Ministeri dei lavori pubblici e dell'ambiente e, soprattutto, introdotto un modello di *governance* integrata del ciclo idrico attraverso la classificazione dei bacini idrografici in bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale, nonché mediante l'istituzione delle Autorità di bacino. La riforma segnò un passaggio decisivo verso una visione unitaria e sistemica della risorsa idrica, superando l'approccio frammentato che fino ad allora aveva caratterizzato la normativa di settore. La competenza in materia di acque reflue e di difesa del suolo fu attribuita al Ministero dell'ambiente, mentre la gestione delle infrastrutture primarie e dell'approvvigionamento idrico rimase in capo al Ministero delle infrastrutture, secondo una ripartizione che rifletteva la duplice dimensione – ambientale e tecnico-gestionale – della materia. Tale assetto costituì, di fatto, la base su cui si sarebbe poi innestata la successiva evoluzione verso la regolazione unitaria e sostenibile del servizio idrico integrato delineata solo successivamente dal diritto europeo.

Il corpo più consistente della normativa nazionale in materia di servizio idrico integrato è contenuto, oggi, nella parte terza, del Decreto legislativo n. 152/2006.

trattamento delle acque reflue urbane; la direttiva 86/278/CEE sulla protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura; la Direttiva 2008/105/CE relativa agli standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque; la direttiva 91/676/CEE, sulla protezione dall'inquinamento da nitrati provenienti da fonti agricole; direttiva 2006/7/CE, sulla gestione della qualità delle acque di balneazione; direttiva 2007/60/CE, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

In particolare, l'articolo 141, comma 2, del citato decreto definisce il servizio idrico integrato come «*l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua per usi civili, nonché di fognatura e depurazione delle acque reflue e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie. Le presenti disposizioni si applicano anche agli usi industriali delle acque gestite nell'ambito del servizio idrico integrato*¹⁹⁷». Da questa definizione emerge chiaramente il principio fondamentale di integrazione¹⁹⁸ del servizio idrico, che comprende una serie di attività che, prima della riforma introdotta con la legge n. 36/1994 (la citata legge Galli), erano gestiti separatamente. Ebbene, è proprio con la legge Galli che è possibile sostenere, senza timore di essere smentiti, che nasce il Servizio Idrico integrato nel nostro Paese. Per tale motivo è opportuno, a parere di chi scrive approfondire gli aspetti che hanno riguardato questo determinante intervento legislativo. Da una prospettiva generale, la c.d.. “legge Galli” segnò una svolta concettuale decisiva, poiché la disciplina delle acque venne ridefinita in chiave ambientale, con effetti profondi tanto sull'impianto generale quanto sugli istituti che ne costituiscono l'ossatura. Fece così ingresso nel linguaggio normativo una nuova sensibilità ecologica e solidaristica, espressa attraverso principi innovativi quali l'uso e la salvaguardia della risorsa idrica secondo “*criteri di solidarietà*” e di tutela intergenerazionale, a riconoscimento dei “*diritti e delle aspettative delle generazioni future*”. In coerenza con tale impostazione, il legislatore introdusse una rigida gerarchia degli usi dell'acqua, ponendo i consumi umani al vertice della scala delle

¹⁹⁷ Il comma 2, del citato articolo 141 è stato recentemente modificato da dall'art. 3, comma 1, lett. e), D.L. 17 ottobre 2024, n. 153, convertito, con modificazioni, dalla Legge 13 dicembre 2024, n. 191.

¹⁹⁸ Del quale ne rappresenta il principale corollario il principio di unicità della gestione del servizio e v. infra. Cfr. M.A. SANDULLI, Il servizio idrico integrato, cit., p. 7 «il Decreto recepisce dalla Legge Galli il concetto di “Servizio Idrico Integrato”. La nuova disciplina prevede una gestione unitaria del servizio idrico che comprende tutte le competenze riguardanti il ciclo completo dell'acqua, con l'obiettivo di dare al sistema un assetto tecnico ed economico ottimale. Il legislatore ha ritenuto opportuno operare in una visione globale, tenendo sotto controllo l'intera filiera idrica, nell'idea che il superamento della segmentazione gestionale (attraverso l'integrazione verticale delle diverse fasi del ciclo) consente di conseguire un maggior sfruttamento delle economie di scala.

priorità, a garanzia della funzione vitale della risorsa. Parallelamente, vennero rafforzati i poteri delle Autorità di bacino, alle quali fu affidato un ruolo strategico di pianificazione e coordinamento, e ricalibrati quelli statali, in modo da assicurare una gestione più coerente e integrata del sistema idrico. Il risparmio idrico e la gestione sostenibile della risorsa furono così elevati a obiettivi primari del governo delle acque, segnando l'avvio di una politica idrica nazionale orientata al principio della sostenibilità ambientale e all'equilibrio tra sviluppo e tutela. La legge Galli ampliò in modo significativo l'ambito della pubblicità delle acque, affermando un principio di carattere generale destinato a ridefinire in profondità la nozione stessa di risorsa idrica. Vennero infatti dichiarate pubbliche *“tutte le acque superficiali e sotterranee”*, superando la precedente distinzione tra acque pubbliche e private e sancendo la titolarità pubblica dell'intero patrimonio idrico nazionale. Tale scelta, di evidente portata sistemica, rifletteva la volontà del legislatore di riconoscere nell'acqua un bene comune essenziale, sottratto a logiche meramente proprietarie e assoggettato a un regime giuridico volto a garantirne la tutela e l'uso sostenibile nell'interesse collettivo. In buona sostanza, *“si era compiuto il saltò di qualità che permette oggi di considerare le acque non più soltanto come beni, ma come risorse¹⁹⁹”* o, in altri termini, la parola risorsa assurgeva a *“criterio di qualificazione del bene”* assumendo un significato giuridico specifico.

Tuttavia, il cuore della riforma non risiedeva soltanto nella ridefinizione pubblicistica della risorsa, bensì nella riorganizzazione del servizio idrico in chiave industriale, secondo una prospettiva funzionale al conseguimento dell'efficienza operativa e della sostenibilità economica della gestione. In questa logica, la legge individuò i nuclei fondamentali della disciplina – gli ambiti territoriali ottimali, le modalità di affidamento della gestione, la struttura tariffaria e le funzioni di organizzazione e regolazione – delineando un modello di governo integrato e razionale del ciclo idrico. Si trattò, in effetti, di una vera

¹⁹⁹ U. POTOTSCHNIG, *Art. 1*, in E. FERRARI (a cura di), *Commentario alle disposizioni in materia idrica*, Padova, 2000, pag. 4

e propria “rivoluzione culturale²⁰⁰”, che trasformò (*recitus* avrebbe dovuto trasformare) il servizio idrico da attività frammentata e localistica in un sistema improntato a criteri di efficienza, economicità e qualità, anticipando principi e strumenti che avrebbero trovato piena maturazione nella successiva stagione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Innanzitutto, la riforma operò una profonda revisione della nozione stessa di servizio idrico e della dimensione amministrativa entro cui esso doveva essere organizzato e gestito. In coerenza con una visione industriale del settore, furono introdotti i concetti di economia di scala e di economia di scopo, destinati a orientare la nuova architettura del servizio²⁰¹: la prima, da perseguire mediante l'estensione dell'area servita al fine di ridurre i costi medi di produzione; la seconda, attraverso l'integrazione funzionale tra le attività di captazione, adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione. I nuovi confini del servizio idrico integrato vennero così disegnati sulla base di un bilanciamento tra fattori ambientali, sociali e tecnici, che influenzano la qualità e la sostenibilità del servizio, e le tradizionali ripartizioni politico-amministrative. L'obiettivo era quello di superare la frammentazione gestionale e di ridurre il numero complessivo dei gestori, favorendo la nascita di strutture organizzative più solide, efficienti e capaci di garantire standard omogenei di qualità su scala territoriale più ampia.

In secondo luogo, venne affermato un modello di produzione imprenditoriale del servizio, ispirato ai principi di efficienza, efficacia ed economicità. In tale prospettiva, le gestioni in economia diretta – retaggio di una concezione amministrativa tradizionale e frammentata – furono progressivamente destinate a scomparire, in favore di forme organizzative dotate di autonomia gestionale e patrimoniale. Il servizio idrico poteva così essere gestito da società a capitale interamente pubblico, da società miste pubblico-private o da aziende speciali,

²⁰⁰ Ha parlato di rivoluzione culturale anche C. LOTTI, l'allora Presidente dell'Associazione idrotecnica italiana nel suo saggio *Servizio Idrico integrato ed ambiti ottimali*, in C. GRECO, U. MASTELLONI (a cura di), *La nuova legge sulle risorse idriche*

²⁰¹ L. GUFFANTI, M. MERELLI (a cura di) *La riforma dei servizi idrici in Italia, Riflessioni e spunti comparativi*, 2004

ovvero affidato in concessione a soggetti privati, secondo logiche di mercato e in un quadro di concorrenza regolata. Tale assetto rispondeva all'esigenza di coniugare la natura pubblica del bene con una gestione industriale del servizio, capace di garantire qualità, sostenibilità economico-finanziaria e investimenti infrastrutturali adeguati.

Quanto ai compiti di governo e di regolazione del servizio, il fulcro del nuovo assetto fu individuato nelle autorità istituite in ciascun ambito territoriale ottimale, alle quali il legislatore attribuì un ruolo centrale nella gestione integrata della risorsa. Pur evitando di delinearne rigidamente la struttura organizzativa, al fine di consentire un'impostazione flessibile, calibrata sulle specificità territoriali, la legge assegnava a tali enti l'esercizio coordinato delle funzioni di regolazione, programmazione e organizzazione del servizio idrico, nonché di controllo e di vigilanza sulle società di gestione, con la possibilità di adottare misure sanzionatorie.

Tuttavia, l'ambizione del legislatore si rivelò, col tempo, forse eccessiva. L'attuazione del nuovo modello – che, in linea teorica, avrebbe dovuto compiersi nell'arco di un solo anno – si è invece rivelata lunga e complessa, ed è tuttora oggetto di progressivi assestamenti. Il disegno riformatore si è infatti dovuto confrontare con assetti istituzionali e prassi gestionali consolidate nel corso di oltre un secolo, caratterizzate da forte localismo e da un radicato pluralismo organizzativo, difficilmente riconducibili a una logica unitaria di governo del servizio idrico²⁰².

Basti considerare che, nel 1999, a diversi anni dall'entrata in vigore della legge Galli, erano ancora attivi sul territorio nazionale 7.826 gestori del servizio idrico, in gran parte operanti in economia diretta, a testimonianza della persistente frammentazione del sistema. A dieci anni dalla riforma, sebbene fossero state istituite 87 autorità d'ambito sulle 91 previste, risultavano effettivamente operativi soltanto 43 gestori unici; solo 80 autorità avevano approvato i piani

²⁰² Si veda tra gli altri i contributi di: G. CITRONI, N. GIANNELLI, A. LIPPI, “*Chi governa l’Aqua? Studio sulla governance locale*, 2008; F. CAPORALE, *I servizi idrici*, op. cit

d'ambito, mentre cinque regioni avevano derogato al principio di unicità della gestione, consentendo la costituzione di sub-ambiti. A completare un quadro di evidente incompletezza, si contavano ancora 1.480 gestioni in economia e un numero considerevole di gare per l'affidamento a soggetti privati concluse senza esito, spesso a causa di errori tecnici o valutativi nella redazione dei piani d'ambito. Tutti questi elementi contribuirono a rallentare sensibilmente la piena attuazione del modello delineato dal legislatore, rivelando la distanza tra l'impianto teorico della riforma e le difficoltà concrete della sua implementazione²⁰³. Insomma, a dieci anni dall'entrata in vigore della legge Galli, il grado di attuazione della riforma poteva dirsi complessivamente insufficiente, segno delle profonde resistenze incontrate da un disegno volto a scardinare un sistema amministrativo e gestionale ormai radicato nell'ordinamento. Le difficoltà derivavano, in primo luogo, dalla persistenza di assetti tradizionali e dalla diffidenza di alcune Regioni, riluttanti a modificare strutture e modelli ritenuti funzionali o, comunque, coerenti con le proprie specificità territoriali. A ciò si aggiungeva la complessità di costruire ex novo un sistema di regolazione realmente efficace, dotato di competenze tecniche e capacità amministrativa, in grado di garantire uniformità di indirizzo e, al tempo stesso, di rendere attrattivo il settore per gli operatori privati, storicamente estranei a un comparto caratterizzato da un'impostazione pubblicistica²⁰⁴ e da un mercato poco permeabile alla concorrenza²⁰⁵.

²⁰³ I dati poc'anzi citati sono rinvenibili in *Relazione annuale al parlamento sullo stato dei servizi idrici. Anno 2005*, pag. 53-63, dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, richiamati anche da F. CAPORALE nella sua *op.cit.*

²⁰⁴ Il clima culturale operante in quegli anni e il non semplice rapporto non idilliaco con la riforma furono esplicitati dall'allora presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (COVIRI), Gilberto Muraro. Muraro affermò nella sua opera, *La riforma dei servizi idrici e il ruolo del comitato*, che mentre al Nord vi era "una scarsa sensibilità alla riforma, se non ostilità", al Sud la riforma era stata sorretta, più prosaicamente, da ragioni contingenti e di opportunità. In particolare, un ruolo fondamentale era stato sorretto dal Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1, 2000-2006 che condizionava l'erogazione dei fondi al recepimento della legge Galli, all'individuazione degli ambiti territoriali e all'approvazione dei piani d'ambito.

²⁰⁵ Sulle analisi dello stato di attuazione della riforma e le ragioni del ritardo si vedano: A. MASSARUTTO, *Il ciclo integrale delle acque*, in *il grande pennello di Occam*, Milano 2001; A. BONANNI, M. GASTALDI, C. ROCCA, *Riorganizzazione e gestione del servizio idrico integrato*, Milano 2003; G. MURARO, *La riforma dei servizi idrici e il*

ruolo del Comitato, 2004, G. MURARO, La riforma dei servizi idrici a undici anni dalla riforma, in Giornale di Diritto Amministrativo, 2005; G. CITRONI, A. LIPPI, Le politiche di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi e poste in gioco

3.2.2 Le riforme degli anni 2000: dal codice dell’Ambiente al Referendum del 2011. Gli Impatti sul SII

A complicare ulteriormente gli equilibri del settore, a partire dai primi anni Duemila, come si è già detto nelle pagine che precedono, si susseguirono frequenti interventi normativi sulla disciplina dei servizi pubblici locali, in particolare riguardo alle modalità di affidamento della gestione, con effetti inevitabili anche sul servizio idrico integrato. In tale contesto, occorre ricordare che il servizio idrico aveva, sino ad allora, seguito un percorso parallelo rispetto alla disciplina generale dei servizi pubblici, fondato sul principio di equi-ordinazione – o di indifferenza – tra le diverse forme di affidamento: azienda speciale, società per azioni a capitale pubblico totale o parziale, oppure concessione a soggetti privati²⁰⁶. L’amministrazione poteva dunque scegliere liberamente il modello gestionale ritenuto più idoneo alle esigenze del territorio. Tuttavia, nei primi anni 2000, emerse con forza l’esigenza di superare tale neutralità, nella prospettiva di accrescere l’efficienza operativa, contenere i costi di gestione e migliorare la qualità del servizio reso agli utenti, introducendo meccanismi volti a promuovere una maggiore apertura concorrenziale e una più rigorosa selezione dei gestori.

Il primo intervento di rilievo risale al 2001, quando il legislatore stabilì, quale unica modalità di affidamento ordinaria, la gara pubblica ai sensi dell’art. 113 del Testo unico degli enti locali (TUEL). Solo per il servizio idrico era ancora prevista la possibilità di ricorrere a società di capitali partecipate esclusivamente da enti locali, mantenendo così un residuo spazio di gestione pubblica diretta. Con tale disposizione veniva, di fatto, superato definitivamente il modello dell’azienda speciale, anche se le amministrazioni pubbliche continuarono a disporre di un ampio margine di azione attraverso lo strumento societario, che consentiva di preservare il controllo pubblico sulla gestione. Questa distinzione, tuttavia, ebbe vita breve: nel 2003, l’art. 113 TUEL fu nuovamente modificato,

²⁰⁶ F. CAPORALE, *op. cit.*

estendendo a tutti i servizi pubblici locali e non più solo a quello idrico la disciplina già prevista per il settore dell'acqua. Da quel momento, la gestione dei servizi poteva essere affidata mediante gara pubblica a operatori privati, oppure a società miste pubblico-private, o ancora a società a capitale interamente pubblico che rispettassero le condizioni imposte dal diritto europeo per l'affidamento *in house*²⁰⁷.

L'aspetto più significativo di questo secondo intervento normativo risiede nel superamento della distinzione tra servizi pubblici di rilevanza industriale e privi di rilevanza industriale, sostituita da quella tra servizi pubblici di rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica. Si trattò di un cambiamento concettuale profondo, poiché il criterio identificativo non era più legato al metodo di produzione del servizio – industriale o meno – bensì alla sua incidenza sul piano economico. In altri termini, mentre la precedente classificazione si fondava su una logica organizzativa e produttiva, propria dell'attività industriale intesa come modello imprenditoriale applicabile anche a soggetti pubblici, la nuova impostazione rifletteva una visione economica e sistemica del servizio pubblico, valorizzando la sua rilevanza per il mercato e per l'economia nazionale. Di conseguenza, le attività dotate di un impatto economico significativo dovevano essere aperte alle dinamiche concorrenziali, pur nell'ambito di una regolazione pubblica volta a garantire l'universalità e la qualità delle prestazioni²⁰⁸. In definitiva, ciò che assume rilievo non è tanto la modalità concreta di svolgimento del servizio, né il fatto che esso generi effettivamente un profitto, quanto piuttosto la potenzialità stessa di produrre un utile di gestione e, conseguentemente, la capacità di incidere sull'assetto concorrenziale del mercato di riferimento.

A livello nazionale, cominciò così a consolidarsi un indirizzo politico chiaramente orientato a favorire l'affidamento ai privati, ritenuto la soluzione

²⁰⁷ Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 14.

²⁰⁸ In tal senso si vedano: H. BONURA, *I servizi pubblici locali privi di rilevanza economica e la potestà organizzativa degli enti locali*, in *Giornale di diritto Amministrativo*, n. 19/2013; G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005.

più efficace per superare le inefficienze strutturali che caratterizzavano il servizio. In questa prospettiva, si tentò di ridimensionare la discrezionalità degli enti locali, scardinando progressivamente il principio di equiordinazione delle forme di gestione che aveva fino ad allora consentito una libertà di scelta tra modelli pubblici e privati. In particolare, una circolare del Ministero dell'Ambiente²⁰⁹ affermò che l'affidamento *in house* dovesse essere considerato una soluzione eccezionale e residuale, ammissibile solo in presenza di specifiche e comprovate ragioni di interesse pubblico. Inoltre, la durata delle concessioni doveva essere limitata al tempo strettamente necessario a superare le condizioni che ostacolavano il ricorso al mercato, rafforzando così l'idea che la gestione concorrenziale rappresentasse il modello ordinario e preferibile per l'erogazione del servizio.

Il concetto di concorrenza finì, dunque, per essere assimilato a quello di efficienza operativa, in una sorta di automatismo concettuale che identificava l'apertura al mercato con la garanzia stessa del buon andamento del servizio. L'affidamento mediante gara veniva considerato, in via quasi assiomatica, lo strumento più idoneo a conseguire la gestione ottimale, indipendentemente dalle peculiarità territoriali o organizzative del servizio. In questa prospettiva, esso divenne il fulcro dell'attenzione del legislatore²¹⁰, che vi riconobbe non solo una modalità procedurale di scelta del gestore, ma il simbolo di una nuova stagione di modernizzazione e razionalizzazione del servizio idrico integrato.

L'approvazione del Codice dell'Ambiente nel 2006²¹¹ rappresentò un momento di svolta nella disciplina dei servizi idrici, offrendo l'occasione per un riordino

²⁰⁹ Circolare 6 dicembre 2004 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio a firma dell'allora Ministro del Governo Berlusconi, Altero Matteoli. Si legge nella citata circolare che *“La durata della società in house, precisata nell'atto di affidamento, dovrà essere motivata e obbligatoriamente limitata al tempo necessario per il superamento degli impedimenti all'effettiva essa in concorrenza del servizio, da attuarsi mediante la concessione a terzi, ovvero all'affidamento diretto a società a capitale misto pubblico-privato previa individuazione del socio privato mediante procedimento di gara europea”*

²¹⁰ L. TOFFOLETTI, Sviluppo industriale e promozione della concorrenza per il mercato dei servizi idrici, in L. CARBONE, G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI, *Annuario di diritto dell'energia 2017. Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*

²¹¹ Ci si riferisce ovviamente al decreto-legislativo 3 aprile 2006, n. 152

complessivo delle normative preesistenti e per un parziale riequilibrio tra competenze statali e regionali. Le disposizioni in materia di governo delle acque e di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato confluirono nel nuovo testo normativo, che ne mantenne l'impianto originario delineato dalla legge Galli, ma ne perfezionò alcuni istituti, soprattutto sotto il profilo della governance. In particolare, il legislatore rafforzò i poteri e l'autonomia delle Autorità d'Ambito, riconoscendo loro personalità giuridica e un ruolo più incisivo nella pianificazione e regolazione del servizio²¹². Al contempo, la riforma segnò un passaggio simbolico e sostanziale nella qualificazione giuridica della risorsa idrica: l'art. 144, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 dichiarò infatti che *“tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato”*, superando la mera *“dichiarazione di pubblicità”* prevista dalla legge Galli. Il riconoscimento della demanialità dell'acqua rafforzò la dimensione pubblicistica della risorsa, implicando che gli enti pubblici restassero necessariamente coinvolti nella sua gestione, non solo per la sua rilevanza economica, ma soprattutto in ragione del suo valore ambientale e sociale. A ciò si aggiunge la riconferma dei tratti strutturali del servizio idrico (la doverosità della prestazione, la destinazione alla soddisfazione di un bisogno essenziale e la non fungibilità del bene) che la dottrina ha sempre considerato indici rivelatori della natura pubblica del servizio.

Parallelamente, per incentivare la partecipazione privata, il Codice introdusse il principio della gratuità della concessione d'uso delle reti per tutta la durata dell'affidamento, segnando un ulteriore passo verso la liberalizzazione. Anche in questa fase, il legislatore continuò a intervenire sulle modalità di affidamento,

²¹² Di talché è intuibile dedurre come sia presente nelle intenzioni del legislatore il ridimensionamento del ruolo delle regioni e degli enti locali. Questi ultimi infatti possono svolgere le loro funzioni solo attraverso le autorità d'ambito alle quali devono obbligatoriamente aderire. Si veda in proposito M. RENNA, *Pianificazione per la tutela delle acque e per la gestione dei rifiuti*; G. PIPERATA, *Il servizio idrico tra monopolio e concorrenza*, in *La disciplina giuridica delle risorse idriche*, (a cura di) N. LUGARESINI e F. MASTRAGOSTINO, Rimini 2003, nonché CORTESI A.D., *Il servizio idrico integrato*

recepndo solo in parte l'indirizzo ministeriale che proponeva una residualità dell'in-house: l'Autorità d'Ambito poteva aggiudicare il servizio mediante gara, oppure optare per la gestione diretta o per la società mista, ma solo in presenza di obiettive ragioni tecniche o economiche. In tal modo, pur senza affermarlo esplicitamente, il Codice scalfì il principio di equiordinazione, delineando una gerarchia implicita tra le forme di gestione: la concessione a privati diveniva la regola, mentre in-house e società miste costituivano eccezioni ammesse in casi circoscritti. Tale interpretazione trova conferma sia nell'analisi testuale atteso che il legislatore utilizza toni assertivi e distinti per la concessione rispetto alle altre forme sia nella previsione di vincoli e condizioni più stringenti per la gestione diretta, chiaramente volte a limitarne la diffusione e a orientare il sistema verso una logica di mercato regolato. Ad ogni buon conto, *“Nella Prassi questi vincoli non hanno prodotto alcun effetto e non hanno ridotto il ricorso degli enti locali all'in-house e sono rimasti semplicemente la manifestazione di una sensibilità culturale e politica”*²¹³.

In sintesi, la riforma Galli risultava, a più di un decennio dalla sua approvazione, sostanzialmente paralizzata: la scarsa integrazione tra i diversi segmenti del servizio idrico (acquedotto, distribuzione, fognatura e depurazione), la debole attenzione alla dimensione ambientale, le resistenze politiche e amministrative all'affidamento ai privati e la difficoltà di attrarre operatori industriali avevano compromesso la realizzazione di un sistema efficiente e coerente. A rendere il quadro ancor più complesso intervenne il legislatore nazionale, che negli anni successivi diede avvio a una produzione normativa frammentata e disorganica²¹⁴, caratterizzata da provvedimenti spesso sovrapposti o contraddittori, privi di una visione strategica d'insieme. Tali oscillazioni regolatorie finirono per minare ulteriormente la tenuta della riforma, soprattutto nella sua parte più innovativa, volta a promuovere un modello imprenditoriale di gestione e ad aprire il settore alla partecipazione di soggetti privati. Ne derivò

²¹³ Su tutto il periodo si rimanda a F. CAPORALE, i servizi idrici, *op.cit*

²¹⁴ Solamente tra il 2008 e il 2012 si sono susseguiti circa 20 atti normativi aventi natura primaria o secondaria

un sistema in cui l'incertezza normativa e istituzionale divenne il principale ostacolo all'effettiva modernizzazione del servizio idrico integrato, impedendo che la riforma producesse quegli effetti di razionalizzazione ed efficienza che ne avevano ispirato l'impianto originario. In questo contesto, il legislatore intervenne sulle modalità di affidamento del servizio. Non solo per i servizi idrici ma per l'intero sistema dei servizi pubblici di rilevanza economica²¹⁵. La disciplina prevista aveva, invero, un impatto dirompente poiché portava a compimento il lungo percorso di isolamento dell'*in house* iniziato nei primi anni 2000 e chiudeva, come si è avuto modo di vedere nelle pagine che precedono, l'esperienza della equi-ordinazione tra i diversi modelli di gestione esprimendo una preferenza chiara e netta per un affidamento a terzi o a società miste²¹⁶.

La riforma delle modalità di affidamento dei servizi idrici, accolta fin dall'inizio con freddezza e diffidenza dall'opinione pubblica, ebbe vita breve: fu infatti abrogata nel giugno 2011 a seguito del referendum popolare, evento che può essere considerato – per portata e conseguenze – la seconda grande svolta nella disciplina del servizio idrico integrato, seconda soltanto all'approvazione della legge Galli del 1994. Quel referendum²¹⁷ segnò un momento di profonda discontinuità, coincidente con una rinnovata centralità del tema dell'acqua nel dibattito pubblico e culturale, accompagnata da una vivace produzione dottrinale e civile volta a riaffermare la dimensione ambientale e collettiva della risorsa. L'acqua tornò così a essere percepita come bene comune e diritto

²¹⁵ Ci si riferisce al decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 e ss.mm.ii

²¹⁶ Ciononostante, nei fatti, la portata del disegno legislativo fu stemperata con il d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 con il quale fu reso possibile il ricorso all'*In house* anche in condizioni più morbide. Sul punto si veda F. CAPORALE.

²¹⁷ Sul referendum, sugli obiettivi politici dei comitati referendari e per un maggior approfondimento sia consentito un rimando a F. CAPORALE, *I servizi idrici: dimensione economica e rilevanza sociale*, 2015; M. CECCHETTI, *L'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato nel contenzioso tra Stato e Regioni. Un colosso giurisprudenziale dai piedi di argilla*. *Federalismi* n. 23/2012; P. CHIRULLI, *I servizi pubblici locali e il servizio idrico integrato tra legislatore, Corte costituzionale e (presunta) "volontà" referendaria*, 2014; M. GIGANTE (a cura di), *L'acqua e la sua gestione. Un approccio multidisciplinare*, Napoli, 2012; A. LUCARELLI, *La Corte costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali: linee fondative per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Giur. cost.*; F. CASTOLDI, *La riforma dei servizi pubblici locali a rilevanza economica al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Riv. giur. ambiente*

fondamentale, non come mero servizio economico. I quesiti sottoposti agli elettori riguardavano, da un lato, la determinazione della tariffa del servizio idrico (e in particolare la componente legata alla remunerazione del capitale investito) e, dall'altro, le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, dunque con una portata che andava oltre il solo ambito idrico. L'esito fu dirimpante: con una partecipazione eccezionale (la più alta registrata per un referendum dal 1995) e con una netta e quasi unanime vittoria dei "Sì", il corpo elettorale espresse un chiaro rifiuto della logica di mercato applicata alla gestione dell'acqua.

Tuttavia, gli effetti reali del referendum furono tutt'altro che lineari. Esso produsse una svolta radicale nel sistema dei servizi idrici, ma tale trasformazione non derivò da una scelta politica consapevole e pianificata, bensì da un effetto indiretto e in larga misura accidentale, generato dal mutato contesto politico e giuridico successivo. *“A differenza di quanto ci si potrebbe aspettare, questa svolta non si è costruita sul rinnovamento dei modelli di affidamento; al contrario, l'impulso di riforma a questi ultimi si è sostanzialmente arrestato ed è rimasta in vigore la disciplina sopravvissuta al referendum, quella europea²¹⁸”*. Ciò è dipeso da due ordini di motivi.

Da un lato, le prospettive di riforma del legislatore risultarono frustrate dalla volontà popolare, che con il referendum del 2011 aveva congelato il percorso intrapreso verso l'apertura del mercato. La forza passiva e “superlegislativa²¹⁹” dell'effetto abrogativo impedì per anni qualsiasi intervento organico sul tema, bloccando di fatto il principale canale di innovazione, cioè quello delle modalità di affidamento dei servizi. Questo vincolo non solo paralizzò le dinamiche di riforma del servizio idrico integrato, ma si ripercosse anche sull'intero comparto dei servizi pubblici locali, riducendo drasticamente la capacità del legislatore di sperimentare nuovi modelli gestionali. Dall'altro lato, il comitato referendario, pur conseguendo un successo politico di ampia risonanza, finì per ottenere

²¹⁸ F. CAPORALE, *op. cit*

²¹⁹ F. MODUGNO, in *Le fonti del diritto*, parla di “grado superlegislativo della forza passiva del referendum”

quella che la dottrina ha efficacemente definito una “*vittoria di Pirro*”²²⁰. In primo luogo, infatti, i servizi idrici non potevano essere ricondotti tra quelli privi di rilevanza economica, restando soggetti alle logiche e ai vincoli del mercato interno²²¹. In secondo luogo, la natura puramente abrogativa del referendum aveva lasciato al legislatore e alle amministrazioni locali il compito improbo di costruire ex novo un modello pubblico di gestione partecipata, senza fornire strumenti o indirizzi concreti per realizzarlo. Quella che, nelle intenzioni, avrebbe dovuto configurarsi come una transizione verso forme innovative di gestione pubblica e partecipata si tradusse invece in un ritorno al passato, con la riemersione delle aziende speciali quali soggetti gestori, sia pure arricchite da elementi di partecipazione e trasparenza. Tale esito, tuttavia, non modificò sostanzialmente l’impianto originario del sistema, anche perché il legislatore statale mostrò una scarsa propensione a recepire le istanze politiche e culturali emerse dalla consultazione popolare.

Eppure, da questo apparente immobilismo scaturì un effetto inatteso ma prezioso: la riflessione collettiva sul servizio idrico si spostò progressivamente dalla natura soggettiva del gestore alla regolazione del servizio²²². Il baricentro del dibattito passò, cioè, dalla forma di gestione alla qualità e all’efficacia della regolazione pubblica, riallineando finalmente la prospettiva italiana alle tendenze sovranazionali, in cui l’attenzione si concentra sulla governance, sull’efficienza e sulla tutela ambientale, piuttosto che sulla titolarità formale della gestione. La riflessione sul sistema di regolazione e di vigilanza del servizio idrico, pure cruciale ai fini della qualità delle prestazioni erogate, era rimasta a lungo in ombra, nonostante da più parti si invocasse l’istituzione di un’authority indipendente di settore, dotata di adeguata autorevolezza e di poteri

²²⁰ Parla così F. CAPORALE in *op. cit.*, pag 250 e ss.

²²¹ La decisione della Corte Costituzionale del 26 gennaio 2011, n. 26, aveva espressamente previsto che la rilevanza economica non discende dalla remunerazione del capitale investito, ma dalla copertura dei costi di produzione.

²²² Come si è avuto modo di rappresentare, fino al referendum la natura soggettiva del gestore era al centro dell’attenzione del legislatore, venendo “*ideologizzata e ipostatizzata*” (la fortunata espressione è di F. CAPORALE). Era considerata l’unica possibile soluzione ai problemi del SII.

incisivi. Il precedente modello, fondato prevalentemente su assetti regolatori locali, aveva infatti mostrato evidenti limiti in termini di efficacia, capacità di indirizzo e uniformità delle tutele²²³. L'attribuzione delle competenze regolatorie all'allora AEEGSI (oggi ARERA) ha segnato un punto di svolta, invertendo questa tendenza: il nuovo assetto ha contribuito a stabilizzare il sistema, a rafforzarne la coerenza complessiva e a porre le basi per una regolazione più strutturata, trasparente e orientata a criteri di efficienza, qualità e tutela degli utenti. Tale evoluzione, tuttavia, non è il risultato di una scelta politico-istituzionale lucidamente programmata, ma si è prodotta in via sostanzialmente accidentale: da un lato, nell'alveo di un più generale clima culturale favorevole all'affidamento di funzioni regolatorie ad autorità indipendenti²²⁴; dall'altro, per ragioni più prosaiche di contenimento della spesa pubblica²²⁵.

²²³ G. NAPOLITANO, *Rafforzare le funzioni pubbliche in una nuova regolazione per il settore idrico: il quadro comunitario e nazionale*; A. RICCABONI, *Acqua. Fra incidenza sociale ed efficienza gestionale*; B. SPADONI, *Industrializzazione e liberalizzazione dei servizi idrici e ambientali*

²²⁴ Così G. NAPOLITANO in *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012

²²⁵ A testimonianza di ciò è bene ricordare come il trasferimento delle funzioni sia avvenuto in provvedimenti disparati, dal salva italia allo sblocca italia, a confermare la mancata riflessione sul sistema di regolazione, di governo, di organizzazione e di affidamento del servizio

3.2.3 Lo stato attuale del Servizio Idrico Integrato

Ed oggi? A che punto siamo?

Lo stato di attuazione del servizio idrico integrato, a oltre trent'anni dall'entrata in vigore della legge Galli, può oggi dirsi in fase avanzata. I risultati conseguiti appaiono riconducibili, in primo luogo, alla progressiva costruzione di un contesto idoneo a perseguire l'efficienza operativa mediante economie di scala e di scopo²²⁶; alla diffusione di un modello di gestione imprenditoriale orientato all'equilibrio economico, anche attraverso l'apertura selettiva agli operatori privati; all'incremento degli investimenti necessari a mantenere la rete in condizioni adeguate e a migliorarne la qualità funzionale; nonché a una crescente attenzione per la dimensione ambientale del servizio. A ben vedere, l'affermazione di un assetto regolatorio adeguato ha fornito al settore quella certezza delle regole e quella prevedibilità delle dinamiche future che costituiscono condizioni essenziali, se non imprescindibili, per un comparto *capital intensive*, caratterizzato da orizzonti temporali lunghi in relazione al ciclo economico degli investimenti. In questo quadro, le principali criticità connesse al sotto-investimento infrastrutturale hanno registrato una significativa attenuazione, come attestato, in via esemplificativa, dal raffronto tra i circa 13 miliardi di euro investiti nel periodo 2018-2023 e i 26 miliardi programmati per il periodo 2024-2029²²⁷. Non solo. Secondo i recenti rapporti di Utilitatis-

²²⁶ Dalla ventesima relazione di ARERA, ai sensi dell'articolo 172, comma 3-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in merito all'adempimento, da parte delle regioni, degli enti di governo dell'ambito (di seguito anche EGA) e degli enti locali, degli obblighi posti a loro carico dal legislatore, emerge che tutte le Regioni hanno definito i propri Ambiti Territoriali Ottimali seppur con specifiche differenze di delimitazione degli stessi. Talune hanno adottato un modello unico su scala regionale, altre hanno optato per ambiti ottimali più ridotti. Eccentrico è il caso dell'ATO Centro-Ovest 2 (Savona) con soli 44.187 abitanti.

²²⁷ La fonte dei dati è rinvenibile sul sito di ARERA. Tuttavia, è bene evidenziare come il dato preso letto in modo generico poco possa raccontare. Che siano aumentati gli investimenti, è tautologico, è una cosa positiva per l'intero sistema. Tuttavia, quello che conta è la capacità di realizzazione degli investimenti previsti. Su questo specifico punto che meriterebbe una trattazione a parte le cose non procedono in maniera eccelsa. In buona sostanza, l'attuazione della legge Galli è formalmente operativa, tuttavia le criticità permangono con riferimento al *water service divided*. La dimensione dell'«ambito ottimale» può non esser pertanto più sufficiente; sempre più spesso le opere che possono

Utilitalia, infatti, “continua la crescita degli investimenti dei gestori industriali per cui si stima un valore medio pro capite pari a 64 euro per abitante nel 2022 e 70 euro per abitante nel 2023. Questi valori si avvicinano progressivamente al dato medio di altri Paesi europei, facendo segnare un significativo miglioramento nell’ultimo decennio (+113%).

Tuttavia, se oggettivamente la situazione effettiva nel corso degli anni è migliorata la situazione permane tutt’oggi critica. Nel rinviare al paragrafo che segue le criticità organizzative e di *governance* della materia basti qui segnalare che *permane chiaramente nel nostro Paese un water service divide: a fronte di un’ampia area, collocata in prevalenza al Nord e al Centro, in cui i servizi, gli investimenti, l’attività legislativa, il funzionamento degli enti di governo e le capacità gestionali degli operatori appaiono in linea con i più elevati obiettivi del settore idrico, persistono situazioni principalmente nel Sud e nelle Isole in cui si perpetuano inefficienze*²²⁸

mettere in sicurezza il servizio fanno riferimento a una dimensione territoriale interprovinciale o persino interregionale

²²⁸ Ventesima relazione di ARERA, *op. cit*

3.2.4 Organizzazione e Gestione del Servizio idrico integrato

Come si è avuto modo di accennare in precedenza, la competenza legislativa in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico è appannaggio, salvo alcune eccezioni, dello Stato. Invero, per le regioni a statuto speciale, laddove gli Statuti speciali lo consentono esse possono sottrarsi alla disciplina nazionale. In buona sostanza, alla luce dell'orientamento della Consulta, allo Stato è riservato il compito di stabilire la cornice organizzativa e le modalità di gestione uniformi assorbendo i profili attinenti al Servizio Idrico nella dimensione ambientale e alla tutela della concorrenza. Alle Regioni e agli enti locali²²⁹ è riservata l'organizzazione materiale del servizio alla luce dei principi statali²³⁰. Come si diceva in apertura della parte II, del presente capitolo, oggi, *“il servizio idrico integrato è costituito dall'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, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie”*. Questa integrazione è stata concepita per evitare la frammentazione della filiera dell'acqua, garantendo al contempo i principi di efficienza, efficacia ed economicità, successivamente confermati dallo stesso comma²³¹. In riferimento al quadro normativo delineato, il comma 1, del

²²⁹ Commi 2 e 3 dell'articolo 141, del decreto-legislativo 3 aprile 2006, n. 152: “2. Le regioni esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali di cui al comma 1, ed in particolare provvedono a disciplinare il governo del rispettivo territorio. 3. Gli enti locali, attraverso l'ente di governo dell'ambito di cui all'articolo 148, comma 1, svolgono le 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, secondo le disposizioni della parte terza del presente decreto”.

²³⁰ Tra il 2009 e il 2015 si sono susseguite diverse sentenze della Corte Costituzionale in materia di Servizio Idrico che hanno delineato il quadro poc'anzi descritto. A titolo non esaustivo si segnalano: Corte Costituzionale 24 luglio 2009, n. 246; Corte Costituzionale 23 aprile 2010, n. 142; Corte Costituzionale 13 aprile 2011, n. 128; Corte Costituzionale 28 marzo 2013, n. 50; Corte Costituzionale 12 marzo 2015, n. 32

²³¹ Per completezza, invero, esso proseguì affermando che il servizio «*deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie*».

medesimo articolo stabilisce che «l'oggetto delle disposizioni è la gestione delle risorse idriche e del servizio idrico integrato per quanto riguarda la tutela dell'ambiente e della concorrenza, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane», implicando inevitabilmente questioni relative alla distribuzione delle competenze legislative e potenziali conflitti tra Stato e regioni²³².

Per quanto concerne la competenza sull'affidamento della gestione del servizio, è necessario partire da alcuni principi fondamentali già introdotti dalla legge Galli e successivamente trasposti nel d.lgs. n. 152/2006²³³. In primo luogo, vi è il principio che le funzioni di organizzazione e affidamento del servizio non sono più competenza dei singoli comuni, ma vengono assegnate a una forma di cooperazione tra enti locali, inizialmente prevista dalla legge n. 36/1994, sostituita poi dalle autorità d'ambito ottimale e, dopo la loro soppressione, dagli enti di governo dell'ambito, in seguito alle modifiche più recenti del d.lgs. n.

²³² Per una più approfondita disamina del tema si rimanda a M. CECCHETTI, *“L'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato nel contenzioso costituzionale tra stato e regioni. Un colosso giurisprudenziale dai piedi d'argilla”* in *Federalismi*, n. 23 del 5 dicembre 2012. L'autore nel proprio lavoro suddivide l'analisi in quattro parti. Nella prima vengono poste alcune premesse introduttive, necessarie a comprendere quale fosse il quadro normativo e giurisprudenziale antecedente al contenzioso Stato-Regioni risolto con la citata sentenza n. 325/2010 e quali fossero i termini di massima delle questioni concernenti specificamente il SII sollevate davanti al Giudice costituzionale. Nella seconda si analizzano le soluzioni offerte dalla Corte al pregiudiziale problema della “rilevanza economica” dei servizi pubblici e al relativo assetto costituzionale delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali. Nella terza si offrono alcune valutazioni più specifiche in relazione alle ragioni che la Corte ha posto a sostegno del rigetto o dell'inammissibilità delle censure concernenti specificamente la disciplina del SII. Nella quarta, infine, si provano a tracciare alcune considerazioni di sintesi e a individuare – seppure molto schematicamente e solo per teste di capitolo – gli approdi cui si è pervenuti allo stato attuale, anche a seguito dei referendum del giugno 2011 e degli interventi legislativi e giurisprudenziali successivi.

²³³ Cfr. ancora M.A. Sandulli, *Il servizio idrico integrato*, cit., p. 6: «La riorganizzazione prevista dalla Legge Galli si basava su alcuni principi innovativi: a) l'individuazione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) tali da garantire il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali ed il superamento della frammentazione; b) la gestione integrata dell'intero ciclo dell'acqua inteso come l'insieme dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione di acqua potabile, di fognatura e di depurazione delle acque reflue; c) la natura imprenditoriale della gestione improntata a criteri di efficienza, efficacia ed economicità; d) una politica tariffaria tale da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, con una tariffa unica per ciascun ATO e compensativa dei servizi di distribuzione, fognatura e depurazione».

152/2006. In secondo luogo, vi è il principio della suddivisione territoriale in ambiti ottimali, introdotto come si è avuto modo di approfondire in precedenza, dalla stessa legge n. 36/1994 e poi affinato da alcune disposizioni del Codice dell'ambiente. Come detto, tale principio mira a superare i confini tradizionali degli enti territoriali, seguendo invece i confini naturali dei bacini idrografici, e a promuovere la gestione unitaria²³⁴ del servizio. Di conseguenza, gli articoli 147 e 149-bis del Codice dell'ambiente confermano che tutte le competenze degli enti territoriali in materia di gestione delle risorse idriche spettano all'ente di governo dell'ambito, con la conseguenza che i singoli comuni non hanno più alcuna competenza residua in materia²³⁵.

²³⁴ Si tratta, del combinato disposto dell'art. 142, co. 3 del Codice dell'ambiente, che prevede che «gli enti locali, attraverso l'ente di governo dell'ambito di cui all'articolo 148, comma 1, svolgono le 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»; dell'art. 147, co. 1 che stabilisce poi che «gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche». Poi vi è l'art. 149-bis, co. 1 dispone 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». Infine, l'art. 153, co. 1 stabilisce che «le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare. Gli enti locali proprietari provvedono in tal senso entro il termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, salvo eventuali quote residue di ammortamento relative anche ad interventi di manutenzione. Nelle ipotesi di cui all'articolo 172, comma 1 [id est, salvaguardia delle gestioni comunali, v. infra] gli enti locali provvedono alla data di decorrenza dell'affidamento del servizio idrico integrato. Qualora gli enti locali non provvedano entro i termini prescritti, si applica quanto previsto dal comma 4, dell'articolo 172.

²³⁵ Ne consegue che i singoli comuni non possono sottrarsi alla gestione unificata del servizio idrico integrato, organizzando modalità alternative di gestione diretta. Tuttavia, potrebbe sorgere la questione del rifiuto da parte dei comuni stessi di aderire alla società *in house* designata dall'ente di governo dell'ambito per la gestione del servizio, e se tale rifiuto possa compromettere il requisito del controllo analogo congiunto, mettendo così a rischio la legittimità dell'affidamento del servizio. La giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, n. 7476/2021) ha recentemente esaminato due questioni specifiche: la prima riguarda la possibilità di obbligare un comune che gestisce legittimamente il servizio idrico integrato in forma diretta ad aderire a una società consortile *in house* creata per la

La competenza sulla delimitazione geografica dell'ambito territoriale ottimale è invece attribuita alle regioni, che la esercitano attraverso apposite leggi regionali. L'articolo 147 del Codice dell'ambiente prevede infatti che *«le regioni possano modificare gli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, garantendone lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità»*, a condizione che vengano rispettati tre ulteriori principi.

Il primo è il principio di unità del bacino idrografico o sub-bacino, tenendo conto dei piani di bacino e delle risorse idriche e dei loro vincoli di destinazione. Il secondo è il principio di unicità della gestione, che prevede l'affidamento del servizio a un unico soggetto. Il terzo principio è quello dell'adeguatezza delle dimensioni gestionali, basato su criteri fisici, demografici e tecnici. Questi principi delineano fondamentali valori costituzionali in materia di attività e organizzazione amministrativa, come il buon andamento (art. 97 Cost.) e la sussidiarietà e adeguatezza (art. 118 Cost.), che consentono di definire le eccezioni al principio dell'unità gestionale, ovvero le salvaguardie per le gestioni esistenti.

Dal complesso quadro normativo, dunque, si può dedurre una regola: il servizio idrico integrato deve tendere, salvo eccezioni giustificate, a un'unicità gestionale. Tuttavia, la storia del servizio idrico, caratterizzata dal ruolo dominante dei comuni nella gestione, ha spesso portato a interpretazioni estensive delle eccezioni al principio di unicità gestionale. Nonostante la chiara volontà legislativa di promuovere un'unificazione del servizio, si osserva una tendenza a forzare i criteri stabiliti per preservare le gestioni esistenti,

gestione del servizio a livello territoriale, pena la perdita del requisito del controllo analogo; la seconda, se l'autorità d'ambito possa comunque imporre la gestione del servizio ai comuni che non partecipano alla società. Il comune coinvolto ha affermato di non poter essere forzato a partecipare alla società, sostenendo che questa non potrebbe gestire il servizio nel suo territorio, in quanto esso rientra tra i soggetti salvaguardati. Il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 7476/2021, ha ribadito l'obbligo di partecipazione comunale, chiarendo che *"esiste un orientamento legislativo concorde, a livello sia statale sia regionale, che risale almeno al 1994, il quale presuppone che il problema della gestione idrica non possa essere risolto in modo efficiente ed economico a livello comunale, ma richiede un'organizzazione sovracomunale delle funzioni amministrative, in linea con i principi di adeguatezza sanciti dall'art. 118 della Costituzione"*.

permettendo ai comuni di continuare a gestire il servizio, spesso in contrasto con il dettato normativo. Ciò è possibile anche attraverso interventi normativi regionali.

La Corte costituzionale ha più volte chiarito che la normativa volta a superare la frammentazione gestionale delle risorse idriche, attribuendo a un'unica autorità sovracomunale le funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio, rientra nella materia della tutela della concorrenza e, quindi, è di competenza esclusiva dello Stato²³⁶. La Corte ha inoltre affermato che questa normativa rientra anche nella competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, poiché *«l'allocazione delle competenze all'autorità d'ambito territoriale ottimale mira a razionalizzare l'uso delle risorse idriche e a equilibrare le interazioni tra le componenti della biosfera»*.

In sintesi, emerge chiaramente che le possibilità delle regioni di intervenire sull'organizzazione del servizio idrico integrato sono oggi molto limitate²³⁷. Al

²³⁶ La Corte costituzionale ha affrontato più volte il tema della distribuzione delle competenze legislative tra Stato e regioni in materia di servizio idrico integrato, classificandolo talvolta sotto la "tutela dell'ambiente" (art. 117, lett. s), altre volte sotto la "tutela della concorrenza" (art. 117, lett. e). Un esempio significativo riguarda la sentenza n. 231/2020, in cui la Corte ha valutato una legge regionale siciliana (l. n. 16/2017) che, in determinate circostanze, imponeva la gestione comunale del servizio idrico, violando così le competenze esclusive dello Stato previste dall'art. 117 della Costituzione. La Corte ha sottolineato come queste disposizioni regionali imponessero la gestione diretta del servizio da parte dei comuni, in contrasto con il principio di unicità della gestione sancito dall'art. 147 del Codice dell'ambiente, che prevede la gestione unitaria a livello di ambito territoriale ottimale. La Corte ha inoltre chiarito che la normativa volta a superare la frammentazione della gestione delle risorse idriche e a trasferire le funzioni di organizzazione, affidamento e controllo a un'unica Autorità sovracomunale rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. Questo perché tale normativa mira a garantire una gestione efficiente, efficace ed economica del servizio, come ribadito in numerose sentenze. Allo Stato compete anche la regolamentazione delle tariffe e delle modalità di affidamento del servizio idrico, con la possibilità per le regioni di introdurre norme più rigorose solo se esse intensificano la tutela della concorrenza rispetto alla normativa statale. Oltre la Giurisprudenza, anche la dottrina non ha esitato a rappresentare puntualmente, sul punto, il proprio orientamento. Si veda oltre alla op.cit M. CECCHETTI, *L'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato nel contenzioso costituzionale tra Stato e Regione. Un colosso giurisprudenziale dai piedi di argilla*, in *Federalismi*, 2012, anche F. BENELLI, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2012.

²³⁷ Per quel che qui maggiormente interessa non banale è il caso della Regione Campania. La regione ha legiferato in materia di Servizio Idrico integrato con la legge n. 15 del 2/12/2015 riordinando i principi del SII e, soprattutto, istituendo l'Ente Idrico Campano

contrario, la pianificazione e l'affidamento della gestione del servizio sono di competenza esclusiva degli enti di governo dell'ambito, superando solo formalmente la frammentazione che deriverebbe da un'attribuzione diretta delle competenze ai singoli comuni.

In linea con il principio dell'unicità²³⁸ della gestione, l'art. 149-bis del D. Lgs. n. 152/2006 stabilisce, conformemente alle disposizioni legittime per tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, che la forma di gestione debba essere scelta tra quelle previste dall'ordinamento europeo²³⁹, senza favorire alcuna opzione in particolare. Per il servizio idrico, la disciplina è, pertanto, piuttosto semplice. Ai sensi del citato 149-bis l'ente di governo dell'ambito

l'ente di governo regionale, rappresentativo degli enti locali della Regione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale identificato. L'eccentricità del caso Campania risiede nella modifica alla citata legge 15/2015 avvenuta con legge n. 2 del 9/03/2022 con la quale, in spregio al dettato normativo, ha ampliato la possibilità di individuare il numero degli ambiti distrettuali. Fattispecie che si è verificata passando dai precedenti 5 agli attuali 6 ambiti distrettuali. In buona sostanza, la regione ha, ad avviso dello scrivente, aumentato la frammentazione gestionale del SII mascherando una scelta politica attraverso la ricerca della “*maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza*”.

²³⁸ Interessante segnalare come tale principio sia stato oggetto di più interventi legislativi. Originariamente previsto nell'originario codice dell'ambiente, è stato poi ripristinato dall'art. 7, del D.L. 133/2014, in luogo di quello (meno stringente) dell'unitarietà, che era stato introdotto dal d.lgs. 4/2008 (c.d. secondo correttivo al Codice). Si ricorda, in proposito, quanto rilevato dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 307/2009, che, nell'analizzare il contesto normativo relativamente alla non separabilità tra gestione della rete ed erogazione del servizio idrico, sottolinea che “*indipendentemente da ogni considerazione sul valore semantico dei termini «unicità» ed «unitarietà» della gestione, è, infatti evidente che parlare di «unitarietà», anziché di «unicità» delle gestioni, non vale a consentire l'opposto principio della separazione delle gestioni stesse. In altri termini, le due gestioni, quella delle reti e quella dell'erogazione, alla luce della sopravvenuta disciplina statale, potranno anche essere affidate entrambe a più soggetti coordinati e collegati fra loro, ma non potranno mai fare capo a due organizzazioni separate e distinte*”.

²³⁹ Le modalità di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, al di là delle spinte ideologiche, non richiedono necessariamente la prevalenza di forme di gestione di tipo pubblicistico. Non è quindi obbligatorio ricorrere all'*in house providing* o ad altre modalità pubblicistiche, come ad esempio l'azienda speciale, anche in forma consortile, che deve comunque rispettare i requisiti dell'*in house*. Questo perché anche forme di concorrenza, anche solo per il mercato, sono considerate adeguate a garantire l'efficienza del servizio. Sul punto, per una più approfondita analisi, si rinvia a, *ex multis*, Cons. Stato, 13 giugno 2016 n. 2529; Tar Lombardia Sez. distaccata Brescia, 20 agosto 2019, n. 747. Il tema si inserisce nel dibattito più ampio sull'equiparazione o la prevalenza tra l'*in house providing* (internalizzazione) e le procedure di gara pubblica (esternalizzazione).

“*delibera la forma di gestione*” maggiormente idonea al territorio di riferimento “*provvedendo, conseguentemente, all’affidamento del Servizio*”. L’ordinamento europeo consente tre modalità di gestione per i servizi pubblici locali di rilevanza economica: attraverso il mercato, con una gara per individuare un soggetto privato che gestisca il servizio; tramite partenariato pubblico-privato, dove viene creata una società mista e si procede a una gara per selezionare sia il socio privato sia l’affidatario del servizio²⁴⁰; oppure mediante affidamento diretto a un ente formalmente separato dall’amministrazione pubblica ma che ne costituisce una sua estensione (c.d. *in house providing*²⁴¹).

²⁴⁰ A tal proposito, è utile richiamare quanto affermato dal Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 1/2008, che ha stabilito i requisiti e le condizioni per l’affidamento a società in house e a società a partecipazione mista pubblico-privata, delineandone le rispettive caratteristiche. Tale approccio è stato poi rafforzato dalla Corte di Giustizia, che ha chiarito come «*gli artt. 43 CE, 49 CE e 86 CE non ostano all’affidamento diretto di un servizio pubblico, che includa l’esecuzione di lavori preventivi, a una società a capitale misto pubblico-privato costituita appositamente per fornire tale servizio, con un oggetto sociale esclusivo, purché il socio privato sia selezionato tramite una gara pubblica che verifichi i requisiti finanziari, tecnici, operativi e gestionali necessari, e che tale procedura rispetti i principi di libera concorrenza, trasparenza e parità di trattamento richiesti dal Trattato per le concessioni*» (Corte UE, sez. III, 15 ottobre 2009, C-196/08).

²⁴¹ L’in house, consiste nell’autoproduzione di beni, servizi e lavori da parte della Pubblica Amministrazione, che si rivolge a una società formalmente privata da essa controllata, senza ricorrere al mercato esterno. A partire dalla sentenza *Teckal* della Corte di Giustizia dell’Unione Europea del 1999, la giurisprudenza ha definito le caratteristiche delle società in house, successivamente recepite nel D.lgs. n. 175/2016, Testo Unico delle Società Partecipate. L’articolo 16 di tale decreto stabilisce che le società *in house* possono ricevere affidamenti diretti di contratti pubblici, purché siano rispettate le seguenti condizioni:

- le amministrazioni affidanti esercitino su di esse un controllo analogo a quello sui propri servizi (anche congiunto);
- non ci sia partecipazione di capitali privati;
- almeno l’80% del loro fatturato derivi dall’attività svolta per l’ente pubblico o gli enti pubblici soci. Eventuali attività ulteriori sono ammesse solo se favoriscono economie di scala o altre efficienze.

Il mancato rispetto di tale limite costituisce una grave irregolarità. Se la società supera il limite di fatturato, ha tre mesi per regolarizzare la situazione, o rinunciando a rapporti con terzi o agli affidamenti diretti dagli enti pubblici. In quest’ultimo caso, gli enti pubblici dovranno riaffidare i servizi tramite gara entro sei mesi. Durante il periodo, la società può continuare a fornire i servizi. Se la società rinuncia agli affidamenti diretti, potrà proseguire l’attività solo se rispetta i requisiti previsti dall’art. 4 del TUSP. Le clausole statutarie collegate al controllo analogo perderanno efficacia dopo la cessazione degli affidamenti diretti. In via eccezionale, il legislatore consente la partecipazione di capitali privati solo se stabilita da legge, a condizione che non comporti il controllo o il potere di veto, né un’influenza determinante sulla società controllata. Per quanto riguarda l’organizzazione interna:

Tra queste tre opzioni, l'affidamento diretto *in house*²⁴² è quello più frequentemente scelto dagli enti locali, ma anche quello che presenta maggiori difficoltà, dato il continuo conflitto tra le norme di diritto pubblico e quelle di diritto commerciale. La scelta di tale modello da parte degli enti di governo non dipende dal fatto che una forma di gestione sia più efficiente di un'altra. Si tratta, piuttosto, di una decisione politica. Attraverso il modello dell'*in house providing*, le amministrazioni locali cercano di rispettare, da un lato, il risultato del referendum²⁴³ che ha dichiarato il carattere pubblico dell'acqua²⁴⁴, e dall'altro, di mantenere il controllo su un settore di grande importanza socioeconomica. Tuttavia, il fatto che questi enti pubblici debbano partecipare

- gli statuti delle società per azioni possono derogare alle norme sugli organi amministrativi e gestionali previsti dal Codice civile (artt. 2380-bis e 2409-novies);

- gli statuti delle società a responsabilità limitata possono attribuire diritti particolari agli enti pubblici soci, come previsto dall'art. 2468, comma 3, del Codice civile;

- il controllo analogo può essere garantito anche tramite patti parasociali, che possono avere una durata superiore a cinque anni, derogando all'art. 2341-bis, comma 1, del Codice civile. Circa l'*in house* la letteratura scientifica è estremamente articolata. Senza pretese di esaustività si rinvia a: R. URSI, *Il cammino disorientato delle c.d. società in house*, in Dir. ec., 2014, p. 557 ss; F. CINTIOLI, F. MASSA FELSANI (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica tra diritto dell'impresa e diritto dell'amministrazione*, Bologna, 2017;

R. GAROFOLI, A. ZOPPINI (a cura di), *Manuale delle società a partecipazione pubblica*, Roma, 2018; R. MICCU' (a cura di), *Un nuovo diritto delle società pubbliche? Processi di razionalizzazione tra spinte all'efficienza e ambiti di specialità*, Napoli, 2019; G.M. CARUSO, *Il socio pubblico*, Napoli, 2016.

²⁴² All'attualità vi sono 62 Enti di Governo d'Ambito, come individuati dalle Regioni. In 53 dei 62 EGATO previsti (85%) si è proceduto all'affidamento della gestione del SII ad uno o più gestori. Il numero di gestori affidatari risulta essere pari a 111, mentre, in relazione alla forma gestionale, le 111 società di gestione sono così suddivise: 71% società *in house* (Società a totale capitale pubblico); 26% società miste (pubblico/privato); 3% società private (fonte dati MASE.it).

²⁴³ Nel presente lavoro non è possibile dare evidenza delle diverse posizioni presenti in dottrina in merito all'istituto del referendum previsto dall'art. 75 Cost. Si v., almeno, M. LUCIANI, Art. 75, in Commentario della Costituzione, fondato da G. BRANCA e proseguito da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 2005, passim, il quale, tra l'altro, ritiene il referendum non un istituto di "democrazia diretta" bensì un istituto di "democrazia partecipativa" perfettamente coerente con gli istituti di democrazia rappresentativa, nel cui ambito viene collocato.

²⁴⁴ La natura pubblicità dell'acqua, invero, risultava già chiaramente dal disposto normativo ancora prima dell'esito referendario. Il comma 1, dell'art. 144, è chiaro sul punto: "Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato". Ciò che è emerso dal referendum è stato, piuttosto, che dalla risorsa idrica non potesse derivare una adeguata remunerazione del capitale.

al capitale sociale del gestore del servizio idrico, come indicato nel Codice dell'ambiente, crea delle sfide e complicazioni.

Invero, alla luce di quanto sin qui rappresentato appare evidente come sia necessario garantire a tutti i Comuni partecipanti quella influenza determinante, richiesta dal legislatore²⁴⁵ sulla società di gestione, indipendentemente da loro peso demografico e, dunque, politico o socioeconomico, che consenta agli

²⁴⁵ Il legislatore europeo, riguardo al settore idrico, ha sottolineato che le concessioni in questo ambito sono spesso regolate da norme complesse e specifiche, data l'importanza dell'acqua come bene pubblico fondamentale per i cittadini dell'Unione Europea (considerando 40 della direttiva 2014/23/UE). Di conseguenza, se l'ente di governo opta per la gestione interna del servizio idrico, la società che se ne occupa sarà caratterizzata da una natura pubblica preponderante. A tal proposito, il Consiglio di Stato, nel suo parere 1389/2019 fornito alla Regione Piemonte, ha chiarito che, per le società che gestiscono il servizio idrico integrato, se la società *in house* è partecipata da più enti pubblici, il controllo analogo deve essere esercitato congiuntamente da tutti i soci pubblici, e non individualmente da ciascuno di essi. Inoltre, pur non essendo necessario che ogni singolo socio pubblico possa influenzare autonomamente tutte le decisioni, è essenziale che possano farlo congiuntamente per le decisioni fondamentali della società (Cons. Stato, n. 182/2018). Questo controllo è molto penetrante e si realizza attraverso accorgimenti organizzativi che vanno oltre le tradizionali logiche del diritto commerciale. Tuttavia, la giurisprudenza europea non stabilisce con precisione quali sistemi debbano essere utilizzati per esercitare questo controllo, lasciandone quindi la definizione ai soci pubblici. D'altra parte, la gestione del servizio idrico integrato richiede necessariamente l'assenza di capitali privati. Infatti, il Consiglio di Stato ha chiarito che finché una legge nazionale non richiede esplicitamente la partecipazione di privati in una società *in house*, tale partecipazione è esclusa. L'articolo 149-bis del decreto legislativo 152/2006 prevede che l'affidamento diretto del servizio idrico integrato, quando scelto, debba essere attribuito a società interamente pubbliche che soddisfino i requisiti europei per la gestione *in house*. Inoltre, l'articolo 16 del decreto legislativo 175/2016 consente la partecipazione di capitali privati solo se prevista dalla legge e a condizione che non comporti controllo o potere di veto, né influenzi in modo determinante la società. Finché non verrà introdotta una disciplina nazionale che, in conformità con i Trattati e la giurisprudenza europea, preveda la partecipazione di capitali privati senza potere dominante in una società *in house*, questa possibilità rimane esclusa. Questo principio è stato ribadito anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 968/2016, che ha affermato che la normativa europea non autorizza genericamente la partecipazione dei privati, rinviando invece a specifiche disposizioni di legge che la "prescrivono" in modo vincolante.

enti locali soci di esercitare congiuntamente altre amministrazioni, su una società, un controllo analogo²⁴⁶ a quello esercitato sui propri servizi²⁴⁷».

Spesso, nella pratica, accade che alcuni dei Comuni partecipanti, a causa del consistente numero, non riescano a esercitare il controllo sulla società che sarebbe loro dovuto come titolari del servizio (in quanto membri obbligatori dell'ente di governo dell'ambito). Il fenomeno non solo porta alla classica separazione tra proprietà e controllo, tipica delle società, ma anche a una discrepanza tra la titolarità formale del servizio e la responsabilità nella gestione. Per evitare ciò è necessario predisporre strumenti giuridici appositi che garantiscano il controllo analogo congiunto da parte di tutti gli enti locali che costituiscono l'ente di governo.

Come poc' anzi rappresentato, il controllo analogo può essere assicurato, anche in deroga alla normativa comune, attraverso strumenti che rafforzano l'azione collettiva degli enti partecipanti, consentendo loro di influire sulle decisioni

²⁴⁶ Interessante segnalare anche quanto sancito dai giudici della Suprema Corte, nella sentenza n. 18623 del 2024, la quale ha affrontato in maniera dettagliata il tema del controllo analogo congiunto. Esso implica che gli enti pubblici partecipanti alla società *in house* debbano esercitare un'influenza determinante e congiunta sugli obiettivi strategici e sulle decisioni rilevanti della società affidataria, come se fossero un'estensione delle loro stesse strutture amministrative. Nella sentenza, la Corte ha confermato che il controllo analogo congiunto può essere esercitato anche in forma indiretta o pluri-partecipata. Questo significa che non tutti gli enti locali partecipanti devono avere una partecipazione diretta nella società *in house*; il controllo può essere esercitato attraverso un ente intermedio, dove gli enti partecipanti, anche se non soci diretti, possono esercitare il controllo attraverso un coordinamento strutturato, come la Conferenza dei Sindaci e del Presidente della Provincia. La Corte ha precisato che il controllo non deve necessariamente essere paritario, ma è sufficiente che lo statuto della società preveda meccanismi che consentano a ciascun ente partecipante di influenzare le decisioni strategiche della società. Nel caso esaminato dai Giudici di Piazza Cavour, il controllo è assicurato dalla partecipazione alla Conferenza dei Sindaci, un organo decisionale che consente a tutti i Comuni dell'ambito di influire sulle decisioni rilevanti, anche se non partecipano direttamente al capitale sociale. Inoltre, la Corte ha evidenziato che anche lo statuto societario può contenere specifici strumenti per garantire il controllo analogo, come l'obbligo di decisioni importanti da assumere con un quorum qualificato e la riserva di decisioni strategiche all'assemblea dei soci. Questi meccanismi assicurano che il controllo analogo sia effettivamente esercitato in modo congiunto, rispettando i requisiti imposti dalla normativa europea e nazionale per l'affidamento *in house*. In sintesi, la Corte ha ritenuto che il controllo analogo congiunto fosse adeguatamente realizzato attraverso una struttura che permette agli enti locali di esercitare un'influenza determinante, anche se la loro partecipazione è indiretta o organizzata in forma congiunta.

²⁴⁷ Si veda anche E. GUARNA ASSANTI, op. cit.

rilevanti della società. Ciò può avvenire tramite patti parasociali o convenzioni tra soci (ex art. 30 del d.lgs. 267/2000, Tuel), la costituzione di organi specifici o mediante leggi regionali che permettano all'ente di governo di intervenire sulle decisioni fondamentali della società. Nel SII, pertanto, lo statuto di una società *in house* pluri-partecipata dovrebbe attribuire il potere gestionale a organi assembleari, diversi dal Consiglio di amministrazione. Di talché, si configura un sistema in cui i soci, e non gli amministratori, detengono il vero potere decisionale, contrariamente a quanto avviene nelle società di capitali. Da ciò si deduce che, proprio a causa della necessità di garantire esigenze pubbliche fondamentali, le caratteristiche delle società che gestiscono il servizio idrico vengono alterate. Di fatto, queste società di capitali assumono la forma di veri e propri enti pubblici, sebbene formalmente rimangano regolate dal diritto commerciale, nonostante la loro sostanza pubblica.

Inoltre, il tentativo di mantenere l'unicità della gestione è spesso vanificato da una frammentazione interna, dovuta alla difficoltà dei Comuni di trovare un accordo sul funzionamento della società e sulla sua gestione operativa. Questa frammentazione, legata alla titolarità formale della gestione, ripropone problemi politici e gestionali che caratterizzavano il settore quando le funzioni idriche erano gestite attraverso modelli di diritto amministrativo, e che hanno portato all'abolizione delle autorità di ambito territoriale ottimale.

La frammentazione è un tratto distintivo del sistema amministrativo locale italiano, caratterizzato dalla presenza di molti Comuni. Pertanto, se si vuole attuare il principio di unicità, è necessario farlo su una scala territoriale superiore, trasferendo le funzioni ai nuovi enti di gestione e togliendole a quelli precedenti per evitare sovrapposizioni e conflitti amministrativi.

3.2.5 La regolazione del Servizio Idrico Integrato

Chiarite le modalità di affidamento del servizio idrico, prima di tracciare le linee conclusive del presente capitolo, appare necessario soffermarsi sulla regolazione di settore. Ebbene, come si è detto il settore idrico è stato a lungo caratterizzato dall'assenza di un sistema regolatorio efficiente e di un'autorità nazionale di regolazione indipendente, che operasse in modo coordinato con i diversi livelli di governo e supportasse il processo di riorganizzazione del settore, promuovendo una gestione efficace e garantendo standard di qualità adeguati agli utenti²⁴⁸.

In linea generale, la crescente privatizzazione dei servizi pubblici dalla fine degli anni '90, ha spinto il legislatore a introdurre normative generali per la regolazione dei servizi di pubblica utilità e a istituire autorità indipendenti incaricate di svolgere queste funzioni, includendo anche la creazione di un'autorità di regolazione specifica per i servizi idrici²⁴⁹.

Ciò posto, l'introduzione delle autorità indipendenti nel nostro ordinamento è stata resa necessaria per affidare la tutela di interessi pubblici collettivi, di rilevanza costituzionale, a enti terzi e imparziali rispetto agli interessi specifici dei vari settori. Il bisogno di evitare ingerenze nell'amministrazione ha favorito

²⁴⁸ Il Servizio idrico integrato (SII) è stato, negli ultimi decenni, un palcoscenico di confronto tra diversi modelli ideali, sociali e giuridici che hanno plasmato l'azione dello Stato e la sua organizzazione amministrativa. Come noto la legge Galli aveva avviato un processo di efficientamento della gestione senza stravolgere il principio di "equi ordinazione delle modalità di affidamento e gestione del servizio". Tuttavia, le normative successive hanno accentuato l'aspetto economico del servizio idrico, spostando il focus verso modelli più orientati al mercato e riducendo l'intervento pubblico diretto. Questo ha generato un significativo dibattito sui diversi approcci alla gestione e affidamento del servizio, riflettendo le tensioni tra efficienza economica e equità sociale. Senza pretese di esaustività, per un excursus sulla regolazione dalla legge Galli ai giorni nostri, si rinvia, senza pretese di esaustività a V. DI STEFANO, *La regolazione del servizio idrico l'ARERA, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il Quadro Strategico 2022-2025*, Marzo 2022.

²⁴⁹ Si vedano i numerosi contributi di Boitani e Petretto a partire dagli ultimi anni '90; le raccomandazioni in tema di gestione dei servizi pubblici locali si possono leggere in BOITANI-PETRETTO, *I servizi pubblici locali tra governance locale e regolazione economica*, in ROBOTTI (ed.), *Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali*, Bologna 2002, pag.38 e ss.; G. SAVIOLI, *Le politiche di privatizzazione nei servizi pubblici locali: il caso Hera Spa*

l'affermazione del concetto di "neutralità amministrativa", ossia l'imparzialità rispetto agli interessi socialmente rilevanti che influenzano i settori in cui operano le amministrazioni. Inoltre, la nascita delle autorità amministrative indipendenti è stata determinata dall'evoluzione del concetto di "mercato" e dai principi volti a tutelare la concorrenza²⁵⁰.

La scelta operata dal legislatore muove certamente dalla coesistenza di taluni elementi oggettivi, di stampo essenzialmente programmatico, che neppure le sistematiche resistenze di sistema hanno saputo scardinare. Primo di questi (elementi oggettivi) è individuabile nella "tariffa" del servizio²⁵¹.

Il carattere di corrispettivo quale controprestazione puntuale al servizio reso, traccia con evidente efficacia la funzione primaria riservata alla tariffa del SII la quale diviene il parametro di valutazione economica concreta dell'efficienza²⁵².

²⁵⁰ Per un approfondimento sul punto si rinvia a V. DI STEFANO, op. cit.

²⁵¹ La definizione di tariffa del servizio idrico integrato è contenuta nell'art. 154, del d. lgs 152 del 2006, secondo cui "La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed 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, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio «chi inquina paga». Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo." Interessante è quanto riportato dal Consiglio di Stato, nella sent. 768/2021, di analisi dell'evoluzione normativa dei servizi di interesse economico generale, di cui il servizio idrico integrato costituisce un'ipotesi normativamente qualificata. Secondo i giudici di Palazzo Spada, nel SII è evidente il portato del radicale ripensamento teorico, prima ancora che giuridico delle modalità di regolamentazione delle imprese operanti in mercati caratterizzati da limiti alla concorrenza. Si tratta del passaggio da un modello regolatorio che garantiva all'impresa regolata la copertura dei costi effettivamente sostenuti (il cui fallimento è stato comprovato dall'evidenza empirica degli elevati livelli di inefficienza produttiva delle attività remunerate tramite meccanismi di regolamentazione c.d. "cost of service"), ad una forma di regolamentazione, di tipo "incentivante", dove i ricavi ottenibili dall'impresa regolata non sono direttamente collegati ai costi sostenuti da quest'ultima.

²⁵² Interessante riportare quanto previsto dal Giudice delle Leggi con la Sent. n. 335 del 2008 secondo cui l'interpretazione della legge Galli (all'epoca dei fatti vigente), condotta alla stregua dei comuni criteri ermeneutici, porta dunque a ritenere che la tariffa del servizio idrico integrato si configura, in tutte le sue componenti, come corrispettivo di una prestazione commerciale complessa, il quale, ancorché determinato nel suo ammontare in base alla legge, trova fonte non in un atto autoritativo direttamente incidente sul patrimonio dell'utente, bensì nel contratto di utenza. L'inestricabile connessione delle suddette componenti è evidenziata, in particolare, dal fatto sopra rilevato che, a fronte del pagamento della tariffa, l'utente riceve un complesso di prestazioni, consistenti sia nella somministrazione della risorsa idrica, sia nella fornitura dei servizi di fognatura e

Non solo. La tariffa rappresenta, di talché, lo specchio degli investimenti e dei costi realmente sostenuti in favore dello incremento dello specifico servizio.

Un corollario del concetto di “corrispettivo” è il principio della necessaria copertura totale dei costi sostenuti (*full cost recovery*²⁵³) per l'erogazione del servizio, che sottolinea il carattere industriale del Servizio Idrico Integrato (SII), senza entrare in contrasto con i risultati del referendum abrogativo del 2011²⁵⁴.

La Corte costituzionale ha chiarito che la rilevanza economica del servizio è

depurazione. Ne consegue che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione, in quanto componente della complessiva tariffa del servizio idrico integrato, ne ripete necessariamente la natura di corrispettivo contrattuale, il cui ammontare è inserito automaticamente nel contratto

²⁵³ La normativa comunitaria di riferimento in materia di costo ambientale e della risorsa è la c.d. Direttiva quadro sulle acque (Direttiva 2000/60/CE). Il principio del “full cost recovery”, introdotto dalla citata direttiva, è analizzato in dettaglio in una Comunicazione della Commissione UE (COM 2000-477) che chiarisce come ogni utilizzatore debba sostenere tutti i costi legati alle risorse idriche consumate e che le tariffe devono essere commisurate alla quantità impiegata o all'inquinamento prodotto.

Per quel che qui maggiormente interessa, i costi che la tariffa è chiamata a coprire definiti dall'insieme di: costi finanziari: oneri legati alla fornitura ed alla gestione dei servizi idrici, siano essi costi operativi o costi di capitale; costi ambientali: costi legati ai danni che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi e a coloro che usano l'ambiente, come nel caso della riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici o della salinizzazione e degradazione di terreni produttivi; costi della risorsa: costi delle 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 nel caso di un'eccessiva estrazione di acque sotterranee.

Il principio del “*full cost recovery*” in buona sostanza intende migliorare l'efficienza allocativa, attraverso una doppia leva: la prima tariffaria, in quanto gli utilizzatori, gravati di tutti gli oneri, sono portati ad un uso più accorto della risorsa. La seconda finanziaria, in quanto sono generate risorse per sostenere a lungo termine le attività di investimento e di protezione ambientale.

²⁵⁴ Sul punto è assolutamente utile un rinvio alla sent. n. 2481 del Consiglio di Stato secondo cui: per "interesse economico generale" si intende un interesse che attiene a prestazioni dirette a soddisfare i bisogni di una indifferenziata generalità di utenti e, al tempo stesso, si riferisce a prestazioni da rendere nell'esercizio di un'attività economica, cioè di una "qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato", anche potenziale (sentenza Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione c. Italia, e Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, par. 2.3, punto 44) e, quindi, secondo un metodo economico, finalizzato a raggiungere, entro un determinato lasso di tempo, quantomeno la copertura dei costi. Per effetto della richiamata disciplina, risultante dall'esito referendario, la tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed 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 aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio; qualche componente della tariffa deve, poi, anche contemplare il carico ambientale, in applicazione del principio comunitario "chi inquina paga".

intrinseca a qualsiasi attività condotta secondo criteri economici, nel senso che, complessivamente, l'attività deve mirare almeno alla copertura dei costi, attraverso i ricavi (di qualsiasi tipo, inclusi eventuali finanziamenti pubblici).

Proprio a causa del ruolo cruciale che la tariffa riveste nel garantire un'allocazione efficace ed efficiente delle risorse idriche, il legislatore ha stabilito che i criteri metodologici per la sua determinazione vengano definiti a livello nazionale, basandosi su voci di costo il più possibile uniformi per tutte le gestioni presenti nei diversi territori. Questa scelta regolatoria, sebbene in alcune occasioni contestata a livello locale, è stata a lungo sostenuta dalla giurisprudenza costituzionale, che ha riconosciuto nella definizione centralizzata delle componenti tariffarie un importante strumento di garanzia per assicurare livelli uniformi di tutela ambientale e l'efficienza complessiva del servizio. Tale funzione, nel nostro ordinamento, è stata affidata all'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico che in seguito all'attuazione dell'articolo 1, comma 528, della legge 205/2017, è stata rinominata (*rectius*: sono state ridefinite le funzioni attribuitegli ed è stata nominata) Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA²⁵⁵).

²⁵⁵ L' ARERA è un organismo indipendente, istituito con la legge 14 novembre 1995, n. 481 "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità" con il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso l'attività di regolazione e di controllo. L'azione dell'Autorità, inizialmente limitata ai settori dell'energia elettrica e del gas naturale, è stata in seguito estesa attraverso alcuni interventi normativi.

Per primo, con il decreto n.201/11, convertito nella legge n. 214/11, all'Autorità sono state attribuite competenze anche in materia di servizi idrici. Infatti, l'articolo 21, comma 19, prevede che: "con riguardo all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, sono trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, che vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481".

Successivamente, il decreto legislativo 4 luglio 2014 n. 102, con il quale è stata recepita nell'ordinamento nazionale la Direttiva europea 2012/27/UE di promozione dell'efficienza energetica, ha attribuito all'Autorità specifiche funzioni in materia di teleriscaldamento e teleraffrescamento; in tale ambito, l'Autorità esercita altresì i poteri di controllo, ispezione e sanzione previsti dalla legge istitutiva, nonché i poteri sanzionatori di cui all'articolo 16 del decreto legislativo n. 102/2014.

Con la legge 27 dicembre 2017, n. 205, inoltre, sono state attribuite all'Autorità funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati. Pure per questo settore le competenze conferite sono svolte con i medesimi poteri e nel quadro

La nuova denominazione mette in evidenza il ruolo di regolazione nei settori dell'energia elettrica, del gas, del sistema idrico e, più recentemente, dei rifiuti. Un aspetto cruciale nella regolazione del settore idrico è la relazione tra le funzioni di organizzazione e regolazione. La prima, che consiste nella definizione degli obiettivi sociali e ambientali del servizio, è essenzialmente una funzione politica. La seconda, che implica l'elaborazione delle regole che permettono all'operatore di raggiungere tali obiettivi in modo economicamente efficiente, ha un carattere principalmente tecnico e può essere svolta da un soggetto neutrale. Pertanto, è fondamentale distinguere tra la dimensione regolatoria e quella organizzativa in ogni decisione nel settore idrico. Solo così l'ARERA può essere una "single mission authority", ovvero un'autorità il cui unico scopo è stabilire le regole per consentire agli operatori di raggiungere gli obiettivi sociali e ambientali del servizio, definiti invece dagli Enti di Governo d'Ambito, alle condizioni più efficienti dal punto di vista economico.

A tale scopo, l'ARERA ha adottato un approccio prudente: per quanto riguarda gli atti di organizzazione, ha scelto una politica di auto-limitazione, riducendo al minimo l'esercizio dei propri poteri. Ad esempio, per i piani d'ambito, ha emanato solo linee guida generali e non vincolanti, ricorrendo raramente a prescrizioni obbligatorie per singoli piani. Inoltre, quando gli atti di regolazione potevano influenzare l'organizzazione del servizio, l'ARERA ha optato per una "*menu regulation*²⁵⁶" piuttosto che per il tradizionale approccio "*command and control*". Un esempio è la determinazione delle tariffe, dove l'autorità ha

dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, incluse quelle di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge istitutiva n.481/1995.

Oltre a garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nei settori energetici, l'azione dell'Autorità è diretta, per tutti i settori oggetto di regolazione, ad assicurare la fruibilità e la diffusione dei servizi in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, a definire adeguati livelli di qualità dei servizi, a predisporre sistemi tariffari certi, trasparenti e basati su criteri predefiniti, a promuovere la tutela degli interessi di utenti e consumatori. Tali funzioni sono svolte armonizzando gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti i servizi con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse (fonte: arera.it).

²⁵⁶Con tale tipo di regolazione ARERA ha predisposto diversi schemi di regolazione cui gli operatori possono accedere, caratterizzati da differenti livelli di remunerazione in base a diversi adempimenti richiesti in materia di qualità del servizio o differenti assunzioni di rischio

proposto diversi schemi regolatori con varie combinazioni di componenti tariffarie, lasciando agli enti locali la libertà di scegliere tra le opzioni disponibili²⁵⁷. In estrema sintesi, per bilanciare regolazione tecnica e decisioni politiche, l'ARERA ha adottato un modello di regolazione ibrido e asimmetrico²⁵⁸: ibrido, perché coinvolge vari livelli di governo nel processo; asimmetrico, perché permette agli enti locali di adattare alcuni strumenti di regolazione alle loro specifiche necessità. In questo modo, la regolazione tecnica non elimina del tutto l'aspetto politico dei servizi idrici, ma ne influenza il metodo e gli effetti. Tuttavia, il contenuto delle decisioni rimane di competenza delle amministrazioni locali.

Dal 2018, l'ARERA ha introdotto un sistema di incentivi chiamato "regolazione della qualità tecnica", in cui sono stati fissati obiettivi per migliorare le performance su specifici parametri, come la riduzione delle perdite e la qualità delle acque. In base a questi parametri, gli operatori sono stati classificati in categorie di merito o demerito. Il sistema prevede una verifica biennale delle prestazioni di ciascun gestore per valutare l'efficacia degli investimenti effettuati e il miglioramento delle performance tecniche, con la possibilità di avanzare nelle classi²⁵⁹.

In conclusione, la regolazione della qualità tecnica adottata da ARERA ha sicuramente stimolato in maniera decisa la programmazione degli investimenti, agendo su diversi fattori strategici. In primis, ha introdotto un sistema di incentivi basato su premi e penalità, finanziato tramite la componente tariffaria; ha aumentato la trasparenza del settore verso gli stakeholders; infine ha

²⁵⁷ C. COSENTINO, A. DI PIETRO, Le prospettive del sistema di water pricing italiano, *Economia & management: la rivista della Scuola di Direzione Aziendale dell'Università L. Bocconi*, 2021.

²⁵⁸ Per una più approfondita analisi si rinvia a V. DI STEFANO, *op. cit.*

²⁵⁹ Interessante rilevare che Secondo il Blue Book 2024 della Fondazione *Utilitatis*, continua la crescita degli investimenti dei grandi e medi gestori idrici italiani: tra il 2012 e il 2023 hanno fatto segnare un +113%. Si è passati dai circa 33 euro investiti per ogni abitante nel 2012, ai 70 euro pro-capite dell'anno scorso, riducendo in modo notevole la distanza dalla media europea degli ultimi cinque anni, pari a circa 82 euro per abitante. Le cosiddette "gestioni in economia" del servizio idrico confermano invece una scarsa capacità di investimento, 11 euro per abitante nel 2022, senza mostrare segni di progresso.

promosso la competizione tra gli operatori, incentivandoli a raggiungere prestazioni più elevate.

Alla luce di quanto sin qui prospettato, è possibile sostenere che l'attribuzione ad ARERA, tra le altre, delle funzioni di regolazione dei servizi idrici ha avuto un impatto rivoluzionario sul sistema idrico stesso²⁶⁰. La decisione del legislatore ha permesso di superare il deficit regolatorio che affliggeva il settore idrico, a lungo privo di un sistema di regolazione efficace e di un'autorità nazionale indipendente. Questa nuova autorità opera in un'ottica di cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, supportando il processo di riorganizzazione avviato con la Legge Galli. Inoltre, ha creato incentivi appropriati per migliorare l'efficienza delle gestioni e raggiungere standard qualitativi adeguati agli 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.

²⁶⁰ Sotto il profilo operativo, è opportuno segnalare in questa sede che con il documento di consultazione n. 245/2024 e con il successivo 123/2025 ARERA ha avviato la definizione dello schema tipo di bando di gara, con l'intento di favorire *“una pressione competitiva che promuova gli investimenti e miglioramenti rispetto ai parametri già adottati nell'ambito della regolazione”*. Inoltre, atteso che il SII è escluso dall'applicazione della Direttiva 2014/23/UE fa sì che il regolatore nazionale abbia una decisiva autonomia di intervento. La tipologia di gara delineata da ARERA si articola in una fase di preselezione e in una successiva fase di aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nella quale ciascun concorrente è tenuto a presentare contestualmente un'offerta tecnica e un'offerta economica. Tale impostazione consente, da un lato, di valorizzare proposte migliorative sotto il profilo qualitativo e organizzativo del servizio e, dall'altro, di ottenere riduzioni dei costi rispetto ai valori posti a base di gara. La combinazione di criteri tecnici ed economici dà luogo, in questo senso, a una procedura selettiva di tipo multidimensionale.

3.2.6 Conclusioni e scenari futuri

Come più volte ribadito la Legge Galli ha avuto come obiettivo principale la promozione di una gestione unitaria e sostenibile delle risorse idriche. Perno della riforma era l'individuazione dei c.d. «ambiti territoriali ottimali» entro cui dividere l'intero territorio nazionale e nei cui limiti si sarebbero dovute costituire gestioni industriali autosufficienti sul piano delle risorse, sia idriche che finanziarie, con una graduale uscita di scena dello Stato.

Tuttavia, come è emerso dall'analisi sin qui rappresentata, a 30 anni dalla emanazione, il percorso verso l'unità gestionale si è rivelato complesso, spesso ostacolato dal binomio frammentazione istituzionale-influenza della politica locale non ancora definitivamente ultimato. I principi di efficienza, efficacia ed economicità, che sono alla base delle riforme legislative, hanno dovuto fare i conti con la realtà di un sistema amministrativo locale caratterizzato da un alto numero di piccoli enti e da una *governance* multilivello spesso disomogenea.

Anche i dati statistici annualmente diffusi dall'ISTAT e dall'ARERA²⁶¹ stanno oramai evidenziando da qualche anno come il servizio idrico e le relative infrastrutture presenti sul territorio italiano siano oramai datate e non propriamente idonee a offrire un servizio completo e all'avanguardia, come accade nei principali Paesi europei. In particolare, è evidente un *water service divide* tra Nord e Sud Italia, il quale in maniera chiara mette in luce come non tutto in questi “primi” trent'anni di servizio idrico integrato abbia effettivamente funzionato. In buona sostanza è pacifico sostenere che il settore idrico ha sofferto, prima della costituzione dell'ARERA, di un *vulnus* regolatorio in

²⁶¹ La crescente attenzione dell'opinione pubblica sullo stato di attuazione dei servizi pubblici nel nostro Paese ha portato il Legislatore ad introdurre nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, l'art. 172, comma 3-bis secondo cui l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) deve presentare annualmente una relazione al Parlamento sullo stato dei servizi pubblici di gestione dei rifiuti, in particolare con riferimento alla qualità del servizio e all'evoluzione delle tariffe.

quanto le Autorità esistenti non erano dotate della necessaria indipendenza e non godevano di pieni poteri²⁶².

Le forme di gestione del SII, con particolare attenzione all'affidamento in house, evidenziano l'importanza del controllo pubblico sul servizio, ma al contempo sollevano questioni giuridiche e organizzative significative. In particolare, l'incapacità di alcuni comuni di esercitare un controllo effettivo sulle società di gestione rappresenta una delle sfide principali per garantire una *governance* trasparente e funzionale. In parallelo, la regolazione del servizio idrico da parte dell'ARERA ha rappresentato un passo fondamentale per migliorare le performance del settore, soprattutto attraverso l'introduzione di incentivi per il miglioramento della qualità tecnica e l'efficienza operativa. L'approccio ibrido e asimmetrico dell'ARERA ha dimostrato di essere efficace nel bilanciare l'autonomia locale con la necessità di standard uniformi a livello nazionale, promuovendo al contempo una maggiore trasparenza e competizione tra gli operatori. Inoltre, l'operatività degli enti di governo d'ambito e l'affermarsi della gestione industriale hanno consentito un aumento esponenziale degli investimenti infrastrutturali²⁶³.

In definitiva, sebbene i progressi compiuti siano significativi, rimangono ancora diverse sfide aperte per il futuro del servizio idrico integrato in Italia. Tra queste, la necessità di superare definitivamente la frammentazione gestionale, rafforzare il controllo pubblico e garantire una maggiore cooperazione tra i diversi livelli di governo.

²⁶² Si veda su questo punto V. DI STEFANO, *La regolazione del servizio idrico: l'ARERA, il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza e il Quadro Strategico 2022-2025*, in *Amministrazione in cammino*, 2022.

²⁶³ Benché ancora insufficienti, gli sforzi di ammodernamento delle infrastrutture idriche degli ultimi 10 anni. A titolo esemplificativo, appare utile citare i dati dell'Osservatorio Oswi (Observatory for a Sustainable Water Industry) di Agici, società di ricerca e consulenza specializzata nei settori di energia e utility secondo il quale si è passati da una spesa di 1,28 miliardi del 2018, ad una spesa per il 2023 ammonta di 2,65 miliardi. Le somme investite non sono poche. Tutt'altro. Tuttavia, bisogna considerare che l'età media delle infrastrutture idriche si aggira tra i 30 ed i 50 anni con costi di gestione e manutenzione elevatissimi. In tale ottica anche un elevato numero di investimenti può non risultare bastevole a scongiurare la dispersione idrica.

Solo attraverso un ulteriore consolidamento del quadro normativo (evitando la ricorrente tentazione di «riforme» totalizzanti) e una maggiore sinergia tra enti locali e autorità regolatorie, sarà possibile garantire un servizio idrico efficiente, sostenibile e adeguato alle esigenze delle comunità locali²⁶⁴.

²⁶⁴ Dopotutto lo stesso promotore della fondamentale legge n.36/1994, Giancarlo Galli ha di recente affermato che l'obiettivo principe della riforma all'epoca concepita era che fosse chiaro, in materia di servizio idrico integrato: chi programma (l'autorità di Bacino e, pertanto, lo Stato e le Regioni); chi governa (le Regioni e gli enti locali); chi gestisce (l'impresa); chi paga (la tariffa).

Capitolo 4 - PNRR e Politica di coesione: strumenti di *governance* e leve per la transizione

4.1 Il ruolo del PNRR nella riorganizzazione dei servizi pubblici locali ambientali

Prima di analizzare gli aspetti più propriamente afferenti all’impatto del PNRR sulla materia oggetto del presente elaborato, appare opportuno analizzare, in premessa, i modelli, gli strumenti di *governance* e le risorse del Piano.

Come noto, a seguito dell’irrompere della profonda e pervasiva crisi pandemica, le primissime misure adottate dalla Commissione europea per far fronte ad una situazione tanto imprevedibile quanto catastrofica, si sono concretizzate in una proroga degli strumenti già esistenti, inseriti nel quadro del Quadro finanziario pluriennale (QFP) allora vigente, e finanziati prevalentemente attraverso operazioni di riassegnazione di bilancio. In particolare, la Commissione ha disposto la riassegnazione dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE²⁶⁵) destinati alla politica di coesione per l’anno 2021, indirizzandoli verso la nuova Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus (*Coronavirus Response Investment Initiative – CRII*).

²⁶⁵ Si tratta dei cinque Fondi strutturali e di investimento europei, strumenti cardine della politica di coesione dell’Unione europea. In particolare: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), volto a sostenere lo sviluppo regionale e urbano; il Fondo sociale europeo (FSE), destinato al finanziamento della formazione, dell’inclusione sociale e delle politiche per l’occupazione; il Fondo di coesione (FSC), finalizzato a promuovere la convergenza economica delle regioni e dei territori meno sviluppati; il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che mira al rafforzamento della competitività del settore agricolo; e infine il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), dedicato al sostegno del comparto ittico e delle economie costiere. Per un approfondimento sul ruolo dei Fondi nell’ambito delle politiche europee di risposta alla crisi e di transizione ecologica si veda tra gli altri, L. MONTALTI, *Ci salverà l’Europa? Un futuro da riscrivere tra Recovery Fund e Green Deal europeo*, Diarkos, Bologna, 2021. Per una valutazione complessiva sull’attuazione dei Fondi, si rinvia invece a Commissione europea, *Fondi strutturali e d’investimento europei. Relazione di sintesi 2021 sulle relazioni annuali di attuazione dei programmi riguardanti il periodo 2014-2020*, COM(2021) *final*, 17 dicembre 2021.

La Commissione europea ha proceduto, altresì, all'attivazione della "clausola di salvaguardia generale" prevista dal Patto di stabilità e crescita (PSC), la quale consente, in presenza di una grave recessione economica, la sospensione temporanea delle regole relative al conseguimento dell'obiettivo di bilancio di medio termine. Tale misura ha rappresentato un presupposto essenziale per consentire agli Stati membri di intervenire tempestivamente al fine di mitigare gli effetti recessivi della crisi pandemica, attraverso l'adozione di provvedimenti economici di sostegno all'economia reale, senza incorrere in violazioni dei vincoli di finanza pubblica suscettibili di generare tensioni con le istituzioni europee e conseguenti ripercussioni sui mercati finanziari²⁶⁶.

Per far fronte ad una crisi sanitaria senza precedenti, il Consiglio Europeo ha deliberato l'istituzione del "Next Generation UE" il quale risulta essere lo strumento temporaneo di ripresa e rilancio economico europeo volto a risanare le perdite causate dalla pandemia. Per comprendere la portata, si tratta di oltre 800 miliardi di euro che sono stati inseriti all'interno del bilancio europeo 2021-2027 destinati a tutti gli stati membri²⁶⁷.

²⁶⁶ La clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, che prevede una deviazione temporanea dai requisiti di bilancio applicabili di norma in caso di grave recessione economica, è stata disattivata alla fine del 2023. La fine del periodo in cui era in vigore la clausola di salvaguardia generale comporterà una ripresa delle raccomandazioni specifiche per paese sulla politica di bilancio, quantificate e differenziate in base ai problemi di debito pubblico degli Stati membri. Non solo. L'unione ha aggiornato ulteriormente il suo quadro di *governance* economica per renderlo adeguato alle esigenze del futuro. Il 29 aprile 2024 il Consiglio ha adottato il pacchetto legislativo di riforma del quadro di *governance* economica e di bilancio dell'UE; le nuove norme sono entrate in vigore il 30 aprile 2024.

²⁶⁷ L'art. 1 del regolamento (UE) 2020/2094, di istituzione dello strumento, finanzia misure per far fronte alle conseguenze economiche negative della crisi COVID-19 o al bisogno immediato di finanziamenti per scongiurare una recrudescenza. Queste le misure elencate al comma 2:

- a) ripristinare l'occupazione e la creazione di posti di lavoro;
- b) riforme e investimenti volti a rinvigorire il potenziale di crescita sostenibile e di occupazione al fine di rafforzare la coesione tra gli Stati membri e di aumentarne la resilienza;
- c) a favore delle imprese che hanno subito l'impatto economico della crisi, in particolare a beneficio delle piccole e medie imprese, nonché sostegno agli investimenti in attività essenziali per il rafforzamento della crescita sostenibile nell'Unione, compresi gli investimenti finanziari diretti nelle imprese;
- d) a favore della ricerca e dell'innovazione;

NGEU contempla sette programmi²⁶⁸, La dotazione del *Recovery and Resilience Facility* (RRF) rappresenta la componente di gran lunga più rilevante, pari a circa il 90% del finanziamento complessivo del programma, è stata definita in sede di Consiglio europeo del luglio 2020 in un ammontare complessivo di

e) migliorare il livello di preparazione dell'Unione alle crisi e consentire una risposta rapida ed efficace dell'Unione in caso di gravi emergenze, incluse misure quali la costituzione di scorte di forniture ed apparecchiature mediche essenziali e l'acquisizione delle infrastrutture necessarie per una rapida risposta alle crisi;

f) garantire che una transizione giusta verso un'economia climaticamente neutra non sia compromessa dalla crisi COVID-19;

g) affrontare l'impatto della crisi COVID-19 sull'agricoltura e lo sviluppo rurale.

²⁶⁸ a) Recovery and Resilience Facility – RRF

istituito con regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021, ha l'obiettivo generale di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030;

b) REACT-EU

(Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe)

Istituito con il Regolamento (UE) 2020/2221 del 23 dicembre 2020 allo scopo di rafforzare l'economia e l'occupazione nelle regioni maggiormente colpite dalla pandemia COVID-19;

c) Orizzonte Europa

istituito con il regolamento (UE) 2021/695 del 28 aprile 2021, è il programma quadro per la ricerca e l'innovazione valido per il periodo del QFP 2021-2027. L'obiettivo principale è creare un impatto significativo a livello scientifico, tecnologico, economico e sociale, tramite gli investimenti dell'Unione Europea nel settore della ricerca e innovazione, con l'intento di rafforzare le fondamenta scientifiche e tecnologiche dell'UE e favorire la competitività tra tutti gli Stati membri;

d) InvestEU

istituito con il regolamento (UE) 2021/523 del 24 marzo 2021, pensato per affrontare il rischio che i livelli attuali e quelli previsti di investimento non siano sufficienti a soddisfare il fabbisogno di investimenti strutturali dell'Unione, necessario per rilanciare e sostenere la crescita a lungo termine, in risposta ai rapidi sviluppi tecnologici e alla crescente competitività globale. L'obiettivo principale del programma è supportare le politiche dell'Unione attraverso operazioni di finanziamento e investimento mirate;

e) FEASR (Fondo Agricolo Europeo per lo Sviluppo Rurale) e FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia);

f) just Transition Fund (JFT)

Introdotta con il regolamento (UE) 2021/1056 del 24 giugno 2021, il Fondo agisce nell'ambito della politica di coesione con l'obiettivo di supportare le regioni e le persone nel far fronte agli effetti sociali, occupazionali, economici e ambientali della transizione verso gli obiettivi 2030 dell'Unione in materia di energia e clima, nonché verso un'economia climaticamente neutra entro il 2050, in linea con l'accordo di Parigi.

g) RESC EU

Con il regolamento (UE) 2021/836 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021, che modifica la decisione n. 1313/2013/UE, è stato rafforzato il meccanismo di protezione civile dell'Unione e la sua riserva strategica.

672,5 miliardi di euro, di cui 360 miliardi destinati a prestiti e 312,5 miliardi a sovvenzioni. Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza è finalizzato al finanziamento di investimenti e riforme da realizzare entro il 31 agosto 2026, con l'obiettivo di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, accrescere la resilienza delle economie europee e promuovere una crescita sostenibile e inclusiva. Esso fornisce agli Stati membri un supporto finanziario vincolato al conseguimento di specifici traguardi e obiettivi, individuati autonomamente da ciascuno Stato nell'ambito dei rispettivi piani nazionali di ripresa e resilienza. Le sei aree di intervento strategiche individuate dal RRF sono organizzate attorno ai seguenti pilastri: Transizione verde, comprendente le azioni in materia di tutela ambientale e biodiversità; Trasformazione digitale; Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, con riferimento a occupazione, ricerca, sviluppo e innovazione; Coesione sociale e territoriale; Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; Politiche per la prossima generazione, l'infanzia e la gioventù, con particolare attenzione a istruzione, formazione e sviluppo delle competenze.

L'erogazione dei fondi previsti dal RRF è stata subordinata alla presentazione, da parte degli Stati membri, di un Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), contenente un programma organico di riforme e di investimenti pubblici. Tale programma deve essere articolato in un pacchetto coerente e integrato di interventi, idoneo a perseguire gli obiettivi strategici dell'Unione in materia di ripresa economica, transizione verde e trasformazione digitale. I Piani possono, inoltre, prevedere l'istituzione di regimi pubblici di sostegno finalizzati a stimolare la partecipazione degli investimenti privati, in un'ottica di partenariato pubblico-privato e di rafforzamento della capacità di spesa complessiva.

Il 30 aprile 2021 l'Italia ha formalmente presentato alla Commissione europea il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (sin d'ora PNRR o Piano), documento programmatico di straordinaria rilevanza volto a delineare la strategia nazionale di rilancio economico e sociale a seguito della crisi pandemica da COVID-19. Il Piano si propone di stimolare la transizione ecologica e digitale del Paese,

promuovere un cambiamento strutturale del sistema economico-produttivo e affrontare in modo sistemico le principali disuguaglianze di genere, territoriali e generazionali.

La proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia (COM(2021) 344) è stata pubblicata dalla Commissione europea il 22 giugno 2021, accompagnata da un'articolata e dettagliata analisi valutativa del Piano. Alla luce della complessità del sistema di *governance* multilivello predisposto per garantirne un'efficace attuazione e un accurato monitoraggio, nonché del robusto apparato di controllo istituito, la Commissione ha espresso una valutazione complessivamente positiva del PNRR italiano.

Il 13 luglio 2021, il Consiglio Ecofin ha formalmente approvato il PNRR dell'Italia, adottando la decisione di esecuzione n. 10160/21, corredata da un allegato tecnico che definisce in modo puntuale, per ciascun investimento e riforma, i relativi obiettivi e traguardi (milestones e targets). L'assegnazione delle risorse agli Stati membri avviene, con cadenza semestrale, a seguito della presentazione di specifiche richieste di pagamento e dell'accertamento del conseguimento degli obiettivi e traguardi previsti dal Piano nazionale. La Commissione procede preliminarmente a una valutazione tecnica dei risultati conseguiti, sottoponendo poi tale valutazione al Comitato economico e finanziario (CEF), organo consultivo composto da alti funzionari delle amministrazioni nazionali e delle banche centrali. In caso di esito positivo, la Commissione adotta una decisione di autorizzazione all'erogazione dei fondi. Qualora, invece, la Commissione ritenga che gli obiettivi non siano stati conseguiti in modo soddisfacente, può disporre la sospensione totale o parziale del pagamento, che verrà riattivato solo dopo che lo Stato membro interessato avrà adottato le misure correttive necessarie a garantire il raggiungimento degli impegni previsti. In caso di persistente inadempienza, la Commissione può, trascorsi sei mesi, disporre una riduzione proporzionale del contributo finanziario; qualora entro diciotto mesi non si registrino progressi concreti, può

essere disposta la risoluzione del contratto e il conseguente disimpegno delle somme stanziato, con recupero integrale degli eventuali pre-finanziamenti.

In tale contesto si colloca anche la procedura del cosiddetto “freno d'emergenza”, concordata in sede di Consiglio europeo: qualora uno o più Stati membri ritengano che un determinato Paese non abbia adempiuto in modo soddisfacente ai propri traguardi e obiettivi, essi possono richiedere il deferimento della questione al Consiglio europeo. In tal caso, nessuna decisione definitiva in merito all'erogazione dei fondi può essere adottata fino a quando il Consiglio europeo, o l'Ecofin da esso delegato, non abbia discusso la questione “in maniera esaustiva.

Ciò chiarito, è opportuno segnalare che il PNRR italiano si articola in sei Missioni e sedici Componenti, organizzate attorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: *i)* digitalizzazione e innovazione, *ii)* transizione ecologica e *iii)* inclusione sociale. A tali direttrici si affiancano tre priorità trasversali, concernenti la parità di genere, il rafforzamento delle competenze e delle prospettive occupazionali dei giovani, nonché il riequilibrio territoriale con particolare attenzione allo sviluppo del Mezzogiorno.

Il Piano contempla 134 investimenti (che diventano 235 se si considerano i sub-investimenti) e 63 riforme, per un ammontare complessivo di 191,5 miliardi di euro. Di tale imponente importo, 68,9 miliardi derivano da contributi a fondo perduto, mentre 122,6 miliardi assumono la forma di prestiti. A tali risorse si sommano i finanziamenti provenienti dai programmi REACT-EU e dal Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari (PNC), per un totale di circa 235 miliardi di euro, corrispondenti a circa il 14% del Prodotto Interno Lordo nazionale²⁶⁹.

²⁶⁹ Sul PNRR la letteratura presente è in costante crescita. Come si è avuto modo di segnalare, nel corso dell'elaborazione del presente scritto l'attuazione del piano sta volgendo al termine. Tuttavia, non è ancora possibile analizzare nel dettaglio ciò che possa essere stato per il nostro Paese questo innovativo strumento. Ad ogni modo, ciò che appare opportuno segnalare è quanto sostenuto dall'allora Presidente del Consiglio Mario Draghi. Il Presidente ha sottolineato che la realizzazione effettiva del PNRR rappresenta una sfida cruciale per il Paese, dalla cui riuscita dipende la credibilità dell'Italia sia nei confronti dei

Per quel che qui maggiormente interessa, rilevante è comprendere anche le modalità attraverso cui procedere alla traduzione operativa delle misure programmatiche e all'esecuzione degli interventi.

La Commissione europea richiede, secondo una prassi ormai consolidata, l'individuazione di un “*single point of contact*”, ossia di un'autorità nazionale responsabile dell'attuazione complessiva del PNRR e incaricata di svolgere funzioni di coordinamento e supervisione sul piano esecutivo del progetto.

Al fine di assicurare un'efficace implementazione del PNRR e di semplificare i processi decisionali e amministrativi, è stato adottato il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, noto come “Decreto Semplificazioni”, che disciplina tre fattori strategici per il buon esito del Piano: la *governance*, le responsabilità e le competenze.

Il decreto ha istituito una Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, dotata di poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi previsti dal Piano. Parallelamente, nelle materie di rispettiva competenza, funzioni di indirizzo politico e coordinamento tecnico sono attribuite al Comitato interministeriale per la transizione digitale e al Comitato interministeriale per la transizione ecologica, chiamati a garantire la coerenza e l'integrazione delle politiche settoriali con gli obiettivi strategici del PNRR.

Il supporto tecnico e operativo alla Cabina di regia e al Tavolo istituzionale permanente è assicurato da una Segreteria tecnica. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è stata inoltre istituita una Struttura di missione denominata “Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione”, con funzioni di supporto strategico e di coordinamento delle attività regolatorie connesse all'attuazione del Piano. Presso la Ragioneria generale dello Stato opera il Servizio centrale per il PNRR²⁷⁰, cui sono attribuiti

propri cittadini, sia nei confronti dei partner europei e internazionali. Il PNRR costituisce, pertanto, una prova epocale non solo per l'Italia ma anche per l'intero progetto europeo.

²⁷⁰ Nato come Servizio centrale, a seguito dell'emanazione del Decreto-legge n. 13 del 24 febbraio 2023 e ss.mm.ii, il citato servizio si è trasformato in apposito Ispettorato generale sempre incardinato presso la Ragioneria Generale dello Stato.

compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo, e che assume il ruolo di punto di contatto nazionale per l'attuazione complessiva del Piano. Parallelamente, presso l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) è stato istituito un ufficio dirigenziale di livello non generale con funzioni di audit sul PNRR, al fine di garantire la regolarità e la trasparenza nell'utilizzo delle risorse europee.

Ciascuna amministrazione centrale titolare degli interventi previsti nel PNRR è tenuta a coordinare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo di propria competenza, individuando, tra le strutture già esistenti, quella da porre in raccordo con il Servizio centrale per il PNRR. Tale assetto organizzativo mira a rafforzare la catena di responsabilità amministrativa e a garantire la coerenza e l'efficacia complessiva del sistema di *governance* del Piano. Il sistema di *governance* del PNRR è stato ulteriormente rafforzato e integrato dall'articolo 33 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, che ha istituito, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, il Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. Tale organismo è stato concepito con la finalità di assicurare il coordinamento delle relazioni interistituzionali tra le amministrazioni statali titolari degli interventi PNRR e gli enti territoriali, in un'ottica di cooperazione multilivello.

Il Nucleo fornisce al Dipartimento supporto tecnico-specialistico per l'attuazione delle attività di competenza e per la gestione dei tavoli tecnici di confronto settoriale con Regioni, Province autonome ed enti locali. Inoltre, esso è chiamato a prestare assistenza alle amministrazioni territoriali nella definizione di progetti di particolare rilevanza strategica, i cosiddetti "Progetti bandiera", e a fornire supporto operativo agli enti territoriali, con particolare attenzione ai piccoli Comuni, nonché ai Comuni insulari e montani, al fine di colmare le disuguaglianze amministrative e territoriali nell'attuazione del PNRR.

Parallelamente, il decreto-legge n. 77/2021 ha individuato una serie di misure volte ad accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici, rafforzare la

capacità amministrativa delle stazioni appaltanti e potenziare le basi di dati necessarie alla gestione del Piano. Lo stesso decreto ha inoltre disciplinato i poteri sostitutivi da esercitarsi in caso di inerzia delle amministrazioni competenti, nonché le procedure per il superamento dei dissensi tra amministrazioni, delineando così un assetto normativo volto a garantire efficienza, tempestività e continuità operativa nell'attuazione degli interventi previsti dal PNRR²⁷¹.

Con riferimento alla materia che qui ci occupa, il PNRR mira a rendere la gestione delle risorse idriche sostenibile lungo l'intero ciclo e a migliorare la qualità ambientale delle acque interne e marittime con alcune riforme e investimenti. Nello specifico, la riforma 4.2 ha affrontato criticità di lunga data che si riflettono nelle procedure di infrazione in corso per inosservanza della direttiva 91/271/CEE, in un'eccessiva frammentazione degli operatori e nell'assenza di incentivi per un migliore utilizzo nel settore agricolo e di politiche tariffarie in linea con il principio "chi inquina paga". In alcune Regioni, soprattutto del Sud, la gestione delle risorse idriche era (forse meglio dire è) più problematica che in altre. La milestone M2C4-3 ha costituito una prima tappa per ridurre il numero degli operatori che forniscono servizi idrici tramite la firma di una serie di protocolli d'intesa da parte dell'allora Ministero per la Transizione Ecologica (oggi MASE) con le Regioni Campania, Calabria, Molise

²⁷¹ Per gli approfondimenti di natura operativa, si rinvia alla Circolare della Ragioneria Generale dello Stato del 10 febbraio 2022, n. 9, con la quale sono state trasmesse le "Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo" destinate alle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR.

Il documento fornisce un quadro di indirizzi e indicazioni applicative volto a garantire una corretta impostazione dell'assetto organizzativo e procedurale necessario per l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto-legge n. 77/2021. In base a tale norma, ogni amministrazione centrale titolare di interventi previsti dal PNRR è tenuta ad assicurare il coordinamento delle attività di gestione, nonché il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo dei rispettivi investimenti e riforme, mediante l'adozione di un sistema di gestione e controllo adeguato e coerente con i principi di sana amministrazione finanziaria.

Tale sistema deve includere misure specifiche di prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi, nonché garantire la prevenzione della duplicazione dei finanziamenti, in linea con gli standard di integrità, trasparenza e accountability richiesti dalla normativa europea e nazionale in materia di gestione delle risorse del PNRR

e Sicilia con obiettivi in materia di istituzione di enti amministrativi locali, riduzione del numero di operatori e realizzazione di economie di scala con un gestore unico ogni 40.000 abitanti. Le successive tappe hanno ricompreso modifiche del quadro normativo volte ad assicurare la qualità delle acque e ridurre l'estrazione illecita e a garantire un uso sostenibile dei servizi idrici e l'incentivazione degli investimenti nelle infrastrutture idriche (M2C4-2 entro il 30 settembre 2023).

Con riferimento al settore dei rifiuti, il miglioramento del sistema circolare di gestione dei rifiuti costituisce uno degli obiettivi cardine della Missione 2, Componente 1 del PNRR, perseguito mediante la Riforma 1.1 (“Strategia nazionale per l’economia circolare”), la Riforma 1.2 (“Programma nazionale per la gestione dei rifiuti”) e le linee di investimento 1.1 (“Realizzazione di nuovi impianti e ammodernamento di impianti esistenti”) e 1.2 (“Progetti faro di economia circolare”), di titolarità del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE). In tale cornice, il Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (PNGR) si configura quale strumento strategico di indirizzo per Regioni e Province autonome nella pianificazione del settore: esso definisce i macro-obiettivi e stabilisce criteri e linee strategiche cui attenersi nell’elaborazione dei Piani regionali di gestione. Il PNGR è finalizzato a elevare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti in ottica di economia circolare, attraverso il rafforzamento delle infrastrutture per la raccolta differenziata, l’ammodernamento o la realizzazione di nuovi impianti di trattamento, nonché la riduzione dei divari prestazionali tra le regioni del Nord e quelle del Centro-Sud.

Infine, è interessante verificare come nel novero delle materie eterogenee oggetto di riforme abilitanti al PNRR rientrano anche i servizi pubblici locali, dapprima richiamati nell’ambito della Missione 1, Asse 2, Componente 2, che mira a migliorare il contesto imprenditoriale per accrescere la concorrenzialità—così da *«favorire un’allocazione più efficiente delle risorse e aumenti di produttività»* mediante l’adozione della legge annuale sulla

concorrenza—e, successivamente, attraverso la Riforma 2 (M1C2-6), che ne specifica i contenuti. La concorrenza è, peraltro, valorizzata anche quale strumento di maggiore giustizia sociale, in quanto idonea a ridurre i costi per gli utenti e, grazie all’ampliamento della scelta, a determinare un innalzamento della qualità dei servizi/prodotti.

Gli obiettivi del PNRR in materia di servizi pubblici locali hanno trovato attuazione con la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021. Colpisce come uno strumento di così marcata impronta pro-concorrenziale venga adottato in una fase in cui, anche sul piano internazionale, si registra un rinnovato protagonismo dello Stato nell’economia: ciò rivela una scelta di politica economica nitida, già delineata a livello europeo²⁷². La dialettica parlamentare lo ha confermato, in particolare sul tema della motivazione che deve accompagnare l’affidamento a società in house: taluni ne auspicavano l’estensione a tutte le forme di gestione, ma un simile ampliamento avrebbe svuotato la “preferenza” indicata dal PNRR; per bilanciare l’onere motivazionale specifico dell’affidamento diretto, è stata quindi soppressa la trasmissione preventiva della decisione all’AGCM. L’articolo 8 della legge detta principi e criteri direttivi della nuova disciplina, tra i quali, per quanto qui rileva: individuazione delle attività di interesse generale necessarie a soddisfare i bisogni dei cittadini, al fine di assicurare sviluppo omogeneo e coesione sociale e territoriale, nel rispetto del diritto dell’Unione, delle regole di tutela della concorrenza e della normativa nazionale, garantendo accessibilità, continuità, universalità, non discriminazione, qualità e sicurezza; considerazione delle differenze tra servizi a rete e non a rete; separazione e riordino dei poteri di regolazione (anche di autorità indipendenti) e di gestione (degli enti locali); definizione di criteri per l’istituzione e il mantenimento di regimi speciali o esclusivi, secondo i principi unionali di adeguatezza e proporzionalità; regolazione degli ambiti territoriali con incentivi all’aggregazione; criteri per la

²⁷² R. CHIEPPA, *L’obiettivo del PNRR, la legge delega e le fasi di attuazione della delega*, in *La riforma dei servizi pubblici locali*, a cura di R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023

scelta delle modalità gestionali e per la durata degli affidamenti, nel rispetto dei principi unionali di proporzionalità e ragionevolezza; previsione, per gli affidamenti sopra soglia a favore di società in house, di una motivazione qualificata da parte dell'ente locale; coordinamento con il Codice dei contratti pubblici; riordino della disciplina di gestione delle reti; elaborazione di una disciplina organica in materia tariffaria; imposizione di specifici obblighi di trasparenza. Oltre le riforme, tuttavia, numerosi sono stati gli interventi finanziati (o finanziabili) a valere sulle risorse del PNRR in materia di servizio idrico integrato o di servizio di gestione dei rifiuti. Nelle pagine che seguono si cercherà, quindi, di comprendere lo stato dell'arte dell'attuazione degli interventi nelle materie oggetto del presente elaborato e verificare se e che tipo di impatti tali interventi hanno generato.

4.2 Le leve dell'attuazione: finanza pubblica, regolazione e qualità nei servizi a rilevanza ambientale tra PNRR

Questo paragrafo esamina il cuore operativo della transizione dei servizi ambientali locali: l'allineamento tra flussi d'investimento (PNRR e Politica di coesione) e regolazione economico-qualitativa (ARERA), entro la cornice di programmazione d'ambito curata da EGATO/ETS. Con riferimento al servizio idrico, in particolare, l'investimento M2C4-I4.1 finanzia interventi su invasi e sistemi di approvvigionamento a scopo idropotabile e/o irriguo, volti ad ottimizzare e completare infrastrutture idriche per la derivazione, l'accumulo e l'adduzione della risorsa idrica. L'obiettivo dichiarato dalla riforma è quello di *“incrementare la resilienza ai cambiamenti climatici, migliorare la sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente e ridurre gli sprechi”*. Non è stata contemplata la costruzione di nuove dighe, ma solo il completamento di alcune opere incompiute e l'esecuzione di interventi di miglioramento della sicurezza di dighe esistenti, con l'obiettivo del raggiungimento della piena funzionalità delle infrastrutture esistenti²⁷³.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021, sono state assegnate al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (oggi Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) risorse complessive pari a 2 miliardi di euro, di cui 1,1 miliardi provenienti da finanziamenti a legislazione vigente e 900 milioni quali risorse aggiuntive PNRR. Le prime, rendicontabili sul PNRR e destinate a interventi di nuova programmazione, derivano dall'ex Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (PNISSI), per circa 708,5 milioni; le seconde, riferite a interventi già programmati e comunque rendicontabili sul PNRR, sono finanziate a valere sul Piano straordinario degli interventi nel settore idrico, sul Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (ex sezioni Invasi e

²⁷³ Corte dei conti, deliberazione n. 58, del 21 luglio 2025

Acquedotti) e sul Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020, per un importo complessivo di circa 390 milioni di euro.

Nel 2020, le Autorità di bacino distrettuale e gli Enti di governo d'ambito hanno formulato richieste di interventi ad alto valore strategico, inseriti in sistemi idrici complessi; sono state pertanto raccolte le proposte di fabbisogno infrastrutturale presentate dai soggetti proponenti competenti (Regioni, Autorità di bacino distrettuali, EGATO e gestori/concessionari). Ai fini della selezione, la DGDIGHE e la Struttura Tecnica di Missione (STM) dell'allora MIMS (oggi MIT), svolta l'istruttoria in stretta collaborazione con le Autorità di bacino distrettuali e con ARERA, hanno individuato gli interventi, ripartendoli in tre gruppi: due (allegati 1 e 2 del d.m. MIMS n. 517 del 16 dicembre 2021) relativi alle *“risorse da programmare”*, e un terzo (allegato 3 del medesimo decreto) relativo alle *“risorse già programmate”*. Gli interventi finanziati a valere sulle risorse già programmate sono stati selezionati in ragione dello stato di avanzamento e in coerenza con gli obiettivi della linea di investimento—conclusione delle attività entro il 30 giugno 2026—nonché nel rispetto della condizione del *“nessun avvio dei lavori”* prima del 1° febbraio 2020. La scelta ha altresì considerato, per taluni interventi, la possibilità di avvalersi delle misure di semplificazione e accelerazione introdotte dalla l. 29 luglio 2021, n. 108 (di conversione del d.l. 31 maggio 2021, n. 77), al fine di garantirne l'efficace e tempestiva attuazione. Con il d.m. n. 517 del 16 dicembre 2021 sono state quindi ripartite le risorse, destinando il 50% degli importi agli interventi da realizzare nel Mezzogiorno, in misura superiore al criterio generale del *“almeno 40%”* previsto dal PNRR. Interessante è il dispositivo del citato d.m. n. 517, il quale all'articolo 2, prevede che *“in attuazione di quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, le risorse destinate alla misura M2C4 - I4.1 “Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico” sono finalizzate all'incremento della sicurezza dell'approvvigionamento idrico e della resilienza dell'infrastruttura idrica in almeno 25 sistemi idrici complessi entro il 31 marzo 2026 attraverso la realizzazione di investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza*

dell'approvvigionamento. Gli investimenti sono finalizzati, in particolare, ad incrementare la sicurezza dell'approvvigionamento idrico di importanti aree urbane, la sicurezza e la resilienza delle reti, compreso l'adattamento ai cambiamenti climatici, esclusa la costruzione di nuove dighe, e la capacità di trasporto della risorsa²⁷⁴.

Le regioni destinatarie delle quote più consistenti dell'investimento risultano la Campania (251 milioni di euro), l'Emilia-Romagna (251 milioni, di cui 49 relativi a interventi che interessano anche la Lombardia) e la Sicilia (240 milioni). La dimensione media dei progetti varia sensibilmente per area geografica: nel Mezzogiorno sono previsti 53 interventi per 1,01 miliardi (importo medio pari a 19,05 milioni per progetto); nel Centro 32 interventi per 300 milioni (media 9,37 milioni); nel Nord 39 interventi per 700 milioni (media 17,94 milioni). Quanto alla concentrazione delle risorse, si registra un peso rilevante di alcune opere di ampia portata: le dieci iniziative più onerose—misurate per quota PNRR, non per costo complessivo—assorbono complessivamente 708,32 milioni di euro, pari al 35% delle somme impegnate. Con riguardo alla tipologia, 59 interventi attengono alla manutenzione straordinaria, 49 a nuove realizzazioni e 4 sono classificati come “altro”. Pur rappresentando circa il 40% del totale, le nuove realizzazioni assorbono il 53,2% delle risorse, anche in ragione dell'obiettivo di mettere in esercizio grandi opere. Le categorie più numerose, e di maggior valore unitario, sono le infrastrutture di captazione e adduzione ad uso plurimo (23), le reti idriche urbane (21) e le dighe (20); tra i dieci progetti con il maggior finanziamento PNRR, soltanto tre non rientrano in tali ambiti. Le macro-tipologie di intervento possono essere ricondotte a: potenziamento infrastrutturale (nuove condotte/canali,

²⁷⁴ Dal momento che il presente elaborato è stato redatto prima della scadenza prevista dal decreto fissata al 31 marzo 2026, non è possibile verificare se, effettivamente, la realizzazione degli interventi previsti ha avuto effettivamente luogo e le opere sono state correttamente collaudate. Ciò che attualmente è noto è che il MIT ha trasmesso le notifiche di aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per gli interventi volti alla sicurezza del settore idrico per un totale di 2 miliardi di euro. Sulla banca dati di monitoraggio ReGIS, si parla invero di 133 CUP monitorati su 147 inseriti in banca dati. Ad oggi, ad ogni modo, la milestone non risulta pienamente raggiunta (*scadenza prevista giugno 2026*)

sdoppiamento o efficientamento di opere esistenti); incremento dei volumi di invaso (realizzazione o ampliamento di invasi); messa in sicurezza e adeguamento sismico; garanzia del servizio (sostituzione/adeguamento di infrastrutture esistenti). Nel complesso, circa il 44% dei progetti riguarda il potenziamento infrastrutturale (55 interventi per circa 991 milioni), il 41% la garanzia del servizio tramite adeguamenti (51 interventi per 779 milioni), il 10% l'adeguamento sismico e la messa in sicurezza (121 milioni), mentre il restante 5% concerne la realizzazione o l'aumento dei volumi di invaso (108 milioni).

La complessità finanziaria dell'investimento emerge dal fatto che i Piani Gestionali del cap. 7281, dall'1 al 5, alimentano contestualmente: le risorse del Piano straordinario, gli stralci ex sezione Invasi ed ex sezione Acquedotti, le dotazioni destinate alla linea M2C4-I4.1 (Allegato 2 e parte dell'Allegato 3) e, al contempo, devono garantire le programmazioni prossime e future degli stralci attuativi del PNISSI—il primo dei quali, pari a circa 950 milioni di euro, è attualmente all'esame della Conferenza Unificata. In ragione delle modalità di erogazione previste dal PNRR e del mancato pieno rispetto dei cronoprogrammi finanziari originari da parte dei SA, si è reso necessario, in più casi, procedere a variazioni di impegno sia infragruppo (tra annualità dello stesso PG) sia inter-PG. Ad aggravare il quadro è intervenuta la decisione—assunta con d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito dalla l. 29 aprile 2024, n. 56—di elevare per tutti gli interventi l'anticipazione fino al 30% dell'importo finanziato (rispetto al 10% originariamente previsto), con conseguente rimodulazione parziale dell'ordine degli impegni già assunti. La conseguente riorganizzazione della gestione finanziaria tra i diversi piani gestionali ha rappresentato (e rappresenta) una criticità di rilievo: per assicurare la tempestiva erogazione dei finanziamenti ai vari soggetti beneficiari, nei trasferimenti di risorse da un PG all'altro si è dovuto sovente ricorrere a richieste di cassa su altri capitoli del Ministero.

Con specifico riguardo al settore dei rifiuti, il PNRR non si limita a introdurre misure incentivanti e riforme “di cornice” volte a migliorare lo stato di fatto, ma imprime una netta discontinuità strategica: affianca agli incentivi un impianto

programmatico vincolante (Strategia nazionale per l'economia circolare e PNRR), obiettivi misurabili con milestone e target, e linee di investimento dedicate per la realizzazione/riqualificazione degli impianti lungo l'intera filiera (raccolta differenziata, trattamento, recupero, *end of waste*). Difatti, con il PNRR si è inteso rimuovere le criticità riferibili alla filiera dei rifiuti e a contribuire al conseguimento degli obiettivi unionali di medio periodo in materia di tasso di riciclo, attraverso riforme e investimenti riconducibili alla Missione 2, Componente 1. In particolare, rilevano la Riforma 1.1 ("Strategia nazionale per l'economia circolare"), la Riforma 1.2 ("Programma nazionale per la gestione dei rifiuti") e le linee di investimento 1.1 ("Realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti") e 1.2 ("Progetti faro di economia circolare"), di titolarità del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE). L'investimento M2C1-1.1, con una dotazione pari a 1,5 miliardi di euro, è volto a rafforzare e qualificare la gestione dei rifiuti su scala nazionale. Esso finanzia interventi per il miglioramento, la meccanizzazione e la digitalizzazione della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani; la realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclaggio per frazioni organiche, multimateriale, vetro e imballaggi in carta; nonché la costruzione di impianti innovativi di trattamento/riciclo destinati ai materiali assorbenti ad uso personale (PAD), ai fanghi di acque reflue, ai rifiuti di pelletteria e ai rifiuti tessili. In conformità al principio del "non arrecare un danno significativo all'ambiente" (DNSH), gli investimenti non possono riguardare discariche, impianti di smaltimento, trattamenti meccanici o meccanico-biologici, né inceneritori.

4.3 (segue) ... e nella politica di Coesione

Come si è avuto modo di anticipare nel corso delle pagine che precedono, l'Unione europea persegue lo sviluppo economico, sociale e territoriale, mirando a ridurre i divari tra le regioni degli Stati membri e a colmare i ritardi delle aree meno favorite, incluse quelle insulari, mediante gli strumenti finanziari della Politica di coesione. Tali risorse sono programmate su base settennale e affiancano, secondo il principio di addizionalità, il cofinanziamento nazionale.

Per il ciclo 2021-2027, la programmazione della coesione prevede l'impiego di circa 392 miliardi di euro di stanziamenti europei, articolati su otto fondi e orientati al conseguimento di cinque obiettivi strategici (OS) di policy per l'Europa²⁷⁵. Sotto il profilo giuridico, gli obiettivi strategici e gli strumenti finanziari del ciclo di programmazione 2021-2027 sono fissati dal Regolamento (UE) n. 2021/1060, che stabilisce le norme comuni applicabili agli otto fondi destinati alla Politica di coesione per il periodo 2021-2027, ciascuno dei quali è, a sua volta, disciplinato da un regolamento settoriale specifico.

Per quel che qui maggiormente interessa, i principali fondi strutturali europei che sostengono gli obiettivi strategici della politica di coesione per l'attuale ciclo di programmazione 2021-2027 riferibili ad interventi oggetto del presente elaborato sono il Fondo Europeo Sviluppo Regionale²⁷⁶ (FESR), il Fondo di

²⁷⁵ OS 1: Un'Europa più intelligente per la trasformazione economica innovativa tramite ricerca e innovazione; OS 2: Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio; OS 3: Un'Europa più connessa connettività fisica e mobilità; OS 4: Un'Europa più sociale attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali OS5 Un'Europa più vicina ai cittadini per lo sviluppo sostenibile e integrato delle aree urbane, rurali e costiere mediante iniziative locali.

²⁷⁶ Il FESR è volto a correggere gli squilibri regionali, sostenendo lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo, nonché la riconversione delle aree industriali in declino (art. 176 TFUE). Con una dotazione pari a 225 miliardi di euro, il Fondo interviene su tutti e cinque gli obiettivi strategici (OS) della Politica di coesione, concentrando tuttavia la maggior parte delle risorse su "un'Europa più intelligente" (OS1) e "un'Europa più verde" (OS2).

Coesione²⁷⁷ (FC), il Fondo per la Transizione Giusta²⁷⁸ (JTF), ed il Fondo Sociale Europeo Plus.

Con la Decisione di esecuzione (UE) 2021/1130 del 5 luglio 2021, la Commissione europea ha individuato le aree ammesse a beneficiare dei Fondi strutturali. Con due ulteriori decisioni adottate nella medesima data, la Commissione ha: (i) definito la ripartizione annuale delle dotazioni per Stato membro a valere sul Fondo per una transizione giusta (JTF) (Decisione 2021/1129); e (ii) stabilito la ripartizione tra Stati membri degli stanziamenti complessivi destinati alla Politica di coesione 2021-2027 a carico di FESR, FSE+ e Fondo di coesione—quest’ultimo non spettante all’Italia, in quanto riservato ai Paesi con minore sviluppo (Decisione 2021/1131). È interessante segnalare come il nostro Paese sia al secondo posto (dietro solo alla Polonia) tra gli Stati membri dell’UE per l’ammontare totale delle risorse europee dei Fondi strutturali programmate. A tali risorse si aggiungono quelle derivanti dal cofinanziamento nazionale da parte dei singoli Stati membri, pari a circa 162 miliardi di euro, per un totale di 540 miliardi a disposizione degli Stati membri²⁷⁹. Come anticipato, in base alle regole finanziarie dell’Unione Europea,

²⁷⁷ Il Fondo di coesione, previsto dall’art. 177 TFUE, finanzia progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee di trasporto negli Stati membri il cui RNL pro capite sia inferiore al 90% della media UE-27—condizione che, per il ciclo 2021-2027, esclude l’Italia dai beneficiari. La dotazione complessiva del Fondo ammonta a 39 miliardi di euro.

²⁷⁸ Il JTF costituisce un nuovo strumento della Politica di coesione 2021-2027, istituito nell’ambito del Meccanismo per una transizione giusta previsto dal Green Deal europeo e funzionale al traguardo della neutralità climatica dell’UE entro il 2050. Esso persegue l’obiettivo specifico di accompagnare territori e comunità nell’affrontare gli impatti sociali, occupazionali, economici e ambientali connessi agli impegni assunti dall’Unione in materia di energia e clima e alla costruzione di un’Unione climaticamente neutra, in coerenza con l’Accordo di Parigi. La dotazione finanziaria complessiva del Fondo è pari a 19,7 miliardi di euro.

²⁷⁹ Si segnala che in base ai nuovi Regolamenti, gli importi nazionali iniziali per fondo possono variare grazie alla notevole flessibilità concessa agli Stati membri dalla normativa relativa alla programmazione 2021-2027, che consente trasferimenti delle dotazioni nazionali iniziali tra fondi UE e anche tra categorie di regioni. Tali trasferimenti possono essere decisi durante l’approvazione degli Accordi di partenariato degli Stati membri, nonché durante l’approvazione e la modifica dei programmi nazionali e regionali. La disciplina europea prevede, tra l’altro, il principio del “non arrecare un danno significativo” all’ambiente (DNSH) e misure di semplificazione gestionale, tra cui il rafforzamento delle

il ciclo di programmazione è settennale anche sarebbe opportuno ricordare anche che la durata effettiva dei cicli di programmazione settennali si estende di ulteriori 2 o 3 anni (la cosiddetta regola “n + 2” per il ciclo 2007–2013 e 2021-2027, regola “n + 3” per il ciclo 2014-2020). In queste fasi finali, l’attuazione dei progetti dei Programmi cofinanziati dai Fondi comunitari per la coesione si sovrappone all’avvio del ciclo di programmazione successivo. Viepiù. La Commissione europea ha avanzato proposte di modifica del quadro normativo dei fondi strutturali nell’ambito della revisione intermedia della Politica di coesione 2021-2027, con l’intento di consentire agli Stati membri e alle Regioni di riallineare i piani di finanziamento alle priorità strategiche dell’Unione, alla luce dell’evoluzione del contesto economico, sociale e geopolitico degli ultimi anni, e di introdurre maggiore flessibilità e incentivi per accelerare l’impiego delle risorse e l’attuazione dei programmi. In particolare, la prima proposta interviene sul regolamento (UE) 2021/1058 (FESR e Fondo di coesione) e sul regolamento (UE) 2021/1056 (Fondo per una transizione giusta), orientando la revisione al rafforzamento degli investimenti nazionali in cinque ambiti strategici. Per quanto qui rileva, tra gli ambiti oggetto di aggiornamento figurano: *i)* competitività e decarbonizzazione, con incremento degli investimenti in tecnologie strategiche, in particolare quelle riconducibili alla piattaforma STEP; *ii)* resilienza idrica; *iii)* transizione energetica, includendo il finanziamento di interconnettori energetici, relativi sistemi di trasmissione e infrastrutture di ricarica. Per favorire gli investimenti in tali ambiti, la Commissione propone: a) l’aumento del prefinanziamento fino al 30% dell’investimento e del tasso di cofinanziamento fino al 100%; b) una maggiore flessibilità nell’assegnazione e nell’attuazione dei fondi di coesione, prevedendo

opzioni di costo semplificato. Queste ultime consentono di rendicontare i progetti sulla base di output o risultati, senza dover riferire puntualmente ogni spesa ai costi effettivi sostenuti. Le opzioni semplificate consistono in importi fissi o percentuali, determinati ex ante, che rappresentano la migliore approssimazione dei costi ammissibili reali relativi all’attuazione di un intervento. Si tratta, dunque, di un metodo alternativo di rimborso rispetto al sistema tradizionale, fondato sulla prova dei costi effettivamente sostenuti e pagati dal beneficiario, documentati da fatture o ricevute, che consente una rilevante riduzione degli oneri amministrativi a carico sia delle Autorità di gestione sia dei beneficiari.

la proroga al 2030 della data di ammissibilità per i programmi che destinino almeno il 15% delle risorse alle priorità strategiche. In tale ottica, gli Stati membri disporrebbero di una facoltà, e non di un obbligo, di riallocare i fondi verso dette priorità; non è previsto l’apporto di risorse aggiuntive²⁸⁰.

L’utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali è definito nei singoli Accordi di partenariato tra Unione europea e Stati membri. L’Accordo tra UE e Italia²⁸¹ delinea l’impianto strategico e la selezione degli obiettivi su cui si concentrano gli interventi finanziati dai fondi di coesione. Per il ciclo 2021-2027, l’Italia beneficia di circa 42,2 miliardi di euro a valere sui tre principali fondi (FESR, FSE+, JTF) nell’ambito dell’Obiettivo “Investimenti per la crescita e l’occupazione”. In applicazione del principio di addizionalità, si aggiungono 31,8 miliardi di cofinanziamento nazionale²⁸² a carico del Fondo di rotazione per l’attuazione delle politiche comunitarie, per un impiego complessivo di circa 74 miliardi sull’Obiettivo investimenti. Restano fuori dalla programmazione dell’Accordo di partenariato le risorse FESR destinate ai programmi dell’Obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (CTE), pari a 951,2 milioni di euro.

²⁸⁰ Al momento della stesura del presente elaborato, la revisione di medio termine non risulta ancora definita; le considerazioni svolte hanno dunque valore de iure condendo e non possono, per ora, ritenersi cogenti.

²⁸¹ approvato con Decisione di esecuzione C(2022) 4787 final del 15 luglio 2022 e sottoscritto il 19 luglio 2022

²⁸² Per il ciclo di programmazione 2021-2027, il cofinanziamento nazionale degli interventi a valere sui Fondi strutturali—richiesto dal principio di addizionalità—è imputato al Fondo di rotazione per l’attuazione delle politiche comunitarie (c.d. Fondo IGRUE), istituito dalla legge n. 183/1987, secondo le percentuali stabilite dalla legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020, art. 1, commi 51 ss.), differenziate in relazione alla tipologia di programma e all’obiettivo strategico di riferimento. In particolare, il Fondo di rotazione copre integralmente (100%) il cofinanziamento dei Programmi nazionali di titolarità delle amministrazioni centrali, afferenti all’Obiettivo “Investimenti per la crescita e l’occupazione”, all’Obiettivo “Cooperazione territoriale europea” e al FEAMPA; per i Programmi regionali di titolarità delle Regioni e delle Province autonome, il Fondo contribuisce invece nella misura del 70%, ponendo la quota residua del 30% a carico dei bilanci regionali/provinciali e degli eventuali altri organismi pubblici partecipanti ai programmi.

Per quel che in questa sede maggiormente interessa è opportuno segnalare come nell'accordo di partenariato tra Italia e Commissione UE gli obiettivi riferibili al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti sia il seguente:

“Il principale risultato atteso è l'aumento degli standard di fornitura dei servizi ecosistemici e ambientali che per la risorsa idrica si sostanzia nella tutela della qualità delle acque e nel miglioramento del Servizio Idrico Integrato in tutti i segmenti della filiera anche ricorrendo a tecnologie digitali. Ciò si persegue prioritariamente attraverso: (i) la riduzione delle perdite di rete, con interventi limitati alle regioni meno sviluppate e in transizione, e (ii) interventi per la depurazione, in particolare negli agglomerati in procedura di infrazione e nelle aree sensibili, promuovendo il trattamento più avanzato, in combinazione col riuso delle acque in sinergia con gli interventi previsti nel PNRR e con il FEASR. Questi ultimi interventi, sulla base dei fabbisogni, potranno essere realizzati anche nelle Regioni in transizione e più sviluppate”. In altre parole, l'Italia ha comunicato e si è formalmente impegnata affinché le risorse stanziata a livello comunitario (ma che saranno utilizzate dalle singole Regioni) possano ridurre il water service divide e consentire, altresì, di attuare correttamente la normativa europea in materia di acque reflue ed uscire dalla procedura d'infrazione *de quo*. Ma non solo. Continua l'accordo di partenariato stabilendo che le risorse impiegate dovranno *“consentire la transizione verso un'economia circolare. Si sostiene la riduzione del consumo e dello spreco di materia, attraverso la realizzazione ed il potenziamento di infrastrutture per la gestione, la raccolta, il riuso ed il riciclo dei rifiuti e degli scarti di lavorazione in sinergia con gli interventi previsti nel PNRR. È inoltre essenziale promuovere la capacità innovativa delle imprese sostenendo, in sinergia con le misure previste nel quadro dell'OP1, le filiere integrate del riuso, la riparazione e il ricondizionamento dei beni a fine vita e per rendere possibile anche la simbiosi industriale. In materia di gestione dei rifiuti urbani il principale risultato atteso è la riduzione dei rifiuti inviati in discarica, intervenendo sulle azioni più in alto nella gerarchia della gestione dei rifiuti (prevenzione, riutilizzo, preparazione*

per il riciclaggio, riciclaggio). In coerenza con la citata gerarchia, e in linea con i fabbisogni individuati nei Piani Regionali di Gestione Rifiuti, si sostengono interventi di ammodernamento e riconversione degli impianti esistenti in tutte le aree del Paese, mentre i nuovi impianti potranno essere finanziati solo nelle regioni meno sviluppate e in transizione.”

In conclusione, il quadro qui ricostruito mostra come la Politica di coesione 2021-2027 costituisca, accanto al PNRR, una vera e propria infrastruttura finanziaria e regolativa per l’adeguamento dei servizi pubblici locali a rilevanza ambientale. La combinazione tra stanziamenti europei e cofinanziamento nazionale, scandita dall’Accordo di partenariato e dalle decisioni di riparto della Commissione, non solo orienta le priorità d’intervento (riduzione del water service divide, conformità alla disciplina sulle acque reflue, rafforzamento delle filiere del riuso e del riciclo), ma condiziona in senso virtuoso la programmazione regionale, imponendo coerenza con la gerarchia europea dei rifiuti, con i vincoli DNSH e con gli standard prestazionali attesi. La proposta di revisione intermedia—pur *de iure condendo*—segnala, inoltre, una traiettoria di maggiore flessibilità e accelerazione dell’attuazione, con focus su competitività-decarbonizzazione, resilienza idrica e transizione energetica, senza incrementi di risorse ma con leve procedurali (prefinanziamento, cofinanziamento, estensione dei termini di ammissibilità) idonee a migliorare la capacità di spesa.

Per idrico e rifiuti, gli esiti attesi fissati nell’Accordo (riduzione perdite, potenziamento depurazione e riuso; rafforzamento raccolta differenziata, preparazione per il riciclo e riciclaggio; contenimento del conferimento in discarica) tracciano una roadmap che integra obiettivi ambientali, qualità del servizio e coesione territoriale. È entro questa cornice che, nel prosieguo, saranno analizzate le leve operative—finanziarie e regolatorie—di attuazione: gli investimenti mirati e i relativi benchmark, il raccordo con la regolazione ARERA e con gli EGATO/ETS, i meccanismi di condizionalità e premialità (fino ai poteri sostitutivi), nonché il rafforzamento della capacità amministrativa e del procurement, anche attraverso standardizzazione degli atti e indirizzi

ANAC. Tale passaggio consente di verificare come l'architettura multilivello si traduca in scelte concrete di *governance* e in miglioramenti misurabili delle performance dei servizi ambientali.

Conclusioni

In che misura la riforma organica dei servizi pubblici locali operata dal d.lgs. n. 201/2022, integrata dagli strumenti finanziari e regolatori del PNRR e della Politica di coesione, consente di superare i colli di bottiglia storici che hanno caratterizzato i servizi pubblici locali “ad alto impatto ambientale”? È questo, in buona sostanza, l’interrogativo centrale posto nell’apertura di questo lavoro di tesi che richiede una risposta articolata capace di tenere conto della complessità del quadro normativo e istituzionale emerso dall’analisi.

I colli di bottiglia storici ampiamente documentati nel corso della ricerca possono essere ricondotti a tre dimensioni principali. La dimensione istituzionale si caratterizza per una frammentazione gestionale che nel 1999 vedeva ancora operativi 7.826 gestori nel solo servizio idrico e che persiste in forme attenuate ma ancora problematiche, particolarmente nel Mezzogiorno, nonostante i progressi compiuti. La dimensione regolatoria è stata segnata per lungo tempo dall’assenza di un’authority nazionale indipendente capace di imporre standard uniformi e metodologie tariffarie trasparenti, come dimostrato dall’opacità informativa che ha caratterizzato, per decenni, il settore dei rifiuti. La dimensione industriale risulta contraddistinta da un cronico sotto-investimento infrastrutturale e dall’incapacità di conseguire quelle economie di scala e di scopo che la legge Galli aveva posto come obiettivo già nel 1994.

Il primo quesito derivato concernente la capacità del d.lgs. n. 201/2022 di ricomporre in un quadro coerente principi, funzioni e forme di gestione trova risposta nell’evidenza che il decreto rappresenta effettivamente un punto di svolta nell’ordinamento dei servizi pubblici locali. Come emerso nel Capitolo 2, la riforma ha operato una chiara distinzione tra il momento dell’istituzione del servizio e quello della sua gestione, superando quella sovrapposizione che aveva a lungo caratterizzato la materia. La separazione tra regolazione e gestione sancita dall’articolo 6 del decreto costituisce il principio cardine del nuovo sistema calibrato diversamente tra servizi a rete e servizi non a rete. Per i servizi

a rete si richiede l'alterità soggettiva tra ente regolatore e gestore, mentre per i servizi non a rete è sufficiente una chiara distinzione interna tra le strutture dell'ente locale. Tale architettura normativa non rappresenta un mero esercizio di riordino formale, ma risponde all'esigenza di superare il modello tradizionale della municipalizzazione, nel quale le scelte strategiche e tecniche si saldavano con il presidio pubblico della gestione in un insieme unitario.

La tipizzazione delle forme di gestione operata dall'articolo 14 del decreto comprende l'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica, l'affidamento a società mista e l'affidamento *in house*. Il rafforzamento degli oneri motivazionali per gli affidamenti diretti di importo superiore alla soglia europea introduce elementi di trasparenza e *accountability* che erano largamente assenti nel precedente regime. Particolarmente significativa appare, inoltre, l'introduzione del periodo di c.d. *standstill* di sessanta giorni tra la pubblicazione della delibera sul sito ANAC e la stipula del contratto, meccanismo che consente sia ai soggetti istituzionali sia agli operatori privati di contestare la scelta dell'ente locale prima che la gestione divenga operativa.

Il secondo interrogativo concernente il ruolo effettivo delle autorità di regolazione e in particolare di ARERA nel promuovere qualità tecnica e contrattuale, adeguatezza tariffaria e dinamiche d'investimento trova ampia risposta nell'indagine condotta nel Capitolo 3. L'attribuzione ad ARERA delle competenze regolatorie sui servizi ambientali ha segnato quello che la dottrina ha definito un oltrepasamento del paradigma classico della regolazione. Nel settore idrico l'introduzione dal 2018 del sistema di incentivi denominato regolazione della qualità tecnica ha determinato un incremento degli investimenti dai 13 miliardi di euro del periodo 2018-2023 ai 26 miliardi programmati per il periodo 2024-2029 con un valore medio pro capite passato a 70 euro per abitante nel 2023 avvicinandosi progressivamente agli standard europei.

Nel settore dei rifiuti l'introduzione del Metodo Tariffario Rifiuti con la Delibera n. 443/2019/R/Rif ha rappresentato una vera e propria rivoluzione copernicana superando la diffusa opacità informativa che circondava la determinazione dei costi del servizio e introducendo un linguaggio contabile e regolatorio comune. Il passaggio al MTR-2 per il periodo 2022-2025 ha ulteriormente consolidato l'impianto metodologico estendendo l'orizzonte temporale dei Piani Economico-Finanziari ad almeno un quadriennio e introducendo meccanismi incentivanti per il potenziamento delle infrastrutture impiantistiche. L'approccio di ARERA definito nell'analisi come "regolazione ibrida e asimmetrica" risulta ibrido perché coinvolge vari livelli di governo nel processo e asimmetrico perché permette agli enti locali di adattare alcuni strumenti alle loro specifiche necessità. Tale modello ha dimostrato di saper coniugare l'esigenza di uniformità metodologica nazionale con il rispetto delle peculiarità territoriali.

Il terzo quesito relativo al ruolo di PNRR e Politica di coesione quali infrastrutture di *governance* e leve economico-regolatorie per accelerare la transizione dei servizi idrici e dei rifiuti trova risposta nell'analisi sviluppata nel Capitolo 4. Il PNRR ha stanziato 2 miliardi per le infrastrutture idriche primarie e 1,5 miliardi per la gestione dei rifiuti introducendo un sistema di condizionalità attraverso milestone e target che lega l'erogazione dei finanziamenti al conseguimento di obiettivi misurabili. La milestone M2C4-3 ha imposto la firma di protocolli d'intesa con le Regioni Campania, Calabria, Molise e Sicilia per la riduzione del numero di operatori e la realizzazione di economie di scala con un gestore unico ogni 40.000 abitanti. Tale meccanismo ha generato un effetto di accelerazione dei processi di aggregazione gestionale particolarmente evidente proprio nelle aree dove la frammentazione aveva raggiunto livelli più critici.

La Politica di coesione 2021-2027 con i suoi 42,2 miliardi di euro di fondi strutturali più 31,8 miliardi di cofinanziamento nazionale si è configurata come complementare al PNRR orientando le risorse verso la riduzione del *water service divide* e il rafforzamento delle filiere del riuso e del riciclo. L'Accordo

di partenariato tra Italia e Commissione UE ha esplicitamente individuato come priorità la riduzione delle perdite di rete nelle regioni meno sviluppate e in transizione, gli interventi per la depurazione negli agglomerati in procedura di infrazione e il potenziamento delle infrastrutture per la gestione, la raccolta, il riuso e il riciclo dei rifiuti. Tale impostazione non costituisce una mera erogazione di risorse ma configura una vera e propria architettura di *governance* che condiziona in senso virtuoso la programmazione regionale.

Il quarto interrogativo relativo all'equilibrio tra apertura concorrenziale, affidamenti *in house* e strumenti partenariali evidenzia una realtà complessa e per certi versi paradossale. Nonostante il favor legislativo per l'affidamento mediante gara manifestatosi con continuità dagli anni 2000 e ribadito nel PNRR, l'*in house* continua a rappresentare la modalità prevalente di gestione particolarmente nel servizio idrico integrato. Tale persistenza non può essere letta come semplice resistenza al cambiamento ma riflette le peculiarità di servizi che per la loro natura e per il loro impatto sui diritti fondamentali richiedono forme di controllo pubblico difficilmente sostituibili. Il referendum del 2011 pur non avendo formalmente precluso l'apertura al mercato ha certamente rafforzato questa tendenza spostando paradossalmente l'attenzione dalla natura del gestore alla qualità della regolazione.

L'analisi del modello *in house* nel servizio idrico integrato ha peraltro evidenziato le complessità giuridiche e organizzative di questa forma gestionale con particolare riferimento alla necessità di garantire il controllo analogo congiunto in società pluri-partecipate. La frammentazione del sistema amministrativo locale italiano caratterizzato dalla presenza di 7.896²⁸³ comuni rende particolarmente complesso assicurare a tutti i comuni partecipanti quell'influenza determinante richiesta dalla normativa generando una discrepanza tra la titolarità formale del servizio e la responsabilità nella gestione.

²⁸³ Fonte ISTAT: “*Codici statistici delle unità amministrative territoriali*” aggiornato al 1° gennaio 2025

L'ipotesi guida formulata in apertura prevedeva che l'impianto duale di regolazione tendesse ad alzare gli standard di qualità e a stabilizzare le traiettorie d'investimento e che l'effettività di tali strumenti dipendesse criticamente da capacità amministrativa, standardizzazione degli atti, qualità del procurement e aggregazione industriale. L'analisi condotta conferma e sostanzialmente avvalorava entrambe le componenti dell'ipotesi.

I dati presentati testimoniano inequivocabilmente come il rafforzamento del sistema regolatorio abbia prodotto un innalzamento degli standard qualitativi e un incremento degli investimenti. Nel servizio idrico gli investimenti dei gestori industriali hanno registrato un aumento del 113% nell'ultimo decennio. Nel settore dei rifiuti l'introduzione del MTR ha consentito di riallineare il sistema tariffario al principio europeo del "chi inquina paga" creando le condizioni per una programmazione economico-finanziaria più solida e trasparente.

L'analisi ha ampiamente dimostrato, inoltre, come l'effettività degli strumenti regolatori e finanziari dipenda in modo determinante dalla capacità amministrativa degli enti coinvolti. Il caso della gestione dei fondi PNRR per le infrastrutture idriche con le complesse operazioni di rimodulazione finanziaria tra i diversi piani gestionali documentate nel Capitolo 4, evidenzia come la debolezza amministrativa possa compromettere l'efficacia degli interventi. La persistenza del *water service divide* tra Nord e Sud nonostante l'imponente mobilitazione di risorse conferma come la capacità di programmazione e gestione degli enti locali rappresenti una variabile cruciale per il successo delle politiche di settore.

La standardizzazione degli atti e la qualità del procurement emergono come fattori altrettanto decisivi. Il decreto legislativo 201/2022 prevedendo che le autorità di regolazione predispongano schemi di bando di gara e contratti-tipo risponde proprio a questa esigenza. L'aggregazione industriale promossa attraverso i meccanismi di condizionalità del PNRR e gli incentivi alla riorganizzazione degli ambiti territoriali previsti dall'articolo 5 del decreto si conferma come presupposto indispensabile per il conseguimento di quelle

economie di scala e di scopo che già la legge Galli aveva individuato come obiettivi strategici.

Un elemento che merita particolare risalto, emerso trasversalmente nell'analisi, riguarda il mutamento di prospettiva intervenuto nel governo dei servizi pubblici locali ad alto impatto ambientale. Come evidenziato nel Capitolo 1 si è progressivamente affermata una concezione che supera la tradizionale dicotomia pubblico-privato per concentrarsi sulla qualità della regolazione e sull'effettività dei risultati. Tale evoluzione accelerata paradossalmente dal referendum del 2011 che pure mirava a riaffermare il primato della gestione pubblica ha spostato il baricentro del dibattito dalla titolarità formale del servizio alla sua *governance* sostanziale.

L'analisi del servizio idrico integrato ha mostrato come a trent'anni dalla legge Galli il percorso verso l'unicità gestionale resti incompiuto ostacolato da quel binomio frammentazione istituzionale-influenza della politica locale che l'analisi ha puntualmente documentato. I dati ISTAT e ARERA confermano la persistenza di infrastrutture datate e inadeguate con *un water service divide* che continua a segnare profonde disparità territoriali nonostante i progressi registrati. L'operatività degli enti di governo d'ambito e l'affermarsi della gestione industriale hanno tuttavia consentito un aumento esponenziale degli investimenti infrastrutturali.

Nel settore dei rifiuti l'evoluzione normativa analizzata ha evidenziato il progressivo superamento della logica del tutto rifiuto in favore di un approccio orientato all'economia circolare. La riforma del 2020 eliminando il potere comunale di definire l'ambito dei rifiuti assimilati e rafforzando le possibilità di raccolta alternativa al di fuori del servizio pubblico ha segnato un passaggio significativo verso un sistema più flessibile e orientato al recupero. L'introduzione del Programma nazionale di gestione dei rifiuti e della Strategia nazionale per l'economia circolare nell'ambito del PNRR ha fornito quella cornice programmatica unitaria che era mancata per decenni.

La *governance* multilivello che emerge dall'analisi si caratterizza per una crescente integrazione tra i diversi piani di intervento. Il livello europeo detta i principi e gli obiettivi attraverso le direttive e i regolamenti oltre a fornire le risorse finanziarie attraverso PNRR e fondi strutturali. Il livello nazionale definisce il quadro normativo generale, assicura la regolazione economica attraverso ARERA e coordina l'attuazione degli investimenti. Il livello regionale mantiene funzioni programmatiche essenziali particolarmente nella definizione degli ambiti territoriali e nella pianificazione infrastrutturale. Il livello locale attraverso gli EGATO conserva la titolarità del servizio e le funzioni di organizzazione e controllo pur in un contesto di progressive aggregazioni e standardizzazioni.

Tale architettura presenta ancora evidenti punti di frizione come l'analisi ha dimostrato. La sovrapposizione di competenze tra i diversi livelli genera rallentamenti e inefficienze come evidenziato dalle difficoltà di coordinamento tra EGATO e autorità di regolazione centrale documentate nel Capitolo 3. La debolezza della capacità amministrativa di molti enti locali emersa ripetutamente nell'analisi limita l'efficace utilizzo delle risorse disponibili e compromette la qualità della programmazione. La resistenza alle aggregazioni gestionali radicata in logiche politiche locali ostacola il conseguimento di quelle economie di scala che rappresentano un presupposto essenziale per la sostenibilità economico-finanziaria del sistema.

Alla domanda centrale posta in apertura concernente la misura in cui il nuovo quadro normativo e finanziario consente di superare i colli di bottiglia storici la risposta che emerge dall'analisi è articolata ma sostanzialmente positiva. Il d.lgs. n. 201/2022 integrato con gli strumenti del PNRR e della Politica di coesione ha creato le condizioni strutturali per un superamento progressivo delle criticità storiche del settore. La separazione tra regolazione e gestione, il rafforzamento delle autorità indipendenti, la tipizzazione delle forme di affidamento e i meccanismi di condizionalità finanziaria rappresentano tutti

elementi di un disegno complessivo orientato a modernizzare e razionalizzare il sistema.

La mera predisposizione degli strumenti normativi e finanziari non garantisce automaticamente il superamento delle criticità come l'analisi ha ampiamente dimostrato. Il successo della riforma dipende in modo cruciale da variabili che attengono alla dimensione attuativa quali la capacità delle amministrazioni di utilizzare efficacemente le risorse, la volontà politica di procedere alle necessarie aggregazioni gestionali, l'effettività dei meccanismi di controllo e sanzione e la qualità della programmazione territoriale. Il processo di trasformazione dei servizi pubblici locali ad alto impatto ambientale appare ancora in corso con risultati differenziati per territori e settori in un percorso che richiederà tempi lunghi per dispiegare pienamente i suoi effetti.

Il contributo specifico di questa ricerca risiede nell'aver fornito una lettura integrata di un fenomeno che la letteratura aveva prevalentemente analizzato in modo settoriale o frammentario. L'approccio adottato coniugando l'analisi giuridico-ricostruttiva con elementi di *policy analysis* ha consentito di cogliere le interconnessioni tra le diverse dimensioni del problema e di verificare empiricamente l'efficacia degli strumenti predisposti dal legislatore e dal regolatore. Tale prospettiva si rivela particolarmente utile in un contesto nel quale la complessità dei problemi richiede risposte sistemiche che superino gli approcci meramente settoriali.

La transizione dei servizi pubblici locali "ad alto impatto ambientale" verso modelli più efficienti, sostenibili ed equi rappresenta una delle sfide decisive per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e coesione territoriale che l'Italia si è impegnata a perseguire in ambito nazionale ed europeo. I servizi idrici e di gestione dei rifiuti per la loro natura di servizi essenziali e per il loro impatto diretto sulla qualità della vita e sull'ambiente costituiscono il banco di prova della capacità del sistema istituzionale di coniugare efficienza economica e tutela dei diritti, innovazione tecnologica e inclusione sociale, apertura al mercato e controllo democratico sulle risorse essenziali. È in questo delicato

equilibrio che si misura l'effettiva portata trasformativa delle riforme avviate e la loro capacità di rispondere alle aspettative dei cittadini e alle sfide della transizione ecologica.

Bibliografia

ABONDIO I., *Le nuove prospettive della gestione dei rifiuti in Italia tra “fattore di pressione” e art. 14 del Patto mondiale per l’ambiente*, in *il diritto dell’economia*, 2, 2021.

ACQUARONE V., *In margine alla nozione di strumentalità: le c.d. funzioni delegate del comune*, in *Studi in onore di Zanobini*, Milano, Giuffrè, 1961;

ACRI P., *Oltre il gestore unico nei servizi pubblici ambientali*, in *giustamm.it*, 6, 2021.

AGNELLI G., *Intervento in Ricerca sulle partecipazioni statali*, a cura di G. Cottino, *Studi sulla vicenda italiana*, vol. I, Torino, Einaudi, 1978;

AICARDI N., *La sussidiarietà nella funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali tra norme generali e di settore*, in *Diritto amministrativo e società civile*, I, Bologna, 2018.

ALBERTI P., *I trasporti pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 1989;

ALESIO M., *Il servizio idrico integrato tra Scilla e Cariddi*, in *Giustamm.it*, 2002.

ALESIO M., *Il servizio idrico integrato quale servizio pubblico locale*, in www.lagazzettadeglientilocali.it, 2007.

ALESIO M., *L’ennesima micro-riforma dei servizi pubblici locali: ambizioso tentativo di liberalizzazione o ritorno al passato?*, in *Comuni d’Italia*, n. 5- 6/2011;

ALESSI R., *Le prestazioni amministrative rese ai privati - Teoria generale*, II ed., Milano, Giuffrè, 1956;

ALESSI M., *Impianto ed esercizio di servizi pubblici comunali*, Milano, Giuffrè, 1977;

ALIMENTI S.-LUPI R., *Definire lo sviluppo, creare l’ambiente. Una prospettiva storica*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, n. 1/2020.

ALOIGI L., *Problemi del trasporto pubblico locale*, in *Nuova rassegna*, 1991, 753;

ALOIGI L., *I servizi pubblici degli enti locali: tendenze e prospettive per la loro gestione*, in *Nuova rassegna*, 1991;

AMENDOLA G., *La responsabilità estesa del produttore quale asse portante dell’economia circolare nella normativa comunitaria e nel d.lgs. n. 116/2020*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 2021, 1.

AMICARELLI B.P. - CLARIZIA P. - MANOCCHIO M. - MARCONI P. - MOCAVINI G. - MORGANTE R. - NAPOLITANO G. - RENZI A., *I piani*

nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 4, 2021.

AMOROSINO S., *La programmazione e realizzazione dei parcheggi pubblici nella legge 24 marzo 1989, n. 122*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 1990;

AMATO G., RODOTÀ S., CASSESE S. (a cura di) *Controllo sociale delle attività private*, Ecig, Genova, 1972;

AMMANNATI L., CABIDDU M.A., DE CARLI P., *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, Giuffrè, Milano, 2001;

ARENA A., *La nozione di servizio pubblico nel diritto dell'integrazione economica*, Napoli, 2011;

ARENA A., *Spiegazione relativa all'art. 36 – Accesso ai servizi d'interesse economico generale*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017;

ARU S., *La gestione del servizio idrico tra Europa, Stato, Regioni e volontà popolare*, in *federalismi.it*, n. 6/2019.

AVERARDI A. - CATALDI C. - LAURA CRUCITTI A. - DI SERI C. – FERRARO V. – GIUSTI M. – MACCHIA M. – SALTARI L. – SCIASCIA G. – TURCHINI V. – VESPERINI G. – VINCI S., *L'intervento pubblico a sostegno dell'economia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021

AZZENA A., *Esercizio privato di pubbliche funzioni e di pubblici servizi*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, vol. VI, Torino, Utet, 1991;

BARBATI C., *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2021.

BARONE A.-MANGANARO F., *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2022.

BARROZZI REGIANI G., *Servizi di pubblica utilità, Authorities ed Enti di governo di Ambito: tra istanze accentratrici e (necessaria) garanzia della rappresentatività*, in *Diritto amministrativo e società civile*, I, Bologna, 2018.

BASILE R., *La tutela delle acque e il servizio idrico integrato nella Regione siciliana tra esigenza di una disciplina uniforme e istanze di differenziazione normativa*, in *federalismi.it*, 12/2018.

BASSANINI F.-NAPOLITANO G.-TORCHIA L. (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021;

BASSI F., *L'attività extraterritoriale delle aziende municipalizzate*, in *Atti del convegno regionale Dimensioni territoriali delle aziende municipalizzate del gas e dell'acqua*, Reggio Emilia, 1969;

- BASSI F., *Natura giuridica dell'azienda municipalizzata*, Milano, Giuffrè, 1957;
- BASSI G., *Le società strumentali delle regioni e degli enti locali: qualche puntualizzazione a due anni dalla disciplina speciale*, in *Appalti e Contratti*, 2009;
- BENEDETTI, A., *Le certificazioni ambientali*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 4^a ed., Torino, 2017;
- BENEDETTI A., *Disciplina europea e regolazione dei servizi pubblici locali tramite autorità indipendenti*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2019, 1.
- BENEDETTI A., *La regolazione del ciclo integrato dei rifiuti e il ruolo dell'ARERA*, in *Economia pubblica*, 2019;
- BENEDETTI A., *Organizzazione e regolazione dei servizi locali di interesse economico: il caso del ciclo dei rifiuti urbani*, in *federalismi.it*, n. 6/2021;
- BENVENUTI, F., *Gli ordinamenti consortili e i loro sviluppi*, in AA.VV., *Atti del V Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione*, Milano, 1959;
- BENVENUTI F., *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico*, in G. MARONGIU, DE MARTIN G. C. (a cura di), *Democrazia e amministrazione*, Milano, 1992
- BENVENUTI, F., *Introduzione al codice comunale e provinciale*, Roma, 1959.
- BENVENUTI, F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994.
- BENVENUTI L., *Il diritto dell'ambiente nella prospettiva dell'etica applicata*, in *Jus*, 2000.
- BENVENUTI L., *Interpretazione e dogmatica nel diritto amministrativo*, Milano, 2002.
- BETZU M., (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, Napoli, 2019;
- BEVILACQUA D., *La normativa europea sul clima e il Green New Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 2022;
- BIANCO M., SESTITO P., *I servizi pubblici locali. Liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, Bologna, Il Mulino, 2010;
- BIFULCO, R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008;
- BILANCIA, P., *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti riforme legislative*, in *Federalismi*, n. 16/2012;
- BISOFFI L., *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *federalismi.it*, 1/2019;

- BOLOGNINO D, BONURA H., STORTO A., *I contratti pubblici dopo il decreto semplificazioni*, La tribuna, 2020;
- BONETTI T., *I servizi pubblici locali di rilevanza economica: lo stato dell'arte in prospettiva giuridica*, in *Economia dei Servizi*, 2/2012.
- BONINI F., *Profilo storico-giuridico dei servizi pubblici locali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Torino, 2000
- BONOMO A., *L'amministrazione di fronte alle nuove sfide della transizione ecologica*, in *Quaderni amministrativi*, 2021;
- BONURA H., CASSANO M., *L'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*, Torino, Giappichelli, 2011;
- BORSI U., *Le funzioni del comune italiano*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V. E. Orlando, vol. II, pt. II, Milano, Società editrice libraria, 1915;
- BORZÌ A., *La gestione dei rifiuti*, in R. FERRARA-M.A. SANDULLI (diretto da) *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014;
- BOSCOLO, E., *Legge 5 gennaio 1994, n. 37 (Norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche)*, in U. POTOTSCHNIG, E. FERRARI (a cura di), *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche (leggi 5 gennaio 1994, nn. 36 e 37)*, Padova, 2000;
- BOSCOLO, E., *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012;
- BOSCOLO, E., *Il modello di regolazione indipendente nel settore idrico*, in G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI, L. CARBONE (a cura di), *Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici. Annuario di diritto dell'energia*, Bologna, 2017;
- BOVINO C., *Verso un'economia circolare: la revisione delle direttive sui rifiuti*, in *Ambiente e sviluppo*, 2014;
- BRIGANTE V., *La crisi della soggettività nel diritto amministrativo: l'in house providing alla luce del parere del Consiglio di Stato n. 298/2015*, Lexitalia.it; 2015;
- BRIGANTI R., *Il diritto dell'acqua, Tra tutela dei beni comuni e governo dei servizi pubblici*, ESI Editore, Napoli, 2012;
- BRIGANTI R., *Quando un diritto è davvero universale*, *Rassegna di dir. Pub. Europeo*, 2011;
- BRUTI LIBERATI E., DONATI F., (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, 2010;

- BUONOMENNA F., *I servizi pubblici internazionali nell'epoca della globalizzazione e nel trattato di Lisbona*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2008;
- BURATTI C., *Il finanziamento dei servizi pubblici locali*, in *Finanza locale*, 1984;
- BRUNO, C., ERBETTA, F., FRAQUELLI, G., GIOLITTI, A., *The efficiency effect of merging Italian water companies*, in *Economia e diritto del terziario*, 2014;
- CAFAGNO M., *La cura dell'ambiente tra mercato e intervento pubblico: spunti dal pensiero economico*, in *Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente promosso dall'Associazione italiana di diritto urbanistico*, Milano, 2006;
- CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007;
- CAFAGNO M., *Risorse decisionali e amministrazione difensiva. Il caso delle procedure contrattuali*, in *Diritto amministrativo*, 2020;
- CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di) *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021;
- CAFAGNO M.-FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, *Principi generali*, Padova, 2012;
- CAGGIANO, G., *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008
- CAIA G., *Diritto amministrativo*, a cura di AA.VV., Monduzzi Editore, Bologna, 1993;
- CAIA G., *Assunzione e gestione di servizi pubblici locali di carattere industriale e commerciale: profili generali*, in *Regione e governo locale*, 1992;
- CAIA G., *Legislazione sui servizi pubblici, attività energetiche e ordinamento delle autonomie locali*, in *Il diritto della regione*, 1990, e in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 1991;
- CAIA G., *Organizzazione dei servizi pubblici locali. Figure, regime e caratteristiche*, relazione al Convegno organizzato dall'istituto giuridico italiano (I. G. I.) e dall'ordine degli avvocati e procuratori di Verona (Verona, 12-13 aprile 1991) sull'applicazione della l. 8 giugno 1990, n. 142, poi in *Foro amministrativo*, 1991, 3165, nonché in *Notiziario giuridico regionale*, 1992, n. 1;
- CAIANIELLO V., *Attività bancarie e nozione di pubblico servizio*, in *Foro italiano*, 1985;
- CALCAGNILE, M., *Monopoli e privative nei servizi di interesse economico generale*, *Giornale dir. amm.*, 2017;

- CAMERA C., MAGNANI A., *Commento alla legge 29 marzo 1903, n. 103, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte del comune*, Rocca San Casciano, 1903;
- CAMMELLI M., *Le due riforme: ordinamento locale e servizi pubblici*, in *Le Regioni*, 1991;
- CAMMELLI M., *I servizi pubblici nell'amministrazione locale*, in *Atti del Convegno Ente pubblico e enti pubblici*, (Firenze 25-26 ottobre 1991), poi in *Le Regioni*, 1992, 8;
- CAMMELLI M., *Concorrenza, mercato e servizi pubblici: due riforme*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 2003;
- CAPANTINI M., *Contratto di servizio ed affidamenti in house*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004;
- CAPORALE, F., *La soppressione delle Autorità d'ambito e la Consulta: le prospettive nella regolazione locale dei servizi idrici*, in *Munus*, 2012;
- CAPORALE, F., *Tendenze, controtendenze e ipostatizzazioni nel governo e nella gestione dei servizi idrici*, in *Munus*, 2013;
- CAPORALE, F., *Divergenze e convergenze nell'elaborazione della nozione di servizio pubblico in Francia e nel Regno Unito*, in *Quaderni fiorentini*, 2017;
- CAPORALE, F., *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, Milano, 2017;
- CARABBA, M., voce *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Milano, 1987;
- CARANTA R., *L'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali ed i principi del diritto dell'Unione europea (con specifico riferimento al servizio idrico)*, in *Munus*, 3/2017;
- CARAVITA, B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002;
- CARAVITA, B., *Diritto dell'ambiente*, 3^a ed., Bologna, 2005;
- CARAVITA, B., *La definizione degli ambiti territoriali ottimali e i processi di aggregazione*, in A. Zoppini, G. Napolitano (a cura di), *Quali regole per il mercato del gas. Annuario di diritto dell'energia*, Bologna, 2014;
- CARAVITA, B., SALERNO, G.M., FABRIZZI, F., CALZOLAIO, S., GRANDI, F., *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Roma, 2018;
- CARBONI R., *La responsabilità dell'amministrazione postale: regime obbligatorio d'impresa per i servizi pubblici?* in *Giurisprudenza italiana*, 1988;

- CARTEI G.F., CREA P., *La Cassazione, le società partecipate e la responsabilità amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010;
- CARUSO G.M., *Il Socio Pubblico*, Jovene, 2016;
- CARUSO G.M., *La complessità organizzativa nel settore delle fonti energetiche rinnovabili*, 2011;
- CARUSO G.M., *Contratti delle pubbliche amministrazioni. Questioni attuali*, 2019;
- CARUSO G.M., *Impianti pubblici tra quantità autorizzate e carico termico. Problemi, soluzioni e riflessi sui rapporti in house*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2020;
- CASALINI D., *Appalti pubblici e organizzazioni in house: un caso spagnolo*, in *Foro amministrativo – C.d.S.*, 2003;
- CASALINI D., *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*, Napoli, Jovene, 2003;
- CASALINI D., *La scelta tra mercato e auto-produzione di beni e servizi*, in *Foro amministrativo – C.d.S.*, 2008;
- CASALINI D., *Aiuti di stato alle imprese, servizi di interesse economico generale e criterio dell'investitore privato in economia di*, in *Foro amministrativo – C.d.S.*, 2003;
- CASELLI L., *L'impresa pubblica nella economia di mercato*, Milano, Giuffrè, 1970;
- CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2019.
- CASSANDRO P. E., *Le gestioni erogatrici pubbliche*, Torino, Utet, 1966;
- CASSESE S., MASSERA A., *Le imprese pubbliche in Italia*, in A.A. V.V., *L'impresa pubblica*, Milano, F. Angeli, 1977;
- CASSESE S., *La scuola italiana tra stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in *Foro italiano*, 1991;
- CASSESE S., *Legge di riserva e art. 43 della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1960;
- CASSESE S., *Corporazioni ed intervento pubblico nell'economia*, in *Quaderni storici della Marche*, 1968;
- CASSESE S., *Regolazione e concorrenza*, in G. TESAURO-M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2001;
- CASTORINA E., *Art. 822 (Demanio pubblico)*, in P. Schlesinger (diretto da), *Il codice civile. Commentario, Beni pubblici. Artt. 822-830*, Milano, 2008;

- CATTANEO S., voce *Servizi pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLII, Milano, Giuffrè, 1990;
- CAVALLO PERIN R., *Comuni e province nella gestione dei servizi pubblici*, Napoli, Jovene, 1993;
- CAVALLO PERIN R., *Commento all'art. 112*, in R. CAVALLO PERIN-A. ROMANO (a cura di), *Commentario al Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, Padova, Cedam, 2006;
- CAVALLO PERIN R., *I principi come disciplina giuridica del pubblico servizio tra ordinamento interno e ordinamento europeo*, in *Dir. amm.*, 2000;
- CAVALLO PERIN R., *Le regole dell'organizzazione e della gestione, in L'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*, a cura di H. BONURA E M. CASSANO, Torino, Giappichelli, 2011, 137;
- CAVANNA V., *Economia verde, efficienza delle risorse ed economia circolare: il rapporto Signals 2014 dell'Agenzia europea dell'Ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2014;
- CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, 2000;
- CECCHETTI M., *L'organizzazione del servizio idrico integrato nel contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. Un colosso giurisprudenziale dai piedi d'argilla*, in *federalismi.it*, 2012;
- CECCHETTI M., *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*; *federalismi.it*, 2020;
- CECCHETTI M., *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla "straordinarietà" delle situazioni di fatto alla "ordinarietà" di un diritto radicalmente nuovo*, *federalismi.it*, 2024;
- CERULLI IRELLI V., *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Dir. e soc.* 3, 2016;
- CERULLI IRELLI V., *Disciplina delle acque e servizio idrico integrato*, in M. GIGANTE (a cura di), *L'acqua e la sua gestione. Un approccio multidisciplinare*, Napoli, 2012.
- CERULLI IRELLI V., *Servizi pubblici locali: un settore a disciplina generale di fonte europea*, in *Giur. cost.*, 2012, n. 4.
- CHITI M.P., *Le carenze della disciplina delle società pubbliche e le linee direttrici per un riordino*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009;
- CHITI M.P., *Le forme di gestione del servizio idrico integrato dopo la finanziaria 2002*, in *Urb. App.*, 2002;
- CINTIOLI F., *La pubblica amministrazione come socio, l'interesse pubblico e la tutela dei terzi*, in *Il nuovo diritto amm.*, 1/2014;

- CIRENEI M. T., *Le imprese pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1983;
- CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto pubblico*, 1/2007;
- CLARICH M., *Società di mercato e quasi-amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, 2009;
- CLARICH M., *La riflessione scientifica attuale sulla regolazione dei mercati e la prospettiva delle "spinte gentili"* in *Diritto e processo amministrativo*, 2-3, 2015.
- CLARICH M., *Populismo, sovranismo e Stato regolatore: verso il tramonto di un modello?*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1, 2018.
- CLARICH M., *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2021.
- COCCONI M., *Un diritto per l'economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2019;
- COCCONI M., *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, 2020;
- COCCONI M., *L'economia circolare come volano della transizione ecologica*, in G. CORSO - A. RUGGERI - F.G. SCOCA - G. VERDE (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, Quaderni di Nuove Autonomie, 2022;
- CODISPOTI V., *Le norme per il miglioramento dell'efficienza dei servizi resi dagli enti pubblici*, in *Finanza locale*, 1990;
- COLLEVECCHIO M., *La gestione dei rifiuti*, in B. CARAVITA-L. CASSETTI-A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016;
- COLOMBARI, S., *La riforma del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani e la disciplina giuridica delle forme di cooperazione tra enti locali*, in *Ist. federalismo*, 1999;
- CONTESSA C., *Le regole applicabili alle concessioni di servizi fra peculiarità e lacune normative*, in *Urbanistica ed appalti*, 2010;
- CONTIERI A., *Prime riflessioni sulle modalità di gestione del servizio idrico integrato a seguito dell'esito dei referendum del 12 e 13 giugno 2011*, *Giust. Amm.va*, 2011;
- CONTIERI A. (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione*, Editoriale Scientifica, 2020;
- CONTIERI A., *Approfondimenti di diritto amministrativo*, editoriale scientifica, Napoli, 2021;
- CORASANITI G., *Eguaglianza sostanziale e servizi pubblici essenziali*, in *Giustizia. civile*, 1980;

CORSI, C., *La potestà normativa degli enti locali nel progetto di riforma costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016.

CORSO, G., *La valutazione del rischio ambientale*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 4^a ed., Torino, 2017;

D'ALBERTI M., *Diritto pubblico dei mercati e analisi economica*, in *Riv. dir. comm.*, 2007;

D'ALBERTI M., *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Il mulino, 2008;

D'ALBERTI M., *Poteri regolatori tra pubblico e privato*, in *Diritto amministrativo*, 2013;

D'ORSOGNA M., voce *Servizi idrici*, in *Enc. dir.*, I Tematici, III, *Funzioni Amministrative*, 2022;

DE BENEDETTO M., *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito. I rapporti con l'Aeegsi*, in *Amministrazione in cammino*, 31 maggio 2017;

DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto amministrativo*, 2017;

DE LEONARDIS F. (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Eum, Edizioni Università di Macerata, 2019.;

DE LEONARDIS F., *Interventi sostitutivi a tutela dell'ambiente*, in *Il diritto dell'economia*, 2020;

DE LEONARDIS F., *Codice dell'ambiente e regolazione dei rifiuti nella nuova stagione dell'economia circolare*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, 1/2022;

DELL'ANNO P., *Osservazioni sulla costituzionalità del d.lgs. 152/2006, di riordino della materia ambientale*, in *D. e Giur. agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2006

DELL'ANNO, PICOZZA E., (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, 2012.

DELLO SBARBA F., *I servizi pubblici locali. Modelli di organizzazione e di gestione*, Torino, 2009.

DELSIGNORE M., voce *Ambiente*, in *Enc. dir.*, I Tematici, III, *Funzioni Amministrative*, 2022;

DE LUCIA L., *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002;

DEL GATTO S., *I servizi pubblici*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari, 2021;

DE NICTOLIS R., *La riforma dei servizi pubblici locali*, in *Urbanistica e appalti*, 10/2008.

DE VALLES A., *I servizi pubblici*, in *Primo Trattato Completo Diritto Amministrativo*, a cura di V. E. Orlando, Milano, vol. VI, pt. I, Soc. Ed. Libreria, 1930;

DI AMATO A., *Attività bancaria privata e pubblico servizio*, in *Giustizia. Civile*, 1981;

DI FIORE G., *La struttura statale in ambito locale*, Napoli, 1996;

DI FIORE G., *La sussidiarietà. Suggestioni di un principio*, Napoli, Guida, 1999;

DI FIORE G., *Diritto dell'urbanistica e dell'ambiente*, in G. PALMA, *Lezioni: corso di perfezionamento in amministrazione e finanza degli Enti locali*, 2007;

DI FIORE G., *Servizi pubblici locali a rilevanza ambientale. La governance dei rifiuti*, Napoli, Guida, 2012;

DI FIORE G., *Ecologia integrale tra valori etici e principi giuridici*, Napoli, Guida, 2019;

DI GASPARE G., *La gestione delle risorse idriche e il servizio idrico integrato nel decreto legislativo n. 152/2006, attuativo della legge di delega n. 308/15 dicembre 2004 (testo aggiornato della relazione del seminario ACEA Roma 21 dicembre 2005 sullo schema di d.lgs. 152/06)*, in *Amministrazione in cammino*, in www.luiss.it, 2006;

DI GASPARE G., *Servizi pubblici locali in trasformazione*, Padova, II ed., 2010;

DI LULLO M., *La nozione di rifiuto*, in *La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*, (a cura di) V. CERULLI IRELLI e G. CLEMENTE DI SAN LUCA;

DI LULLO M., *La nozione e la disciplina (pubblicistica) dei "rifiuti": beni da valorizzare?*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2020;

DI SANTO L., *Dalla ecologia ambientale alla ecologia umana. Prospettive di una teologia giuridica della natura*, 2015;

DI SANTO L., *Per una economia della persona. Lavoro Ambiente Tecnologia*, in *Sud Europa*, 2023

DUGATO M., *I servizi pubblici locali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, vol. II, II ed., Milano, Giuffrè, 2003;

FARÌ A., *Nozione di rifiuto e sottoprodotto*, in F. GIAMPIETRO (a cura di), *La nuova disciplina dei rifiuti. Commento al D. Lgs. 205/2010*, Milano, 2011;

FARÌ A., *Ambiente e innovazione. Una prospettiva giuridica*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, 3, 2020;

- FELIZIANI C., *La gestione dei rifiuti in Europa; un'analisi comparata, in federalismi.it*, 2017;
- FERRARA R., *Interessi collettivi e diffusi*, in *Dig. pub.*, VIII, Torino, 1993;
- FERRARA R., *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in D. DE CAROLIS-E. FERRARI-A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006;
- FERRARA R., *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione tra mito e realtà*, in *Riv. giur. urb.*, 1/2020;
- FERRARA R., *L'ambiente*, in *Atti del Convegno AIPDA Next generation EU. Proposte per il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 28 aprile 2021;
- FINOCCHIARO M., *In tema di modifiche alle tariffe di pubblici servizi (erogazione gas)*, in *Giustizia civile*, 1979;
- FIORITTO A., *I Servizi idrici*, in S. Cassese (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, tomo III, Milano, 2003;
- FIORITTO A., *I servizi idrici a dieci anni dalla riforma*, in *Giornale Dir. Amm.*, 6/2004;
- FISCIONE G., *Brevi riflessioni sulla riforma "in corso" dei servizi pubblici locali*, in *giustamm.it*, 2009;
- FLICK G.M., *Il pubblico servizio e l'impresa banca: variazioni sul tema e problemi nuovi o irrisolti*, in *Rivista delle Società*, 1988;
- FLICK G.M., *Attività bancaria e pubblico servizio: i termini attuali del dibattito*, in *Rivista delle Società*, 1982;
- FLICK G.M., *Dal pubblico servizio all'impresa banca: ritorno al futuro*, in *Rivista delle Società*, 1989;
- FONDERICO G., *Il comune regolatore. Le private e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, Pisa, 2012;
- FORTE F., *Intervento*, in *Ricerca sulle partecipazioni statali*, a cura di G. Cottino, *Studi sulla vicenda italiana*, vol. I, Torino, Einaudi, 1978;
- FRACCHIA F., *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999;
- FRANCHI SCARSELLI G., *Le banche sono imprese e non servizi pubblici: un'inversione di tendenza giurisprudenziale dopo l'attuazione della direttiva CEE n. 77/780*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 1987;
- FUÀ G. (a cura di), *Lo sviluppo economico in Italia, Storia dell'economia italiana negli ultimi cento anni*, Milano, Angeli, II ed., 1974;

- G. GALLI, *Introduzione*, in C. GRECO E U. MASTELLONI (a cura di), *La nuova legge sulle risorse idriche. Legge 5 gennaio 1994, n. 36*, Roma, 1994;
- GALLO C.E., *Disciplina e gestione dei servizi pubblici economici: il quadro comunitario e nazionale nella più recente giurisprudenza*, in *Diritto amministrativo*, 2005;
- GENTILE G., *Attività economica e servizi pubblici. Note minime*, in *Rassegna giuridica dell'Enel*, 1990;
- GIANNINI M. S., *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in *Studi Romano*, vol. II, Padova, Cedam, 1940;
- GIANNINI, M.S., *Le autonomie locali*, in *Corriere amm.*, 1947;
- GIANNINI M. S., *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e Credito*, 1949;
- GIANNINI M. S., *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Rivista delle Società*, 1958;
- GIANNINI, M.S., *Il riassetto dei poteri locali*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971;
- GIANNINI, M.S., «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973;
- GIANNINI, M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977
- GIANNINI M. S., *Il diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, III ed., 1989;
- GIROLA C., *I servizi di pubblica necessità*, in *Studi per Cammeo*, vol. I, Padova, Cedam, 1933;
- GUARINO G., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, II s., Milano, Giuffrè, 1970;
- HAGI KASSIM O., *La nozione di ambiente per lo sviluppo e gli strumenti per veicolarne l'applicazione: le valutazioni ambientali*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, 1, 2020;
- IAIONE C., *Le società in house degli enti locali*, Roma, 2006;
- IANNELLO C., *Il diritto all'acqua. L'appartenenza collettiva della risorsa idrica*, Napoli, 2012;
- IMMORDINO D., *Incentivi agli enti virtuosi, assoggettamento delle società in house al patto di stabilità ed apertura del mercato dei servizi pubblici alle regole concorrenziali*, in *forumcostituzionale.it*, 2013
- INTERLANDI M., *Rilevanza giuridica della qualità dei servizi pubblici e disciplina del servizio idrico integrato nell'attuale processo di liberalizzazione e regolazione "nel" mercato*, in *www.giustamm.it*, 2012.

- INTERLANDI M., *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell'era della "Ripresa" e della "Resilienza": verso nuovi assetti istituzionali?* In: P. A. PERSONA E AMMINISTRAZIONE. 1(2021);
- JANNARELLI A., *Intervento*, in AA.VV., *Acqua, agricoltura, ambiente*, Atti del convegno Idaic, Milano, 2002;
- LA SPINA A.-MAJONE G., *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000;
- LEVI F., *Imprese pubbliche e servizi pubblici essenziali tra l'art. 23 e l'art. 43 Cost.*, in *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, Torino, Giappichelli, 1978;
- LIGUORI F., *I servizi pubblici locali*, Torino, 2007;
- LUCARINI F., *I servizi pubblici locali e il modello della municipalizzazione nel dibattito italiano del primo '900*, in TERMINI V. (a cura di), *Dai Municipi all'Europa. La trasformazione dei servizi pubblici locali*, Bologna, 2004;
- LUCCA M., *I servizi pubblici locali a rilevanza industriale dopo la legge 448 del 2001: una riforma tra regime di monopolio ed esternalizzazione dell'azionariato privato*, in *Dir. Reg.*, 2002;
- LUZZATO G., *Storia economica d'Italia. L'età moderna*, Firenze, G.C. Sansoni, (rist) 1967;
- MADDALENA P., *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Dir. e soc.* 2, 2012;
- MANASSERO L., *Il Servizio Idrico Integrato – e gli altri Servizi pubblici locali – ed il referendum 2011: alle soglie di una (contro) rivoluzione?* in *Diritto dei Servizi Pubblici*, 2011;
- MANGANARO F., *Servizio idrico integrato e mitigazione del dissesto idrogeologico*, in *Giurisprudenza italiana*, 1, 2015;
- MARIANI G., *La qualità dei servizi pubblici*, in *Previdenza sociale*, 1988;
- MARINO I., *Sul fondamento giuridico del servizio pubblico*, in *Scritti in onore di Giuseppe Auletta*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1988;
- MARZONA N., *Sistema amministrativo e processi economici*, Padova, Cedam, 1986;
- MASSARUTTO A., *Economia del ciclo dell'acqua*, Milano, 1993;
- MASSARUTTO A., *La politica ambientale a livello di bacino idrico: tre esperienze a confronto*, in *Econ. Fonti energia ambiente*, 2/1993;
- MASSARUTTO A., *La regolazione economica dei servizi idrici*, in www.ief.unibocconi.it, 2009.
- MASSARUTTO A., *Privati dell'acqua? Tra bene comune e mercato*, Bologna, 2011.

- MATTEI U. - QUARTA A.: *L'acqua e il suo diritto*, Roma, 2014;
- MAZZAMUTO M., *Brevi note su normativa comunitaria e in house providing*, 2001;
- MAZZOLA M.R., *Le infrastrutture idriche: finanziamento, regolazione e mercato*, in M.P. Manacorda (a cura di), *I nodi delle reti. Infrastrutture, mercato e interesse pubblico*, Firenze, 2010.
- MAZZOLA M.R., *Il settore idrico*, in C. DE VINCENTI, *Finanziamento delle local utilities e investimenti di lungo termine*, Santarcangelo di Romagna, 2012
- MAZZOLA M.R., *Acqua per tutti*, il mulino, 2025;
- MERUSI F., voce *Servizio Pubblico*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XVII, Torino, Utet, 1970;
- MERUSI F., *I servizi pubblici negli anni '80*, in *Quaderni regionali*, 1985;
- MERUSI F., *IL coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Diritto amministrativo*, 1993;
- MERUSI F., *Acque e istituzioni. Una Premessa italiana*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2009.
- MERUSI F., *Lo schema della regolazione dei servizi di interesse economico generale*, in *Dir. amm.*, 2/2010;
- MERUSI F., *La regolazione dei servizi di interesse economico generale nei mercati (parzialmente) liberalizzati: una introduzione*, in E. BRUTI LIBERATI e F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, 2010.
- MERUSI F., ANTONIAZZI S., (a cura di), *Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali*, Torino, 2017;
- MIELE G. *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Archivio giuridico «Filippo Serafini»*, 1933, poi in *Scritti Giuridici*, Milano, Giuffrè, 1987;
- MIELE G., *La distinzione tra ente pubblico e privato*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 1942, poi in *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1987;
- MIELE G., *In tema di costituzionalità di attività economiche dello Stato*, in *Il diritto dell'economia*, 1958;
- MIGNONE C., PERICU G., ROVERSI-MONACO F. (a cura di), *Le esternalizzazioni*, Atti del XVI Convegno degli amministrativisti italo-spagnoli del 25-27 maggio 2006 a Genova, Bologna, 2007;
- MITTONE L., *Il ruolo della qualità nella domanda di servizi pubblici - Un metodo di analisi empirica*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1991;

- MOLITERNI A., *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, n. 1/2021
- MONTEBUGNOLI A., *Sulla nozione di servizio pubblico*, in *Economia pubblica*, 1992;
- MOSCATI L., *In materia di acque. Tra diritto comune e codificazione albertina*, Roma, 1993.
- MOSCATI L., *Il diritto delle acque nell'economia moderna*, in *Economia ed energia*, 2002;
- MUNARI F., *L'economia circolare e le nuove regole dell'Unione europea sui rifiuti*, Relazione al Convegno Aspetti giuridici del ciclo e del riciclo dei rifiuti, Genova, 11 maggio 2018 in *Studi sull'integrazione europea*, 2019;
- MUSSELLI L., *I servizi idrici dopo il referendum: prime considerazioni*, in *federalismi.it*, 2011
- MUSSELLI L., *I modelli di governance per i servizi idrici*, in BILANCIA P. (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale*, Milano, Giuffrè, 2011
- MUSSELLI L., *Regolazione tariffaria dei servizi idrici e prime pronunce del giudice amministrativo*, in *Astrid-Rassegna*, 2014;
- MUZI L., *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di servizio idrico integrato*, in *www.rivistaaic.it*, 2012;
- NAPOLITANO G., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, 2005;
- NAPOLITANO G., *Servizi pubblici, diritto della concorrenza e funzioni dell'Autorità garante*, in *Federalismi.it*, 2010
- NICOLETTI G., *Acqua bene comune, bene prezioso*, in *Azienditalia*, 2013;
- NICOTRA F., *Un "diritto nuovo": il diritto all'acqua*, in *federalismi.it*, 14/2016;
- NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966;
- NIGRO M., *Profili pubblicistici del credito*, Milano, Giuffrè, 1969;
- PAPI E., *Servizio idrico integrato: 16 anni per "non" liberalizzare*, in *An. Giuridica dell'Economia*, 2010, 211 e ss.
- PAJNO S., *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in FERRARA R. SANDULLI M.A., *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, 2014;
- PALOMBINO F.M., *Il diritto all'acqua attraverso la lente del diritto internazionale*, in M. BETZU, (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, Napoli, 2019;

PAOLINI C., *L'impatto della riforma concernente i servizi pubblici locali sulle partecipate pubbliche degli enti locali*, in F. Guerrera (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica*, Torino, 2010.

PARISIO V., *La gestione del servizio idrico integrato tra diritto interno e diritto dell'Unione Europea*, in Id. (a cura di) *La fruizione dell'acqua e del suolo e la protezione dell'ambiente tra diritto interno e principi sovranazionali*, Milano, 2010;

PERNIGOTTI U., *Acque pubbliche*, in *Enc. Giur.*, I, Milano, 1958;

PERICU G., *Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, pt. I e II, 1967-71;

PIGA F., *Funzione pubblica. Servizio pubblico. Impresa bancaria*, in *Foro amministrativo*, 1982;

PIOGGIA, A., *La gestione diretta del servizio idrico integrato attraverso società in house o azienda speciale: prospettive del dopo-referendum*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1- 2/2012;

PIOGGIA, A., *Acqua e ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 4^a ed., Torino, 2017;

PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005

PIPERATA G., *Gli incerti confini del servizio pubblico locale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2007;

PIPERATA G., *La disciplina dei servizi pubblici locali negli ultimi interventi legislativi di stabilità economica*, in *Giorn. di diritto amministrativo*, 1/2012;

PIPERATA G., *L'attività di garanzia nel settore dei contratti pubblici tra regolazione, vigilanza e politiche di prevenzione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici*, Milano, 2017;

PIZZUTI G., *La banca da pubblico servizio ad impresa: evoluzione della giurisprudenza*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, 1989;

POLICE A., GIULIETTI W., *Servizi pubblici, servizi sociali e mercato: un difficile equilibrio*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2004;

POLICE, A., *Spigolature sulla nozione di «servizio pubblico locale»*, in *Dir. amm.*, 2007;

POTOTSCHNIG U., *Concessioni ed appalti nell'esercizio di pubblici servizi*, in *Jus*, 1955;

POTOTSCHNIG U., *La posizione del direttore nelle aziende municipalizzate*, in *Giurisprudenza italiana*, 1962;

POTOTSCHNIG U., *I pubblici servizi*, Padova, Cedam, 1964;

POTOTSCHNIG U., *Legittima l'attività extraterritoriale delle aziende municipalizzate*, in *Il Contatore*, 1971;

POTOTSCHNIG U., *Servizi pubblici essenziali: profili generali*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 1992;

POTOTSCHNIG U. - FERRARI E. (a cura di), *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche (leggi 5 gennaio 1994, nn. 36 e 37)*, Padova 2000

PREDIERI A., voce *Collettivizzazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VII, Milano, Giuffrè, 1961;

PREDIERI A., *Pianificazione e costituzione*, Milano, Giuffrè, 1963;

PREDIERI, A., voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981;

PREDIERI, A., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997.

PRESUTTI E., *Istituzioni di diritto amministrativo*, vol. I, Messina, Principato, III ed., 1931;

PURCARO A., *Servizi pubblici locali: gli affidamenti in house providing dopo la conversione del decreto-legge 112/2008, Brevi note all'art. 23 bis*, in *Lexitalia.it*, 2008;

RACCA G.M., *I servizi pubblici nell'ordinamento comunitario*, comunicazione al convegno, *La concessione di pubblico servizio* (S. Margherita ligure, 26-27 marzo 1993), poi in *Diritto amministrativo*, 1994;

RAMPULLA F.C., *Il governo e la gestione del ciclo integrato delle acque*, in *Riv. giur. amb.*, 2009.

RANDAZZO B. - VIOLINI L. (a cura di), *Il diritto all'acqua. Atti del seminario di studio svoltosi a Milano il 26 novembre 2015*, Milano, 2017.

RANGONE N., *I servizi Pubblici*, il Mulino, 1999;

RAPICAVOLI C., *La gestione dei rifiuti urbani nel codice ambientale*, in *AmbienteDiritto.it*, 2 ottobre 2007.

RAPICAVOLI C., *Servizi pubblici locali – Sentenza della Corte costituzionale n. 325/2010*, in *ambientediritto.it*, 2010;

RENNA M. - VACCARI S., *I servizi pubblici locali di interesse economico generale. Brevi riflessioni in tema di nozione, assunzione e forme di gestione a margine di un recente schema di testo unico*, in G. SALA-G. SCIULLO (a cura di), *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, 2017.

RENNA M., *Il cambiamento necessario: una contraddizione o una sfida?*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2021;

- RIZZO I., *I servizi pubblici dopo il D.L. 138/2011*, in Urb. e app., 2011;
- RODOTÀ S., *Beni comuni e categorie giuridiche. Una rivisitazione necessaria*, in *Quest. giust.* 2011.
- ROMANO S., *Principi di diritto amministrativo*, Milano, Società Editrice Libreria, 1906, nonché III ed., 1913;
- ROMANO A., *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Dir. amm.*, 1994;
- ROSSI G., *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, n. 2/2015;
- ROSSI G., *Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 3, 2018
- ROSSI G., *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, n. 1/2020.
- ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021.
- ROVERSI MONACO F., *L'attività economica pubblica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, vol. I, Padova, Cedam, 1977;
- RUGGIERO F., *Efficienza dei servizi resi dalla pubblica amministrazione: obiettivo non più rinviabile*, in *Previdenza sociale*, 1988;
- RUSSO G., *Il caso del servizio idrico integrato nel quadro dei servizi pubblici locali, tra continuità e discontinuità*, in *Giust.Amm.it*, 4, 2021;
- SALAFIA V., *Le società a partecipazione pubblica: l'allargamento della compagine sociale*, in *Le società*, 2010;
- SALERNO G. C., *Servizi d'interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2010;
- S. SANDRI, *L'acqua: una risorsa strategica?*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2003;
- SANDULLI M.A., *Il servizio idrico integrato*, in *federalismi.it*, 4/2011;
- SANDULLI M.A. - VANDELLI L. (a cura di), *I servizi pubblici economici tra mercato e regolazione*, 2016;
- SANDULLI M.A., *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019;
- SANVITI G., *Gli accordi tra lo Stato e le imprese nel quadro della contrattazione programmata*, Milano, Giuffrè, 1974;
- SARACENO P., *Iniziativa privata e azione pubblica nei piani di sviluppo economico*, Milano, Giuffrè, 1959;

- SCALIA F., *Le modalità di affidamento della gestione del servizio idrico integrato: l'evoluzione normativa e le novità delle recenti riforme*, in *federalismi.it*, 8/2016;
- SCIORTINO A., *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo" ?*, in *federalismi.it*, 18/2021.
- SCOCA F.G., *Interessi protetti (dir. amm)*, in *Enc. giur.*, 1989.
- SCOCA F.G., *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000;
- SCOTTI E., *Società miste, legittimazione extraterritoriale e capacità imprenditoriale*, in *Riv. It. Dir. pubbl. com.*, 2002;
- SCOTTI E., *Servizi pubblici locali*, in BIFULCO R., CELOTTO A. e OLIVETTI M. (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2012.
- SILEONI S., *L'acqua: una risorsa fondamentale, quale diritto?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.
- SIRAGUSA, M., SALERNO, F.M., *I servizi idrici nell'ordinamento europeo: solo tutela ambientale o anche tutela della concorrenza?*, in L. CARBONE, G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (A CURA), *Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici. Annuario di diritto dell'energia*, Bologna, 2017;
- SPADONI B., CAVALLO L., *Situazione e prospettive della regolazione nel settore Idrici*, in *ASTRID – Rassegna*, 18/2005;
- SPUNTARELLI S., *L'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica al vaglio della Corte e il caso del servizio idrico integrato*, in *Giur. It.*, 8-9/2011;
- SPAGNUOLO VIGORITA V., *Attività economica privata e potere amministrativo*, Napoli, Morano, 1962;
- SPAGNUOLO VIGORITA V., *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1959;
- STICCHI DAMIANI E., *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di servizio idrico integrato*, in *Analisi giuridica dell'economia*, I, 2010;
- TORCHIA L., *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e fornitura nei settori ordinari*, in *Dir. Amm.*, n. 2-3/2015;
- TUMBIOLO R., *Servizio idrico integrato: separazione della gestione delle reti dall'attività di erogazione e affidamento di quest'ultima unicamente mediante gara*, *Riv. giur. amb.*, 2010;
- TRIMARCHI BANFI F., *Organizzazione economica ad iniziativa privata e organizzazione economica ad iniziativa riservata negli articoli 41 e 43 della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 1992;

- TRIMARCHI BANFI F., *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2010;
- URBANI P., *Il governo del territorio nel titolo V della Costituzione*, in Riv. giur. urb., 2003;
- URBANI P., *Il recepimento della Direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, 17 ottobre 2003, in www.astrid-online.it, 2003;
- VANNI M., *Le tariffe dei servizi idrici dopo il referendum: note a margine delle decisioni del Tar Lombardia*, in www.forumcostituzionale.it;
- VACIRCA G., *Pubblici servizi e progressività delle tariffe*, in *Foro amministrativo*, 1986;
- VIGNOCCHI G., *Aspetti pubblicistici del servizio del credito*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1961;
- VIGNOCCHI G., *Servizi pubblici resi da soggetti privati (con particolare riferimento al servizio del credito)*, in *Archivio giuridico «Filippo Serafini»*, 1965;
- VIVANI C., *La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: si definisce il quadro della riforma del governo Monti*, in *Urb. e app.*, 5/2012.
- VOLPE C., *Appalti e servizi pubblici, l'attuale quadro normativo*, in Gistamm.it, 2001;
- VOLPE C., *Servizi pubblici locali e liberalizzazioni. Dall'art. 23-bis al decreto legge "crescita": la produzione normativa non ha mai fine*, in www.giustamm.it, 2012;
- VOLPE, C., *Servizi pubblici locali e legge di stabilità 2012. Il dinamismo normativo continua*, in www.giustamm.it, 2012;
- ZAMMARTINO, A., *Problemi e prospettive in materia di gestione dei servizi pubblici locali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012*, in www.giustamm.it, 2013.
- ZANETTI, L., *Il sistema delle competenze in materia di risorse idriche, tra riforma amministrativa e riforma costituzionale*, in LUGARESÌ, N., MASTRAGOSTINO F. (a cura di) *La disciplina delle risorse idriche*, Rimini, 2003.
- ZANETTINI, L., SCLAFANI, F., *L'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in www.astridonline.it.
- ZUCCHETTI, A., *Prospettive della gestione delle risorse idriche. "Privatizzazione" delle acque?*, in *L'amministrazione Italiana*, 7-8/2010;
- ZUELLI, F., *Servizi pubblici ed attività imprenditoriale*, Milano, Giuffrè, 1973;

