I SERVIZI IDRICI NELLA PROSPETTIVA EUROUNITARIA FRA GESTIONE, REGOLAZIONE E FINANZA PUBBLICA

di *Dario Bevilacqua*[*]

Abstract

The governance of water services is multidimensional and complex. While the provision of the service is fundamental — due to the myriad uses of water — its regulation is equally crucial. Regulation must ensure quality, reasonable and efficient use, widespread guaranteed access, and the recovery of costs incurred to provide the service. For these reasons, an analysis of the regulatory framework governing water services must address two significant aspects. The first concerns the influence of European rules on the content of Italian legislation, which confirms the plural and complex nature of the sector. The second relates to the financial dimension, given that the management and regulation of the service entail substantial costs, upon which the efficiency and effectiveness of the provisions depend. However, these two dimensions belong to different spheres, particularly regarding European norms, which regulate but do not finance. The resulting framework is complex, difficult to decipher, and fraught with several problematic elements.

Il governo dei servizi idrici è multidimensionale e complesso. Se la prestazione del servizio è fondamentale – per i numerosi utilizzi dell'acqua – lo è anche la sua regolazione, che deve assicurarne la qualità, un impiego ragionevole e senza sprechi, un accesso diffuso garantito, nonché il rientro dei costi affrontati per assicurare la prestazione. Per tali ragioni, l'analisi della disciplina in materia di regolazione dei servizi idrici deve fare i conti con due aspetti importanti: il primo riguarda l'influenza delle regole europee sui contenuti della normativa italiana, che confermano il carattere plurale e complesso del settore; il secondo concerne l'aspetto finanziario, perché gestione e regolazione del servizio devono affrontare costi significativi, da cui dipendono l'efficienza e l'efficacia delle prestazioni. Questi due momenti appartengono però a mondi diversi, segnatamente con riferimento alle norme europee, che regolano ma non finanziano: il quadro è articolato, di non facile decifrazione e con non pochi elementi problematici.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La peculiarità del settore idrico. – 3. Le regole europee sull'acqua. – 4. Sistemi organizzativi dei servizi idrici e *public finance*. – 5. Conclusioni.

1. *Premessa.* – Sabino Cassese ha osservato che «l'Unione europea è un gigante regolatorio, ma ha un bilancio malato di nanismo, si è sviluppata con una moneta unica e un unico sistema bancario, ma non riesce a completare quest'ultimo»[1]. Questo aspetto ha reso più complesso il consolidamento dell'apparato amministrativo da essa creato e la sua capacità di intervenire in modo incisivo nelle società, nonché di conformare i sistemi amministrativi degli Stati membri[2]. La combinazione tra regolazione e finanza, infatti, costituisce un elemento decisivo per dare reale efficacia alle disposizioni con cui i poteri pubblici condizionano le attività dei soggetti privati e non solo perché la regolazione ha un costo da sostenere, ma anche perché il controllo delle disponibilità finanziarie

[*] Professore associato di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

[1] S. Cassese, *Il Buongoverno. L'età dei doveri*, Milano, Mondadori, 2020, p. 261. Ancora, sul medesimo concetto: «Si costruisce un gigante regolatorio, che rimane però un nano finanziario. Si crea la moneta unica, ma non il potere finanziario unico. Si crea l'Unione bancaria, ma non l'assicurazione sui depositi. Il primo passo sbilancia l'organismo europeo, che sarà costretto a fare il secondo passo. Insomma, l'Unione è come la bicicletta: bisogna pedalare, se non si vuole cadere. È solo così che si può creare una «unione sempre più stretta», come stabiliscono i trattati» (p. 65).

[2] Sul punto E. D'Alterio, *Public Finance Law and Public Administrations. The Shaping Power of Public Finance in the European Union*, Routledge, 2025, p. 89 ss. e *passim*.

è determinante per un loro impiego funzionale alla tutela di beni giuridici fondamentali e agli obiettivi da raggiungere[3].

Se concentriamo lo sguardo sui servizi idrici, dobbiamo osservare che la loro fornitura consiste in un'attività fortemente regolata, in special modo da norme, finalità e standard di matrice europea. Per valutare tale regolazione non si possono tralasciare proprio gli aspetti economico-finanziari, di cui si è detto, giacché il settore in parola è significativamente condizionato dalla capacità di gestire le risorse a disposizione: a causa degli oneri economici da sostenere per le infrastrutture e la manutenzione, per garantire la qualità dell'acqua, per remunerare chi sopporta i costi dell'approvvigionamento e della distribuzione. Le capacità economiche delle amministrazioni e gli strumenti con cui sono gestite e utilizzate per perseguire fini pubblici sono decisivi sia per lo svolgimento di attività di erogazione di servizi per la generalità degli utenti[4], sia per la loro regolazione. Servono, in sostanza, per un utilizzo efficiente e utile di risorse naturali fondamentali, come per la loro salvaguardia.

Al fine di svolgere le attività menzionate, stati ed enti substatali stanziano investimenti, creano infrastrutture, forniscono prestazioni e allocano beni a favore della collettività, facendo affidamento sulle risorse finanziarie a disposizione; alternativamente, possono devolvere tali funzioni a soggetti privati, mantenendo solo il compito regolatorio. Ma anche in tale circostanza l'elemento economico-finanziario è determinante, per remunerare l'attività di erogazione del servizio; come lo è la regolazione, che a sua volta risente della disciplina definita in sede europea.

Per quanto premesso, nell'analisi sul funzionamento dei servizi idrici è necessario identificare e valutare la capacità finanziaria delle amministrazioni competenti, concentrandosi quindi sulle «*public finance rules*», che servono a gestire, organizzare e coordinare l'uso di risorse pubbliche[5]. Al contempo, occorre anche prestare attenzione a principi e norme di carattere regolatorio – su tutti quelli europei – che conformano l'azione di quelle stesse amministrazioni. I due momenti sono interconnessi, eppure, come osservato, gestiti in ambiti diversi, quindi non sempre coerenti tra loro. In aggiunta, la capacità finanziaria è da valutare sotto un duplice profilo: quello della gestione e quello della regolazione. Nel primo, il servizio è preso in carico e offerto, da enti pubblici o da privati, alla comunità degli utenti. Nel secondo, le amministrazioni vigilano proprio sull'erogazione del servizio per indirizzarlo al perseguimento di interessi pubblici fondamentali, come la tutela di una risorsa scarsa ed ecologicamente strategica e la garanzia di un accesso diffuso a un bene fondamentale per il sostentamento e lo sviluppo socioeconomico.

A tal riguardo, sia per la prospettiva della gestione del servizio sia per quella della sua regolazione, si intende concentrare il *focus* sulla «dimensione economica e finanziaria delle pubbliche amministrazioni, quella dimensione che Vittorio Bachelet definiva della "imprenditorialità" nel settore pubblico, caratterizzata non soltanto dalle molteplici forme di intervento dello Stato nell'economia e dalle politiche e azioni volte alla razionalizzazione dei processi di industrializzazione e sviluppo nel territorio nazionale, ma anche dai nuovi modi di funzionare delle pubbliche amministrazioni, nelle attività, nell'organizzazione del lavoro, nel rapporto con i privati e la società

[3] Su questo aspetto, come è stato osservato, i mezzi – in tal caso economico-finanziari – non hanno più un ruolo meramente strumentale, finendo per prevalere o condizionare gli stessi fini, S. Cassese, *Prefazione*, in *Gli strumenti per governare*, P. Lascoumes, P. Le Galès (a cura di), Milano, Mondadori, 2009, p. X. Per una definizione di *public finance* si rinvia a V. Tanzi, *Advanced introduction to public finance*, Cheltenham and Northampton, Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 3 e 4 e a E. D'Alterio, *Public Finance Law and Public Administrations*, cit., p. 2: «Public finance has a specific objective and purpose, and special tools and actors. More precisely, its objective is the use of public resources, defined as resources aimed at satisfying public interests. Its purpose is to manage public resources in the most appropriate way to satisfy public interests. Its tools are multifarious: the main tool is the (public) budget, the means that enable the state and other institutional bodies to plan and control the decision and management of public resources. The actors are public institutions, at various levels».

[4] In merito ai servizi pubblici e alla loro qualifica e definizione si veda, per tutti, la recente ricostruzione fornita da S. Tarullo, *Cenni sulle teorie del servizio pubblico: un dibattito mai sopito*, in *Diritto amministrativo - Rivista Trimestrale*, n. 3 del 2025 e letteratura *ivi* indicata.

[5] Sul punto E. D'Alterio, *Public Finance Law and Public Administrations*, cit., p. 4.

nel suo complesso»[6]. Questa sarà la prospettiva con cui si esamineranno sia i caratteri peculiari del settore idrico, sia la sua disciplina in ambito europeo, che conferma quei caratteri e, stabilendo obiettivi e approcci regolatori, non gestisce direttamente l'aspetto finanziario, mentre lascia la disciplina del funzionamento delle strutture amministrative agli Stati.

Si valuterà quindi, da un lato, come le norme dell'Unione incidono sulla prestazione e sulla regolazione di servizi essenziali di interesse pubblico, segnatamente nell'individuare gli obiettivi da raggiungere nei diversi settori interessati. Dall'altro, considerando l'importanza dell'aspetto finanziario, se ne determineranno e giudicheranno gli effetti sia sull'effettivo raggiungimento di quegli obiettivi comuni, sia sull'assetto organizzativo finalizzato a perseguirli.

2. *La peculiarità del settore idrico.* – L'accesso all'acqua – per i suoi molteplici usi – è strettamente dipendente dall'azione dei pubblici poteri, soprattutto in due momenti specifici: quello della gestione del servizio – che però può essere affidata anche a privati – e quello della regolazione, che non solo è di pertinenza pubblica sotto il profilo soggettivo, ma è altresì fortemente connotata da finalità e approcci orientati a perseguire il benessere collettivo[7].

Giacché il servizio idrico deve supportare costi che vanno remunerati e, quando la sua erogazione è affidata a privati, anche generare profitto, è inevitabile che si crei una dialettica, che è duplice: riguarda sia la scelta del gestore, tra figure pubbliche e figure private, sia le esigenze dei privati che erogano le prestazioni, in contrapposizione ai regolatori pubblici che limitano la relativa attività d'impresa finalizzandola a interessi generali primari, come l'accesso a un bene fondamentale e la sua conservazione, in quanto risorsa naturale non illimitata[8].

Questa dialettica si rivela particolarmente problematica perché, come ha recentemente confermato l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la fornitura di acqua costituisce una materia di natura peculiare, rientrando tra i «servizi di interesse economico generale» ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c), del d.lg. 23 dicembre 2022, n. 201, quindi un'attività che, come statuito in quella sede, «in assenza di regole pubblicistiche, sarebbe svolta in modo non uniforme ovvero a condizioni di accessibilità inadeguate rispetto a quelle reputate coerenti con gli obiettivi di interesse generale»[9].

Il quadro appena descritto deve essere valutato con la lente della gestione finanziaria, perché essa condiziona sia la qualità dell'erogazione del servizio, sia le scelte della sua regolazione, nonché la combinazione tra queste. Inoltre, come si avrà modo di osservare *infra*, la natura privatistica o pubblicistica del gestore ha a sua volta un effetto condizionante sulle funzioni svolte dal regolatore, che variano in base al destinatario, così come la stessa regolazione pubblica impatta sull'attività di erogazione del servizio, influenzando l'operato del gestore.

---

[6] Id., *Editoriale*, in *Riv. Dir. Amm. Fin. pubbl.*, n. 1, 2026, p. 4.

[7] Su questi argomenti è interessante notare che già nella letteratura anglosassone sulla regolazione dei mercati di qualche decennio fa, la posizione sull'idrico era molto diversa da quella relativa agli altri settori regolati: l'acqua era considerato l'unico settore in cui la regolazione sarebbe rimasta per sempre pubblica (S. Littlechild, *Economic Regulation of Privatised Water Authorities and Some Further Reflections*, in *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 4, no. 2, 1988, pp. 40–68). Più in generale, sui riflessi inevitabilmente pubblicistici dei servizi idrici si v. T.E. Frosini, *Dare un diritto agli assetati*, in *An. giur. econ.*, 2010, 1, p. 29 ss.; F. Caporeale, *Legislatore, Consulta, democrazia diretta: i nodi irrisolti dei servizi idrici*, in *Gior. dir. amm.*, n. 9/2010, p. 1022 ss.; Id., *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, Milano, Franco Angeli, 2017, *passim*.; C. Iannello, *Il diritto all'acqua. Proprietà collettiva e Costituzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, *passim*.

[8] È quanto avviene con l'attività di regolazione delle tariffe idriche, fondata sul *price cap*: poiché tali tariffe sono necessarie a remunerare i costi sopportati dagli operatori che lo forniscono, l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente deve necessariamente bilanciare una pluralità di interessi, di pari valore, che vanno tenuti insieme e che quindi fungono anche da criteri direttivi per guidarla nella definizione delle stesse tariffe: la redditività della gestione, la capacità di incentivare il gestore a un'attività efficiente, l'internalizzazione dei costi ambientali e delle risorse, l'equità sociale. Di qui, ad esempio, rilevano sia il principio del recupero dei costi sia il principio «chi inquina paga». Conseguentemente, in tale ambito la regolazione pubblica ha il compito di mitigare il rischio di «abuso di potere economico» attraverso una metodologia tariffaria che, sopperendo alla mancanza di pressione concorrenziale, stimoli l'efficientamento produttivo e la minimizzazione dei costi.

[9] Cons. St., ad. plen., sent. 7 novembre 2025, n. 16, Considerato in diritto, par. 2.

L'affidamento dell'erogazione del servizio idrico a figure private comporta un problema in più oltre a quelli affrontati dai gestori aventi natura pubblicistica, un problema di natura finanziaria, ossia la legittima remunerazione del soggetto erogatore: le tariffe idriche non devono essere troppo elevate per consentire a tutti di accedere a un bene essenziale, ma non possono essere troppo basse per non sprecare una risorsa naturale scarsa e, in aggiunta, per offrire un profitto a chi ne gestisce la manutenzione e l'offerta al pubblico[10]. Viceversa, se la gestione del servizio fosse affidata esclusivamente a soggetti di natura pubblicistica non sarebbero le tariffe lo strumento con cui bilanciare il conflitto tra tutela ambientale – cioè la difesa di una risorsa scarsa – e tutela sociale – ossia la garanzia di accesso a un bene fondamentale –, ma una combinazione di strumenti amministrativi tesi a contemperare il consumo limitato e la possibilità di accedere al bene; con il conseguimento del pareggio di bilancio. In entrambi, l'aspetto finanziario è decisivo nella qualità delle prestazioni perché gli stanziamenti devono essere adeguati a garantire le prestazioni, ma anche la remunerazione del servizio deve raggiungere livelli elevati, per pareggiare i costi o, nel caso dei privati, per generare profitti.

Con riferimento alla regolazione pubblica[11], imprescindibile nel settore considerato, va detto che questa è affidata a un modello piuttosto articolato, con al centro l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), in collegamento, fra gli altri, con il Ministero dell'ambiente e le autorità di bacino distrettuali[12]. Anche questo momento è condizionato dalle capacità finanziare dell'amministrazione, perché nel determinare le tariffe proprio l'ARERA verifica la capacità di queste di remunerare il gestore[13] e le adatta agli obiettivi di bilanciamento tra accesso facilitato alla risorsa e alla sua tutela contro eventuali sprechi. Pertanto, l'amministrazione deve contemperare una pluralità di interessi, di pari valore, che vanno tenuti insieme e che fungono anche da criteri direttivi per guidarla nella definizione delle stesse tariffe. In questo regime è fondamentale il richiamo alla disciplina europea, che a sua volta incide sulla *ratio* e sul contenuto del momento regolatorio e, quindi, anche sulla gestione, condizionando l'aspetto finanziario in entrambe le circostanze.

3. *Le regole europee sull'acqua.* – La regolazione eurounitaria del settore idrico[14] non riguarda direttamente le strutture organizzative e le scelte di attribuzione dei vari poteri, affidate alle

[10] Sull'incisività della regolazione delle tariffe nel sistema dei servizi idrici e nei servizi di interesse generale si v., oltre alla già citata pronuncia dell'Adunanza plenaria, Corte Cost. 26 gennaio 2011, n. 26; Corte Cost. 17 novembre 2010, n. 325; Cons. Stato, sez. VI, 26 maggio 2017, n. 2481.

[11] Sull'importanza della regolazione pubblica e del fatto che questa sia in grado di tutelare le finalità sociali cui si ricollega il servizio idrico, non orientandosi quindi «ad una disciplina meramente procompetitiva, bensì sensibile a nuovi obiettivi di intervento statale, con riferimento alla disciplina degli aspetti sociali del servizio», F. Caporale, *Legislatore, Consulta, democrazia diretta*, cit., 1030 e *passim* e letteratura *ivi* indicata. «Il procedimento è molto articolato: l'Arera definisce le componenti di costo e predispone periodicamente il metodo tariffario; l'ente di governo d'ambito formula una proposta di tariffa e la trasmette all'Arera; l'Arera la approva, imponendo eventuali modifiche, a pena di inefficacia; l'ente di governo d'ambito adotta la tariffa definitiva, rimodulata secondo le prescrizioni impartite dall'Arera», ID., *Interesse a ricorrere e nuovi modelli di regolazione dei mercati: alcune considerazioni a partire dalla determinazione della tariffa del servizio idrico*, in *federalismi.it*, 5/2022, p. 33.

[12] Accanto all'ARERA figurano anche gli enti di governo d'ambito, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, le regioni, i comuni, le autorità di bacino distrettuali. In un tale sistema, come è stato rilevato, «emergono intersezioni (tra autorità deputate al controllo della risorsa e alla gestione del servizio), sovrapposizioni di funzioni (nella determinazione delle tariffe; nella redazione dei piani d'ambito; nell'esercizio dei poteri di controllo e di sanzione; nell'individuazione degli standard di qualità del servizio) e occasioni di conflitto (tra Arera ed enti d'ambito, nella determinazione della tariffa e nell'approvazione del piano d'ambito […])», Id., *Pubblico e privato nei servizi idrici: snodi critici e prospettive*, in *Munus*, n. 3, 2019, pp. 751-752.

[13] Con riferimento al riconoscimento della rilevanza economica di un servizio pubblico, che si delinea tramite l'adozione di un modello organizzativo efficiente, in grado di remunerare, in un determinato periodo di tempo, i costi mediante i ricavi si possono citare due pronunce della Corte costituzionale: 26 gennaio 2011, n. 26, in *Foro it.*, 2011, I, 670, con nota di R. Romboli, in *Giur. cost.*, 2011, 1, 293 e 17 novembre 2010, n. 325, in *Foro it.*, 2011, I, 1332, con nota di A. Manzella, in *Urbanistica e appalti* 2011, 48 (m), con nota di S. Musolino, in *Giornale di diritto Amministrativo*, 2011, 484.

[14] Come è stato evidenziato, «l'ordinamento europeo non [ha] mai dettato una disciplina unitaria dei servizi idrici, offrendo piuttosto un quadro sempre più articolato di norme riguardanti la qualità delle acque, dal quale discendono, poi, conseguenze rilevanti anche per la programmazione, organizzazione e gestione del relativo servizio», A. BENEDETTI, *Disciplina europea e regolazione dei servizi pubblici locali tramite autorità indipendenti*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, Fascicolo

istituzioni nazionali. Di contro, essa riflette chiaramente la complessità della materia, esigendo la soddisfazione di una pluralità di interessi, non sempre in armonia tra di loro: tutela dell'ambiente e della qualità dell'acqua, diritto di accesso a un bene fondamentale, efficienza nelle forniture e nelle infrastrutture, remunerazione dei costi sostenuti. Ciò va a confermare la natura complessa e multidimensionale del governo dell'acqua, che a sua volta deve poggiare su una gestione finanziaria adeguata: adoperare in modo efficiente le risorse economiche a disposizione è necessario per assicurare un servizio finalizzato al soddisfacimento di numerosi interessi pubblici e si riflette sulle scelte organizzative, chiamate a confrontarsi su vantaggi e inconvenienti dei diversi modelli a disposizione.

La cosiddetta Direttiva acque, che risale al 2000[15], riconosce, già nei primi *considerando*, alcuni principi e caratteri fondamentali del settore in parola: statuisce lo *status* peculiare dell'acqua, che «non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale» (*considerando* n. 1); si impegna a elaborare «una nuova direttiva quadro che fissi i principi di base di una politica sostenibile in materia di acque a livello dell'Unione europea» (n. 4), ma che tenga anche conto delle «diverse condizioni ed esigenze riscontrabili all'interno della Comunità" (n. 13); ribadisce che la «fornitura idrica è un servizio d'interesse generale, come indicato nella comunicazione della Commissione "I servizi di interesse generale in Europa"» (n. 15); individua come obiettivo principale quello di garantire la qualità delle acque, che devono essere protette dalla contaminazione di sostanze nocive e inquinanti (nn. 22-27). Gli aspetti di natura economica non sono tralasciati: il *considerando* n. 38 reputa «opportuno che gli Stati membri ricorrano a strumenti economici nell'ambito di un programma di misure», ma rispettando il «principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e delle risorse».

La Direttiva in parola ha prevalentemente un intento protettivo della risorsa in questione, perché deve salvaguardare la qualità dell'acqua e la sua purezza, anche in considerazione di come essa è usata dagli utenti; ma non trascura il dato quantitativo, perché prevede anche che sia garantita «una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità per un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo» (art. 1). Ne consegue che non basta preservare il bene e intervenire per scongiurare che ne sia compromessa la sua qualità, ma occorre anche disporne nella quantità necessaria, in un contesto di equilibrio e sostenibilità (non solo ambientale), quindi evitando sprechi o preclusioni all'accesso da parte di alcuni utenti.

Sono gli Stati membri i soggetti che devono provvedere ad «adottare le disposizioni amministrative adeguate, ivi compresa l'individuazione dell'autorità competente, per l'applicazione delle norme previste dalla presente direttiva all'interno di ciascun distretto idrografico presente nel loro territorio» (art. 3, comma 2). Quindi, come in altri settori, l'Unione stabilisce principi e criteri regolatori e poi gli Stati vi danno attuazione[16]: il *mismatch* tra impegno regolatorio ed economico è evidente, perché il primo è indirizzato dalle istituzioni sovranazionali, il secondo è gestito e finanziato a livello nazionale (e territoriale/locale). Gli Stati perseguono gli obiettivi ambientali come

---

1/2019, 28-29. Tra le varie disposizioni normative si possono citare: la direttiva 1976/464/CEE sulla riduzione dell'inquinamento provocato da sostanze pericolose; la direttiva 1980/778/CEE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano (sostituita dalla direttiva 1998/38/CE, più volte oggetto di modifiche); la direttiva 1991/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane; la direttiva 1991/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole; la direttiva 2000/60/CE, che ha istituito un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

[15] Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, L 327/1.

[16] Questa interpretazione è stata confermata in più occasioni dalla Corte di Giustizia, che ha più volte rimarcato come la normativa in parola sia una direttiva quadro adottata sul fondamento dell'articolo 175, paragrafo 1, CE (divenuto articolo 192 TFUE), con la quale l'Unione stabilisce principi comuni e un quadro globale di azione per la protezione delle acque e comporti il coordinamento, l'integrazione e lo sviluppo ulteriore dei principi generali e delle strutture idonei a garantire la protezione e un utilizzo sostenibile delle acque nel continente. Sono poi gli Stati membri, che specificano i principi comuni e adottano misure specifiche nel solco della stessa direttiva. Cfr. sentenze del 30 novembre 2006, C-32/05, punto 41; 11 settembre 2014, C-525/12, punto 50; 7 dicembre 2016, C-686/15.

definiti dalla Direttiva in parola (art. 4), ma la stessa prevede che spetti sempre alle autorità domestiche il compito di formulare «un'analisi economica dell'utilizzo idrico» (art. 5). Nello svolgimento di questo compito tengono conto di quanto è riportato all'allegato III[17], nonché del «principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse» (art. 9), ma sono le norme e le istituzioni nazionali che disciplinano la gestione finanziaria di questi aspetti.

Pertanto, la regolazione non riguarda solo la tutela dell'ambiente o l'affidabilità del servizio, ma abbraccia – e condiziona – anche gli aspetti finanziari, perché incide su come le amministrazioni domestiche devono calcolare l'impegno economico per assicurare le prestazioni. Per le ragioni appena esposte, ciascuno Stato membro prepara un «programma di misure», che tiene conto dei risultati delle analisi economiche richieste, allo scopo di realizzare gli obiettivi ambientali indicati all'articolo 4 (art. 11). La finalità primaria è quella ambientale, intesa in senso ampio come preservazione di una risorsa scarsa e da mantenere in una condizione di qualità elevata; ma perché la stessa sia realizzata è necessario che gli stati valutino le risorse e i mezzi a disposizione e osservino determinati criteri, su cui si basa quindi un piano di interventi e azioni preventivamente determinato, a cui si affiancano i «Piani di gestione dei bacini idrografici» (art. 13) definiti in base a quanto indicato all'Allegato VII e con periodica revisione da parte delle Istituzioni europee (art. 15).

Il sistema di regolazione delle risorse idriche che l'Unione ha adottato a inizio secolo individua obiettivi e approcci e definisce una serie di criteri e procedure che condizionano le scelte degli stati nazionali in merito al governo delle acque, pur lasciando ad essi, come confermato dallo strumento normativo della Direttiva, un margine di scelta nella gestione e organizzazione del servizio, nonché con riferimento a come impiegare le risorse economico-finanziarie per farlo funzionare[18].

Con un'altra Direttiva, la 2020/2184/UE[19], la disciplina viene aggiornata in merito alla qualità delle acque destinate al consumo umano. In questa norma il punto di riferimento principale è la tutela della salute, per cui – in base a un'adeguata gestione del rischio – l'acqua deve soddisfare criteri standard di qualità tali da non essere nociva o insalubre (artt. 1-15), ma garantendo anche «il miglioramento dell'accesso alle acque destinate al consumo umano» (art. 1, comma 2 e art. 16). A tali fini, è di sicuro interesse il *considerando* n. 33, che, richiamando una Comunicazione della Commissione del 2014[20], sottolinea l'impegno dell'UE e degli Stati a garantire l'accesso a un livello minimo di erogazione idrica a tutti i cittadini, in conformità alle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della salute e in linea con il *Sustainable Development Goal* n. 6[21], relativo al diritto all'acqua. Il disposto normativo stabilisce inoltre che per garantire a tutti il diritto di

[17] L'allegato è dedicato proprio all'analisi economica e consta di una sola disposizione: «l'analisi economica riporta informazioni sufficienti e adeguatamente dettagliate (tenuto conto dei costi connessi alla raccolta dei dati pertinenti) al fine di: a) effettuare i pertinenti calcoli necessari per prendere in considerazione il principio del recupero dei costi dei ser vizi idrici, di cui all'articolo 9, tenuto conto delle previsioni a lungo termine riguardo all'offerta e alla domanda di acqua nel distretto idrografico in questione e, se necessario:

— stime del volume, dei prezzi e dei costi connessi ai servizi idrici,

— stime dell'investimento corrispondente, con le relative previsioni;

b) formarsi un'opinione circa la combinazione delle misure più redditizie, relativamente agli utilizzi idrici, da includere nel programma di misure di cui all'articolo 11 in base ad una stima dei potenziali costi di dette misure».

[18] In tema di tariffe, ad esempio, la Corte di Giustizia, ha stabilito che gli stati membri debbano rispettare l'obbligo di recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e quelli relativi alle risorse, ma possono scegliere le modalità di tariffazione che più si confanno alla loro situazione specifica nell'ambito del potere discrezionale ad essi lasciato dalla direttiva 2000/60, sentenza 7 dicembre 2016, C-686/15, punto 23.

[19] Direttiva 2020/2184/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano.

[20] Commissione Ue, *Comunicazione* del 19 marzo 2014 sull'iniziativa dei cittadini europei «Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!».

[21] Si tratta di uno degli obiettivi (*https://sdgs.un.org/goals*) stabiliti dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile (*https://sdgs.un.org/2030agenda*).

accedere a servizi essenziali di qualità, compresa l'acqua, gli Stati devono, ancorché scegliendo discrezionalmente le misure più adatte, assicurare e facilitare l'accesso al bene idrico[22].

Il passaggio è interessante perché le istituzioni europee ribadiscono l'universalità del servizio idrico, qualificano ancora una volta l'accesso all'acqua come diritto fondamentale e, di conseguenza, inseriscono la finalità dell'accesso come una priorità, da affiancare quindi agli obiettivi di protezione e di garanzia qualitativa basati sul diritto ambientale e della salute. Garantire l'accesso all'acqua costituisce un obbligo per gli Stati, indipendentemente dal potere discrezionale loro concesso nella scelta degli strumenti più adatti a realizzarlo: la regolazione europea dispone obblighi per i Paesi membri, che a loro volta devono tradurli in azioni concrete con l'impiego di adeguati mezzi finanziari.

All'interno della disciplina europea dei servizi idrici occorre poi citare l'articolo 12 del cosiddetto Regolamento Tassonomia dell'Ue[23]. Esso ritiene che «un'attività economica dà un contributo sostanziale all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine se contribuisce in modo sostanziale a conseguire il buono stato dei corpi idrici, compresi i corpi idrici superficiali e quelli sotterranei, o a prevenire il deterioramento di corpi idrici […]» mediante una serie di attività ivi elencate: «protezione dell'ambiente dagli effetti negativi degli scarichi di acque reflue urbane e industriali»; «protezione della salute umana dagli effetti negativi di eventuali contaminazioni delle acque destinate al consumo umano»; «miglioramento della gestione e dell'efficienza idrica, anche […] promuovendo l'uso sostenibile dell'acqua attraverso la protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili».

Pertanto, nelle norme appena citate, l'erogazione del servizio idrico è concepita come un'attività di natura economico-imprenditoriale, da ricomprendersi – al soddisfacimento di determinate condizioni – tra quelle ritenute ecosostenibili ai sensi dell'art. 1 del medesimo Regolamento, quindi coerenti e compatibili con il disegno di transizione ecologica messo in atto dall'Unione con il *Green Deal*, e da promuovere, *inter alia*, tramite incentivi pubblici condizionati al soddisfacimento di determinati requisiti. Anche quest'ultimo tassello della normativa europea sul settore idrico conferma alcuni ragionamenti già espressi: il sistema è complesso e multidimensionale, per cui le finalità ambientali, di tutela di una risorsa naturale scarsa e di prevenzione del suo inquinamento, riguardano solo una parte delle funzioni spettanti alle amministrazioni competenti in materia; la gestione del servizio idrico non è esclusivamente un'operazione di interesse pubblico, ma può costituire un'attività di natura imprenditoriale; sussistono, in ogni caso, le necessarie prerogative pubblicistiche a governare tale attività, che riguardano la tutela dell'ambiente e della salute e la sicurezza di un approvvigionamento del bene a costi non elevati.

Infine, l'analisi dell'effetto delle norme europee sulla disciplina relativa ai servizi idrici negli stati nazionali deve tener conto di un ultimo aspetto generale: la spinta europea per la regolazione indipendente. Come si è avuto modo di notare nel paragrafo precedente e come si dirà ancora, qui di seguito, nel settore idrico si afferma un modello che dà centralità a una regolazione indipendente, che ha ad oggetto l'attività di gestione del servizio, segnatamente se questa è affidata a soggetti aventi natura giuridica privata. Anche per la materia in parola l'Ue «sta a volte imponendo, a volte indicando, come via maestra quella dell'indipendenza delle autorità nazionali di regolazione […] Perché gli organismi sopranazionali, favorendo regolazioni indipendenti, contrastano i tentativi dei

[22] «Gli Stati membri dovrebbero essere obbligati ad affrontare la questione dell'accesso all'acqua a livello nazionale pur disponendo di un certo grado di discrezionalità per quanto riguarda il tipo esatto di misure da attuare. Ciò dovrebbe essere realizzato attraverso azioni volte a migliorare l'accesso di tutti alle acque destinate al consumo umano, in particolare creando dispositivi all'esterno e all'interno degli spazi pubblici, ove tecnicamente possibile, nonché attraverso azioni volte a promuovere l'utilizzo di acqua di rubinetto, ad esempio incoraggiando la messa a disposizione gratuita di acqua destinata al consumo umano nelle pubbliche amministrazioni e negli edifici pubblici o a titolo gratuito o a prezzi modici ai clienti di ristoranti, mense e servizi di ristorazione».

[23] Reg. (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 852 del 18 giugno 2020, *relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088*, Bruselles, L 198/13.

governi, e quindi delle politiche nazionali, di resistere all'instaurazione di un quadro comune, di un quadro unico, di un mercato interno»[24]. Le direttive europee su questo e altri settori, non hanno influito solo sui contenuti e sulle finalità dei sistemi nazionali, ma anche sui modelli organizzativi, di gestione e regolazione[25]. A conferma, la competenza della regolazione, in Italia, è attribuita all'ARERA[26].

Tutte le disposizioni qui esaminate ci portano a dover indagare sui modi con cui le amministrazioni realizzano questa strategia regolatoria, verificando quindi la capacità delle strutture amministrative nazionali sia di fornire il servizio in modo efficiente ed efficacie, sia di regolarlo affinché soddisfi una pluralità eterogenea di interessi pubblici. E quindi di finanziarlo, perché, a questi fini, la capacità di gestione finanziaria, gioca un ruolo decisivo.

4. *Sistemi organizzativi dei servizi idrici e* public finance. – Le norme europee analizzate nel paragrafo precedente spingono gli Stati membri ad approntare un sistema di gestione-regolazione dei servizi idrici che sia in grado di garantire efficienza e buon funzionamento e a dominare la complessità che caratterizza tale materia. Ne consegue che, per raggiungere criteri elevati di qualità e soddisfare i numerosi interessi coinvolti, lo stesso sistema debba sostenere uno sforzo economico rilevante.

Il discorso relativo alla gestione finanziaria dei servizi idrici deve concentrare il *focus* sul momento della prestazione dei servizi, che, come si vedrà, incide poi anche sulla regolazione, in base alla scelta effettuata. La natura giuridica del gestore – che testimonia di una compresenza del modello interamente gestito dai soggetti pubblici e di quello che invece affida questo momento ai privati (con sistemi con caratteristiche intermedie tra i due estremi) – coinvolge infatti la questione economico-finanziaria in merito alla capacità delle amministrazioni di affrontare le spese necessarie per fornire questo servizio e, specularmente, alla capacità delle imprese di rientrare delle spese sostenute, riuscendo a generare anche gli utili necessari alla loro crescita.

In tale discussione, si deve considerare che, nel corso degli anni, le tariffe idriche definite dai Comuni sono rimaste per molto a lungo troppo basse, garantendo l'accesso ma rinunciando a reperire risorse da investire in manutenzione/ammodernamento della rete[27]. Il che ha reso diseconomico anche l'ingresso di imprese private in questo mercato. In tal senso hanno giocato un ruolo le ragioni politiche, che hanno influenzato le scelte gestionali: la durata quinquennale del ciclo elettorale è troppo breve rispetto agli investimenti nell'idrico che hanno un impatto in un periodo temporale più lungo, almeno decennale, rendendoli quindi poco utili sotto il profilo del consenso politico. Sono altresì mancati stanziamenti generali, sostenibili con i proventi dalla tassazione. La gestione della rete idrica da parte del pubblico si è quindi rivelata – con alcuni territori più manchevoli di altri – poco efficiente proprio per una capacità di programmazione economica

[24] M. D'Alberti, *Il valore dell'indipendenza*, seminario ASTRID, 2009, p. 2, ora in D'Alberti-A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, Il Mulino, Bologna, 2010.

[25] «È proprio attraverso il recepimento settoriale delle direttive comunitarie in materia di trasporti, rifiuti, governo delle acque, che sono transitati modelli e principi recanti un nuovo approccio nell'organizzazione e gestione degli stessi», A. Benedetti, *Disciplina europea e regolazione dei servizi pubblici locali*, cit., p. 24.

[26] La vigilanza è a oggi prevalentemente affidata ad ARERA, ai sensi dell'art. 21, comma 19, d.l. n. 201/2011, convertito dalla l. n. 214/2011 (funzioni della Commissione nazionale per la vigilanza delle risorse idriche, di cui all'art. 161 del d.lgs. n. 152/2006, transitate nell'Agenzia nazionale per la regolazione e vigilanza in materia di acqua ai sensi dell'art. 70, comma 11, d.l. n. 70/2011, convertito dalla legge n. 106/2011). Cfr. E. Boscolo, *Il modello della regolamentazione indipendente nel settore idrico*, in G. Napolitano, L. Carbone, A. Zoppini (a cura di), *Annuario energia*, Il Mulino, Bologna, 2017. Un approfondimento si rinviene altresì in A. Benedetti, *Disciplina europea e regolazione dei servizi pubblici*, cit., p. 28 ss. e *passim*.

[27] Su questo aspetto è stata rimarcata, come una delle principali criticità, «la manutenzione e rinnovazione delle reti, il cui attuale stato comporta una perdita complessiva di risorsa di oltre il 40%, pur con forti variazioni tra Regione e Regione, tra acqua immessa e acqua distribuita», V. Parisio, *Codice dell'Ambiente e servizio idrico integrato: in attesa di riforme*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1/2022, p. 158. In merito alla gestione della risorsa idrica e all'assetto della governance del SII, cfr. *I dati del servizio idrico in Italia. Blue Book 2022*, Utilitatis Fondazione, 2022. Sul "water device" tra Nord e Sud del Paese si legga la relazione semestrale presentata da ARERA, *Relazione 39/2022/I/IDR*. Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 2022, doc. CXLVI, n. 8.

inadeguata, ad esempio con riferimento agli opportuni investimenti infrastrutturali nel settore[28]. A cui si è affiancata la difficoltà di far coesistere l'efficienza del servizio con la sua remunerazione senza diminuire le capacità di accesso degli utenti. Ancora, le esigenze politiche hanno avuto l'effetto di mettere in secondo piano il rispetto del principio «chi inquina paga» e più in generale gli aspetti di tutela ambientale, perché onerosi e mal visti dalla collettività. Queste considerazioni farebbero quindi propendere più per una gestione affidata a privati, remunerata secondo una logica strettamente economica; e per un regolatore esterno, slegato dal consenso politico – quindi indipendente –, che vigili sulla gestione secondo indirizzi pubblicistici[29].

Di contro, guardando alla gestione affidata ai privati, sussiste comunque un ostacolo non irrilevante sul piano dell'efficienza: quella complessità di interessi, più volte richiamata e da tenere in considerazione soprattutto nel momento della regolazione, è meno agevolmente gestibile quando il servizio è affidato a un soggetto imprenditoriale e non a quello pubblico. In questi casi, infatti, il privato agisce per perseguire un profitto, ma viene regolato e funzionalizzato dalla disciplina applicabile: questo condizionamento, a sua volta, contribuisce a rendere ancor più diseconomica una strategia aziendale già poco rimunerativa. Rispetto alla gestione esclusivamente pubblica, infatti, la presenza di un privato impone un compenso per quest'ultimo, sicuramente legittimo e anzi necessario, ma che va oltre il mero pareggio di bilancio e aggiunge una problematica ulteriore per il regolatore, che deve considerarlo, per esempio, nel determinare l'ammontare delle tariffe. Queste, infatti, ai sensi dell'art. 26 del d.lg. 23 dicembre 2022, n. 201, devono soddisfare il principio della remunerazione dei «costi efficienti», andando a verificare se i costi sostenuti dal soggetto regolato corrispondono effettivamente a una gestione economica prudente e razionale[30]. Ciò sta a significare che anche il momento regolatorio risente di questa scelta, perché costretto a garantire il perseguimento di fini pubblici (la qualità delle acque, la protezione della risorsa, l'accesso facilitato per gli utenti) e a controllare e indirizzare la gestione imprenditoriale, che deve essere efficiente[31].

Pertanto, combinando le esigenze di semplificazione ed efficienza del sistema di gestione con gli strumenti finanziari per farlo funzionare, si nota che quando le prestazioni sono affidate ai privati, questi devono anche essere remunerati, con apposita regolazione multidimensionale; quando il servizio è erogato da soggetti pubblici, si rende necessario un utilizzo appropriato dei fondi, con investimenti infrastrutturali adeguati e l'impegno economico volto ad assicurare accesso, qualità e salvaguardia della risorsa. E con conseguente perseguimento del pareggio di bilancio. Nel primo caso l'azione amministrativa deve preoccuparsi di come indirizza il *management* finanziario privato; nel secondo, di gestire quello pubblico per perseguire obiettivi fondamentali come la manutenzione della rete per assicurare il servizio ed evitare sprechi.

---

[28] A conferma, F. Caporale, *Pubblico e privato nei servizi idrici*, cit., p. 748.

[29] A sostegno della separazione tra momento della gestione e momento della regolazione si vedano le considerazioni di S. Lucattini, *La regolazione dei servizi pubblici locali*, in R. Villata, *La riforma dei servizi pubblici locali. Aggiornato al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 54-55.

[30] «Fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le disposizioni contenute nelle norme di settore, gli enti affidanti definiscono le tariffe dei servizi in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione, nonché il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela dell'ambiente e di uso efficiente delle risorse, tenendo conto della legislazione nazionale e del diritto dell'Unione europea in materia», art. 26, d.lg. 23 dicembre 2022, n. 201. *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.*

[31] Proprio la recente sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, già richiamata, ha statuito che «l'ordinamento, per tale motivo, assegna alla regolazione il compito di mitigare il rischio di "abuso di potere economico", attraverso una metodologia tariffaria che (sopperendo alla mancanza di pressione concorrenziale) stimoli l'efficientamento produttivo e la minimizzazione dei costi. L'obiettivo del tendenziale allineamento delle tariffe ai costi efficienti di erogazione (sancito dalla l. 14 novembre 1995, n. 481) è stato ribadito dall'art. 26, comma 1, del citato d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. Il principale dispositivo tariffario - volto a spingere le imprese ad essere più efficienti e ad evitare sprechi - è quello del *price cap* (cfr. art. 2, commi 18 e 19, della l. 14 novembre 1995, n. 481; art. 22, comma 4, del d.lgs. n. 201 del 2022; artt. 151 e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006), il quale consiste nell'individuare, per un certo periodo, il prezzo massimo dei costi riconosciuti in misura inferiore a quello praticato in un (ipotetico) monopolio non regolato, modificandolo periodicamente tramite un fattore correttivo che stima l'incremento di produttività», Cons. St., Ad. Plen., Sent. 7 novembre 2025, n. 16, cit., *considerato in diritto*, par. 3.2.

Per quanto premesso, se si decidesse di affidare la gestione del servizio a soggetti esclusivamente di natura pubblicistica non sarebbero le tariffe lo strumento con cui bilanciare il conflitto tra tutela ambientale e tutela sociale e tra queste e la gestione imprenditoriale del prestatore del servizio, perché la scelta sarebbe di pertinenza delle amministrazioni chiamate a contemperare tra loro il consumo limitato e la possibilità di accedere al bene.

Se è vero che sia la soluzione privata, sia quella pubblica presentano comunque dei difetti, un modello in cui i poteri di gestione sono accentrati in un'unica struttura pubblica (ancorché articolata sul territorio e sottoposta a una disciplina rigorosa e dettagliata nelle funzioni), che applica norme pubblicistiche finalizzate a garantire un servizio essenziale senza pregiudicare l'accessibilità a una risorsa scarsa e strategica, potrebbe operare una riduzione sia dei conflitti tra gli interessi, sia delle operazioni da svolgere, sia infine dei soggetti da coinvolgere nelle procedure. L'elemento finanziario – che pure rimarrebbe di non agevole gestione perché determinante – avrebbe standard più facili da soddisfare. Anche il momento regolatorio, a fronte di un servizio erogato da soggetti pubblici, si trasformerebbe in un'attività di controllo sovraordinato sull'effettivo ed efficace impiego di denaro pubblico. Ciò potrebbe produrre benefici in termini di chiarezza, speditezza delle decisioni ed efficienza dell'azione amministrativa, facilitata e alleggerita nelle attività sia nel momento di erogazione del servizio, sia in quello della sua vigilanza: guardando al settore idrico con la lente della gestione finanziaria, la conduzione pubblica, in luogo di quella privata, presenta maggiori vantaggi e ciò a prescindere dal grado di efficienza organizzativa fornito dall'uno o dall'altro modello[32].

5. *Conclusioni.* – In un recente rapporto delle Nazioni Unite[33] si paventa il rischio di un'imminente crisi idrica mondiale, causata da un uso eccessivo e dall'inquinamento dell'acqua che oggi viene utilizzata più velocemente di quanto possa essere rifornita annualmente nei fiumi e nei suoli, oltre a sovrasfruttare o distruggere le scorte d'acqua a lungo termine in acquiferi e zone umide. A ciò deve aggiungersi la crisi climatica, che sta aggravando il problema sciogliendo i ghiacciai, che immagazzinano acqua, causando altresì sconvolgimenti tra periodi di siccità e periodi di precipitazioni straordinarie.

A fronte dello scenario appena tratteggiato la gestione dell'approvvigionamento idrico e della sua distribuzione, quindi della sua regolazione, è quanto mai problematica e cruciale per la soddisfazione di numerosi interessi di natura generale. Tutto il sistema può funzionare solo se riesce a conformarsi ad almeno due condizioni: bilanciare e combinare la molteplicità degli interessi che sono coinvolti nel consumo idrico e, a tali fini, reperire e impiegare le risorse finanziare per realizzare questo obiettivo.

La peculiarità del settore considerato risiede nel fatto che non solo finalità, indirizzi e orientamenti della regolazione europea condizionano e direzionano le strutture amministrative domestiche, ma, al contempo, a causa della sua importanza in concreto, non adeguatamente supportata in sede Ue, l'elemento finanziario a sua volta condiziona e direziona l'operato dei gestori e dei regolatori dei servizi idrici, influenzando quindi anche il raggiungimento degli obiettivi indicati dalle norme, nazionali e dell'Ue; nonché con effetti sulle scelte organizzativo-istituzionali per soddisfare gli interessi sottesi a tali attività.

Pertanto, come si è osservato, la regolazione non può prescindere dal momento finanziario e da una sua gestione efficiente. Al contempo, proprio la capacità finanziaria di soddisfare interessi pubblici così importanti come quelli trattati risente del modello di gestione-regolazione adoperato.

---

[32] Sul punto, richiamando alcune considerazioni di Elisa D'Alterio, può dirsi che se è vero che «occasionally, the public sector remains strong in the provision of services, based on financial reasons», è altrettanto vero che, in alcuni settori, come quello qui considerato, non basta l'inadeguatezza del «level of organizational efficiency in the public administration» per preferire il modello privatistico, E. D'Alterio, *Public Finance Law and Public Administrations*, cit., p. 162.

[33] Global UN, Water *Bankruptcy. Living Beyond our Hydrological Means in the Post-Crisis Era*, *https://unu.edu/inweh/collection/global-water-bankruptcy*.

Di qui, l'attuale sistema, che prevede una gestione che può essere pubblica o privata e una regolazione indipendente con poteri di intervento molto incisivi, con un condizionamento significativo da parte della disciplina europea di settore e generale, non è esente da difetti e problemi. Questi, a loro volta, dipendono anche dalla scelta di come disegnare il modello, riguardo al quale le attuali inefficienze nel suo funzionamento sono strettamente collegate all'onerosità della gestione finanziaria.

In merito a tale ultimo punto, infatti, il sistema è difettoso perché non riesce a remunerare il privato e complica l'azione dell'autorità pubblica chiamata a garantirne il funzionamento. Di contro, la realizzazione di un modello interamente pubblicistico non potrebbe prescindere da una programmazione e gestione finanziaria che, indipendentemente dalla convenienza politica, siano in grado di destinare e utilizzare con efficienza le risorse economiche necessarie al suo funzionamento. Questa, a sua volta, dovrebbe seguire le regole finanziarie – nazionali ma anche europee – che impattano sulla capacità dell'amministrazione: se il rigore nel bilanciamento dei conti può aprire uno scenario di ridimensionamento delle tutele pubbliche, è altresì vero, al contempo, che una gestione finanziaria virtuosa e coerente con le finalità regolatorie potrebbe portare invece a un miglioramento nello svolgimento di funzioni e nella prestazione dei servizi[34].

[34] Si sofferma sull'impatto delle *public finance rules* sulla capacità delle amministrazioni nazionali di proteggere i diritti fondamentali e sociali, E. D'Alterio, *Public Finance Law and Public Administrations*, cit., p. 150 ss.