

ANDREA GIOCONDI<sup>\*</sup>

## Il S.I.I. italiano a trent'anni dalla legge Galli: ancora sulla dicotomia tra gestione pubblica o privata e alcune utili spigolature dall'esperienza francese<sup>\*\*</sup>

ABSTRACT (EN): In the context of the Integrated Water Service, a polarization has recently worsened between those who support the complete re-municipalisation of the service and those who, instead, favor a hybrid model, in which the involvement of private entities in governance also remains. The positions, often influenced by subjective perspectives, make it difficult to reach a shared solution. The study intends to critically examine the dichotomy, also drawing inspiration from the recent French experiences of *remunicipalisation* and participatory democracy.

ABSTRACT (IT): Nell'ambito del Servizio Idrico Integrato (S.I.I.) si è recentemente acuita una polarizzazione tra chi sostiene la rimunicipalizzazione integrale del servizio e chi, invece, propende per un modello ibrido, in cui permanga il coinvolgimento anche di soggetti privati nella *governance*. Le posizioni, spesso influenzate da prospettive soggettive, rendono difficile raggiungere una soluzione condivisa. Lo studio intende esaminare criticamente la dicotomia, ispirandosi anche alla recente esperienza francese di *remunicipalisation* e di democrazia partecipativa.

SOMMARIO: 1. Premesse di inquadramento. – 2. L'evoluzione del Servizio Idrico Integrato italiano dalla "legge Galli" ad oggi. – 3. Le spinosità del sistema attuale: gestione pubblica o privata, è veramente questa (ancora oggi) la questione? – 4. L'esperienza francese: corsa alla *remunicipalisation*. – 5. Cosa insegna l'esperienza francese; proposte minime per una cauta democrazia partecipativa e per un più incisivo "controllo multilivello".

### 1. Premesse di inquadramento

Negli ultimi tre decenni, il Servizio Idrico Integrato ("S.I.I.") è stato al centro di innovative e a tratti inconciliabili posizioni dottrinali<sup>1</sup> in quanto trattasi di un settore che, più di altri,

---

<sup>\*</sup> Avvocato.

<sup>\*\*</sup> Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Senza alcuna pretesa di esaustività e con ordine meramente cronologico, sul Servizio Idrico Integrato in generale, *cfr. ex multis*: M. AMBROSIO, *Il rapporto con la comunità di riferimento come tratto distintivo unificante della diversificata tassonomia dei beni comuni*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente*, 2, 2023, p. 1; ID., *Uno sguardo d'insieme sul diritto all'acqua potabile*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente*, 6, 2022, p. 1; 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; V. PARISIO, *Codice dell'Ambiente e servizio idrico integrato: in attesa di riforme*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2022, p. 156; 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 della eccezioni*, in *Federalismi.it*, 29, 2022, p. 59; G. MOCAVINI, *Gli aspetti concessori del servizio idrico*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4, 2020, p. 1089; V. VAIRA, *La gestione del Servizio Idrico Integrato e i nuovi modelli di "democrazia organizzativa"*, in *Federalismi.it*, 26, 2020, p. 226; M. BETZU (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato. Atti del*

permette un intreccio tra questioni scientifico-economiche con altre di carattere ideologico-politico.

La diversità di vedute dipende soprattutto dalla frammentata evoluzione legislativa declinata in periodi alle volte di forte impulso, altre volte di immobilismo da parte del legislatore.

La ciclica contraddizione è derivata da errori e sviste commesse nell'emanazione della normativa e da altrettanto inopportuni rimedi troppo frettolosamente adottati nel tentativo di far fronte a contingenti esigenze del settore.

Ad alimentare l'affermazione di impostazioni anche assai diverse ha contribuito, soprattutto nell'ultimo periodo, l'emersione di nuove situazioni giuridiche soggettive quali il "diritto all'acqua" e il "diritto all'accesso all'acqua" con i loro derivati<sup>2</sup>.

---

Convegno di Studi. Cagliari 18 gennaio 2019, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019; C. P. GUARINI, *Una nuova stagione per l'in house providing? L'art. 192, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, tra dubbi di legittimità costituzionale e sospetti di incompatibilità eurounitaria*, in *Federalismi.it*, 8, 2019, p. 2; S. ARU, *La gestione del servizio idrico tra Europa, Stato, Regioni e volontà popolare*, in *Federalismi.it*, 6, 2019, p. 2; F. SCALIA, *Le modalità di affidamento della gestione del servizio idrico integrato: l'evoluzione normativa e le novità delle recenti riforme*, in *Federalismi.it*, 8, 2016, p. 2; A. MASSARUTTO, *L'acqua. Un dono della natura da gestire con intelligenza*, Il Mulino, Bologna, 2015; M. ANDREIS, *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2015; L. NIVARRA, *Il servizio idrico integrato: evoluzioni e prospettive*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, XIII, 2015, p. 171; P. CHIRULLI, *I servizi pubblici locali e il servizio idrico integrato tra legislatore, Corte costituzionale e (presunta) "volontà" referendaria*, in *Federalismi.it*, 7, 2015, p. 1; A. LUCARELLI, *L'organizzazione amministrativa delle nuove autorità d'ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle regioni e vincoli referendari*, in *Federalismi.it*, 8, 2014, p. 1; A. TRAVI, *La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 1, 2014, p. 130; F. CAPORALE, *Tendenze, controtendenze e ipostatizzazioni nel governo e nella gestione dei servizi idrici*, in *Munus*, 1, 2013, p. 1; A. SANTUARI, *Profili giuridici e assetti istituzionali della gestione del servizio idrico integrato*, in *Giustamm.it*, 6, 2013, p. 1; G. CAIA, *Finalità e problemi dell'affidamento del servizio idrico integrato ad aziende speciali*, in *Foro amm. TAR*, 2, 2012, p. 663; M. ROSSI, *Soppressione delle Autorità d'Ambito territoriale ex Legge n. 42/2010. Variazioni, rischi e problematiche della nuova disciplina*, in *www.dirittoambiente.net*, 2010; V. PARISIO, *Demanio idrico e gestione del servizio idrico in una prospettiva comparata: una riflessione a più voci*, Giuffrè, Milano, 2011; A. MASSARUTTO, *Privati dell'acqua? Tra bene comune e mercato*, Il Mulino, Bologna, 2011; S. CIMINI, *Il servizio idrico integrato alla luce del Codice dell'ambiente e delle ultime novità normative*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, 2, 2008, p. 631; M. FRANZINI, *L'acqua: non solo questioni di efficienza*, in A. RICCABONI (a cura di), *Acqua. Fra incidenza sociale ed efficienza gestionale*, Il Ponte, Firenze, 2003, pp. 59 e ss.

<sup>2</sup> Sul tema dei "nuovi" citati diritti e più in generale dell'"acqua bene comune", oltre a parte dei lavori già sopra citati, ai quali si rinvia, sempre senza pretesa di esaustività e sempre in ordine meramente cronologico, *cf. ex multis*: V.R. MICCÙ, M. FRANCAVIGLIA, *Le forme giuridiche dell'acqua. Le dimensioni costituzionali di uno strumento di coesione sociale e territoriale*, Giappichelli, Torino, 2019; C. TORESINI, *Il diritto all'acqua nelle regioni: water, water, every where, nor any drop to drink*, in *AmbienteDiritto.it*, 1, 2019, p. 17; R. LOUVIN, *Aqua Aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Giappichelli, Torino, 2018; S. STAIANO (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non producibile, fattore di sviluppo*, Jovene, Napoli, 2017; F. NICOTRA, *Un "diritto nuovo": il diritto all'acqua*, in *Federalismi.it*, 14, 2016, p. 1; S. RODOTÀ, *Cinque anni fa il referendum. La democrazia, i cittadini e le nuove norme sui servizi idrici*, in *La Repubblica*, 21 marzo 2016; F. SORRENTINO, *L'acqua come bene comune e come servizio pubblico*, in *Diritto e Società*, 3, 2016, p. 545; S. SILEONI, *L'acqua: una risorsa fondamentale: quale diritto?*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, p. 1; R. LOUVIN (a cura di), *Oltre il referendum. Percorsi di consolidamento per l'acqua come bene comune*, Le Château Edizioni, Aosta, 2016; U. MATTEI, A. QUARTA, *L'acqua e il suo diritto*, Roma, Einaudi, 2014; S. STAIANO, *Note sul diritto fondamentale all'acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologie della privatizzazione*, in *Federalismi.it*, 5, 2011, p. 1; N. LUGARESÌ, *Diritto all'acqua e privatizzazione del servizio idrico*, in G. SANTUCCI, A. SIMONATI e F. CORTESE (a cura di), *L'acqua e il diritto. Atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento il 2 febbraio 2011*, 2011, pp. 43 e ss.; M. FIORENTINI, *L'acqua da bene economico a "res communis omnium" a bene collettivo*, in *Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa*, 1, 2010, p. 63; A. BARTOLINI, *Le acque tra beni pubblici e pubblici servizi*, in *I beni*

Simili visioni hanno portato, da un lato, a radicare tendenze di “ripubblicizzazione” integrale dei servizi pubblici locali e, dall’altro, ad altrettanto ferme controtendenze che mirano a mantenere lo *status quo* in cui si nota una forte presenza di soggetti privati.

Tali nuove idee di “ripubblicizzazione” sono state da taluni molto apprezzate, da altri invece elaborate in maniera più *soft* o addirittura avversate; l’adesione all’una o all’altra posizione è a tratti dipesa da valutazioni talora troppo personali nonché da visioni più specialistiche che sistemiche<sup>3</sup> dei problemi.

In un contesto di tale complessità, caratterizzato dall’intersezione di tematiche di natura interdisciplinare, risulta effettivamente difficile offrire una soluzione univoca e definitiva alle sfide che impegnano il settore.

È tuttavia indispensabile, in primo luogo, acquisire una piena comprensione delle criticità passate e presenti del settore stesso che hanno motivato gli interventi legislativi culminati nell’attuale quadro normativo. Parallelamente, è necessario valutare se le problematiche ad oggi risolte possano riemergere qualora si favorisca, in tempi diversi, una o l’altra delle prospettive richiamate.

Solo attraverso una simile analisi è possibile individuare in maniera oggettiva elementi utili a mitigare la tensione tra le estreme esigenze di ripubblicizzazione e quelle di liberalizzazione, consentendo così di focalizzare l’attenzione su questioni centrali quali la gestione e la tutela della risorsa idrica, la sua distribuzione ottimale per quantità e qualità, e l’uso proficuo dei fondi statali ed europei.

## **2. L’evoluzione del Servizio Idrico Integrato italiano dalla “legge Galli” ad oggi**

Negli ultimi trent’anni, la normativa relativa al Servizio Idrico Integrato è stata profondamente influenzata dall’audace cambio di rotta impresso dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36, comunemente nota come “legge Galli”. La riforma, come noto, si è sviluppata in risposta alle contingenti criticità del settore idrico degli anni Ottanta e Novanta, principalmente derivate dalle difficoltà finanziarie dello Stato.

Sino all’intervento normativo del 1994, il finanziamento delle infrastrutture idriche era prevalentemente coperto dalla spesa pubblica, senza una correlazione tra i costi effettivi e le tariffe idriche applicate dai gestori locali, all’epoca esclusivamente soggetti pubblici; le tariffe, siffatte, coprivano al massimo le spese operative del servizio, non invece i costi di capitale ed i fondi per gli investimenti.

L’assenza di una programmazione economica da parte dei singoli Comuni, che in tale periodo gestivano direttamente il S.I.I. zonale, unita all’improvvisa insufficienza delle risorse

---

*pubblici: tutela, valorizzazione e gestione (Atti del Convegno di Frascati, 16-18 novembre 2006, organizzato dalla facoltà di Giurisprudenza dell’Università Roma II – Tor Vergata) Milano, 2008, p. 225.*

<sup>3</sup> G. FUÀ, *Crescita, benessere e compiti dell’economia politica*, in *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 5, 1994, pp. 761-768. Cfr. *amplius* R. GIULIANELLI, *L’economista utile. Vita di Giorgio Fuà*, Il Mulino, Bologna, 2019, *passim*.

statali ed alla limitata capacità delle amministrazioni locali (operanti tramite modalità di gestione c.d. “in economia”<sup>4</sup>), portava a una cronica situazione di sottoinvestimento<sup>5</sup>.

Insomma, il servizio idrico era assolutamente carente in quanto scarse erano le risorse finanziarie a disposizione (problematica acuita dalla non florida situazione finanziaria italiana dei primi anni Novanta che diminuì ulteriormente l’ammontare delle risorse “calate dall’alto”)<sup>6</sup> e altrettanto scarse erano le competenze professionali in forza agli Enti locali che non erano in grado né di sopperire alla penuria economica<sup>7</sup> né di rispettare la sempre più tecnica e stringente normativa di settore.

Tuttavia, la crisi ha rappresentato l’opportunità, colta tramite strumenti di politica pubblica, per cambiare il modo di affrontare le sfide del settore: quelle relative agli investimenti per ammodernare le reti; quelle riguardanti la scelta della forma di gestione più efficace ed efficiente (di modo da superare la presenza di una miriade di soggetti pubblici locali<sup>8</sup>, operanti in economia, ciascuno nel ristretto territorio di competenza e quindi con dispersione dei costi fissi di gestione); quelle relative all’attuazione delle direttive europee in tema di fognatura, depurazione, standard delle acque potabili e, più in generale, di ambiente<sup>9</sup>.

Per evitare di sottrarre del tutto ai Comuni e alle Provincie il controllo e la responsabilità del S.I.I.<sup>10</sup>, la normativa ha introdotto un sistema in cui la gestione, pur rimanendo di competenza degli amministratori locali, venisse da questi realizzata attraverso economie di scala attuabili tramite meccanismi di gestione intercomunale, le cosiddette A.A.T.O. (Autorità d’Ambito Territoriale Ottimale), oggi E.G.A.T.O. (Enti di Governo dell’Ambito Territoriale Ottimale<sup>11</sup>).

---

<sup>4</sup> Cioè di gestione diretta da parte dell’Ente locale del “proprio” servizio pubblico locale a rilevanza economica. Tale forma è oggi illegittima.

<sup>5</sup> L’insufficienza delle risorse stanziare in un settore come quello idrico, che è notoriamente *capital intensive* (cioè richiedente investimenti con cicli di vita molto lunghi e necessitanti di capitali immobilizzati a lungo termine), implicava perdite dalle tubature a causa della loro vetustà, mancato rispetto di standard quantitativi e qualitativi dell’acqua in ragione dell’inadeguatezza delle reti idriche e scarsità delle attività di fognatura e depurazione, il tutto a danno sia dell’ambiente sia degli utenti.

<sup>6</sup> A causa di un debito pubblico in continua e incontrollata crescita, l’Italia fu costretta ad adottare misure che culminarono con l’uscita dal Sistema Monetario Europeo (SME). In particolare, il fenomeno speculativo dell’estate 1992 coinvolse la lira italiana, tanto che il 13 settembre il Governo italiano decise di svalutare il cambio di riferimento della valuta nazionale del 7% (più precisamente, la lira fu svalutata del 3,5%, mentre le altre valute furono rivalutate dello stesso ammontare) e, il 17 settembre, giorno successivo al noto “mercoledì nero”, l’Italia uscì ufficialmente dallo SME.

<sup>7</sup> Si trattava di gestioni c.d. “in economia”, svolte direttamente dai singoli Comuni o, nella migliore delle ipotesi, da Aziende Municipalizzate. Tali Aziende spesso gestivano il servizio limitatamente entro i confini di un singolo Comune e solo in rari casi ricomprendevano più Enti locali.

<sup>8</sup> Pur mancando dati certi, si stimano in circa 15.000 le gestioni in economia da parte dei singoli Comuni, situazione che comportava una serie di problematiche significative, tra cui una perdita in termini di costi fissi da sostenere e una disparità di trattamenti economici e qualitativi da gestione a gestione.

<sup>9</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla Direttiva CEE 91/676 (c.d. “Direttiva Nitrati”) che obbligava gli Stati membri a individuare le zone vulnerabili ai nitrati e a porre in essere programmi di azioni nelle aree suddette, alla Direttiva CEE 91/271 sulle acque di scarico urbano o acque reflue ed alla Direttiva CEE 96/61 sulla prevenzione e riduzione integrata dell’inquinamento.

<sup>10</sup> Pena l’insorgere di una insanabile crisi politico-amministrativa tra Stato centrale ed Enti locali.

<sup>11</sup> In una logica di governo multilivello, il compito di delimitare il territorio di competenza degli A.T.O. - Ambiti

Questo approccio ha consentito di evitare di “espropriare” gli Enti locali della titolarità del servizio, a condizione, però, che questi lo consegnassero ad un unico gestore industriale su base contrattuale in una logica di autofinanziamento basato sulla tariffa e sul sistema del *full cost recovery*<sup>12</sup>, in modo che gli investimenti ed i costi fossero proporzionati alla tariffa, così da evitare disavanzi di gestione.

La conseguente riduzione del numero di gestori<sup>13</sup> ha così seguito una logica di diminuzione dei costi, permettendo di recuperare risorse per interventi strutturali, di ridurre le disparità dei costi dell’acqua tra aree urbanizzate ed aree rurali e di migliorare le competenze professionali e il *know-how*.

In verità, va rilevato che, nei primi quindici anni circa, la riforma, sebbene innovativa ed apprezzata, non ha prodotto risultati particolarmente significativi a causa di alcuni aspetti sottovalutati dal legislatore.

Il primo elemento critico, si nota, è stata la mancata previsione di un meccanismo che obbligasse i Comuni ad aderire alle nuove forme di governo del servizio locale. Salvo alcune eccezioni<sup>14</sup>, gli Enti locali hanno tentato di evitare o ritardare l’adesione alle A.A.T.O., temendo che la condivisione del potere all’interno di queste Autorità potesse comportare la perdita di controllo sulle forme di gestione interna e sugli appalti, con conseguente loro detrimento in termini di “rendita politica”.

Questa mancata adesione ha determinato una riduzione dell’efficacia delle aziende designate come gestori unici degli Ambiti Territoriali, le quali, menomate della unicità gestionale del territorio, hanno faticato a realizzare appieno le fondamentali economie di scala. Ciò ha comportato che gli investitori e i finanziatori vedessero nelle aziende solo uno dei soggetti con cui trattare e, quindi, tali da essere ritenute credibili in una misura inferiore a quella che avrebbe potuto avere qualora tutte le amministrazioni territoriali avessero rinunciato sin da subito alle “egoistiche” gestioni in economia.

Un ulteriore limite della riforma, si ritiene, è stata l’iniziale assenza di una chiara regolazione e la prevalenza di un modello contrattuale (tra enti locali proprietari delle infrastrutture e soggetto delegato alla gestione) basato su una sorveglianza eccessivamente “burocratica” da parte del Ministero dell’Ambiente o dei CoViRi<sup>15</sup>, all’epoca inefficienti e troppo distanti dai luoghi

---

Territoriali Ottimali e di individuare le forme di organizzazione delle A.A.T.O. venne affidata alle Regioni; il meccanismo ancora oggi opera in tale maniera, sebbene nelle more rimaneggiato, essendo stata prevista l’abolizione delle A.A.T.O. e la loro sostituzione con gli E.G.A.T.O. (sebbene può dirsi che, di fatto, non molto è cambiato sul piano del governo multilivello e dei poteri di controllo). La riforma è stata attuata con il d.l. 25 gennaio 2010, n. 10, conv. in l. 26 marzo 2010, n. 42, in G.U. del 27 marzo 2010, n. 72.

<sup>12</sup> In altri termini, gli incassi derivanti dalla riscossione delle tariffe avrebbero dovuto coprire le uscite economiche (o quasi, se si escludono i finanziamenti pubblici).

<sup>13</sup> Dai predetti 15.000 si passò a circa una novantina di gestioni.

<sup>14</sup> Qualche eccezione può essere rinvenuta, per esempio, in Emilia Romagna, nel Lazio e in Toscana; il motivo è da rinvenirsi nella esistenza, in tali Regioni, di un impianto forte di Aziende Municipalizzate capaci di trasformarsi rapidamente o comunque di Aziende *multi-utility* che già erano avviate verso percorsi di inglobamento di territori da servire e di coinvolgimento di capitali privati (si pensi al Gruppo Acea S.p.A. e al Gruppo Hera S.p.A.).

<sup>15</sup> Il Comitato di vigilanza sulle risorse idriche (Coviri) è stato da sempre caratterizzato da scarsità di poteri e di risorse, tanto da essere ritenuto “.. poco utile ed inefficace ...”, come opportunamente rileva anche V. DI STEFANO, *op. cit.*, in particolare p. 2. Stante l’inutilità, attraverso l’art. 1, c. 5, d.l. 9 novembre 2006, n. 284 (recante “Disposizioni

del servizio locale, approccio che ha frammentato eccessivamente la catena di controllo multilivello.

Inoltre, l'assenza di un metodo tariffario chiaro sin dagli esordi<sup>16</sup> e la previsione della remunerazione fissa del capitale investito da parte del gestore (pubblico o privato), non solo non aggiornabile con gli anni e, quindi, alla lunga comunque antieconomico, ma anche foriero di malcontento in quanto ritenuto, a detta di alcuni, l'elemento dal quale sarebbe trapelata la tendenza del legislatore a privatizzare un bene pubblico come l'acqua<sup>17</sup>.

Infine, le antinomiche posizioni assunte, all'indomani delle riforme sui servizi pubblici locali<sup>18</sup>, dallo Stato centrale, parteggiante per forme di organizzazione e di affidamento basate su gara e su modelli concorrenziali (in linea, peraltro, con gli indirizzi europei), e dagli Enti locali, che miravano invece a mantenere il controllo sui servizi, per ragioni, si sottolinea, più di stampo politico che non di effettiva miglior scelta tecnico-economica, hanno complicato ulteriormente l'applicazione della normativa.

---

correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale") il legislatore è infatti giunto ad abrogare l'art. 159 del Codice dell'Ambiente che aveva istituito tale Comitato, per poi trasferire (in particolare con la l. 22 dicembre 2011, n. 214) le funzioni di regolazione e controllo in materia di S.I.I. alla ben più efficace e strutturata Autorità per l'Energia elettrica e il Gas (AEEGSI), oggi Arera.

<sup>16</sup> L'instabilità ha impedito ai gestori di beneficiare di programmazioni economiche solide, spendibili nelle richieste di accesso ai finanziamenti.

<sup>17</sup> L'art. 3 del D.M. 1 agosto 1996 emanato dal Ministero dei Lavori Pubblici, d'intesa con il Ministero dell'Ambiente, recante "Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato", adottato in ottemperanza della "legge Galli", prevedeva che "... *Sul capitale investito, come risultante dai libri contabili alla data di emanazione del metodo e dal piano economico finanziario, si applica un tasso di remunerazione fissato nella misura del 7% ...*". Il tasso (peraltro inspiegabilmente fissato nel 7%), previsto nel 1996, non era stato poi adeguato negli anni, così perdendo il contatto con il mercato e il rapporto con l'inflazione. Probabilmente, fermo restando l'esito del referendum del 2011 di cui *infra*, si ritiene che sarebbe stato maggiormente opportuno regolare il tasso all'aumento degli indici Istat di modo, da un lato, da renderlo automaticamente in linea con l'aumentare del costo del denaro e, dall'altro lato, da renderlo sostenibile e giustificabile agli occhi di chi, poi, ha sfruttato tale spinosità per avversare *tout court* le privatizzazioni del settore idrico. Adottando un tale impostazione, non si sarebbe potuto sostenere che la sproporzione della remunerazione del capitale e l'utilizzo di finanze pubbliche locali (a detrimento degli utenti che pagano, quindi, una tariffa aumentata della cifra di tale divario) avrebbe "arricchito" il socio privato, in quanto l'incremento annuo non sarebbe stato né più né meno che quello del legittimo aggiornamento dei prezzi al consumo.

<sup>18</sup> La regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, nel corso degli ultimi decenni (in particolar modo, a partire dalla l. 8 giugno 1990, n. 142 rubricata "ordinamento delle autonomie locali"), ha mostrato un andamento oscillante tra la conservazione delle gestioni dirette - seppur attraverso strumenti giuridici differenti da quelli tradizionali - e l'apertura alla concorrenza (intesa come concorrenza per il mercato e non nel mercato). Superata la fase iniziale, si è andata affermando la seconda opzione, soprattutto tramite alcuni interventi normativi più significativi come il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, il d.l. 25 settembre 2009, n. 135 (convertito con modificazioni dalla l. 23 novembre 2009, n. 166) e, più recentemente, il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, rubricato "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica". Quest'ultimo decreto ha seguito le orme della cosiddetta "riforma Madia" del 2015, che già aspirava a riportare razionalità e ordine in questo settore normativo. Per un approfondimento, *ex multis cfr.* R. VILLATA (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Giappichelli, Torino, 2023. Specificatamente in tema di S.I.I., oltre a parte degli A. già sopra citati, si v. anche (sebbene trattasi di lavori risalenti nel tempo e quindi non aggiornati rispetto alle ultime indicate riforme) C. CARROZZA, *La riforma dei servizi pubblici locali. Il caso dei servizi idrici*, in *Stato e Mercato*, 1, 2011, p. 161; ID., *La riforma italiana dei servizi idrici. Modi locali di governo fra continuità e rottura*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2008, p. 5.

Se nemmeno l'introduzione del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. "Testo Unico Ambiente"), perlomeno nella sua prima versione, è riuscito a sanare le spinosità riscontrate<sup>19</sup>, almeno l'ultimo citato problema è apparso inizialmente superato con l'emanazione del decreto legge 22 giugno 2008, n. 112, noto come "decreto Ronchi"<sup>20</sup>, il quale giungeva a conferire alla gestione *in house* (la più apprezzata dai Comuni in quanto in grado di consentire agli Enti locali di mantenere un potere più ampio) un carattere eccezionale rispetto agli affidamenti tramite procedure ad evidenza pubblica che avrebbero invece incoraggiato l'intervento di soggetti privati e avrebbero comunque risposto a quei principi di concorrenza di matrice euorunitaria nonché ad una maggiore competitività del settore caratterizzato da una scarsa concorrenzialità strutturale.

Come noto, detto intervento non è riuscito a superare le problematiche; il decreto, in maniera dispregiativa rinominato "decreto privatizzazione dell'acqua", è stato avversato e, infine, rovesciato dall'esito referendario del 2011 i cui *leitmotiv* sono stati quelli dell'"acqua pubblica" e dell'"acqua bene comune", *referendum* (mal spiegato ai cittadini, si ritiene) il cui obiettivo è stato, oltre a quello dell'eliminazione del tasso di remunerazione del capitale

---

<sup>19</sup> In tema di perduranti criticità del servizio, condivisibile è il pensiero di S. CIMINI, *op. cit.*, *passim*. L'A. rileva che le spinosità deriverebbero in particolar modo dall'inerzia degli Enti locali nell'attuare la riforma e nel consegnare i servizi al Gestore unico individuato; causa di tale immobilismo andrebbe ricercata, innanzitutto, nell'assenza di forti poteri di regolazione e di intervento (tramite i poteri sostitutivi) da parte sia del soppresso Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche (Co.Vi.R.I.), sia dell'ARERA (almeno nella sua conformazione all'epoca operante), sia degli altri Enti locali a ciò deputati (*in primis* le Regioni e, più limitatamente, gli E.G.A.T.O.). La confusione sarebbe derivata, sempre secondo l'A., in particolar modo dall'incertezza del quadro normativo di riferimento, ancora in evoluzione data la mancanza di regolamenti attuativi da parte del Ministero dell'Ambiente e la presenza di disposizioni correttive e integrative. A ciò va aggiunta anche la deprecabile confusione delle funzioni di regolazione spettanti all'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale con l'attività di gestione del servizio spettante invece al Gestore unico locale. Ciò deriverebbe, si ritiene, da un'eccessiva commistione tra gli organi degli Enti locali e quelli dell'A.A.T.O. in quanto nominati proprio dai Comuni e dalle Province, e tra i primi e quelli del Gestore unico locale sui quali, soprattutto nel caso in cui venisse prescelta una forma di gestione tramite società interamente pubblica (o comunque con prevalente presenza del pubblico), graverebbe un certo "vincolo di mandato". Insomma, si creerebbe un deprecabile "cortocircuito" amministrativo di interdipendenza tra controllore e controllato. L'*impasse* deriverebbe dal fatto che le funzioni, una volta assegnate ad un soggetto, debbono essere necessariamente sottratte al contempo all'ente che le deteneva e le esercitava in precedenza; in tal senso si v. E. M. PALLI, *La (prorogata) soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale nei servizi pubblici ambientali*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2012, p. 881. Critico verso il *".. caos che domina la materia e l'incuria del legislatore ..."* e la *".. imprecisa e poco accorta distinzione tra competenze politiche e tecniche ..."* è anche F. CAPORALE, *op. cit.*, in particolare si vedano le problematiche richiamate alle pp. 4-7 ed alle pp. 30, 31, 35, 36 e 38. Similmente *cf.* anche M. ROSSI, *op. cit.*, soprattutto pp. 4-5; l'A., trattando il tema della soppressione delle A.A.T.O., pur ritenendo eccessiva la loro soppressione *tout court*, solleva la problematica che in esse si annidasse effettivamente un *".. mescolamento delle figure di "controllori" e "controllati" ..."*. Di pari avviso anche V. PARISIO, *op. cit.*, 2022, in particolare p. 190 e E. G. ASSANTI, *op. cit.*, in particolare pp. 62-63 e 77-85.

<sup>20</sup> Decreto legge convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" (in G.U. 21 agosto 2008, n. 195, Supplemento Ordinario n. 196) e ulteriormente modificato dall'art. 15, c. 1, del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, conv. in l. 20 novembre 2009, n. 166, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee" (in G.U. 24 novembre 2009, n. 166).

investito<sup>21</sup> (proposito che appariva corretto), anche quello di rimunicipalizzare la gestione dell'acqua, con ritorno ad una situazione simile a quella *ante* 1994.

In verità, se ci si astrae dall'esaminare la questione tramite posizioni campanilistiche, si può ritenere che l'esito referendario ha avuto un impatto in definitiva limitato. Abrogata la norma sulla remunerazione del capitale investito e le disposizioni che relegavano la gestione *in house* a un ruolo del tutto residuale, il vuoto normativo creatosi ha trovato soluzione nel neutrale quadro normativo europeo che, *bypassando* di fatto il *referendum*, ha continuato ad equiparare la gestione pubblica *in house*<sup>22</sup> a quella affidata tramite gara, conducendo il dibattito (ancora oggi non del tutto sopito, come si vedrà *infra*) ad una certa "pax idrica".

<sup>21</sup> Scopo che pure può essere condiviso. Per un approfondimento sulla criticità della remunerazione del capitale, si rinvia alla nota 17 che precede. Per evitare problematiche di sorta, pure in effetti giustificabili, si ritiene che si sarebbe potuta agganciare la remunerazione del capitale al tasso di aggiornamento Istat e non invece ad una cifra stabilita senza alcuna *ratio*. Va pure osservato che, in ogni caso, nonostante l'abrogazione dell'art. 154, c. 1, d.lgs. 152/2006 che riservava al gestore del servizio la remunerazione pari al 7% del capitale investito, una certa misura di remunerazione del capitale (*rectius* di "copertura dei costi" legati al tasso di interesse di riferimento ed alla componente a copertura della rischiosità, quindi a parametri variabili sulla base dell'andamento di una pluralità di fattori economici, a differenza della remunerazione sul capitale investito di cui al D.M. del 1996), è stata comunque reintrodotta nel 2012 dall'allora AEEGSI (sebbene in misura attenuata, come visto), tramite la regolamentazione del c.d. "Metodo Tariffario Transitorio" ("M.T.T.") nel quale, tra i costi sopportati dal gestore e trasferibili in tariffa, sono stati ricompresi anche i c.d. oneri finanziari; la giurisprudenza ha convalidato il metodo, rigettando i ricorsi che alcune associazioni di consumatori avevano proposto in particolare avverso la deliberazione AEEGSI n. 585/2012 (cfr. *ex multis* Cons. Stato, 26 maggio 2017, n. 2481, in *Dejure* e TAR Milano, 26 marzo 2014, n. 779 e n. 780, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 5, 2014, p. 0576B con nota di F. CASTOLDI). Per un approfondimento ulteriore, si veda F. SPANICCIATI, *Il principio di copertura integrale dei costi nella tariffazione del servizio idrico integrato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2018, p. 213 e ss. La legittimità del metodo di "copertura dei costi" mediante la tariffa (in luogo della remunerazione) viene richiamata e indirettamente confermata anche in successive pronunce dei giudici amministrativi, quali, tra le altre: Cons. Stato, 14 maggio 2021, n. 3809, in *Foro Italiano*, 12, III, 2021, p. 638; Cons. Stato, 29 dicembre 2020, n. 8502, in *Dejure.it*. Si veda anche: Cons. Stato, sez. II, parere 25 gennaio 2013, n. 267 (reperibile *online* a questo [link](#)).

<sup>22</sup> In aderenza al principio cardine dell'autonomia privata degli enti pubblici, l'affidamento *in house* quale forma di gestione del S.I.I. rappresenta una scelta discrezionale degli Enti locali situati nell'areale di un Ambito Territoriale Ottimale (sul punto, *ex multis*, cfr. Cons. Stato, sez. V, 10 settembre 2014, n. 4599, in *Dejure.it*), scelta che viene assunta attraverso l'Ente di Governo d'Ambito, ai sensi dell'art. 149-bis del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante il "Testo Unico Ambiente". Tuttavia, esistono opportuni paletti normativi volti ad evitare che gli Enti locali "inventino" società *in house* anche laddove non abbiano i mezzi e le competenze necessarie. In primo luogo, la scelta deve essere adeguatamente motivata e supportata da una relazione tecnica e da un piano economico-finanziario che dimostrino le ragioni di fatto e di convenienza a sostegno del mancato ricorso al mercato; tra queste ragioni devono emergere i benefici per la collettività, il miglior conseguimento degli obiettivi di efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché l'ottimale impiego delle risorse pubbliche. Inoltre, è necessario rispettare le disposizioni del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante il "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica" (T.U.S.P.), il quale impone la costituzione di un soggetto interamente e obbligatoriamente partecipato da tutti gli Enti locali ricadenti nell'A.T.O. Infine, è imprescindibile che venga garantita l'effettiva operatività del "controllo analogo congiunto" (o pluripartecipato) da parte di tutti gli Enti locali soci, nonché che venga rispettato il requisito dell'"attività prevalente", il tutto per come sanciti dal Codice dell'Ambiente, dal T.U.S.P. e dal Codice dei Contratti Pubblici vigente *ratione temporis* (in particolare, oggi, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36). Con specifico riferimento al delicato requisito del "controllo analogo congiunto", è opportuno richiamare, *breviter*, la preziosa ricostruzione dell'esatta portata dell'istituto fornita da Cons. Stato, Sez. V, 30 aprile 2018, n. 2599, in *Dejure.it*. Sui temi predetti, con limitazione al solo campo del servizio idrico integrato e senza pretesa di esaustività, si v.: F. G. ASSANTI, *op. cit.*, in particolare pp. 68-78; F. SCALIA, *op. cit.*, in particolare pp. 12-25; G. CAIA, *op. cit.*, *passim*; A. SANTUARI, *op. cit.*, *passim*.

Al referendum si deve comunque il merito di aver costretto il legislatore italiano ad intervenire per recepire alcuni spunti offerti dal “volere popolare” e, così, a superare anche alcune mancanze del legislatore del 1994 e del 2006, in particolare in tema di regolamentazione e tariffazione.

È stata infatti costituita (*rectius* riorganizzata) la AEEGSI (già AEEG, oggi ARERA), alla quale si deve il merito dell'introduzione di logiche di programmazione e di *best practices* e della creazione di basi finanziarie prodromiche agli investimenti secondo i circoli virtuosi derivati da più precise programmazioni pluriannuali (secondo il Piano d'Ambito adottato per ciascun A.T.O.), da una tariffa fissata secondo indici certi (scelti sì dal gestore locale, a seconda dei propri fabbisogni, ma nei limiti degli indicatori e dei parametri indicati da ARERA), e da costi e investimenti parametrati alla programmazione e, quindi, giocoforza, alla stessa tariffa applicata<sup>23</sup>.

Così, l'introduzione di una regolazione tariffaria coerente e fondata su parametri e valori certi (secondo le logiche di copertura dei costi del servizio tramite la tariffa, fatti salvi i finanziamenti pubblici), sono stati gli elementi per risolvere il problema del reperimento delle risorse economiche; è in particolare con tali meccanismi che è stato permesso alle Aziende del settore (siano esse pubbliche, private o miste) di diventare finanziariamente credibili (“bancabili”) permettendo al “sistema idrico Italia”, sebbene con alcuni ritardi<sup>24</sup>, di operare a regime secondo il disegno originario della “riforma Galli”.

### 3. Le spinosità del sistema attuale: gestione pubblica o privata, è veramente questa (ancora oggi) la questione?

Trent'anni di dibattito politico e giuridico ha contribuito a sanare molte delle criticità del S.I.I. italiano, vincendo anche alcuni tentativi di “rovesciamento”<sup>25</sup> della *pax idrica* consolidatasi post referendum del 2011.

---

<sup>23</sup> Il fatto che il capitale sia credibile e che il metodo di tariffazione (e quindi di ritorno del capitale) venga puntualmente codificato, comporta che il capitale investito, non incontrando rischi, garantendo un ritorno economico certo, possa generare ulteriori successivi investimenti. Sul tema, per tutti *cfr.* B. PEDELL, *Regulatory risk and the cost of capital*, Springer, Berlino, 2006; condivide e richiama la posizione di B. Pedell anche A. MASSARUTTO, *opp. cit.*, *passim*. Similarmente si veda anche A. TONETTI, *Investimenti infrastrutturali e (in)certezza delle regole: il caso del servizio idrico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2013, p. 1102; secondo l'A., dal momento che “.. diventa cruciale poter contare, prima ancora che sulla qualità dell'assetto regolatorio sotteso all'investimento, sulla certezza e (ragionevole) stabilità dello stesso, con riguardo sia alla disciplina generale di settore sia alla disciplina convenzionale del singolo progetto ...”, l'instabilità normativa del settore idrico è la principale causa dei mancati investimenti.

<sup>24</sup> In particolare, si assiste al c.d. *water divide* tra Nord e Sud Italia, con diversi Servizi Idrici delle Regioni del Sud Italia (Calabria, Sicilia, alcuni A.T.O. della Campania) ancora non in regola, né dal punto di vista dell'organizzazione, né dal punto di vista economico, né tantomeno rispetto alla qualità e quantità dell'acqua somministrata. Per dati più puntuali *cfr.* la *Relazione Semestrale di Arera* resa ai sensi dell'articolo 172, c. 3-bis, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale” (ultima consultata: 18esima edizione) e il *Blue Book 2024 di Utilitalia* (ultimo consultato: edizione 2024).

<sup>25</sup> Si fa riferimento soprattutto ai progetti di legge avanzati nel 2018: Camera dei Deputati, XVIII legislatura, progetto di legge n. 52 “Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque” (il quale riprende la proposta n. 2212 della precedente XVII legislatura); Camera dei Deputati, XVIII legislatura, progetto di legge n. 773 “Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque” (il quale, anch'esso, riprende la

Da un lato, la questione dei sottoinvestimenti è stata affrontata con successo, come visto, tramite l'introduzione di metodi di gestione intercomunale e di codificazione chiara del metodo tariffario basato sul principio del *cost recovery*<sup>26</sup>.

Dall'altro, il conflitto tra Stato centrale ed Enti locali si è attenuato grazie al meccanismo di *governance* triangolare multilivello coinvolgente un'Autorità centrale (l'ARERA, *longa manus* dello Stato centrale<sup>27</sup>), un soggetto di governo del servizio a livello locale (l'E.G.A.T.O., espressione del volere dei Comuni e delle Province e sottoposto al controllo della Regione che individua con proprio atto amministrativo l'Ambito Territoriale Ottimale in cui opera l'Ente) e una società gestore unico del servizio (da un lato soggetto al controllo dell'Arera, dall'altro pure a quello degli Enti locali ai quali, secondo il principio autogoverno, è garantita la libertà di scelta della modalità di affidamento e di gestione).

proposta n. 2343 della XVII legislatura). Si osserva che tali disegni di legge, poiché fortemente in controtendenza con il tracciato indicato ed adottato non solo dallo Stato centrale, ma anche dalle Autorità locali e dagli operatori del settore, non sono stati approvati o comunque sono stati approvati con profonde modifiche. Tra le proposte poi non approvate, vanno citate soprattutto quelle del d.d.l. Daga (C. 2212) volte a privare di rilevanza economica la gestione del S.I.I. in modo che la gestione “.. *realizzata senza finalità lucrative* [bensì perseguendo] *finalità di carattere sociale ed ambientale* [e fosse] *affidat[a] esclusivamente ad enti di diritto pubblico* [che sarebbero direttamente intervenuti sulla] *programmazione del piano di bacino* [sulla] *scelta della forma di gestione* [e sulla] *modulazione delle tariffe all'utenza ...*” (cfr. in particolare artt. 4, 5 e 6 della “proposta di legge Daga” C. 2212); la scelta della Commissione è stata invece quella di confermare il S.I.I. quale servizio pubblico locale di interesse economico generale assicurato alla collettività, qualifica che impediva di sottrarre il servizio, come invece inizialmente ipotizzato, alle logiche della libera concorrenza. La mancata approvazione delle proposte citate si spiega con il fatto che gli obiettivi fissati risultavano diretti, *breviter*, al ritorno ad una gestione completamente pubblica del S.I.I. (o finanche diretti alla sua completa rimunicipalizzazione), escludendo così il settore dalle logiche di mercato. Ciò avrebbe implicato il finanziamento del servizio, oltre che tramite la tariffa, anche attraverso la fiscalità generale, riproponendosi così un modello oggi anacronistico. Di diverso respiro, invece, il “d.d.l. concorrenza” del 2021, Atti Senato n. 2469; sul punto, oltre ai più recenti lavori *antea* citati, per un maggiore approfondimento si veda anche F. MEOLA, *La gestione del servizio idrico integrato nella legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, 2, 2022, p. 114.

<sup>26</sup> Anche se, va notato, molti degli investimenti ancora oggi vengono “calati dall'alto”. Un esempio sono i fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che, rappresentando un contributo in conto capitale a fondo perduto, appaiono troppo legati alle logiche del passato. Simile impostazione può apparire problematica poiché lega l'erogazione delle risorse a situazioni contingenti della fiscalità generale dello Stato (o dell'Unione Europea), con il pericolo di tornare, *de facto*, ad una situazione troppo simile a quella *ante* 1994. Insomma, trattasi di fondi di natura incerta e i cui tempi di erogazione non corrispondono a quelli degli investimenti. In alternativa, si ritiene più opportuno promuovere modelli di finanza c.d. “*blended*”; in tale maniera l'amministrazione centrale (statale o regionale) non sarebbe direttamente impegnata nello stanziamento dei fondi, ma interverrebbe solamente tramite l'accensione di garanzie finalizzate all'accesso ai finanziamenti o tramite l'approntamento di fondi di rotazione. Un modello di riferimento avanzato in questo ambito è rappresentato dall'Olanda, dove da decenni opera la *Nederlandse Waterschapsbank* - NWB Bank (tradotto, “Banca olandese del servizio idrico” o, meglio, “Banca olandese dell'acqua”). L'Istituto, interamente partecipato da autorità pubbliche, secondo il proprio Statuto si concentra prevalentemente su operazioni di prestito per la gestione delle reti idriche e per la costruzione o l'ammodernamento delle infrastrutture, reinvestendo i profitti nel settore idrico o in settori affini, promuovendo così un modello di gestione finanziaria più sostenibile e orientato al lungo periodo (cfr. art. 2, c. 1, dello Statuto della Banca reperibile *online* all'indirizzo *web*: [https://nwbbank.com/application/files/7415/9119/3418/NWB\\_Bank\\_N.V.\\_Statuten\\_2020.pdf](https://nwbbank.com/application/files/7415/9119/3418/NWB_Bank_N.V._Statuten_2020.pdf)).

<sup>27</sup> In particolare, lo Stato centrale interviene per il tramite del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Mase), salve specifiche competenze affidate altri Ministeri quali, ad esempio, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Mipaaf) per quanto riguarda il monitoraggio degli interventi finanziabili nell'ambito del PNRR o, in passato, del Ministero dei Lavori Pubblici che era intervenuto nel 1996 nell'adozione del “Metodo Tariffario normalizzato”.

Il sistema, siffatto, crea oggi un'interdipendenza tra i soggetti coinvolti i quali operano in una logica di controllo diffuso e reciproco, espressione simultanea dei poteri e degli obiettivi di ciascuno<sup>28</sup> sebbene con ruoli e pesi differenti.

Tuttavia, nonostante i progressi, alcuni esponenti della dottrina e della società civile sollevano ancora eccezioni al sistema attuale; le ragioni vanno rinvenute nell'esito referendario del 2011 considerato uno spunto per trattare l'argomento "servizio idrico" non solo e non tanto in termini di attenzione all'efficienza e all'efficacia dello stesso, ma anche e soprattutto in termini di ripubblicizzazione integrale del servizio e di necessità di un meccanismo che preveda il coinvolgimento diretto delle comunità locali nella gestione dell'acqua in quanto bene appartenente alla categoria delle *res communis omnium*.

In verità, le politiche pubbliche attuate post "legge Galli" hanno cercato di rispondere alle aspettative degli attori coinvolti ed alle esigenze dell'utenza e dei territori, giungendo a soddisfarli almeno per larghi tratti<sup>29</sup>.

Gli strumenti introdotti hanno dimostrato la capacità di condurre il sistema verso dispositivi di coordinamento tra i vari indirizzi che hanno guidato l'azione di tutti i *players* sino a standardizzarne i comportamenti e le pratiche.

Salvo minimi attriti<sup>30</sup>, in effetti gli attori hanno progressivamente allineato i loro interessi inizialmente divergenti, stabilizzando le loro interazioni e neutralizzando gli equilibri di potere

<sup>28</sup> Anche attraverso i Piani d'Ambito e i tavoli tecnici che si svolgono a livello locale, dove il gestore ed i Comuni possono rappresentare all'Ente di Governo dell'Ambito Territoriale Ottimale ed alla Regione le criticità zonali.

<sup>29</sup> Si rimanda al concetto di "*gouvernementalité*" ("governamentalità", o anche "governalità") coniato da M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano, Feltrinelli, 2017 (ed. originale: M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France, 1977-1978*, Parigi, EHESS - École des hautes études en sciences sociales, 2004), in particolare pp. 88-90, 91-92, 96, 98 e 310. Per un ulteriore approfondimento, si rinvia a: S. CHIGNOLA, *Michel Foucault e la politica dei governati. Governamentalità, forme di vita, soggettivazione*, in *Rivoluzioni molecolari*, 2, 2017, p. 1; L. BAZZICALUPO, *Governamentalità: pratiche e concetti*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2013, p. 395; P. PASQUINO, *La conoscenza "dello" stato*, in E. DE CONCILIIIS (a cura di), *Dopo Foucault, genealogie del postmoderno*, Milano, Mimesis, 2007. Ancora, più recentemente, cfr. anche: A. MORETTI, *Governamentalità e verità. Uno studio sul problema del governo in Michel Foucault*, Napoli, Orthotes, 2020; G. VAGNARELLI, *Foucault e i confini del governo: la governamentalità*, in *Heteroglossia. Quaderni di linguaggi e interdisciplinarietà*, 15, 2017, p. 145.

<sup>30</sup> Trattandosi di un servizio di interesse economico generale (SIEG), l'attrito principale è dipeso dal fatto che parte della cittadinanza ha da sempre spinto per un abbassamento del costo della risorsa all'utenza finale. Tuttavia, l'acqua è inevitabilmente legata ad un trattamento economico derivante dall'esistenza di un mercato sul quale, tuttavia, le autorità pubbliche hanno l'obbligo di intervenire per garantire il soddisfacimento dei compiti di interesse generale in favore della collettività, socializzando finanche i costi. Anche a livello europeo, l'idea di un approvvigionamento idrico completamente gratuito è stata esclusa; un esempio emblematico di tale orientamento è rappresentato, per esempio, dall'art. 9 della Direttiva Quadro 2000/60/CE (c.d. "Direttiva sulle acque"), laddove è stabilito che il regime tariffario legale dell'acqua venga disciplinato secondo il principio del recupero dei costi dei servizi connessi e dei costi ambientali. In particolare, tale impianto normativo ed economico conduce all'applicazione del principio "chi inquina paga"; l'applicazione di una simile politica dei prezzi mira ad incentivare un uso efficiente della risorsa da parte dei cittadini-utenti i quali sono così portati a ridurre gli sprechi e a contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale. Sulla qualificazione del S.I.I., in giurisprudenza cfr. soprattutto: Corte Cost., 17 novembre 2010, n. 325, in *Dejure.it*; Corte Cost., 16 luglio 2009, n. 246, in *Dejure.it*. In dottrina, tra i vari A., alcuni anche già sopra citati, si vedano: R. MICCÙ, M. FRANCAVIGLIA, *Le società pubbliche 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 *Federalismi.it*, 6, 2018, p. 2; ID., *Società pubbliche e servizi di interesse economico generale: il caso del servizio idrico integrato*, in *Federalismi.it*, 10,

e riducendo le fonti di disallineamento, a tal punto da scongiurare riforme più drastiche del settore se si esclude, ovviamente, quella iniziale del 1994 che è dipesa, appunto, da eventi all'epoca dirompenti quali la crisi finanziaria e l'ingovernabilità di un servizio troppo localizzato e frammentato.

Allo stato attuale, quindi, in considerazione della comunanza di interessi e dell'appianamento dei divari, il S.I.I. si presenta come un sistema resiliente ed "autoreferenziale", che si è astratto da influenze esterne e che è stato capace di resistere ed assorbire gli "shock" allorquando questi si sono presentati<sup>31</sup>.

In altri termini, gli spunti di cambiamento del "paradigma"<sup>32</sup> non si sono rivelati tali da incidere in maniera netta sul sistema, in quanto fondato su elementi di conoscenza e tecnologie del potere ben definiti e rodati tra gli attori.

La neutralizzazione delle spinte esterne è stata possibile in quanto i *players* sono stati in grado di negoziare efficacemente (ed internamente tra di loro) i problemi scaturenti di volta in volta dalle rispettive posizioni, problemi che, in quanto aventi pari natura del sistema stesso, sono apparsi risolvibili dall'interno e, quindi, sono stati superati senza dover affrontare eventi congiunturali dirompenti tali da necessitare politiche pubbliche di un certo peso.

I fattori di cambiamento che pure, come si è visto, si sono susseguiti, hanno creato fenomeni di dissonanza che sono stati recepiti come meri aggiustamenti di *routine* di politica pubblica e che, al contrario, hanno rafforzato l'autoreferenzialità del settore.

Eppure, nonostante i buoni livelli raggiunti (come media nazionale)<sup>33</sup>, la resilienza del S.I.I. italiano è oggi minata da un nuovo fattore di cambiamento che, data la sua portata, potrebbe

---

2018, p. 2

<sup>31</sup> Si pensi soprattutto al referendum del 2011 il quale, appunto, non ha avuto l'effetto dirompente che ci si sarebbe aspettati, pur avendo contribuito ad alcuni importanti cambiamenti del settore idrico. Tale ritrosia trova diverse giustificazioni: 1) un ritorno ad un regime completamente pubblico era (ed è) osteggiato dalla recente drammatica esperienza delle gestioni comunali, che si sono dimostrate non in grado, né economicamente né tecnicamente, di soddisfare i bisogni del settore; 2) qualora si fosse optato per un ritorno al passato, sarebbe stato necessario reperire ingenti fondi pubblici (gravando le già precarie finanze statali e locali) in modo da liquidare ai privati, all'atto del subentro, milionarie buonuscite per compensare gli investimenti stanziati nei due decenni trascorsi (sul punto si veda, tra gli altri: G. MOCAVINI, *op. cit.*, in particolare pp. 1101 e ss.; S. CIMINI, *op. cit.*, in particolare pp. 41-42); 3) l'incertezza sulla effettiva maggior efficacia ed efficienza di una *governance* interamente pubblica rispetto ad una privata o mista; 4) lo scontro di un simile impianto con le norme sovranazionali, soprattutto di matrice eurounitaria, le quali tendono alla neutralità in tema di scelta della modalità di *governance* nei servizi pubblici essenziali e lasciano ampia libertà di scelta ai soggetti pubblici locali.

<sup>32</sup> Si rinvia al concetto di "paradigma" coniato da T. KHUN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Einaudi, Torino, 2009.

<sup>33</sup> Ciò soprattutto in termini di chiarezza normativa, anche grazie a interventi di *soft law* tramite vari Regolamenti emanati dall'ARERA. Il S.I.I. ha subito una significativa stabilizzazione: sono stati correttamente individuati gli A.T.O., sono stati correttamente definiti gli assetti amministrativi delle Autorità e degli Enti competenti, sono state in larga parte completate le procedure di affidamento del servizio ai gestori. Tuttavia, permangono alcuni ritardi, soprattutto in ambito di affidamento dei servizi ai gestori unici, criticità imputabili esclusivamente ad alcuni Enti comunali che, per motivazioni prettamente politiche si oppongono al conferimento del servizio idrico locale nonostante le gestioni in economia siano oggi da considerarsi *contra legem*. Tale resistenza dimostra che l'anelato (da parte di alcuni) ritorno ad un governo del servizio da parte esclusivamente di soggetti pubblici locali e, addirittura, ad una rimunicipalizzazione completa dello settore sia un'inclinazione basata su presupposti mal posti o, comunque, filtrata attraverso lenti politiche e partitiche. Il legislatore statale (ed europeo), infatti, tende ad avversare le gestioni

avere la forza di incidere sulla struttura attuale. Trattasi della rinnovata attenzione verso la natura pubblica della risorsa idrica la quale solleva la questione dell'opportunità di affidare la gestione di un bene talmente peculiare come l'acqua a soggetti con capitale e controllo esclusivamente pubblico (nella convinzione che questi siano maggiormente in grado di tutelare meglio gli interessi dei cittadini), con conseguente totale esclusione dei privati, nonché la questione se sia doveroso, dato il carattere di bene collettivo dell'acqua, prevedere anche la partecipazione attiva dei cittadini attraverso strumenti quali, ad esempio, la nomina di rappresentanti all'interno dei consigli di amministrazione delle aziende gestrici del servizio o la previsione di poteri di ingerenza dei cittadini e dei loro rappresentanti negli atti di gestione.

I sostenitori di simili posizioni<sup>34</sup> ritengono che le problematiche attuali del settore derivino in particolare dalla presenza di soggetti privati i quali, direttamente o tramite società con capitale misto pubblico-privato, operano come indiscussi "governatori" della risorsa idrica con l'obiettivo primario di generare utili di gestione da dividere tra i soci piuttosto che di tutelare il bene acqua in linea con i parametri costituzionali e sociali del XXI secolo.

Le richieste di ripubblicizzazione integrale del servizio, nonché le posizioni che tendono a modificare la categoria giuridica dell'acqua da mera *res* (o merce) a bene collettivo, hanno trovato nuovo slancio soprattutto all'indomani del voto referendario del 12-13 giugno 2011, alimentate dalla percezione che le volontà referendarie non fossero state pienamente recepite dal legislatore e dagli altri soggetti pubblici coinvolti (finanche, spesso, dalla giurisprudenza).

In effetti, il servizio idrico e, quindi, la distribuzione di acqua potabile alla cittadinanza, rientra senza dubbio nell'alveo di quei servizi pubblici intimamente connessi con principi e valori costituzionali di primario rilievo<sup>35</sup> e, quindi, l'acqua è senza dubbio una *res communes omnium*.

---

del S.I.I. in forma autonoma così come, per esempio, emerge dall'ultimo intervento normativo di cui alla l. 30 dicembre 2021, n. 234, che ha modificato l'art. 147 del T.U. Ambiente. In particolare, tale normativa ha stabilito che, entro il 30.12.2022, gli E.G.A.T.O. avrebbero dovuto completare le procedure di affidamento al gestore unico anche delle ultime rimaste gestioni in economia (fatte salve quelle, poche per la verità, per le quali ricorrono i presupposti di salvaguardia ex lett. b), c. 2-bis, dell'art. 147 del Codice dell'Ambiente). Nonostante questa chiara evidenza normativa, alcuni Enti locali continuano a manifestare ritrosie nel trasferire i servizi idrici al gestore unico. Sebbene, ad ogni modo, trattasi di una situazione riguardante un numero oramai del tutto esiguo di Enti locali e che comunque è in via di normalizzazione (cfr. Relazione semestrale Arera - ultima consultata: 18esima edizione), sarebbe opportuno un intervento deciso, tramite poteri sostitutivi, da parte delle Regioni (coadiuvate degli E.G.A.T.O.).

<sup>34</sup> Tra i vari A. che ritengono che l'acqua, in quanto bene comune, debba essere gestita da un soggetto con capitale esclusivamente pubblico all'interno del quale prevedere forme di partecipazione diretta dei cittadini, si rinvia a: S. RODOTÀ, *op. cit.*; A. LUCARELLI, *op. cit.*; ID., *La gestion publique participative des ressources hydriques dans la Ville de Naples. Nouveaux modèles de gestion des services publics locaux: un cas d'application du référendum*, in S. BOUSSARD, C. BORIES (a cura di), *L'eau, un bien commun?*, Mare & Martin, Le Kremlin-Bicêtre, 2023, p. 195; R. BRIGANTI, *Le cas de l'eau de Naples: histoire participative de la remunicipalisation*, in S. BOUSSARD, C. BORIES (a cura di), *op. cit.*, p. 183; G. AZZARITI, G. FERRARA, A. LUCARELLI, U. MATTEI, L. NIVARRA, S. RODOTÀ, *Invertire la rotta. Per un governo pubblico dell'acqua. Relazione introduttiva ai quesiti referendari*, 2010, reperibile online all'indirizzo web: [https://www.acquabenecomune.org/raccoltafirme/attachments/Relazione\\_introduttiva\\_ai\\_quesiti\\_referendari.pdf](https://www.acquabenecomune.org/raccoltafirme/attachments/Relazione_introduttiva_ai_quesiti_referendari.pdf).

<sup>35</sup> Per tutti, si veda N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1997, pp. 263 e ss. Più recentemente, per una sintesi delle posizioni dottrinali favorevoli o scettiche rispetto al riconoscimento del diritto all'acqua e dell'acqua quale bene comune, tra i tanti, si vedano in particolare: M. AMBROSIO, *op. cit.*; V.R. MICCÙ, M. FRANCAVIGLIA, *op. cit.*, *passim*;

Infatti, tali concetti rinviano ad attività che, in quanto volte a garantire diritti tanto fondamentali per l'uomo (quale quello alla vita, cui una corretta gestione ed approvvigionamento delle risorse idriche tende), devono trovare una particolare attenzione da parte sia del legislatore sia degli amministratori locali.

#### 4. L'esperienza francese: corsa alla *remunicipalisation*

Le proposte di rimunicipalizzazione (o comunque di ripubblicizzazione totale) del S.I.I. italiano, unitamente alla promozione di una partecipazione attiva dei cittadini nella sua gestione, traggono ispirazione anche da esperienze di altri Paesi, soprattutto europei, in particolar modo da quelle che stanno plasmando il settore in Francia<sup>36</sup>.

Il motivo principale per il quale il sistema francese viene considerato un modello da seguire, va ricercato nella dilagante *remunicipalisation* del *service publique d'eau et de assainissement* che ha segnato, oramai da un ventennio<sup>37</sup>, un'inversione di tendenza all'esperienza di delega ai privati<sup>38</sup>, in precedenza troppo utilizzata.

Il percorso di progressiva "reinternalizzazione"<sup>39</sup> ha messo in crisi un modello di gestione, quello delegato, in precedenza ritenuto insostituibile avendo efficacemente risposto alle sfide legate all'inquinamento ed alla scarsità delle risorse idriche grazie all'apporto di *know-how* e di forza economica tipici dei *players* privati, meno usuali in quelli pubblici.

Il cambio di rotta è stato indotto da fenomeni che hanno gradualmente opacizzato la gestione privata dell'acqua; ciò è dipeso dalla crescente tendenza alla "feticizzazione commerciale dell'acqua"<sup>40</sup>, dalla formazione di un mercato sempre più oligopolistico in quanto

---

A. BELLIZZI DI SANLORENZO, *Il bene giuridico alimentare*, in *Diritto agroalimentare*, 3, 2017, pp. 449-450; S. SILEONI, *op. cit.*, p. 16; S. STAIANO, *op. ult. cit.*, p. 13.

<sup>36</sup> Interessantissima è anche l'esperienza tedesca e le sue forme di "democrazia partecipativa". Per approfondimento sul sistema tedesco si rinvia al contributo di V. VAIRA, *op. cit.*, in particolare pp. 247-254.

<sup>37</sup> Uno dei primi e più significativi processi di rimunicipalizzazione della gestione idrica ha interessato la città di Parigi nel 2010. Questo caso, pioneristico, non è rimasto isolato, ma è stato seguito da numerose altre comunità locali, tra cui Blois, Brest, Caen, Castres, Cherbourg, Grenoble, Lione, Montebéliard, Montpellier, Nizza, Rennes, Rouen, Tolone, Troyes, Saint-Etienne, etc..., solo per citarne alcune. In queste comunità, gli Enti locali hanno revocato le deleghe ai privati, riprendendo in mano la gestione diretta del servizio, in alcuni casi operando attraverso forme di "intercomunalità" di modo da aggregare in un unico soggetto pubblico gestore più enti limitrofi ed operare con un'economia di scala più efficiente. Nonostante il successo di numerosi casi di *remunicipalisation*, è doveroso rilevare che alcune comunità (quali ad esempio Marsiglia e Tolosa), pur avendo esplorato l'opzione del passaggio dalla gestione privata a quella pubblica, non hanno portato a termine l'iter amministrativo. Ciò è dipeso dagli elevati costi di transizione, stimati in alcuni casi in centinaia di milioni di euro, necessari per l'acquisizione degli *asset* detenuti dalla società privata, per il pagamento dei mutui contratti per opere idrauliche, per il trasferimento del personale, etc....

<sup>38</sup> Per chiarezza espositiva, va precisato che, in Francia, il sintagma "servizio delegato" (*délégation*) o "delega di servizio pubblico" ("DSP") identifica generalmente un servizio idrico integrato gestito dai privati dietro concessione; il termine "in regie" (*en régie*) identifica quelli a diretta gestione pubblica.

<sup>39</sup> Sul concetto di "reinternalisation" (equivalente a "remunicipalisation"), *cf. ex multis*: L. VANNIER, *L'externalisation en matière administrative, Essai sur la transposition d'un concept*, Dalloz, Coll. "NBT", Parigi, 2018; J. BOUCHER, *Le droit public à l'épreuve de l'externalisation*, in *Les Cahiers de la Fonction Publique*, 251, 2005, pp. 4-9.

<sup>40</sup> Parlano di *fétichisation commerciale de l'eau* sia M. A. CHARDEAUX, *L'eau est-elle un bien commun? A propos de la gouvernance de l'eau*, in S. BOUSSARD, C. BORIES (a cura di), *op. cit.*, in particolare p. 133, sia S. BARONE, R. BARBIER,

dominato da poche grandi imprese *multiutility*<sup>41</sup>, nonché dall'emersione di gravi casi di corruzione<sup>42</sup>.

Questi elementi, specifici del contesto francese e non riscontrabili in quello italiano, hanno compromesso la tenuta del sistema francese, contribuendo a dare vita a quel rumore di sottofondo scaturito poi nella diromponente ritrattazione dell'uso della modalità di gestione delegata a società private.

Le posizioni e le teorie<sup>43</sup> che hanno fatto seguito alla sfiducia verso tali forme di *governance*, però, sono state solo dei prerequisiti che hanno minato definitivamente l'autoreferenzialità e la tenuta di un settore che ha tentato di relegare simili criticità a semplici elementi di aggiustamento.

Infatti, il ritorno a forme di gestione pubblica è coinciso anche con il crescente interesse verso la teoria dei "beni comuni", teoria che ha ulteriormente sollecitato il mutamento del "paradigma" di riferimento<sup>44</sup>, portando il contrasto sulla scelta della migliore modalità di gestione ad un crocevia tra le teorie sul servizio pubblico e quelle sui beni comuni.

In effetti, la teoria dei beni comuni sembra favorire, in linea di principio, una gestione interamente pubblica dell'acqua. Tuttavia, tale prospettiva rappresenta un quadro teorico che è lungi dall'essere omogeneo, investendo numerosi ambiti disciplinari ed assoggettando ad una pericolosa plurivalenza epistemologica il sintagma "acqua bene comune".

L'uso improprio della risorsa idrica, finalizzato ad un eccessivo sfruttamento commerciale da parte dei grandi operatori privati francesi, in quanto condotta deleteria per il consumatore e per l'ambiente, ha evidenziato la necessità di considerare l'acqua come un bene essenziale per la collettività e rispetto al quale deve essere garantito un accesso equo e a costi sostenibili.

Tuttavia, la spinta verso una totale rimunicipalizzazione del sistema potrebbe essere vista come "capriccio" di natura socio-politica, non sufficientemente sostenuta da prove empiriche

---

F. DESTANDAU, P. GARIN, *Gouvernance de l'eau : un mouvement de réforme perpétuelle?*, L'Harmattan, Parigi, 2018, *passim*.

<sup>41</sup> Si tratta dei tre grandi operatori privati Saur, Suez e Veolia. Questi sono arrivati a gestire oltre il 90% dei Comuni che in Francia hanno delegato il servizio idrico integrato.

<sup>42</sup> Per tutti, *cf.* Cass., ch. crim., 27 ottobre 1997, pourvoi n. 96-83.698, Alain Carignon et autres. Sulla risoluzione del contratto di delega del servizio tra Suez e Grenoble, *cf.* TA Grenoble, 7 août 1998, req. n. 962133, 964778, 964779, 964780, 98481, 98482.

<sup>43</sup> Citando alcuni A., senza pretesa di esaustività: J. C. VIDELIN, *La remunicipalisation des services publics: apparence ou réalité?*, in *La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriale*, 10, 2014, p. 2065; R. NOGUELLOU, *La remunicipalisation et les contrats*, in *La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriale*, 10, 2014, p. 2071; V. CHIU, *Vers la remunicipalisation du service public d'eau potable en France*, in *Pyramides*, 25, 2013, pp. 247-262; G.-J. GUGLIELMI, *Réflexions critiques sur la notion d'externalisation*, in *Droit ouvrier*, 717, 2008, pp. 175-179; P. LIGNIERES, *Réflexions sur la distinction des activités externalisables et des activités non externalisables, et sur la manière de l'établir*, in *AJDA*, 12, 2007, p. 1.

<sup>44</sup> L'uso della nozione di "bene comune" ha riattivato il dibattito sull'organizzazione dei servizi pubblici e delle infrastrutture. *Amplius cf.*: R. BARBIER, B. BARRAQUE, C. TINDON, *L'eau potable pourrait-elle devenir un bien commun?*, in *Développement durable et territoires*, 11, 2, 2020, p. 3; S. PAQUEROT, *L'eau, bien commun. La resurgence du concept de bien(s) commun(s) et ses significations*, in J. P. PIERRON, C. HARPET (a cura di), *Ecologie politique de l'eau*, Hermann, Paris, 2017, pp. 295-316; H. SMETS, *Le droit à l'eau. Le droit de l'homme a l'eau et a l'assainissement est finalement reconnu*, in *Revue Juridique de l'environnement*, 1 (36), 2011, p. 79. Prima ancora, si v. H. SMETS, *Le droit à l'eau. Conseil Européen du droit de l'environnement*, Strasbourg, 2002.

concrete e non del tutto giustificata da un'analisi approfondita delle diverse discipline coinvolte.

La teoria dei beni comuni, infatti, è “sgorgata” primariamente come reazione all'inquadramento dell'acqua nelle categorie romanistiche della proprietà, ritenute non più soddisfacenti a tutelare un bene così prezioso e “paradossale” tanto da coinvolgere, al contempo, sia interessi economici sia quelli di socializzazione e di collettivizzazione dei bisogni dei cittadini<sup>45</sup>.

Questa evoluzione, coinvolgendo dogmi anche e soprattutto economici (non solo quindi sociologici, politici e giuridici), implica che la teoria dei beni comuni debba pur sempre indirizzarsi verso la ricerca del metodo di gestione che possa al meglio garantire l'allocazione ottimale (per quantità e qualità) dell'acqua.

È, pertanto, proprio su questa scia che il legame tra “beni comuni” e “gestione pubblica dell'acqua” si rafforza progressivamente come soluzione che, sbrigativamente, permetterebbe di reagire agli insuccessi della gestione delegata (privata) francese, ritenuta non più in grado di distribuire in maniera ottimale la risorsa idrica.

Ma, nonostante i validi argomenti, se la teoria dei “beni comuni” porta linfa vitale a quelle posizioni che, suggerendo il ritorno ad una integrale gestione pubblica, giustificano le proprie inclinazioni secondo le nuove visioni orientate al riconoscimento normativo di tale tipologia di beni, va rilevato che non esiste un collegamento automatico tra gestione pubblica e beni comuni.

Ciò in quanto, se certamente il tutto dipende (anche e non solo) dalle caratteristiche della proprietà<sup>46</sup>, al contempo risulta implicato l'esame del quadro giuridico di riferimento e del comportamento (indirizzato dalla presenza o meno di pregnanti controlli incrociati) degli attori coinvolti.

La questione centrale non dovrebbe essere se, in astratto ed alla luce di un principio “calato dall'alto” come quello di “acqua bene comune”, sia preferibile una gestione pubblica o privata della rete distributiva, senza un'adeguata considerazione di evidenze empiriche. Ben diversamente, per determinare quale modello gestionale sia più adeguato, è necessario verificare l'esistenza di dati empirici che possano supportare una valutazione oggettiva delle diverse forme di *governance*.

A tal proposito, proprio la Francia costituisce un caso studio ideale, avendo attraversato lunghi periodi di gestione delegata ai privati, seguiti, nell'ultimo quindicennio, da una marcata tendenza alla rimunicipalizzazione.

Ai fini dell'analisi, si devono innanzitutto validare (e lo sono) i fallimenti della gestione privata in Francia; a seguire, bisogna verificare da cosa sono dipesi tali insuccessi e se questi possano ripresentarsi nel caso di una completa ripubblicizzazione del sistema. Infine, bisognerà comparare siffatti risultati con la situazione italiana e comprendere “noi a che punto siamo”.

---

<sup>45</sup> B. GRIMONPREZ, *La fonction environnementale de la propriété*, in *Revue Trimestrielle de Droit Civil*, 3, 2015, p. 539 e ss.; M. A. CHARDEAUX, *op. cit.*, in particolare p. 133.

<sup>46</sup> L'acqua non può essere qualificata quale bene suscettibile di appropriazione da parte di qualcuno, sicché è di per sé almeno un “bene pubblico”, oggi “bene collettivo”.

Le problematiche da analizzare per rispondere ai predetti quesiti sono quelle che hanno maggiormente minato la serietà e la affidabilità della gestione privata francese e che hanno compromesso il “paradigma”. Queste sono, per un verso, il costo dell’acqua all’utente e la sua eventuale socializzazione e, per un altro, la (in)sufficienza ed (in)efficacia dei poteri di controllo e di intervento sulla gestione privata da parte dei soggetti pubblici deputati.

Per quanto attiene l’analisi sui costi, va rilevato che, all’indomani del mutamento di *governance* nei vari Comuni francesi esaminati, il costo medio dell’acqua è in effetti diminuito, in certi casi anche di una cifra consistente<sup>47</sup>.

Tuttavia, tale dato non sempre è stato riscontrato dagli studi condotti sulle gestioni comunali / intercomunali; difatti, spesso le analisi sono risultate viziate da inesattezze nell’analisi dei costi (*id est* del metodo di tariffazione applicato<sup>48</sup>) e nei meccanismi di indagine utilizzati; in altri casi, viceversa, non è emersa una palmare differenza di costi tra le due tipologie di gestione.

Il divario tra i prezzi non appare assolutamente chiaro e certo in quanto nelle analisi economiche condotte non è stato possibile tenere conto, il più delle volte, in maniera adeguata,

---

<sup>47</sup> Peraltro, scettico sull’effettiva riduzione delle tariffe al momento del passaggio dalla *governance* privata a quella pubblica è D. LORRAIN, *L’eau à Paris, municipaliser pour quel projet?*, in F. ARTIOLI, P. LE GALÈS (a cura di), *La métropole parisienne, une anarchie organisée*, Presses de Sciences Po, Parigi, 2023. Secondo l’A. “.. Pour la Ville de Paris (..) au moment de la municipalisation, il a été annoncé qu’il serait possible (..) de réaliser une économie de 76 millions d’euros par an, se traduisant par une baisse tarifaire de 8%. Au vu des données publiées, cet objectif n’a pas été atteint. Se l’on examine les trois années qui suivent la municipalisation, le tarif de l’eau potable a bien été réduit au 1<sup>er</sup> juillet 2011 mais, comme il fait partie d’une facturation globale dont les autres composantes augmentent, la facture finale a progressé ...”. Così anche S. PORCHER, *La fin de l’eau?*, Fayard, Parigi, 2024, in particolare *cfr.* pp. 159 e ss. laddove l’A. sostiene, analizzando dati statistici, che “.. il faut aussi noter que les remunicipalisations ne se traduisent pas forcément pas des baisses de prix ou des améliorations de la performance ...” e che “.. il n’est pas dit en revanche que les remunicipalisations entraînent systématiquement une amélioration de la performance des services d’eau potable ...”.

<sup>48</sup> Peraltro, si consideri che in Francia, mancando un regolatore centrale, sono le autorità pubbliche locali ad essere responsabili della regolamentazione economica del servizio nella propria ristretta zona; ciò comporta differenze nei metodi tariffari applicati, a volte anche molto marcate.

di tutte le complessive voci di costo<sup>49</sup> e degli elementi esogeni che influenzano l'efficienza relativa del servizio idrico<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> È fondamentale ricordare che è irrealistico che i servizi, finanche quelli essenziali, possano essere erogati gratuitamente alla popolazione; l'approvvigionamento non può avvenire come risultato di un "trucco di magia", bensì attraverso attività umane e infrastrutture che comportano costi significativi. Pertanto, quando si rinvia al concetto di "costo dell'acqua", è necessario riconoscere che sarebbe impraticabile ipotizzare un sistema in cui il pagamento venga eliminato completamente. Anche se venissero abolite le tariffe e, di conseguenza, le bollette, il finanziamento del servizio ricadrebbe comunque sulla fiscalità generale dello Stato, il che significa che i costi sarebbero coperti attraverso le imposte e le tasse, gravanti pur sempre sui cittadini. Inoltre, il concetto di "costo dell'acqua" rinvia pur sempre al concetto economico di "costo-opportunità". Nel caso dei servizi idrici integrati, infatti, il costo che appare in bolletta non riflette esclusivamente quello finanziario, ma, in qualche modo, anche quello "della risorsa" e quello c.d. "ambientale". Per "costo finanziario" si intende il costo dei fattori produttivi necessari per l'erogazione del servizio (stipendi dei dipendenti, costi dei fornitori, costi delle consulenze, ecc....); il "costo della risorsa" riguarda invece il fatto che l'acqua possa essere contesa tra più usi, tutti egualmente leciti, che però ovviamente la rendono a volte più scarsa rispetto ad un uso o all'altro; infine, il "costo ambientale", si riferisce all'impatto negativo che l'uso della risorsa può avere su alcuni soggetti o in certi contesti (ad esempio: l'uso inquina l'acqua e ciò implica che si debba spendere per depurarla; l'uso dell'acqua può comportare detrimento al corpo idrico, che va allora tutelato adeguatamente, con ulteriori costi da gestire; l'uso della risorsa può interferire con altri valori fondamentali, quali, per esempio, quello del paesaggio; ecc....). In definitiva, l'acqua non può avere un "costo" certo e predeterminato, poiché questo varia in funzione delle molteplici componenti appena menzionate. Secondo A. MASSARUTTO, *L'acqua. Un dono della natura da gestire con intelligenza*, op. cit., p. 75, "... Il costo esiste, a prescindere da chi e come lo paga: si tratta di una verità lapalissiana, che tuttavia si tende spesso a rimuovere, confondendo il fatto di pagare poco con il fatto che il costo sia basso ...". In altri termini, un basso prezzo dell'acqua in bolletta non è sempre sinonimo di elevata qualità della risorsa somministrata, dovendosi viceversa valutare, caso per caso, tutti gli indici qualitativi e quantitativi e stilare una proporzione tra costi e benefici; analisi evidentemente difficilissima da condurre, sicuramente per i cittadini-utenti. In tema di ricorso eccessivo alla fiscalità generale dello Stato per finanziare il S.I.I., merita di essere menzionato il sistema irlandese. In Irlanda, l'approvvigionamento idrico e i servizi igienici sono stati disciplinati, fino al 2015, dal *Water Services Act 2007-2014*; l'impianto normativo prevedeva l'intervento diretto degli Enti locali nella gestione del servizio idrico che veniva finanziato, per quanto riguarda l'uso domestico, tramite la fiscalità generale, mentre per l'uso non domestico, tramite tariffe determinate dalle Autorità locali. Con il *Water Services Act 2013*, il Governo irlandese decise di creare "Irish Water" (oggi "Uisce Éireann"), una partecipata pubblica cui affidare la gestione del S.I.I. e finanziata tramite fatturazione anche nel caso di utenze domestiche. Introdotta le bollette nel corso del 2015, si è assistito ad una "disobbedienza" generale da parte dei cittadini i quali non hanno restituito all'azienda i moduli per il censimento idrico e si sono uniti di proteste a livello nazionale, nella convinzione che l'acqua dovesse rimanere gratuita a livello domestico. Ad oggi, alla luce di quanto emerso dal *Report on the Funding of Domestic Public Water Services in Ireland* redatto dalla *Commission on the Funding of Domestic Public Water Service* (reperibile online all'indirizzo web: <https://www.gov.ie/en/publication/eea47-report-of-the-expert-commission-on-the-funding-of-domestic-public-water-service/>) è stato previsto che il "normale" utilizzo domestico dell'acqua venga pagato dallo Stato, mentre l'uso non domestico o l'uso domestico eccessivo (cioè oltre la soglia fissata per legge; 213.000 litri di acqua l'anno per nucleo abitativo di quattro persone, salvo deroghe per famiglie più numerose) venga pagato dal consumatore in base al principio "chi inquina paga". Per un approfondimento sul sistema irlandese, si v.: S. H. ANTWI, S. LINNANE, A. ROLSTON, D. GETTY, J. H. SLINGER, *A historical perspective on water governance in the Republic of Ireland*, in *International Journal of Water Governance*, 10, 2023, p. 1; F. DUKELOW, *Irish Water Services Reform: Past, Present and Future*, in M. P. MURPHY, F. DUKELOW (a cura di), *The Irish Welfare State in the Twenty-First Century*, Palgrave Macmillan, Londra, 2016, in particolare pp. 141-165.

<sup>50</sup> Se i prezzi medi praticati dai gestori privati si rammostrano leggermente superiori a quelli praticati dai soggetti pubblici, difficile è trarre una conclusione definitiva e certa poiché spesso il prezzo medio più elevato è solo apparente in quanto è connesso a condizioni operative più difficili che richiedono, giocoforza, costi operativi più elevati. Così rilevano anche C. DEFEUILLEY, *La politique publique de l'eau. Gouverner un bien commun*, Editions Le Bord de l'Eau, Lormont, 2023, in particolare cfr. pp. 106-108 e p. 132, e S. PORCHER, op. cit., in particolare cfr. pp. 149-165. Per un approfondimento ulteriore dei dati, si v. l'*Observatoire national des services d'eau et assainissement*; l'Osservatorio,

A ciò si aggiunga anche che, alle volte, le analisi e le statistiche di comparazione tra le due forme di *governance* non sono riuscite a prendere adeguatamente in considerazione alcuni fattori cruciali che influiscono negativamente sulla valutazione finale dei gestori privati e sul costo (spesso più elevato) delle bollette da questi praticati.

Da un lato, tali difficoltà sono imputabili alla frequente inclusione, nei contratti di delega, di alcune clausole (c.d. di “*rendezvous*”) che permettono al gestore privato di modificare, unilateralmente (senza controllo) e con formule parametriche che sovrastimano i costi di produzione, il costo dell’acqua originariamente previsto dal bando di gara o comunque dal contratto di delega<sup>51</sup>; dall’altro, l’impossibilità di offrire un’analisi esatta deriva anche dal variare delle specifiche caratteristiche zionali in cui di volta in volta opera il gestore, pubblico o privato<sup>52</sup>.

Tra i fattori che maggiormente impediscono la corretta equiparazione tra i due tipi di gestione francese, si devono menzionare la vetustà dei contatori e delle condotte (da sostituirsi secondo i Piani di sviluppo, diversi per ogni ambito territoriale e, solitamente, per quanto rilevato, più stringenti per i soggetti privati<sup>53</sup>), le differenze nella pressione fiscale, soprattutto con riguardo al costo del lavoro, nonché il livello del debito nel bilancio idrico<sup>54</sup>.

Con specifico riferimento a quest’ultimo aspetto, va evidenziato che gli operatori privati, in genere, affrontano i costi attraverso i ricavi generati dal servizio o, in alternativa, distribuiscono il debito sull’intera durata del contratto di delega. Tale strategia consente di mantenere una

---

pubblicato annualmente *online* all’indirizzo *web*: <https://www.services.eaufrance.fr/mediatheque>, è gestito da Sispea (Système d’Information sur les Services Publics d’Eau et d’Assainissement), Ente controllato dal Ministero della Transizione Ecologica francese.

<sup>51</sup> Così rileva A. CAMUS, *La gestion publique de l’eau potable et les communs*, in S. BOUSSARD, C. BORIES (a cura di), *op. cit.*, in particolare p. 152.

<sup>52</sup> C. MÉNARD, S. SAUSSIER, *Contractual Choice and Performance. The case of Water Supply in France*, in *Revue d’économie industrielle*, 92, 2000, p. 385. Gli A. concludono il lavoro affermando (in particolare a p. 403) che “.. *Our results also strongly suggest that there is no absolute advantage for one specific mode of governance. We observe instead some comparative advantages that depend crucially on the characteristics of the transactions that modes of governance organize. In our sample, the integrated form with public ownership (“régies”) often performs well, sometimes even better than privately operated utilities. But this occurs only when transactions have some specific characteristics that we have identified here ...*”.

<sup>53</sup> I Piani d’Ambito risultano frequentemente più gravosi per i gestori privati. Ciò in quanto si è sempre ritenuto, da un lato, che questi ultimi potessero intervenire con maggiore efficienza rispetto alle problematiche del settore grazie alla loro maggiore facilità di accesso ai capitali e a un know-how più avanzato; dall’altro lato, in aggiunta, vi sono anche motivazioni legate a logiche di rendita politica, in quanto i Comuni tendono a non aumentare le tariffe al fine di non gravare eccessivamente sui propri cittadini, così però di fatto rinviando gli interventi sulle reti.

<sup>54</sup> Il settore privato, essendo vincolato da piani di sviluppo e obiettivi prestazionali più rigorosi, è costretto a investire in tempi più rapidi per la sostituzione delle infrastrutture, un’operazione che inevitabilmente influisce sulle tariffe finali. Al contrario, gli operatori pubblici tendono a ritardare questi interventi, mantenendo in servizio infrastrutture meno efficienti, con un impatto negativo sia sulla qualità del servizio che sul contenimento delle spese nel lungo periodo. Infine, la pressione fiscale, soprattutto sul lavoro, crea ulteriori differenze. Le aziende private devono spesso far fronte a un carico fiscale più elevato, che si riflette inevitabilmente nelle bollette pagate dagli utenti, mentre le entità pubbliche, pur essendo anch’esse soggette a oneri fiscali, possono usufruire di condizioni differenti che attenuano questo impatto. Questi elementi cumulativi evidenziano come il quadro comparativo tra gestione pubblica e privata nel settore idrico debba essere valutato con attenzione, tenendo conto di tutti i fattori che contribuiscono ai costi complessivi e alle modalità di gestione finanziaria. Su tali aspetti *cfr. amplius*: A. LE LANNIER, S. PORCHER, *op. cit.*, in particolare pp. 41-42; S. PORCHER, *op. cit.*, 2024, in particolare pp. 159 e ss.; S. PORCHER, *In hot water? Issues at stake in the regulation of French water public services*, in S. PORCHER, S. SAUSSIER (a cura di), *Facing the Challenges of Water Governance*, Palgrave Macmillan, Londra, 2018, pp. 111 e ss.

gestione finanziaria equilibrata nel tempo, in modo anche da ottimizzare la sostenibilità del debito.

Diversamente, gli operatori pubblici tendono a posticipare la contabilizzazione di tali costi, accumulando quindi un debito più rilevante che non viene affrontato immediatamente, con conseguente riduzione degli esborsi nel breve periodo. Questo approccio, sebbene conduca in definitiva a far aumentare il livello complessivo del debito nel lungo periodo (influenso negativamente sui bilanci futuri), al contempo permette di beneficiare di prezzi artificialmente più bassi grazie alla riprogrammazione dell'esborso su un arco temporale più esteso<sup>55</sup>.

Ciò detto, se si tiene conto di tutte le differenze strutturali o c.d. di "chance"<sup>56</sup>, dal momento che i servizi delegati ai privati sono risultati attivi, in media, in condizioni operative più complesse<sup>57</sup>, il risultato dell'analisi conduce a ritenere all'incirca equivalenti (in punto di costi complessivi per l'utente tenuto conto anche dei costi ambientali) le due forme di *governance*, o comunque a non poter dare un giudizio valevole in via generale, ma solo applicabile caso per caso.

Considerato che il costo di allocazione della risorsa non può rappresentare il fulcro sul cui basare le ambizioni di una piena reinternalizzazione del servizio, in quanto, come visto, non subisce variazioni significative o comunque certe al variare della forma di gestione adottata, risulta opportuno focalizzare l'attenzione su un ulteriore elemento che ha compromesso la credibilità dei regimi di delega, ovvero quello della inidoneità dei meccanismi di controllo e di intervento diretto sul gestore da parte delle autorità pubbliche<sup>58</sup> e, in misura minore, dei cittadini.

<sup>55</sup> Ancora *cf.* S. PORCHER, *op. cit.*, 2024, in particolare pp. 163-164.

<sup>56</sup> Per usare l'espressione utilizzata da A. LE LANNIER, S. PORCHER, *Gestion Publique ou Privée? Un benchmarking des services d'eau en France*, in *Revue d'économie industrielle*, 140, 2012, p. 19

<sup>57</sup> Il rilievo è colto da moltissimi studi, tra i quali, oltre ai precedenti già citati, si vedano anche: A. MAYOL, S. SAUSSIER, *Contract renewals, prices and deprivatizations. The case of water in France*, in *Applied Economics*, 53, 2021, p. 1; A. MAYOL, S. PORCHER, *Discriminatory pricing and monopolies in water public services: An analysis of consumers' reaction to the price-signal distortions*, in *Revue Economique*, 70(4), 2019, p. 461; V. VALERO, *Les écarts de prix de l'eau en France entre le secteur privé et public*, in *Revue Economique*, 66(6), 2015, p. 1045; A. CARPENTIER, C. NAUGES, A. REYNAUD, A. THOMAS, *Effets de la délégation sur le prix de l'eau potable en France: une analyse à partir de la littérature sur les effets de traitement*, in *Economie et Prévision*, 174(3), 2006, p. 1; E. CHONG, F. HUET, S. SASSIER, F. STEINER, *Public-private partnership and prices: Evidence from water distribution in France*, in *Review of Industrial Organization*, 29(1), 2006, p. 149; S. GARCIA, L. GUERIN-SCHNEIDER, G. FAUQUERT, *Analysis of water price determinants in France: Cost recovery, competition for the market and operators' strategy*, in *Water Supply*, 5(6), 2005, p. 173.

<sup>58</sup> La Francia non si è dotata di un regolatore nazionale, a differenza dell'Italia, che ha istituito l'Arera; operano solamente i Comitati di Bacino (che elaborano piani generali di sviluppo e gestione dell'acqua - SDAGE) e le commissioni idriche locali (che elaborano piani a livello inferiore - SAGE). Insomma, nel sistema francese vige invece una regolamentazione economica "decentralizzata"; ad esempio, la qualità dell'acqua è monitorata dal Ministero della Salute, mentre le autorità pubbliche locali sono responsabili della regolamentazione economica del servizio, fatto, soprattutto quest'ultimo, che incide negativamente sulla possibilità di intervento, dal momento che, il più delle volte, la troppa vicinanza tra "controllore" e "controllato" conduce a comportamenti conniventi o, comunque, a un approccio più lassista nella gestione delle sanzioni e nell'esercizio dei poteri sostitutivi. Per ovviare a ciò sono stati istituiti l'*Office français de la biodiversité (OFB)*, svolgente compiti di sorveglianza e di attuazione delle politiche pubbliche dell'acqua e il *Services Eau France*, il quale elabora i dati sulle prestazioni del servizio. Tuttavia, soprattutto quest'ultimo pecca di precisione, in quanto i dati sono lungi dall'essere affidabili, data la decentralizzazione, come detto, della regolamentazione economica; in tal senso, si veda lo studio condotto dalla Corte dei Conti francese:

Come precedentemente evidenziato, si è assistito, in Francia, a comportamenti illeciti posti in essere dalle grandi aziende *multiutility* che non sono stati immediatamente rilevati dagli enti deputati alla vigilanza<sup>59</sup>.

L'incapacità di arginare l'uso improprio della risorsa idrica da parte dei gestori privati è attribuibile alle difficoltà incontrate dalle autorità pubbliche, ad ogni livello ed articolazione, nel mettere in atto un controllo diffuso e, al tempo stesso, mirato e specifico, sulle attività svolte dagli operatori in regime di delega.

Tale disfunzione, si osserva, è riconducibile alla "asimmetria informativa" tra il soggetto delegato (controllato) e il soggetto delegante (controllore), spinosità che ha di fatto collocato quest'ultimo in una posizione di "sudditanza" dal primo<sup>60</sup>.

Il fenomeno è dipeso, in particolar modo, da un processo troppo rapido di dismissione delle gestioni pubbliche, peculiarità che ha comportato una perdita repentina di capacità gestionali e di *know-how* da parte degli Enti locali e delle Autorità in un settore, come quello idrico, in cui l'apparato normativo (intendendosi qui non solo le norme giuridiche, ma anche quelle tecniche ed economiche) è assai complesso.

L'urgenza di accelerare l'esternalizzazione del servizio in modo da rispondere a esigenze contingenti e da liberarsi dai rischi legati alla gestione, ha indotto i soggetti pubblici a fare un affidamento "cieco" sui privati, poiché questi, grazie a flessibilità e dinamismo, consentono un ricorso più rapido agli investimenti, superano la frammentazione dei territori<sup>61</sup>, offrono una

---

Cour des Comptes, *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, juillet 2023 (reperibile online all'indirizzo web: <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-gestion-quantitative-de-leau-en-periodede-changement-climatique>). Per una critica sulla mancanza di una Autorità di regolamentazione centrale in Francia, si veda S. PORCHER, *op. cit.*, in particolare pp. 146 e ss. Per un breve approfondimento sull'Ufficio francese per la biodiversità (OFB), si veda L. M. PEPE, *La tutela della biodiversità in Francia tra cambiamento climatico e politiche di transizione*, in *AmbienteDiritto.it*, 1, 2022, soprattutto pp. 10-12.

<sup>59</sup> Oltre al già citato "caso Carignon", con i connessi reati di corruzione per l'affidamento della acqua di Grenoble, si può rinviare ai gravi casi di scarsa manutenzione delle condotte, registrati a Bordeaux, o a quelli di marcata ed inspiegabile differenza di prezzo rispetto alla media ed agli standard nazionali riscontrati per altri Comuni. Su tali aspetti, cfr. anche A. EGGRICKX, B. CAMOUS, L. GUERIN-SCHNEIDER, *Service public d'eau en régie: vers une gouvernance plus effective?*, in *Gestion et management Public*, 10(4), 4, 2022, p. 9. Ancora, sulla determinazione locale del prezzo dell'acqua, si v. anche La Corte dei Conti francese rilevava tali problematiche anche in tempi più risalenti. Sul punto si veda lo studio redatto dalla Corte dei Conti francese: Cour des Comptes, *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*, déc. 2003 (reperibile online all'indirizzo web: <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-gestion-des-services-publics-deau-et-dassainissement>). Cfr. anche il lavoro di ricerca di P. BAUBY, M. M. SIMILIE, *La remunicipalisation de l'eau à Paris - étude de cas*, CIRIEC Working Papers 1302, CIRIEC - Université de Liège, 2014 (reperibile online a questo [link](#)).

<sup>60</sup> Così A. CAMUS, *op. cit.*, in particolare pp. 152-154, secondo il quale *".. La délégation ou l'externalisation conduisent à une dilution progressive du lien, à tel point que la personne publique peut se trouver en position de dépendance ..."*. Si rinvia anche al concetto di "regulatory capture" coniato da G. J. STIEGLER, *The theory of economic regulation*, in *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 1971, p. 3.

<sup>61</sup> Analogamente a quanto avvenuto in Italia, anche in Francia la gestione del servizio idrico è stata a lungo affidata direttamente ai singoli comuni, sebbene con alcuni rari esempi di più efficienti forme di "intercomunalità". Questo modello ha portato a un'elevata frammentazione del sistema, caratterizzato dalla presenza di un numero estremamente elevato di gestori, con il risultato di rendere difficoltosa l'implementazione di economie di scala. H. ROUSSILLON, *Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Parigi, 1972, descrivendo il fenomeno, ha fatto ricorso alla figura del "manteau d'arlequin".

profonda integrazione dei vari sotto-settori del servizio e delle infrastrutture<sup>62</sup>, sostituendo logiche di *business* per migliorare qualitativamente e quantitativamente il servizio, sostituendo i troppi vincoli amministrativi e politici della gestione pubblica<sup>63</sup>.

Tuttavia, l'eccessiva fiducia riposta nella correttezza della progettazione del sistema e dell'esecuzione dell'appalto, ha portato ad una modalità di esternalizzazione del servizio che è stata spesso letta (e progettata tramite i contratti di delega) come l'occasione per eludere, almeno in parte, il controllo centrale pubblico a beneficio della periferia<sup>64</sup>, ovvero del gestore delegato.

La costante e rapida liberalizzazione ha di fatto portato, in Francia, ad una vera e propria "confisca" dei servizi pubblici essenziali, con l'esclusione progressiva degli enti locali (e dei cittadini) dalla gestione del bene idrico, a causa della loro estraneità dovuta alla mancanza di meccanismi di controllo e di intervento più profondi<sup>65</sup> o comunque della scarsa conoscenza del sistema dovuta ad informazioni incerte e non intellegibili.

Di fronte ad una simile situazione, l'ordinamento francese ha effettivamente tentato di dotarsi di norme e di meccanismi atti a contenere lo "strapotere" delle imprese private, ricercando una modalità di *governance* che fosse più fortemente strutturata così da garantire un controllo più pregnante.

Per un verso, infatti, si è assistito all'introduzione di nuove regole per l'assegnazione dei contratti di delega (già a partire dalla legge n. 93-122 del 29 gennaio 1993, c.d. "legge Sapin") e all'introduzione di obblighi di trasparenza, come l'obbligo di presentazione di dettagliate relazioni annuali per rendere più accessibili i dati all'utenza ed alle sue associazioni (legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995, c.d. "legge Barnier" e legge n. 95-127 dell'8 febbraio 1995, c.d. "legge Mazeaud")<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> Secondo S. DUROY, *La distribution d'eau potable en France. Contribution à l'étude du service public local*, LGDJ, Parigi 1996, p. 213, "… le recours à des sociétés privées s'est imposé à cette époque car l'immensité de la tâche à accomplir commandait la recherche des capitaux privés …"; così scrive anche V. CHIU, *op. cit.*, p. 251.

<sup>63</sup> Così P. BAUBY, *Modernisation et libéralisation des services publics: l'usager sujet ou objet?*, in *Pyramides*, 7, 2003, p. 1; relativamente ai *dysfonctionnements* della gestione privata, si vedano soprattutto le pp. 2-3.

<sup>64</sup> Il fenomeno della decentralizzazione è stato efficacemente descritto come "effetto Bagel" (ciambella, vuota al centro, piena all'esterno) da P. HOFFERT, *The Bagel Effect: a compass to navigate our wired world*, McGraw-Hill Ryerson, Withby, 1998. La figura viene adeguatamente riproposta da G.-J. GUGLIELMI, *Réflexions critiques sur la notion d'externalisation*, in *Le Droit Ouvrier*, 717, 2008, p. 175 (in particolare *cf.* p. 176). Il concetto viene ripreso anche da A. CAMUS, *op. cit.*, in particolare p. 153.

<sup>65</sup> La progressiva liberalizzazione del settore ha condotto alla sua regolamentazione esclusivamente sotto l'egida del diritto comunitario della concorrenza. Tuttavia, sarebbe stato auspicabile l'implementazione di meccanismi strutturali in grado di prevenire tanto gli eccessi derivanti dall'oligopolio dominato da un numero ristretto di grandi *multiutility*, quanto le problematiche associate alla concorrenza perfetta. Un approccio equilibrato avrebbe permesso di armonizzare le esigenze di efficienza economica del servizio con la tutela degli interessi generali della collettività, considerando che si tratta comunque di un bene pubblico erogato all'interno di un servizio di carattere pur sempre economico. Su tali aspetti s.v. P. BAUBY, *op. cit.*, in particolare p. 4.

<sup>66</sup> Le citate normative sono intervenute introducendo, in particolar modo, la fine del tacito rinnovo dei contratti, l'obbligo di pubblicità della eventuale fase di rinegoziazione, l'introduzione di un tetto massimo alla loro durata, l'obbligo di pubblicazione annuale di una relazione sui prezzi e sulla qualità del servizio. *Amplius* sugli interventi normativi susseguiti al fine di porre fine all'uso abusivo dei contratti di delega, *cf.* C. PEZON, *Les services d'eau potable à l'épreuve de la loi NOTRe*, in *Revue française d'administration publique*, 4, 172, 2019, p. 935.

Tuttavia, tali interventi non sono apparsi sufficienti, poiché la crisi di fiducia si è rivelata particolarmente profonda.

Parallelamente, la crescente sfiducia e le nuove concezioni in merito ai beni comuni hanno favorito una “corsa alla *remunicipalisation*” accompagnata dall’integrazione istituzionale della voce degli utenti, nella convinzione che una maggiore partecipazione dei cittadini nell’amministrazione della risorsa e nella sorveglianza del soggetto gestore potesse essere la soluzione adeguata.

Sono state così istituite le Commissioni Consultive per i Servizi Pubblici Locali (CCSPL - *Commissions consultatives des services publics locaux*)<sup>67</sup>, organismi all’interno dei quali parte dei membri vengono selezionati tra i rappresentanti della cittadinanza locale<sup>68</sup>, nonché è stata prevista la presenza obbligatoria di rappresentanti degli utenti all’interno dei Comitati di Bacino<sup>69</sup>.

Tuttavia, il tentativo di adottare una *governance* più orizzontale che verticale, finalizzata a rappresentare adeguatamente gli interessi dei cittadini, pur rispondendo all’esigenza di avvicinare il processo decisionale agli attori (*rectius* utenti) che, localmente, beneficiano in via diretta della risorsa, non sembra aver portato ai risultati sperati.

Le discussioni all’interno di tali organismi, infatti, tendono ad assumere la forma di ampie consultazioni piuttosto che di veri e propri (ed utili) dibattiti<sup>70</sup>; questo è vero anche nei casi in cui gli organi collegiali dei servizi rimunicipalizzati vedono la partecipazione della società civile con poteri deliberativi e non meramente consultivi.

---

<sup>67</sup> Obbligatorie per i Comuni con più di 10.000 abitanti e per le intercomunalità con più di 50.000.

<sup>68</sup> Inizialmente create dalla legge n. 92-125 del 6 febbraio 1992 (relativa alla *administration territoriale de la République*), poi, dati gli scarsi successi, opportunamente rimaneggiata tramite la legge n. 2002-276 del 27 febbraio 2002 (relativa alla *démocratie de proximité*) ed oggi disciplinata dall’art. L.1413-1 del *Code général des collectivités territoriales* (norma facente parte del Capitolo III, rubricato “*Participation des habitants et des usagers à la vie des services publics*”). Per un approfondimento sulla citata normativa: C. SEVERINO, La democrazia partecipativa in Francia: ambizioni, quadro giuridico ed esperienze concrete, in R. BALDUZZI, R. LOMBARDI (a cura di), *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà. Percorsi di ricerca ed esperienze italiane ed europee*, Pacini, Pisa, 2018, pp. 81-96; C. COULMAIN, *La régulation concertée du service public de l’eau potable au Grand Lyon*, in *Participations*, 2(21), 2018, pp. 65-85; T. BLANCHET, C. HERZBERG, *Etude sur la gouvernance et l’organisation des services d’eau potable retournés en gestion publique en France (2000-2016)*, in *Document de travail du LATTTS - Working Paper*, 17-09, 2017; A. POMADE, *Le paradoxe de la participation associative dans le débat public*, in *Droit de l’Environnement*, 153, 2007, p. 1; P. LE LOUARN, *Démocratie de proximité et protection de l’environnement: la participation du citoyen local. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*, in *Revue Juridique de l’Environnement*, 4, 2002, p. 589. Recentemente, sia per un approfondimento sulla democrazia partecipativa francese (nella specie in materia ambientale e sul clima) sia per una sintesi delle posizioni dottrinali riguardanti le diverse forme di partecipazione dei cittadini alla vita politica, si v. C. PIZI, *Assemblée cittadine e climate change mitigation: spunti dall’esperienza francese e irlandese*, in *Questa Rivista*, 2, 2024, p. 90.

<sup>69</sup> I cittadini sono stati progressivamente coinvolti nel processo di partecipazione alla redazione dei piani di sviluppo e gestione delle acque (SDAGE), che il Comitato di Bacino è incaricato di elaborare periodicamente. In conformità con gli articoli dal D. 213-7 al D. 213-29, L. 212-2, II, R. 212-6 e R. 212-7 del Codice dell’Ambiente francese, non solo i rappresentanti degli utenti sono membri del Comitato di Bacino, ma, almeno sei mesi prima dell’approvazione del piano, vengono raccolte le osservazioni e i contributi della cittadinanza riguardanti lo SDAGE. Sul punto cfr.: M. A. CHARDEAUX, *op. cit.*, in particolare pp. 136-140; A. CAMUS, *op. cit.*, in particolare pp. 154-156.

<sup>70</sup> P. IDOUX, *Les eaux troubles de la participation public*, in *Environnement*, 7, étude 26, 2005.

La limitata efficacia delle attuali modalità di “democrazia partecipativa” è attribuibile al fatto che la modalità di *governance* “unificata” si dimostra talvolta inefficace nel garantire una protezione adeguata del bene collettivo.

*In primis*, il regime di controllo non sempre si è dimostrato funzionale, anche a causa della presenza di soggetti non tecnici in un settore altamente specialistico, fatto che riduce i conflitti sull’acqua a semplici tensioni di usi o di utenti, senza cogliere il significato multidimensionale dell’acqua che include molteplici dimensioni, sociali, ambientali, sistemiche ed economiche.

Dall’altro lato, la pianificazione dei piani di sviluppo è rimasta frammentata, con molte aree non coperte da una adeguata pianificazione zonale o comunque coperte da Piani d’Ambito formulati secondo criteri non uniformi e, di conseguenza, scarsamente intelleggibili (in tale maniera, anche non comparabili al fine di cogliere le “buone” o le “cattive pratiche”).

Inoltre, le modalità di partecipazione non appaiono pienamente democratiche, rimanendo imperfette e impedendo una reale espressione di tutti i portatori di interessi. Ciò dipende, in particolare, dai potenziali conflitti di legittimità, poiché, se la volontà espressa dalla componente assembleare rappresentata dagli utenti potrebbe alle volte giungere a sostituire l’azione degli enti locali i quali godono, comunque, della legittimazione delle proprie scelte a seguito del processo elettorale locale, al contempo, in diversi casi, tali organismi partecipativi, una volta concluse le fasi di rinnovamento del servizio e di ricontrattualizzazione degli obblighi del soggetto delegatario del servizio stesso, appaiono essersi involuti.

Infatti, da un iniziale inasprimento della valutazione circa l’attività dei delegati, si è assistito a percorsi di istituzionalizzazione, routinizzazione e riduzione della relazione con il processo decisionale, tali da relegare le CCSPL a meri organismi di controllo *ex post* sulla scorta dell’idea che la loro attività si esaurisse nel fatto stesso di essere già una parte dell’impianto partecipativo<sup>71</sup>; in altri termini, detti Comitati appaiono oggi più luoghi di convergenza degli obiettivi dei cittadini/utenti con quelli politico-manageriali piuttosto che di effettivi banchi di prova delle *governance* dei gestori idrici e di loro democraticizzazione.

Insomma, si assiste ad un’attività che, oggi, più che guidare, sostiene le trasformazioni già intraprese tramite le politiche pubbliche<sup>72</sup> (e tramite gli aggiustamenti normativi sopra ricordati), con conseguente attenuazione della inizialmente forte carica simbolica dei meccanismi partecipativi<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Per utilizzare l’espressione di A. MAZEAUD, M.-H. SA VILAS BOAS, G. BERTHOME, *Penser les effets de la participation sur l’action publique à partir de ses impensés*, in *Participations*, 2, 2012, pp. 5-29, “.. les effets sont déjà en partie contenus dans le recours à un dispositif participatif...”.

<sup>72</sup> In tal senso, M.-H. BACQUÉ, H. REY, Y. SINTOMER, *Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l’action publique?*, in M.-H. BACQUÉ, H. REY, Y. SINTOMER (a cura di), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, Parigi, 2005, in particolare pp. 9-46; dalle esperienze analizzate, gli A. ritengono che, tra gli obiettivi che vengono perseguiti tramite l’intreccio della gestione di un servizio pubblico e le forme di partecipazione della cittadinanza, vi è quello, definito “manageriale”, che tende al miglioramento delle politiche pubbliche locali “.. par l’utilisation de la participation comme vecteur de modernisation administrative...”.

<sup>73</sup> È il caso, per esempio, di Lione; sul punto cfr. C. COULMAIN, *La régulation concertée du service public de l’eau potable au Grand Lyon*, in *Participations*, 2, 21, 2018, p. 65.

## 5. Cosa insegna l'esperienza francese; proposte minime per una cauta democrazia partecipativa e per un più incisivo "controllo multilivello"

Come visto, le prospettive che prestano maggiore attenzione all'acqua come bene collettivo aprono, secondo alcuni, a due principali ambiti di intervento: *in primis*, viene proposto il ritorno alla rimunicipalizzazione integrale del servizio o, con approccio più cauto e meno totalizzante, l'affidamento del servizio a soggetti con capitale e con controllo interamente pubblici; a seguire, viene auspicato il coinvolgimento diretto dei cittadini nella gestione della risorsa.

Entrambe le soluzioni, però, non sembrano convincere appieno, presentando diversi limiti.

La prima, quella che tende alla rimunicipalizzazione del settore, brevemente, per le ragioni precedentemente esposte, potrebbe portare ad un deleterio regime *ante* 1994. L'esperienza, come detto, si è rivelata negativa dal momento che il servizio ha storicamente sofferto la frammentazione e l'incapacità delle gestioni comunali dipese dalla mancanza di un'adeguata forma di controllo e dell'aumento dei costi fissi di gestione che, invece, nell'attuale sistema, vengono distribuiti all'interno di sistemi intercomunali.

La proposta meno drastica di ripubblicizzazione del servizio, pur mantenendo un certo grado di centralizzazione tramite aziende intercomunali di dimensioni sufficienti a realizzare economie di scala e unicità delle tariffe, non appare comunque necessaria. In effetti, come visto, non emergono prove empiriche a supporto dell'idea che la gestione pubblica sia intrinsecamente più efficiente o economica.

Da un lato, infatti, optando per tale soluzione si tornerebbe ad un regime che, di fatto, tenderebbe a quello antecedente alla "riforma Galli", con conseguente calo delle possibilità di investimento da parte dei privati, laddove necessarie, in un settore pur sempre "industriale" e *capital intensive*.

Dall'altro, l'esperienza e le evidenze raccolte dalle Autorità competenti<sup>74</sup>, indicano che i gestori con presenza nel capitale di investitori privati<sup>75</sup>, se con applicazione di regolamentazione e monitoraggio adeguati, raggiungono livelli di *performance* alle volte anche superiori rispetto a quelli garantiti dai gestori a capitale esclusivamente pubblico<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Si rinvia a dati e statistiche periodicamente pubblicati dalla Fondazione Utilitatis e da Utilitalia nel "Blue Book" (ultima versione edita: 2024), da The European House Ambrosetti nel "Libro Bianco - Valore Acqua per l'Italia" (ultima versione edita: 2024) e dall'Istat (ultima indagine: "Le statistiche dell'Istat sull'acqua - anni 2020-2023"). A tali studi, si aggiungano anche le indagini operate dall'Arera ai fini dell'applicazione del "meccanismo incentivante della regolazione della qualità tecnica del S.I.I." (sinora applicato per i bienni 2018-2019 e 2020-2021) e del "meccanismo incentivante della regolazione della qualità contrattuale del S.I.I." (ultimo rilievo: annualità 2023).

<sup>75</sup> Si fa riferimento alle "società miste", che sono comunque per lo più controllate o a maggioranza pubblica esercitata dagli enti locali riuniti in forme di intercomunalità. È importante sottolineare che le società con capitale interamente privato sono estremamente rare nel contesto nazionale, costituendo solo il 3% circa di tutti i gestori idrici in Italia, mentre le società miste rappresentano circa il 15% del totale (cfr. dati del sopra citato "Blue Book 2024"). Questi dati contraddicono il percepito "pericolo" di una privatizzazione massiccia del settore idrico. Ciò anche in quanto le reti rimangono di proprietà pubblica e la risorsa è oggi comunemente ritenuta un bene collettivo, mentre la gestione, se delegata ad un privato, avverrebbe comunque sotto rigorosi schemi di controllo e all'interno di un quadro normativo chiaro e consolidato.

<sup>76</sup> I dati delle gestioni operate da società facenti parte del Gruppo Hera S.p.A. Gruppo Iren S.p.A. e Gruppo Acea S.p.A. (per citarne alcuni), sono incoraggianti. Le società controllate dai grandi gruppi (nei quali sono presenti

A quanto sinora evidenziato, si aggiunga anche che l'ordinamento conferisce agli Enti locali di scegliere liberamente le modalità di gestione, prerogativa che, indirettamente, trova legittimazione nel mandato elettorale conferito dai cittadini a livello soprattutto comunale e provinciale.

Conseguentemente, la scelta tra le forme di gestione operata dagli Enti locali, sebbene mediata, riflette in ultima analisi le preferenze della cittadinanza. Simile legame partecipativo, allora, non dovrebbe essere "barattato" con un'imposizione generalizzata della gestione comunale *tout court*; anzi, il modello rappresenta proprio una delle modalità di intervento dei cittadini nella gestione dei beni comuni e dei servizi pubblici<sup>77</sup> e tende a garantire che le decisioni vengano adottate in sintonia con le idee e gli interessi delle comunità.

La seconda, poi, ovvero la necessità di una più pregnante forma di "democrazia partecipativa" tale da implicare il coinvolgimento diretto dei cittadini nelle *governance* dei gestori idrici (e, quindi, nelle decisioni), solleva interrogativi circa la capacità di tali strumenti di garantire il diritto all'acqua e migliorare l'efficacia e l'efficienza della gestione<sup>78</sup>.

---

investitori privati) si collocano spesso nei gradini più alti della graduatoria di eccellenza stilata da Arera; i dati sono rinvenibili sul sito istituzionale dell'Arera, la quale stila, con cadenza biennale, la graduatoria sulla qualità tecnica (*performance* ambientali e di servizio) delle gestioni idriche secondo un meccanismo incentivante. Si vedano le Delibere Arera 183/2022/R/idr per il biennio 2018-2019 e 477/2023/R/idr per il biennio 2020-2021.

<sup>77</sup> Si può infatti leggere, tra le righe, come le posizioni dottrinali-scientifiche, in fondo, siano strettamente correlate a visioni anche politiche riguardanti lo Stato, gli Enti locali e i servizi pubblici.

<sup>78</sup> È di particolare interesse l'esperienza della società "ABC Acqua Bene Comune Napoli", gestore idrico della città di Napoli, Azienda Speciale ex art. 114 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ("TUEL"). L'ente rappresenta un caso unico nel panorama nazionale per aver recepito lo spirito referendario del 2011 tramite la previsione, nel suo Statuto: di una partecipazione diretta dei cittadini tramite la presenza nel Consiglio di Amministrazione di due membri su cinque scelti tra componenti di associazioni ambientaliste riconosciute dal Ministero dell'Ambiente ai sensi dell'art. 13 della l. 8 luglio 1986, n. 349 e ss.mm.ii.; di un "osservatorio sull'acqua", composto da membri del Consiglio comunale, da lavoratori dell'azienda e da cittadini/utenti, con poteri deliberativi vincolanti per diverse decisioni aziendali; l'obbligo di un bilancio partecipato ambientale, che anticipava le linee guida oggi richieste dal *Green Deal* europeo. Tuttavia, esaminando l'Azienda, emergono alcune criticità significative. *In primis*, la costituzione dell'azienda municipale ha portato comportato problemi operativi per l'Ente di Governo d'Ambito, che ha rinvenuto la presenza di un gestore per la sola città di Napoli e di un altro per l'area metropolitana. Ciò ha compromesso l'obiettivo della creazione di un gestore unico d'ambito, secondo la logica della "legge Galli" e delle normative successive, ostacolando il risparmio di risorse in un'ottica di economia di scala da attuarsi anche attraverso l'integrazione verticale del servizio (che implica la unificata di tutte le attività di acquedotto, fognatura e depurazione), aspetto del tutto assente nel caso di specie. Va rilevato sul punto che, sebbene la giurisprudenza abbia respinto i tentativi di impedire detta operatività frammentata del gestore di Napoli e provincia, le statuizioni al riguardo hanno giustificato il rigetto esclusivamente in ragione della natura transitoria dell'affidamento, determinata dalla fase di stallo degli altri Enti preposti (in particolare dell'A.A.T.O.) nell'individuazione del gestore unico per l'intero Ambito Territoriale. Pertanto, la potestà esercitata dal Comune è stata ritenuta legittima dal G.A. solo per un periodo transitorio il cui termine è quello dell'esercizio dei poteri di individuazione (e subentro) dell'individuando gestore unico da parte dell'E.G.A.T.O. (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 12 febbraio 2018, n. 849, in *Dejure.it* - la criticità viene evidenziata anche nelle Relazioni periodiche di Arera e nel *Blue Book 2024* di Utilitatis-Utilitalia, già sopra citate). *In secundis*, la gratuità degli incarichi dei consiglieri di amministrazione ha reso spesso difficoltoso reperire le giuste professionalità, necessarie per un settore così tecnico e specifico. Ciò ha comportato, per esempio, che in occasione del rinnovo delle cariche nel 2021, è stato necessario riaprire più volte i termini dell'avviso pubblico per l'individuazione dei componenti appartenenti alle associazioni ambientaliste, con deprecabile dispendio di tempo e di energie. Sempre con riguardo alla questione delle nomine, è pure opportuno evidenziare che, nonostante il valore simbolico attribuibile alla presenza di cittadini negli organi di governo, emergono dubbi circa la procedura di

La complessità tecnica del settore, infatti, richiede competenze specialistiche che potrebbero non essere adeguatamente rappresentate dai cittadini coinvolti. Questo costituisce un primo ostacolo, che può essere riassunto nell'adagio "conoscere per deliberare"<sup>79</sup>, principio che suggerisce la necessità di evitare soluzioni che, pur apparendo *prima facie* corrette e vantaggiose, potrebbero rivelarsi alla lunga controproducenti.

Inoltre, l'eccessiva vicinanza dei cittadini agli organi di governo, se non adeguatamente normata e vigilata, potrebbe riproporre situazioni di connivenza già osservate in passato, in particolare nel periodo antecedente alla riforma Galli, caratterizzato, si ricorda, da forme di gestione comunali "in economia" indipendenti e frammentarie nelle quali la figura del "controllore" si confondeva con quella del "controllato". Ciò suggerisce, quindi, di preferire meccanismi di intervento nei quali possano trovare spazio anche gli utenti, ma che siano esterni al gestore ed agli Enti locali coinvolti.

Le considerazioni finora emerse, anche quelle relative all'esperienza francese<sup>80</sup>, conducono a ritenere che le varie spinosità afferenti al servizio idrico italiano possano essere riassumibili in due macro-categorie: la prima, è quella di garantire l'accesso alla risorsa idrica a costi adeguati ed equamente distribuiti tra le diverse fasce della popolazione; la seconda, è quella di implementare un controllo multilivello sul gestore del servizio al fine di prevenire episodi di malgoverno e favorire le *best practices*.

In riferimento alla prima criticità, si è rilevato (in questo caso traendo spunto anche dalle vicende d'Oltralpe) che non esistono evidenze tali da comprovare la superiorità oggettiva, basata su specificità economiche, tecniche e finanziarie, né delle forme di *governance* interamente

---

selezione di tali rappresentanti. Infatti, poiché questi membri vengono designati su proposta delle Associazioni Ambientaliste, vi è il pericolo di delegare ad un gruppo di persone troppo ristretto le scelte che impattano su una vasta e diversificata popolazione; si rischia così di minare la rappresentatività e la legittimità delle decisioni. Infine, l'esperienza, pur audace ed in linea con il volere referendario, ha mostrato ulteriori limiti, emersi all'indomani dei rilievi periodici della *performance* dei gestori italiani condotti da Arera; sia nel biennio 2018-2019, sia in quello 2020-2021, "ABC - Acqua Bene Comune Napoli" non ha registrato miglioramenti significativi o particolari indici positivi nei vari macro-indicatori esaminati, tanto da risultare un servizio non adeguato sia nell'ambito della qualità tecnica del servizio, sia in quello della qualità contrattuale (posizionandosi, alle volte, ben al di sotto della media nazionale). Nonostante i pro e i contro di tale peculiare esperienza di *governance* "dal basso", va oggi segnalata la Delibera n. 226 del 30.5.2024 con cui il Comune di Napoli ha modificato lo Statuto dell'Azienda, revisionando drasticamente il progetto di "cittadinanza attiva" avviato nel 2013, prevedendosi una riduzione sostanziale del coinvolgimento dell'utenza all'interno della società. In particolare, le modifiche prevedono: uno snellimento della *governance* aziendale, con l'eliminazione delle attuali riserve a favore delle associazioni ambientaliste; un ridimensionamento dell'"osservatorio sull'acqua", le cui deliberazioni non saranno più vincolanti; l'introduzione di un riconoscimento economico agli organi di amministrazione al fine di una corretta valorizzazione delle competenze e professionalità, nonché delle responsabilità conseguenti. Insomma, pare al momento chiudersi la breve, ed unica, esperienza italiana nel campo della "democrazia organizzativa" nei servizi idrici integrati.

<sup>79</sup> L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Torino, 1956, pp. 1-12. "... Come si può deliberare senza conoscere? ...", è domanda che l'A. rivolge agli uomini delle istituzioni e del governo; invertita ed opportunamente rimeggiata attraverso i più opportuni *caveat* di democrazia moderna, si ritiene che il principio possa valere anche con riguardo ai cittadini.

<sup>80</sup> La quale non si ritiene possa essere fatta propria dall'ordinamento italiano sia a causa della presenza di eventi (tra i quali si ricordano: oligopolio di poche grandi *multituality*; eccessiva fretta del passaggio da gestore pubblico a privato con conseguente perdita di *know-how* nonché di dati e informazioni; gravi casi di corruzione e clientelismo) non verificatisi nel nostro Paese e frutto di gravi "disattenzioni" da parte delle Autorità francesi, anche locali, sia in quanto è assente, in Francia, un modello di regolazione centrale, al contrario presente e, oggi, infine, ben operante in Italia.

pubbliche né di quelle private (o miste); sicché, quest'ultime potrebbero pure essere presenti, con i dovuti accorgimenti. Non sono emersi, in altri termini, elementi sufficienti per affermare che una rimunicipalizzazione (o anche solo una semplice ripubblicizzazione totale) del settore possa automaticamente comportare una riduzione delle tariffe idriche o garantire una maggiore tutela della risorsa, sia in termini di qualità che di quantità.

Né la gestione sostenibile del patrimonio idrico e ambientale, né una tariffazione sociale e progressiva, appaiono incompatibili con una gestione privata o, per lo meno, con forme di partecipazione mista pubblico-privata o, tantomeno, con istituti che permettano ai soggetti pubblici di ricorrere ai capitali privati; il tutto purché vengano adottate precauzioni per evitare che i costi del capitale prestatato vengano trasposti in modo sproporzionato nelle bollette e, quindi, sui cittadini.

In sostanza, una gestione pubblica non astrae l'acqua dalla sfera commerciale (l'acqua è pur sempre un bene che viene venduto, con un valore economico, attraverso reti di distribuzione che necessitano di investimenti); né tantomeno una gestione privata, se adeguatamente vigilata, pregiudica la tutela del "bene acqua comune", sia in termini di costi (della risorsa, finanziari e ambientali), sia in termini di socializzazione e dell'accesso alla risorsa.

In relazione alla seconda criticità, invece, occorre evidenziare che un meccanismo volto a garantire la più ampia partecipazione possibile di tutti gli *stakeholder*, se adeguatamente disciplinato a livello normativo, potrebbe effettivamente contribuire all'istituzione di un sistema di pesi e contrappesi tali da permettere una continuativa interazione tra le aspettative e i rapporti tra gli attori in modo da affrontare e risolvere quei problemi aventi una rilevanza e/o un impatto collettivo<sup>81</sup>.

La creazione di un corretto impianto normativo, dovrebbe allora tendere ad evitare connivenze a livello locale tra controllati e controllori e, al contempo, ad evitare anche una eccessiva diluizione del legame tra il gestore zonale ed il regolatore centrale il quale rischia troppo spesso di rimanere distante dal territorio di riferimento, non riuscendo ad intervenire su problemi locali, ma si limita ad emanare strumenti di *soft law* generici che, anche qualora incisivi, non sempre tengono conto delle peculiarità dei singoli casi.

In questo contesto, l'esperienza francese (ma anche quella di altri Paesi europei come la Germania), rappresenta un modello positivo che potrebbe essere adattato per implementare, in Italia, un sistema di controllo multilivello, orizzontale e partecipativo, delle comunità locali.

Ritenendo che l'Italia, dopo una fase iniziale di incertezza, abbia raggiunto un certo grado di stabilità del sistema idrico avendo assorbito gli *shock* registrati, persistono ancora, sebbene in diminuzione, situazioni di cattiva gestione del servizio (con un marcato *water divide* tra Nord e Sud) e di mancato rispetto delle normative di settore, in particolare con riguardo ai ritardi nei trasferimenti dei servizi idrici dai Comuni ai "gestori unici" individuati per ciascun Ambito Territoriale Ottimale.

Un contributo significativo potrebbe allora derivare proprio dall'implementazione dei meccanismi di "democrazia partecipativa".

---

<sup>81</sup> Per utilizzare le espressioni di G. CAPANO, *Presentazione dell'edizione italiana*, in M. Howlett, M. Ramesh, *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. VII.

Tuttavia, al fine di evitare che i delegati, qualora eletti solo da alcune forme associative o qualora scelti solo tra i componenti di queste, possano esprimere gli interessi solo di una parte degli utenti nonché per evitare che i rappresentanti, alla lunga, possano dissociarsi da una corretta amministrazione del bene acqua e dell'azienda gestrice o possano venire privati di un potere di intervento incisivo (tipico nel caso in cui detti esponenti siano impiegati in organi meramente consultivi), risulta fondamentale strutturare forme di partecipazione che siano realmente operative e non meramente simboliche.

In effetti, qualche tentativo in tal senso, in Italia, vi è stato.

Tra i tentativi di coinvolgimento diretto delle comunità locali nell'uso e nella gestione dei beni comuni, è sicuramente doveroso<sup>82</sup> citare l'intervento afferente alle *Green Communities*<sup>83</sup>, promosse dal legislatore, ai sensi dell'art. 72 della l. 28 dicembre 2015, n. 221<sup>84</sup>, anche nel campo della “.. gestione integrata e certificata delle risorse idriche ...”; l'interesse verso di esse risulta ravvivato grazie al PNRR, Piano che ha dedicato a tali “Comunità” una specifica voce di investimento<sup>85</sup>.

Lo sviluppo di modelli di governo delle comunità locali è senza dubbio di rilevante utilità, ed il modello delle *Green Communities* appare coerente con “.. il trend da anni avviato (..) per un rafforzamento degli sforzi di elaborazione di nuove (e sperimentali) forme di partecipazione dei cittadini all'esercizio delle funzioni pubbliche sul territorio ...”<sup>86</sup>.

Tuttavia, una dimensione partecipativa dell'istituto intesa come “forte”, cioè non meramente consultiva, bensì tale da consentire un diretto ed inclusivo coinvolgimento dei cittadini nelle scelte e nella *governance* dei servizi pubblici locali, rappresenta solo una delle dimensioni delle *Green Communities*<sup>87</sup>, le quali, infatti, potrebbero contribuire all'affermazione di “.. un nuovo rapporto sussidiario ...” (così testualmente la norma di cui al citato art. 72) di carattere anche solo meramente verticale, rimettendo la compresenza di quello orizzontale alle scelte (autonome) degli EE.LL. (da esercitarsi all'atto della costituzione delle “Comunità Verdi”, *id est* nello Statuto o, eventualmente, nei Piani di sviluppo sostenibile regionali).

---

<sup>82</sup> Essendo “.. preclusa (oggi) al giurista la possibilità di ignorar[ne] l'esistenza ...”, come evidenziato da A. MITROTTI, *Le Green Communities tra forma e sostanza nell'ordinamento della Repubblica italiana*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2, 2024, p. 464.

<sup>83</sup> Per ulteriore approfondimento, si vedano, in ordine meramente cronologico: A. MITROTTI, *op. cit.*; F. LEONZIO, *Il contributo delle aree montane alla transizione ecologica ed il nuovo modello delle Green Communities*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2023, p. 5; A. DI CAGNO, *Le Green Communities: spunti per una ricostruzione giuridica e prospettive di attuazione tra pubblico e privato*, in *AmbienteDiritto.it*, 1, 2022, p. 300. A tali contributi, si affiancano anche: C. LOSAVIO, C. BUGIANI, C. CIPOLLONI, A. GENTILINI, *Il valore dei territori rurali e montani. Verso una strategia nazionale delle Green Community. Rapporto di ricerca ISSIRFA*, Roma, 2022 (reperibile online all'indirizzo web: <https://www.issirfa.cnr.it/wp-content/uploads/2022/09/Rapporto.pdf>); F. TUFARELLI, *Green Community*, in *Enc. Treccani* (reperibile online a questo [link](#)). Si veda anche il Focus tematico “Verso un modello di green community: esperienze, strategie e studi di caso” di *Progetto Italiae* del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri (reperibile online a questo [link](#)).

<sup>84</sup> Recante “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”.

<sup>85</sup> Nell'ambito della “Missione 2” intitolata “Rivoluzione Verde e Transizione ecologica” è stata inserita la componente dedicata a “Economia circolare e agricoltura sostenibile” che comprende lo sviluppo di progetti integrati ivi ricomprendendosi proprio le *Green Communities*.

<sup>86</sup> Come sostiene A. MITROTTI, *op. cit.*, in particolare p. 498.

<sup>87</sup> Sulle varie dimensioni delle *Green Communities* *cf.* A. DI CAGNO, *op. cit.*, in particolare pp. 312-321.

Infatti, essendo ad oggi del tutto assente una normativa chiara e vincolante, che rimette all'interprete ogni sforzo per un più proficuo inquadramento delle *Green Communities*, non risulta obbligatoria la previsione di un coinvolgimento diretto della popolazione locale, cionondimeno configurandosi l'istituto come un'interessantissima occasione (da sfruttare) per l'espansione di meccanismi di sussidiarietà orizzontale.

Ad ogni modo, nel contesto del S.I.I., per come sinora delineato, considerato che la strategia nazionale delle *Green Communities* è promossa, come previsto dalla norma di settore, dalle Unioni di Comuni dei territori rurali e di montagna, nonché considerato che la normativa nazionale ed eurolunitaria spinge il settore idrico verso economie di scala tali da coinvolgere un ampio numero di enti locali (a livello almeno all'incirca provinciale), sembra difficile che l'istituto possa trovare un posto di rilievo nel macro-sistema del S.I.I.

Sicuramente, invece, potrebbe rivelarsi molto utile per vicende di tutela delle risorse idriche a livello intercomunale locale, oppure, ancor di più, per le gestioni di cui all'art. 147, c. 2-bis, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. Ambiente), cioè nel caso di gestioni del servizio idrico in forma autonoma (esenti dal conferimento al gestore unico individuato per l'Ambito Territoriale Ottimale) “.. a) nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148; b) (...) nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico ...”.

Tralasciando le *Green Communities*, un esempio emblematico di partecipazione dei cittadini alla gestione della risorsa idrica e specifico per il settore del S.I.I., è stato invece quello che ha interessato il gestore della città di Napoli. Tuttavia, come già osservato, tale esperienza non è riuscita a risolvere in maniera efficace le problematiche locali, non solo a causa dell'adozione di un modello gestionale eccessivamente circoscritto territorialmente, ma anche per la limitata incisività della partecipazione cittadina, sebbene quest'ultima disponesse di poteri deliberativi e non meramente consultivi.

Allo stato attuale, tuttavia, a causa delle modifiche statutarie dell'azienda speciale da parte del Comune di Napoli, dell'esperienza non resta nulla di particolarmente rilevante, se non il merito di aver rappresentato un *unicum* nel panorama italiano.

Infine, va anche richiamata l'esperienza di alcune Regioni italiane, come il Lazio e la Lombardia, che hanno tentato di dotarsi di figure “*pro utenti*”, istituendo, rispettivamente, il “Garante regionale del servizio idrico integrato” e il “Garante dei servizi locali di interesse economico generale”<sup>88</sup>.

Eppure, tali iniziative regionali, pur apprezzabili, appaiono rispondere ancora ad una logica che esclude, di fatto, i cittadini dalla gestione diretta di un bene collettivo come l'acqua. Ciò in

---

<sup>88</sup> Per la Regione Lazio, si rinvia alla L.R. 9 luglio 1998, n. 26, “Norme di attuazione dell'articolo 18 della legge regionale 22 gennaio 1996, n. 6 e dell'articolo 21, comma 5 della legge 5 gennaio 1994, n. 36” (in particolare *cf.* artt. 8, 9, 10, 11 e 12). Per la Regione Lombardia, si rinvia alla L.R. 12 dicembre 2003, n. 26, “Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche” (in particolare *cf.* artt. 1, 3 e 4).

quanto le figure citate sono state istituite direttamente dalle Regioni ed in modo tale da operare in stretto raccordo con le strutture regionali, limitandosi così la loro indipendenza, specialmente politica, e di fatto impedendo interventi incisivi nei confronti degli Enti locali e dei gestori unici di zona.

Insomma, per garantire l'efficienza e l'efficacia di innovative forme di protezione sociale dei beni locali, appare necessario superare sia la logica che vede i cittadini come meri organi consultivi degli Enti locali, sia quella che li rende operativi solo attraverso figure intermedie create e controllate da quegli stessi soggetti che dovrebbero essere i sorvegliati.

Si ritiene necessario, allora, attuare un vero e proprio controllo diffuso e multilivello, orizzontale e verticale al tempo stesso, attraverso la creazione di vincoli di interdipendenza spendibili nelle opportune sedi (Autorità centrali di controllo o, nei casi più gravi, presso quelle giudiziarie) e non aggirabili.

Una possibile soluzione potrebbe consistere nell'istituzione di un organismo, a carattere pur sempre tecnico (con competenze eventualmente non limitate al solo settore idrico, ma estese a tutti i servizi pubblici locali a rilevanza economica), nominato direttamente dai cittadini tramite il voto popolare<sup>89</sup> o, più agevolmente, dalle loro associazioni di categoria<sup>90</sup>.

In alternativa, qualora non si ritenesse adeguata la soluzione del coinvolgimento diretto dei cittadini, si dovrebbe comunque evitare di optare per una "rischiosa via di mezzo". Sulla base di quanto rilevato e, cioè, il malfunzionamento di meccanismi che prevedano l'intervento di soggetti pubblici solamente locali, appare preferibile attribuire la competenza per la nomina di un Garante ad un organo statale centrale<sup>91</sup>; sebbene tale opzione allontana evidentemente le decisioni da dimensioni zonali, essa garantisce che, in assenza di meccanismi di democrazia organizzativa, l'intervento del soggetto pubblico venga effettuato da un'istituzione sufficientemente distante da dinamiche manageriali e da politiche locali, evitando indebite influenze<sup>92</sup>.

Indipendentemente dalla soluzione, si ritiene che, in ogni caso, all'ipotizzata figura dovrebbero essere conferiti sia poteri di segnalazione presso l'Arera e le Regioni, con l'obiettivo di portare all'applicazione di sanzioni e all'esercizio di poteri sostitutivi, sia quelli di accedere a

---

<sup>89</sup> Si pensi a ciò che accade, per esempio, negli Stati Uniti d'America, relativamente alla nomina del capo della polizia di un Contea o dei *district attorneys* (i "procuratori distrettuali" o "procuratori capo"); in molti Stati, queste figure vengono elette direttamente dai cittadini tramite il voto popolare.

<sup>90</sup> Anche se, in questo caso, come già rilevato *antea*, si rischierebbe di restringere la gamma di interessi della comunità, riducendo il campo d'azione di un tale organismo esclusivamente alle tematiche ambientali o a quelle della tutela dei consumatori; una simile limitazione, potrebbe avere effetti negativi in termini sia di attuazione della democrazia sia di garanzia della polivalenza del concetto di "acqua bene comune".

<sup>91</sup> Per scongiurare una potenziale lesione delle autonomie territoriali, si potrebbe attribuire una competenza al Ministero competente in materia di ambiente e transizione energetica, previa intesa con la Conferenza Unificata.

<sup>92</sup> Sulla scia, ad esempio e con gli opportuni "aggiustamenti", dell'esperienza del "Garante Nazionale dei Detenuti" (e delle sue articolazioni a livello inferiore locale-regionale), figura istituita con il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10 e ss.mm.ii. Anche se, va rilevato, solitamente questo tipo di soluzione è strutturata in modo da far ricadere la scelta su uno o su alcuni candidati all'interno di un "gruppo di esperti"; quest'ultimo sintagma lascia perplessi perché, se il meccanismo venisse effettivamente impostato in tale maniera, da un lato, si dovrebbe procedere tramite procedura di gara, con ogni conseguenza in termini di contenzioso amministrativo e, dall'altro, non necessariamente verrebbe assicurata piena aderenza agli interessi dei cittadini.



documenti e luoghi in maniera indipendente e senza interferenze; inoltre, dovrebbe essere previsto anche il coinvolgimento diretto nella stesura dei Piani d'Ambito nonché dei Piani economici e programmatici zonali.

A tale organismo dovrebbe essere però attribuita non solo una funzione preventiva, sebbene prevalentemente consultiva piuttosto che deliberativa per evitare eccessive *impasse* nella “vita aziendale” del gestore idrico che richiede pur sempre scelte tecniche ed economiche, ma persino una funzione reattiva più incisiva, attribuendo il potere di richiedere specifici interventi al gestore, all'Ente di Governo d'Ambito o alle altre Autorità competenti<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Per rendere maggiormente effettiva ed incisiva l'attività, si potrebbe contemplare, mediante la codificazione di procedure e azioni specifiche, la possibilità di ricorrere all'Autorità giudiziaria qualora le richieste di intervento, presentate al gestore e agli Enti locali, non ricevano riscontro adeguato entro determinati termini temporali.