IL REGIME AMMINISTRATIVO DEI CONTROLLI DEI SERVIZI IDRICI INTEGRATI

di *Fabio Giglioni*[*]

Abstract

This paper examines the distinctive features of the system of administrative controls governing integrated water services, highlighting its progressive differentiation from the general regulatory framework applicable to local public services. The nature of water as a limited natural resource and an essential good entail the coexistence of economic, social, environmental and health-related interests, thereby broadening the scope and purposes of regulation. Through an analysis of Law No. 481/1995, Legislative Decree No. 152/2006 and Legislative Decree No. 201/2022, the paper addresses the separation between regulatory and management functions, the extension of controls to the entire water cycle, and the system of substitute powers. Particular attention is devoted to tariff regulation, which in the water sector pursues not only economic and financial balance but also environmental and incentive-based objectives aimed at ensuring the efficient use and conservation of water resources. The resulting model grants regulation and supervision an increasingly significant role in shaping management decisions. However, its effectiveness ultimately depends on the independence of supervisory authorities and on the technical and administrative capacity of the competent institutions, particularly at the local level.

Il contributo analizza le peculiarità del sistema dei controlli amministrativi nel servizio idrico integrato, evidenziandone la progressiva differenziazione rispetto al modello generale dei servizi pubblici locali. La natura dell'acqua quale risorsa naturale limitata e bene essenziale determina infatti la compresenza di interessi economici, sociali, ambientali e sanitari, ampliando oggetto e finalità della regolazione. Attraverso l'esame della legge n. 481/1995, del d.lg. n. 152/2006 e del d.lg. n. 201/2022, vengono analizzati la separazione tra regolazione e gestione, l'estensione dei controlli all'intero ciclo idrico e il sistema dei poteri sostitutivi. Particolare attenzione è dedicata alla regolazione tariffaria, che nel settore idrico non persegue soltanto l'equilibrio economico-finanziario, ma assume anche una funzione ambientale e incentivante, orientata all'uso efficiente e alla conservazione della risorsa. Ne emerge un modello nel quale regolazione e controllo acquistano un crescente potere conformativo sulle scelte gestionali. L'effettività di tale sistema dipende, tuttavia, dall'indipendenza dei controllori e dalla capacità tecnica e amministrativa delle istituzioni competenti, soprattutto a livello locale.

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. Il quadro normativo dei controlli. 3. Il potere tariffario. – 4. Conclusioni.

1. *Premesse.* – Nel considerare il regime amministrativo dei controlli per il servizio idrico integrato è necessario condividere alcune premesse iniziali dovute alle sue intrinseche peculiarità[1]. È noto che in termini generali l'approntamento di specifici controlli per i servizi pubblici o, se si vuole usare il lessico del legislatore europeo, per i servizi di interesse economico generale è giustificato dalla persistenza degli oneri di interesse generale che gravano su queste attività anche dopo l'avvio dei processi di liberalizzazione e privatizzazione iniziati a partire dagli anni Ottanta e

[*] Professore Ordinario di diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università degli Studi di Roma La Sapienza.

[1] Sulla diversità dei servizi idrici dalla categoria più generale dei servizi pubblici e dei servizi pubblici locali si sofferma M. D'Orsogna, *Servizi idrici*, in *Enc. dir. - I tematici*, di B. Mattarella, M. Ramajoli (diretto da), Milano, Giuffré, 2022, pp. 1075-1076.

Novanta dello scorso secolo. Per una sorta di curioso paradosso l'attivazione di strumenti di controllo amministrativo è sorta proprio quando i servizi pubblici sono progressivamente fuoriusciti dal regime di riserva[2]: l'introduzione di meccanismi competitivi e l'emersione di un'offerta preponderante di imprese private hanno richiesto un sistema di controlli amministrativi la cui urgenza prima non era stata avvertita in ragione di un controllo che era tutto rimesso all'azione di indirizzo politico e alla mediazione con le parti sociali. Nel momento in cui i servizi pubblici hanno perso l'ancoraggio alla riserva di monopolio pubblico si è definito un nuovo assetto di governo in cui dover trovare l'equilibrio necessario tra il preponderante ricorso al mercato e la permanente necessità di salvaguardare interessi pubblici[3].

In questo contesto – si diceva – il tema dei servizi idrici integrati si distingue per alcuni tratti precipui. Essendo l'unico servizio pubblico in cui la risorsa di cui garantire l'accesso è naturale, concentra su di sé una pluralità di interessi pubblici la cui coesistenza non può essere data per scontata. Se, da un lato, infatti, l'accesso ai servizi idrici è considerato in sé questione di interesse pubblico perché occorre soddisfare la domanda degli utenti all'uso, dall'altro, proprio la pressione sociale per l'uso diffuso costituisce una minaccia per la salvaguardia della risorsa naturale, la cui scarsità è avvertita come problematica non più solamente nelle aree tradizionalmente caratterizzate da penuria (tipicamente, ad esempio, nella regione Puglia in Italia)[4]. In questo senso, dunque, i servizi idrici si trovano contesi nel rispetto di esigenze di interesse pubblico potenzialmente confliggenti: garantire l'accesso diffuso per una varietà di usi sociali e, allo stesso tempo, salvaguardare la risorsa attraverso il razionamento degli usi. Come è evidente il rilievo ambientale sollecitato dai servizi idrici non è equivalente a quello di altri: se è vero che tra gli oneri extra-economici anche altri servizi pubblici contemplano le finalità di carattere ambientale, per questi gli interessi ambientali rilevano come esternalità negative, mentre per i servizi idrici la finitezza della risorsa naturale costituisce un problema che riguarda anche la garanzia di continuità del servizio[5].

Si tratta di una complessità significativa che, secondo la previsione di alcuni esperti, caratterizzerà sempre di più le scelte dei decisori pubblici nel futuro, divenendo l'acqua uno degli elementi capaci di generare contese crescenti. D'altra parte, anche in sede europea è riconosciuto che l'acqua non è solo un bene avente valore economico e commerciale, ma è un bene fondamentale del quale occorre promuovere un uso razionale ed equo[6].

La potenziale conflittualità tra interessi pubblici si aggrava ulteriormente se si considera, da un lato, che gli usi richiesti sono preordinati a soddisfare bisogni molto diversi (consumo umano, esigenze produttive, attività agricole, costituzione di riserve) e, dall'altra, che le minacce per questa risorsa sono plurime, perché non dipendono solo dai consumi diretti dell'acqua ma anche dalla pressione sul suolo, la cui sigillatura incide notevolmente sul ricambio delle acque, sull'innalzamento delle temperature e sulla scarsità delle piogge, nonché, per un «effetto di rimbalzo» sui rischi di alluvione, esondazioni e più in generale calamità naturali legate all'acqua.

Questa peculiarità sovraccarica la disciplina dei servizi idrici di oneri pubblici e il carico dei controlli amministrativi si complica perché registra un concorso di più autorità pubbliche e di più strumenti amministrativi che tra loro devono essere coordinati con un livello maggiore di

---

[2] Annotava questa apparente contraddizione C. Iannello, *Poteri pubblici e servizi privatizzati*, Torino, Giappichelli, 2005, spec. p. 232 ss.

[3] Sul punto si consenta il rinvio alle considerazioni già svolte in F. Giglioni, *I controlli dei servizi pubblici*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2024, p. 49 ss. Si veda anche F. Caporale, *Pubblico e privato nei servizi idrici: snodi critici e prospettive*, in *Munus*, 2019, p. 749.

[4] Particolarmente rilevante è in questo senso gli studi di E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custoditale, pianificazioni e concessioni*, Milano, Giuffré, 2012, *passim*; F. Caporale, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, Milano, Franco Angeli, 2017, *passim*.

[5] Su questo punto è impostata la ricerca di L. Muzi, *La sostenibilità negli usi delle risorse idriche*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, pp. 39-55.

[6] M. Siragusa, F.M. Salerno, *I servizi idrici nell'ordinamento europeo: solo tutela ambientale o anche apertura alla concorrenza?*, in *Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, L. Carbone, G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), Bologna, il Mulino, 2017, pp. 87-97.

complessità[7]. La dimensione di governo e controllo spesso supera il tradizionale ambito locale determinando un'asimmetria tra territori interessati e scale di governo che sono di ordine sovralocale.

Tuttavia, è utile avvertire che il coacervo di interessi che gravano sui servizi idrici non si risolve in modo fisso e necessariamente conflittuale. Il razionamento della risorsa idrica impone anche ripensamenti dei processi che non passano necessariamente per la sola riduzione degli usi, anche se questa rimane una scelta estremamente efficace e spesso prioritaria, potendo invece attivare riutilizzi delle acque fin qui poco esplorati. Ne è una testimonianza la recente direttiva UE 2024/3019 che ha modificato in modo significativo la disciplina del trattamento delle acque reflue imponendo agli Stati membri l'obbligo di procedere al riuso delle acque attraverso interventi specifici di depurazione che assicurino il rinnovo degli usi e la riduzione degli sprechi. La pluralità degli interessi, dunque, può innescare anche interventi coerenti in cui la lotta agli sprechi, svolta nel rispetto di obblighi giuridici e con interventi aventi carattere economico, rinforza la disponibilità e quindi l'accesso alla risorsa idrica. In altre parole, le dinamiche prodotte dalla coesistenza di interessi pubblici sono complesse e non unidirezionali, ma certamente altamente differenziate rispetto agli altri servizi pubblici locali.

2. *Il quadro normativo dei controlli* – L'articolazione dei controlli amministrativi per i servizi idrici si struttura fondamentalmente su tre provvedimenti normativi: la legge 14 novembre 1995, n. 481, come integrata dal d.p.c.m. 20 luglio 2012, relativamente ai servizi idrici[8], il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201. Per verificare le differenze si prenderanno in considerazioni alcuni parametri di raffronto.

Il primo indicatore rappresentativo è il carattere organizzativo stratificato[9]. La legge n. 481 del 1995 costruisce il paradigma delle autorità indipendenti come soggetti autonomi rispetto sia al Governo sia agli operatori economici regolati. Le autorità operano «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione» e sono investite di funzioni di regolazione e controllo del settore di competenza. A tale scopo la legge introduce un articolato sistema di incompatibilità, divieti e periodi di raffreddamento destinati a impedire fenomeni di cattura del regolatore da parte dei soggetti controllati. La separazione tra chi regola e controlla e i gestori è il principio statuito sin da quell'avvio di processi di liberalizzazione che ha caratterizzato i servizi pubblici e che ha giustificato l'approntamento di controlli amministrativi. In questo modo i membri dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) sono tenuti al rispetto di norme che assicurano la separazione della loro funzione da quella di provenienza e, ancor di più, da incarichi professionali e/o di servizio presso i soggetti regolati, anche per un periodo successivo di due anni al termine dello svolgimento della funzione[10].

Questo presupposto ha trovato, tuttavia, incerta applicazione a livello locale, dove le relazioni tra amministrazioni di governo e soggetti gestori sono sempre state caratterizzate da gradi intensi

---

[7] S. Cimini, *Acqua*, in *I servizi pubblici locali*, S. Mangiameli (a cura di), Torino, Giappichelli, 2008, p. 419 ss.; M. Passalacqua, *La regolazione amministrativa degli ambiti territoriali per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in *Il «disordine» dei servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 41-63; M. De Benedetto, *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito. I rapporti con l'Aeegsi*, in *Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, L. Carbone, G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), Bologna, il Mulino, 2017, p. 131 ss.; G. Barozzi Reggiani, *Servizi di pubblica utilità,* authorities *ed enti di governo d'ambito: fra istanze accentratrici e (necessaria) garanzia della rappresentatività*, in *Diritto amministrativo e società civile*, I, Bologna, Bononia University Press, 2018, p. 305 ss.; M. D'Orsogna, *Servizi idrici*, cit., p. 1072; F. Caporale, *Pubblico e privato nei servizi idrici: snodi critici e prospettive*, cit., pp. 750-752.

[8] M.S. Bonomi, *Sistemi settoriali di regolazione dei servizi pubblici locali*, in *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, G. Napolitano, A. Petretto (a cura di), Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 125-130.

[9] A. Petretto, *I fondamenti economici della regolamentazione dei mercati dei servizi pubblici locali tramite autorità indipendenti*, in *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, G. Napolitano, A. Petretto (a cura di), Napoli Editoriale scientifica, 2017, pp. 40-42.

[10] B. Barmann, F. Ielo, *L'indipendenza delle autorità di regolazione dei servizi pubblici locali*, in *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, G. Napolitano, A. Petretto (a cura di), Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 183 ss.

di vischiosità[11]. Tra le novità più interessanti del d.lg. n. 201 del 2022, che ha riformato recentemente la disciplina dei servizi pubblici locali, è la centralità che ha assunto la funzione di controllo[12]. L'art. 6 sancisce espressamente la distinzione tra funzioni di regolazione, indirizzo e controllo e funzioni di gestione dei servizi pubblici locali a rete, imponendone l'esercizio separato[13]. Gli Enti di governo dell'ambito (EGATO) non possono partecipare ai soggetti gestori e, nei casi di gestione diretta o mediante società partecipate, gli uffici preposti alla regolazione non possono svolgere attività gestionali. La disciplina delle incompatibilità completa il disegno di separazione organizzativa, prevedendo l'inconferibilità di incarichi professionali, di gestione o controllo: a) ai componenti degli organi di indirizzo politico dell'ente competente all'organizzazione del servizio, ma anche ai dirigenti e ai funzionari preposti all'esercizio di tali funzioni; b) ai componenti di organi di indirizzo politico di qualunque altro organismo che svolga funzioni di stazione appaltante, regolazione e controllo dei servizi, compresi i responsabili dei relativi servizi; c) ai consulenti per l'organizzazione o regolazione del servizio. La disciplina estende di molto il grado di separatezza tra le funzioni di controllo e i soggetti implicati nella gestione e regolazione dei servizi. Questi condizionamenti si ritrovano anche per i servizi idrici, dal momento che la disciplina specifica contenuta nel codice dell'ambiente non riserva particolare attenzione a tali profili ed è dunque integrata in base all'art. 4, d.lg. 201/2022, dalle previsioni normative sopra ricordate.

Le differenze sono più marcate quando si osserva l'oggetto dei controlli. Nel modello generale della legge n. 481 del 1995 il controllo investe principalmente il rispetto delle condizioni di accesso al mercato, la trasparenza, la qualità delle prestazioni, la corretta formazione delle tariffe e il rispetto dei diritti degli utenti. Le autorità verificano i costi, definiscono standard qualitativi, effettuano ispezioni e acquisiscono informazioni dai gestori. Il d.lgs. n. 201 del 2022 ribadisce questa impostazione, ma attribuisce alle autorità di regolazione locale anche il compito di individuare costi di riferimento, indicatori di qualità, livelli minimi di servizio e schemi di piano economico-finanziario. Il controllo è dunque prevalentemente orientato all'efficienza gestionale, alla qualità del servizio e alla sostenibilità economica degli affidamenti[14], trovando specificamente nella determinazione delle tariffe l'esito coerente finale[15].

Nel servizio idrico integrato, invece, l'oggetto del controllo si espande notevolmente[16]. Esso comprende non soltanto i profili economici e organizzativi, ma anche la programmazione degli investimenti, la tutela quantitativa e qualitativa della risorsa idrica, la funzionalità delle infrastrutture, la sicurezza degli approvvigionamenti, il rispetto degli standard ambientali e il corretto svolgimento delle attività di captazione, adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione. Il controllo investe quindi l'intero ciclo idrico, con una profondità che non trova corrispondenza nella disciplina generale dei servizi pubblici locali. Si passa, in altri termini, da un

---

[11] In questo senso si possono leggere le considerazioni di A. Cavaliere, *Il controllo comunale sui servizi pubblici*, in *Amministrare*, 2003, 3, p. 415 ss.

[12] E. Bruti Liberati, *La legge annuale sulla concorrenza e la sua difficile attuazione*, in *Gior. dir. amm.*, 2023, p. 150; M. Dugato, *Distinzione tra funzioni di regolazione e gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali. Incompatibilità e inconcepibilità*, in *La riforma dei servizi pubblici locali*, R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), Milano, Giuffré, 2023, p. 128 ss.; G. Torelli, *Regole a tutela dell'utenza nei servizi pubblici locali*, in *Munus*, 2023, pp. 284-288.

[13] La previsione normativa, in realtà, non si colloca in un vuoto assoluto, giacché già in precedenza profili simili erano stati considerati in sede normativa, ma non erano mancate debolezza e criticità peraltro ben rilevate dalla dottrina: G. Sirianni, *Funzioni di regolazione, funzioni di gestione e incompatibilità secondo il d.p.r. n. 168/2010*, in *Dir. pub*, 2010, p. 787 ss.

[14] Sul punto si soffermano particolarmente F. Figorilli, *Servizi pubblici locali e discrezionalità*, in *Discrezionalità e amministrazione*, Aipda - Annuario 2022, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, p. 183-184; A. Moliterni, *Le nuove regole dei servizi pubblici locali*, in *Gior. dir. amm.*, 2023, p. 128 ss.

[15] Su questo si è soffermato A. Noce, *Tariffe*, in *La riforma dei servizi pubblici locali*, R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), Milano, Giuffré, 2023, p. 422 ss.

[16] Sul rapporto dinamico tra autorità indipendenti e di regolazione nazionale e regolatori/controllori di livello locali si è cimentata parte della dottrina: F. Bilancia, *Autorità amministrative indipendenti tra Europa, Stati e Regioni*, in *Quad. cost.*, 2003, 1, p. 149 ss.; G. Della Cananea, *Autorità indipendenti?*, in *Diritto amministrativo e società civile*, I, Bologna, Bononia University Press, 2018, p. 199 ss.; A. Benedetti, *Oltre il mercato. L'intervento pubblico nei servizi locali di interesse economico generale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2026, p. 93-101.

controllo prevalentemente economico-regolatorio a un controllo che misura gli obiettivi ambientali, la qualità delle infrastrutture, la congruità delle scelte gestorie rispetto agli obiettivi di natura extra-economica[17]. L'oggetto di osservazione si allarga e i regolatori/controllori possono entrare anche nelle scelte di gestione per verificarne la compatibilità rispetto agli obiettivi.

Anche sul piano teleologico il settore idrico presenta una specificità evidente. La legge n. 481 del 1995 individua come finalità principali la promozione della concorrenza, l'efficienza dei servizi, la tutela degli utenti e la definizione di un sistema tariffario trasparente e sostenibile. La protezione ambientale compare tra gli obiettivi, ma rimane integrata in una prospettiva essenzialmente economico-regolatoria. Il d.lg. n. 201 del 2022 pone al centro la qualità, l'accessibilità, la sicurezza e la sostenibilità dei servizi pubblici locali, valorizzando la trasparenza e la centralità dell'utente.

Nel settore idrico, invece, il controllo persegue una pluralità di finalità ulteriori. La disciplina del d.lg. n. 152 del 2006 si colloca infatti nel più ampio quadro della tutela ambientale e della gestione sostenibile delle risorse naturali. Le finalità del controllo comprendono la protezione dell'ambiente, l'uso efficiente della risorsa idrica, la salvaguardia degli ecosistemi e la prevenzione dell'inquinamento, in coerenza con i principi dello sviluppo sostenibile e della tutela delle acque. Il controllo sul servizio idrico assume dunque una funzione di garanzia di interessi pubblici primari che trascendono il rapporto tra gestore e utente. Esso è diretto a garantire non solo la qualità della prestazione, ma anche la conservazione della risorsa e la sostenibilità intergenerazionale del suo utilizzo.

Una delle differenze più significative riguarda la presenza di strumenti straordinari di intervento. La legge n. 481 del 1995 attribuisce alle autorità alcuni di questi poteri: esse possono imporre indennizzi automatici, irrogare sanzioni e proporre la sospensione o la decadenza delle concessioni. Possono inoltre adottare provvedimenti temporanei volti a garantire la continuità del servizio. Nel d.lg. n. 201 del 2022, invece, non emergono significativi poteri aggiuntivi. Eventuali integrazioni possono essere previste nelle carte di servizio pubblico con interventi straordinari imposti dai regolatori.

Nel settore idrico, invece, il sistema dei poteri sostitutivi e degli interventi emergenziali risulta più articolato. La gestione della risorsa idrica è infatti strettamente collegata a esigenze di protezione ambientale e sanitaria che possono imporre interventi immediati in caso di inadempienze gestionali, crisi di approvvigionamento o mancato adeguamento delle infrastrutture. La stessa logica dell'organizzazione per ambiti territoriali ottimali e dell'integrazione del ciclo idrico è funzionale a consentire una risposta efficace alle situazioni di criticità[18]. L'art. 152, d.lg. 152/2006, stabilisce infatti la sostituzione degli EGATO con la selezione di specifici operatori competenti nei confronti del gestore che sia inadempiente rispetto agli obblighi che preservino la risorsa o che non garantisca i livelli minimi, previa adozione delle procedure di diffida. In via sussidiaria il potere di sostituzione è affidato prima alla regione poi al Ministero competente[19]. L'emergenza, nel settore idrico, è dunque una circostanza considerata propria del sistema dei controlli.

L'ultimo profilo di raffronto riguarda il rapporto tra esiti del controllo e valutazione del servizio. Nel modello generale delineato dalla legge n. 481 del 1995 il controllo è strettamente collegato alla determinazione delle tariffe, alla qualità delle prestazioni e alle verifiche dei contratti di servizio e dei dispositivi di regolazione del rapporto tra gestori e utenti. Gli esiti dell'attività di vigilanza hanno tuttavia una debole ricaduta sugli strumenti di regolazione. Il d.lg. n. 201 del 2022 accentua e arricchisce invece tale collegamento, attribuendo agli indicatori di qualità e ai costi di riferimento una funzione centrale nella valutazione delle gestioni e nella verifica della convenienza delle diverse modalità di affidamento. Le relazioni annuali di controllo mettono le autorità

---

[17] E. Boscolo, *Il modello di regolazione indipendente nel settore idrico*, in *Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, L. Carbone, G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), Bologna, il Mulino, 2017, pp. 255-257.

[18] Cfr. Cons. St., sez. V, 30 agosto 2013, n. 4333.

[19] M. D'Orsogna, *Servizi idrici*, cit., p. 1073.

responsabili del servizio nella condizione di poter valutare l'efficacia del servizio e la sua economicità, suggerendo anche possibili variazioni sugli strumenti di regolazione e modifiche delle scelte gestionali[20].

Nel servizio idrico integrato, però, la valutazione non si limita ai risultati economici o alla soddisfazione dell'utenza. Essa include parametri relativi alla qualità ambientale, alla continuità dell'approvvigionamento, alla riduzione delle perdite di rete, alla depurazione delle acque reflue e alla realizzazione degli investimenti programmati. L'esito del controllo costituisce pertanto un indicatore complessivo della capacità del gestore di perseguire simultaneamente obiettivi economici, ambientali e sociali.

3. *Il potere tariffario.* – L'altro strumento di confronto per evidenziare le differenze del regime dei controlli nel servizio idrico integrato è il potere tariffario. Le tariffe, come noto, rappresentano la determinazione amministrativa dei costi del servizio e la loro struttura è capace di rivelare adeguatamente le scelte regolatorie e gli elementi che sono prioritari nella considerazione di un servizio, anche se non viene meno la loro natura di corrispettivo di servizio[21]. A livello generale la legge n. 481/1995 prevede il principio del *price-cap*, fondato sul recupero dei costi gestionali dell'impresa incaricata di pubblico servizio con un limite che incentivi la stessa ad adottare soluzioni efficienti di gestione in funzione anche delle esigenze di concorrenza[22]. Il modello adottato ha una principale funzione economica che tende a tenere in equilibrio la necessità del gestore di coprire i costi sostenuti e quella di mantenere il servizio a livelli di accesso alto che garantiscano gli effetti positivi della concorrenza sui costi del servizio. L'art., 1, c. 1, legge n. 481/1995 stabilisce che il sistema tariffario deve armonizzare le esigenze di carattere economico-finanziario con quelle di carattere sociale, ambientale e con l'uso efficiente delle risorse, ma in realtà le esigenze sociali e ambientali vengono considerate attraverso soluzioni esterne al meccanismo di determinazione delle tariffe mediante l'utilizzo della tecnica del sussidio (per alcune categorie di utenti) o prevedendo meccanismi compensativi per specifici servizi di interesse ambientale.

Con riferimento ai servizi idrici integrati, tuttavia, i profili da considerare sono più numerosi[23]. Come osservato all'inizio di questo elaborato è lo stesso consumo dell'acqua, che giustifica la qualificazione di pubblico servizio, a minacciare la risorsa naturale, il che inevitabilmente comporta che sugli oneri tariffari si caricano i riflessi del principio chi inquina paga. Tale implicazione è esplicitamente contenuta nell'art. 155, comma 5, d.lg. 152/2006 e la sua *ratio* risulta confermata nel comma successivo laddove è previsto che le utenze industriali possono beneficiare di riduzioni, laddove approntino meccanismi e soluzioni che permettano il riutilizzo delle acque.

Lo stesso ordinamento europeo, solitamente poco incline a entrare nel merito di decisioni regolatorie così dettagliate, lo prevede con l'art. 9, paragrafo 1, direttiva 2000/60/CE[24]. A dispetto della qualificazione di mero corrispettivo di servizio la tariffa idrica è arricchita di elementi tesi a preservare la risorsa acqua sia in termini quantitativi, sia in termini qualitativi. Nella causa C-686/15, la Corte di giustizia UE ha chiarito che, pur riconoscendo che la commisurazione del costo

---

[20] G. Torelli, *Regole a tutela dell'utenza nei servizi pubblici locali*, cit., pp. 299-300.

[21] Il punto è stato ribadito in diverse sentenze della Corte costituzionale; si ricordano, in particolare, le sentenze n. 335/2008, 246/2009 e 29/2010. In questi termini anche Cons. St., sez. VI, 29 dicembre 2020, n. 8502.

[22] A. Petretto, *I fondamenti economici della regolamentazione dei mercati dei servizi pubblici locali tramite autorità indipendenti*, cit., pp. 46-48. Per una ricostruzione dell'impianto tariffario rideterminato dopo il referendum del 2011 si veda il contributo di G. Mocavini, *I nodi della regolamentazione dei servizi pubblici locali*, in *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, G. Napolitano, A. Petretto (a cura di), Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 153-169; A. Petretto, *Natura e struttura della tariffa idrica, dall'esito referendario alla legislazione più recente*, in *Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, L. Carbone, G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), Bologna, il Mulino, 2017, p. 293 ss.; M. D'Orsogna, *Servizi idrici*, cit., p. 1083.

[23] Non sono mancate tuttavia voci di chi ha valutato negativamente questi tentativi di inserire riferimenti a questioni diverse dal mero equilibrio economico: G. Muraro, *La gestione del servizio idrico integrato in Italia, tra vincoli europei e scelte nazionali*, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, p. 407 ss.

[24] M. Siragusa, F.M. Salerno, *I servizi idrici nell'ordinamento europeo: solo tutela ambientale o anche apertura alla concorrenza?*, cit., p. 89; M. D'Orsogna, *Servizi idrici*, cit., p. 1080.

all'effettivo consumo sia la misura principe per indurre a comportamenti virtuosi gli utenti, non è esclusa la possibilità degli Stati membri di affiancare al prezzo variabile per consumo una componente fissa necessaria per costi necessari a garantire la disponibilità sufficiente della risorsa agli utenti[25]. Un esempio di questo ultimo caso è la previsione di caricare la quota tariffaria di costi collegati alla fognatura pubblica e al servizio di depurazione (art. 155, comma 1, d.lg. 152/2006).

Risulta interessante su questo tema la recente sentenza del Consiglio di stato, resa in adunanza plenaria, la n. 16/2025[26]. Di fronte alla contestazione mossa da due operatori del settore circa alcune previsioni tariffarie che ritardavano di due anni il recupero dei conguagli esponendo i gestori a costi aggiuntivi di rendita del capitale richiesto per coprire tali costi facendo venire meno il principio del pieno recupero dei costi, il massimo consesso della giustizia amministrativa ha opposto un'argomentazione contraria, secondo cui il principio del recupero integrale dei costi deve essere reso compatibile con la regolazione incentivante necessaria a stimolare comportamenti virtuosi da parte degli operatori. In sostanza, la gestione di un pubblico servizio si configura in termini analoghi a quelli di una vera e propria concessione, che obbligano il concessionario a farsi carico di rischi operativi. Il principio del recupero dei costi è per i servizi idrici solo uno degli elementi da considerare che si deve accompagnare ad altri obiettivi, come il recupero dei costi per rimediare, mitigare o prevenire la perdita quantitativa e qualitativa della risorsa naturale[27].

Il richiamo al principio chi inquina paga, peraltro, giustifica il ricorso all'acquisizione di risorse aggiuntive anche attraverso la leva più propriamente fiscale o, in caso di misure di incentivo, attraverso la costituzione di fondi pubblici da trasferire in eccedenza al solo rapporto di utenza.

4. *Conclusioni.* – L'analisi svolta consente di cogliere come il sistema dei controlli amministrativi nel servizio idrico integrato abbia ormai assunto una fisionomia che lo distingue sensibilmente dal modello generale dei servizi pubblici locali. Se, infatti, la disciplina delineata dalla legge n. 481 del 1995 e, più recentemente, dal d.lg. n. 201 del 2022 costruisce un paradigma di regolazione prevalentemente orientato all'efficienza economica, alla qualità delle prestazioni e alla tutela dell'utenza, nel settore idrico tali finalità risultano significativamente ampliate dalla presenza di una pluralità di interessi pubblici che investono direttamente la natura stessa della risorsa.

La peculiarità del servizio idrico non deriva soltanto dall'essere un servizio pubblico locale a rete, ma soprattutto dall'essere il solo servizio il cui oggetto coincide con una risorsa naturale limitata, indispensabile per l'esercizio di diritti fondamentali e, nello stesso tempo, vulnerabile agli effetti dei consumi che il servizio stesso è chiamato a soddisfare. Da questa tensione deriva una conseguenza sistematica di particolare rilievo: il controllo amministrativo non può più limitarsi alla verifica dell'efficienza della gestione o della correttezza delle relazioni economiche tra regolatore, gestore e utenti, ma è chiamato a verificare la compatibilità dell'attività di gestione con obiettivi di conservazione della risorsa, tutela degli ecosistemi, sicurezza degli approvvigionamenti, resilienza delle infrastrutture e sostenibilità intergenerazionale. Sotto questo profilo, il servizio idrico rappresenta probabilmente il punto più avanzato dell'evoluzione dei controlli amministrativi nei servizi pubblici.

La funzione di regolazione si espande ben oltre i tradizionali confini della regolazione economica, assumendo una marcata dimensione ambientale e programmatoria. Anche il potere tariffario perde la sua esclusiva funzione di recupero dei costi e di equilibrio economico-finanziario per trasformarsi in uno strumento di orientamento dei comportamenti degli utenti e degli operatori,

---

[25] Vedi Corte di giustizia UE, 7 dicembre 2016, C-686/15, *Vodoopskrba i odvodnja*, m. 22-24.

[26] Gli estremi esatti della sentenza sono: Cons. St., ad. plen., 7 novembre 2025, n. 16.

[27] Si veda in precedenza anche Cons. St., sez. II, 7 marzo 2024, n. 2255, il quale valutando un caso diverso dai servizi idrici integrati era giunto comunque alla conclusione che laddove sia necessario prendere in considerazione profili che eccedono gli elementi meramente riservati alle questioni di equilibrio economico le autorità locali riespandono il proprio potere di regolazione prevalendo sulla regolazione delle autorità tecniche indipendenti.

incorporando i principi del recupero dei costi ambientali, del «chi inquina paga» e dell'uso efficiente della risorsa. Analogamente, il sistema dei poteri sostitutivi e degli interventi straordinari assume un'estensione che non trova riscontro nella disciplina generale dei servizi pubblici locali, proprio perché la continuità del servizio coincide con la tutela di interessi ambientali e sanitari di carattere primario. Ne emerge, dunque, un modello di amministrazione nel quale la regolazione e il controllo tendono progressivamente a sovrapporsi.

L'ampliamento dell'oggetto del controllo determina inevitabilmente anche un ampliamento del potere conformativo dell'autorità pubblica, che non si limita più a verificare il rispetto di regole predeterminate, ma orienta le stesse scelte gestionali attraverso la definizione degli investimenti, degli standard qualitativi, dei livelli di servizio, delle politiche tariffarie e degli obiettivi ambientali.

Proprio questa evoluzione, tuttavia, rende ancora più rilevante la dimensione organizzativa del sistema dei controlli. La crescente estensione delle funzioni di vigilanza e regolazione presuppone infatti amministrazioni dotate di adeguata capacità tecnica, autonomia decisionale e continuità amministrativa. Non è casuale che il legislatore abbia progressivamente rafforzato il principio di separazione tra funzioni di regolazione, controllo e gestione, estendendo alle amministrazioni locali un modello già sperimentato con le autorità indipendenti nazionali. La distinzione introdotta dall'art. 6 del d.lg. n. 201 del 2022 rappresenta, sotto questo profilo, uno degli elementi di maggiore innovazione dell'attuale disciplina, poiché riconosce che l'effettività del controllo dipende anzitutto dall'indipendenza organizzativa di chi è chiamato ad esercitarlo.

Resta però aperta la questione decisiva dell'effettività di tale assetto. La previsione normativa della separazione tra controllori e gestori non coincide necessariamente con la sua concreta realizzazione. Nei servizi pubblici locali, e in particolare nel settore idrico, permane una forte prossimità istituzionale tra enti affidanti, organismi di governo dell'ambito e soggetti gestori, spesso alimentata da relazioni proprietarie, organizzative e funzionali consolidate nel tempo. A ciò si aggiungono le persistenti disomogeneità della capacità amministrativa degli enti locali e degli EGATO, che rendono non uniforme sul territorio nazionale la qualità dell'attività di regolazione e controllo. Il rischio è che proprio nei contesti amministrativamente più fragili, nei quali sarebbe maggiore l'esigenza di una vigilanza rigorosa, il controllo finisca per rimanere prevalentemente formale o documentale, senza riuscire ad incidere realmente sulle scelte gestionali[28]. L'impressione complessiva è, pertanto, quella di un sistema normativo più consapevole sul piano della costruzione istituzionale, ma ancora impegnato a dimostrare la propria capacità di tradurre in pratica le ambiziose finalità che il legislatore gli attribuisce. Se il settore idrico sancisce una nuova stagione della regolazione amministrativa, nella quale la tutela ambientale diviene parte integrante della disciplina dei servizi pubblici, il successo di questo modello dipenderà meno dall'ulteriore stratificazione di poteri di controllo e molto di più dalla qualità delle amministrazioni chiamate ad esercitarli. In definitiva, la vera sfida non sembra essere più quella di attribuire nuovi poteri di regolazione, quanto piuttosto quella di rendere credibile e concretamente indipendente il loro esercizio, assicurando che la pluralità degli interessi pubblici sottesa al servizio idrico trovi una tutela effettiva nella capacità amministrativa delle istituzioni chiamate a governarla.

[28] F. Caporale, *Pubblico e privato nei servizi idrici: snodi critici e prospettive*, cit., pp. 770-771.