IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO, GLI AMBITI OTTIMALI, LA RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI E LE AGGREGAZIONI TERRITORIALI*

di *Harald Bonura*[**]

Abstract

This article examines the impact of the 2022 reform of local public services of economic significance (Legislative Decree No. 201/2022) on the Integrated Water Service, focusing on two key issues: *in-house* awards and territorial and industrial aggregation processes. Traditionally characterized by a strong prevalence of public management, the Italian water sector had benefited from a specific legal framework that favored direct awards and was reinforced by judicial interpretation. The 2022 reform, however, introduced a general regulatory framework prevailing over sector-specific rules, thereby promoting greater alignment with the common principles governing local public services, including a closed set of management models and enhanced justification requirements for in-house provision.

The analysis shows that the market continues to be dominated by public operators and is entering a crucial phase of concession renewals, which will shape the sector's structure for decades to come. On the organizational side, the reform encourages the aggregation of territorial areas and management structures through largely incentive-based mechanisms. Nevertheless, significant constraints remain due to the interaction between public service regulation, legislation on publicly owned companies, and public procurement rules. The article concludes that a persistent tension exists between the unique nature of water as an essential common resource and the ongoing trend toward the standardization of its management under the general framework governing local economic public services.

*Il contributo analizza l'impatto della riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (d.lgs. n. 201/2022) sul servizio idrico integrato, concentrandosi su due profili: il ricorso agli affidamenti in house e i processi di aggregazione territoriale e industriale. Tradizionalmente caratterizzato da una forte prevalenza della gestione pubblica, il settore idrico aveva beneficiato di un regime peculiare che favoriva gli affidamenti diretti, valorizzato anche dalla giurisprudenza. La riforma del 2022, introducendo una disciplina generale destinata a prevalere su quella settoriale, ha invece imposto una maggiore uniformazione ai principi comuni dei servizi pubblici locali, prevedendo modelli gestionali tassativi e oneri di motivazione rafforzata per l'*in house.

L'analisi evidenzia come il mercato resti dominato da operatori pubblici e sia destinato a una fase cruciale di rinnovo degli affidamenti, destinata a incidere sugli assetti del settore per i prossimi decenni. Sul versante organizzativo, la riforma promuove l'aggregazione degli ambiti territoriali e delle gestioni attraverso strumenti prevalentemente incentivanti. Tuttavia, persistono limiti derivanti dall'intreccio tra disciplina dei servizi pubblici, normativa sulle società a partecipazione pubblica e regole dell'evidenza pubblica. Ne emerge una persistente tensione tra la specificità della risorsa idrica e la tendenza alla sua progressiva assimilazione alla disciplina generale dei servizi economici locali.

---

[*] Il testo è la traccia, attualizzata e arricchita da qualche nota, della relazione svolta in occasione del Convegno su *Protezione e uso dell'acqua: la storia, il pensiero e il quadro amministrativo ai tempi del rischio e dei cambiamenti climatico-ambientali*, tenutosi a Catania il 5.12.2025.

[**] Avvocato cassazionista specializzato in diritto amministrativo.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli affidamenti *in house* del SII prima del 2022. 3. I dati e le prospettive del mercato. – 4. L'affidamento del SII dopo il 2022. – 5. Gli ambiti territoriali prima e dopo la riforma del 2022. – 6. Le operazioni di aggregazione: la spinta dal basso e i limiti dall'alto. – 7. Conclusioni.

1. *Premessa.* – Parlare di «acqua»[1] – o, meglio, dei «servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione, nonché di riuso delle acque reflue»[2] – dal punto di vista del giurista implica affrontare almeno due questioni: a) l'impatto a livello normativo della «domanda politica» in forza della quale il regime «dominicale» del bene primario (acqua) oggetto del servizio e dei beni a esso strumentali deve intendersi esteso anche alla gestione delle attività di produzione dei servizi, e la conseguente tensione tra tale domanda e la contrapposta tendenza a indurre le amministrazioni pubbliche, specie locali, a «un uso più responsabile» del «meccanismo dell'*in house providing*»[3]; b) il possibile «strabismo» creato, da un lato, dal carattere diffuso e universale del bisogno (verrebbe da dire, «ancestrale») sotteso al bene primario e ai relativi servizi di gestione e, dall'altro, dalla crescente attrazione di tale gestione in ambiti sempre più ampi per ragioni essenzialmente di carattere economico ed industriale.

Le due questioni (ricorribilità alla gestione diretta e dimensione ottimale di produzione delle attività di pubblico interesse locale) sono state, da ultimo, al centro dell'intervento legislativo avviato con la delega di cui all'art. 8 della l. 5 agosto 2022, n. 118 (recante *Delega al Governo in materia di servizi pubblici locali*), e concluso con il d.lg. 23 dicembre 2022, n. 201 (recante *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*)[4].

Tale «nuova» disciplina, come è noto, trova applicazione anche nel settore dei servizi idrici integrati (SII), stante la sua portata «generale». L'art. 4 del d.l. 201/2022, infatti, prevede che la disciplina generale si applica a tutti i servizi d'interesse economico generale prestati a livello locale[5], integra le normative di settore e, addirittura, prevale sulle stesse, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea e salve eventuali clausole di salvaguardia previste dallo stesso decreto.

E, in relazione al SII, le uniche clausole di salvaguardia sono previste dai commi 1 e 3 dell'art. 33 del decreto, rispettivamente: a) per la non applicabilità – ai soli affidamenti di tali servizi in essere alla data di entrata in vigore del decreto – del divieto, per gli enti di governo degli ambiti, di detenere partecipazioni, dirette e indirette, nei soggetti incaricati della gestione del servizio (sia pure tenuto conto del fatto che non si considerano partecipate indirettamente le società formate o partecipate dagli enti locali ricompresi nell'ambito); b) per consentire la gestione in economia o mediante aziende speciali (altrimenti esclusa per i servizi d'interesse economico generale a rete di livello locale, ivi compreso, quindi, il SII) alle gestioni in forma autonoma del SII di cui all'art. 147, comma 2 bis, lett. *a* e *b*, del d.lg. 152/2006. Per il resto, invece, troverà applicazione il criterio di «integrazione/prevalenza» della riforma del 2022 sulla disciplina settoriale.

---

[1] «L'acqua è vita. Gli esseri umani, la maggior parte delle specie e la natura in cui viviamo e da cui dipendiamo non possono sopravvivere senza acqua. Il nostro ambiente, la nostra economia, la nostra sicurezza alimentare ed energetica e la nostra qualità della vita dipendono da un approvvigionamento idrico stabile e di qualità adeguata. […] La resilienza idrica è una questione di sicurezza e preparazione alle crisi per l'UE. L'acqua è un bisogno fondamentale e una risorsa essenziale. Come indicato nella strategia per l'Unione della preparazione, la sicurezza dell'approvvigionamento di acqua dolce pulita e a prezzi accessibili deve essere una priorità che orienti l'Unione» (Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia europea sulla resilienza idrica*, COM(2025) 280 final del 4.06.2025, § I.

[2] Si tratta, come è noto, della definizione di «servizio idrico integrato» fornita dall'art. 141, comma 2, d.lg. 3 aprile 2006, n. 152.

[3] Così il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza-PNRR, *www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf*, p. 80.

[4] R. Chieppa, G. Bruzzone e A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023; E. Picozza e A. Di Giovanni (a cura di), *La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Commento sistematico al D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*, Torino, Giappichelli, 2024; R. Villata (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli, 2023.

[5] Definizione equivalente a quella di "servizi pubblici locali a rilevanza economica", ai sensi di quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lett. c), d.lg. 201/2022.

In questo quadro, proveremo, quindi, a delineare brevemente i tratti fondamentali di impatto della nuova disciplina sulle due questioni indicate, partendo, per ciascuna di esse, dal «dove eravamo» prima della riforma.

2. *Gli affidamenti* in house *del SII prima del 2022*. – Alla data della riforma, limitandosi a brevissimi cenni per evidenti ragioni di sintesi, la disciplina in materia di affidamenti *in house* dei servizi pubblici locali (a rilevanza economica)[6] può essere così sintetizzata:

a) la normativa di carattere generale in materia di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica rimetteva agli enti locali la scelta del modello gestionale, onerandoli a motivare, in apposita relazione (da sottoporre a pubblicazione preventiva e contenente l'indicazione specifica degli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale, nonché delle compensazioni economiche, se previste), in ordine alle ragioni della forma di affidamento prescelta e alla sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la stessa (così, l'art. 34, comma 20, decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179; poi abrogato dall'art. 37, comma 1, lett. h), d.lg. 201/2022), venendosi pertanto a creare una sorta di «equiordinazione» tra i differenti modelli di gestione (esternalizzazione, gestione diretta, partenariato pubblico-privato di tipo istituzionale)[7], tutti egualmente consentiti dall'ordinamento europeo[8];

b) l'equivalenza tra i diversi modelli e la sostanziale libertà organizzativa riconosciuta agli enti locali, tuttavia, sono state messe radicalmente in discussione dall'art. 192, comma 2, del d.lg. 18 aprile 2016, n. 50, che, nell'interpretazione prevalente datane, imponeva agli enti locali, nel caso di ricorso all'autoproduzione, un onere di «motivazione rafforzata», tra l'altro, e in particolare, in ordine alla sussistenza di una condizione di «fallimento di mercato» e, cioè, di incapacità del mercato a rendere tali attività in modo più efficiente e conveniente[9];

---

[6] Nel presente scritto, si dà per assunta la distinzione tra servizi aventi e privi di interesse economico. Per una rapida disamina della questione, sia consentito rinviare a H. Bonura, *Brevi riflessioni su alcune questioni definitorie alla luce della nuova disciplina generale in materia di servizi pubblici locali a tre anni dalla riforma del 2022: in particolare, l'"interesse economico" o "rilevanza economica" dei servizi*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, Quaderno 1, 2026, p. 13.

[7] Cons. Stato, sez. V, 10 settembre 2014, n. 4599.

[8] Il Protocollo n. 26 (sui Servizi di Interesse Generale) al Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea comprende, tra i valori comuni dell'Unione, il riconoscimento del ruolo essenziale e dell'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti. L'art. 2 di tale Protocollo, poi, precisa che le disposizioni dei trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico.

[9] «Al riguardo, infatti, si deve qui rammentare che la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. V, 6 maggio 2022, n. 3562), nel ribadire l'onere motivazionale "rafforzato" allorché la pubblica amministrazione ricorra alla strada dell'internalizzazione con lo strumento dell'*in house providing*, è stata sempre univoca nel richiedere:

- per un verso, una valutazione di convenienza della scelta di internalizzazione che tenga conto di tutti i parametri individuati dall'art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016 (qui applicabile *ratione temporis*), di modo che ciascuno di essi deve sussistere per supportare l'affidamento *in house*, compreso quello di economicità della gestione, poiché è imposto all'amministrazione di dare conto, attraverso una valutazione complessa ed articolata, quali elementi fondanti la decisione di ricorrere all'*in house providing*, di una serie di parametri afferenti alla qualità del servizio (quali i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta in termini di "universalità e socialità" del servizio nonché di "efficienza" e di "qualità" del servizio, oltreché di "ottimale impiego delle risorse pubbliche"), esulanti dall'economicità del medesimo in senso stretto, ma che, una volta esternati, concorrono a sostenere, sotto il profilo motivazionale, il provvedimento di affidamento, nel loro complesso e non in via autonoma e separata l'uno dall'altro;

- per altro verso, il giudizio di convenienza economica, riferito all'offerta, così come in concreto formulata dalla società partecipata, con specifico riferimento all'affidamento di che trattasi (cfr. Cons. St., sez. III, 27 agosto 2021, n. 6062, in specie laddove si osserva che "deve dubitarsi che il profilo della economicità della scelta di internalizzazione costituisca solo un tassello della valutazione complessiva di convenienza di tale opzione organizzativa, la cui contestazione, pur se per ipotesi fondata, lascerebbe intatto il suo supporto giustificativo, affidato con carattere di asserita autosufficienza agli altri parametri presi in considerazione dalla predetta disposizione: infatti, anche laddove si ritenga che i suddetti parametri abbiano carattere equiordinato, assumendo pari dignità nell'ambito del percorso motivazionale atto a giustificare la soluzione organizzativa de qua, deve ritenersi che ciascuno di essi debba parimenti sussistere al fine di legittimarne l'adozione, con la conseguenza, processualmente rilevante, che, accertata l'inesistenza (o errata valutazione) di uno di essi, con particolare riguardo a quello inerente alla economicità della gestione in house, debba automaticamente cadere la scelta complessiva")» (Cons. Stato, sez. VII, 2.11.2023, n. 9452).

c) in relazione al SII, si è riscontrata una tendenza della giurisprudenza (in controtendenza rispetto al disfavore verso la gestione pubblica) alla valorizzazione dell'esclusione dalla disciplina dei contratti pubblici operata dall'art. 12 del d.lg. 50/2016 in relazione alle concessioni aggiudicate per fornire o gestire reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile, ovvero per alimentare tali reti con acqua potabile. Per il giudice, in sintesi, l'art. 12, d.lg. n. 50/2016, nell'escludere dal campo di applicazione del codice dei contratti le concessioni del servizio idrico, non potrebbe (per coerenza) che fare riferimento anche agli affidamenti diretti alle società *in house*, posto che non si giustificherebbe il perché della inapplicabilità del Codice (ivi compreso l'art. 192) ai primi e non ai secondi[10].

Il quadro normativo anteriore alla riforma del 2022, dunque, sia pure in un clima di crescente diffidenza nei confronti delle «gestioni pubbliche» dei servizi locali, preservava le «specificità» e «peculiarità» del settore idrico (e, quindi, la richiamata «domanda politica»), escludendo, per tale mercato, la sussistenza degli oneri altrimenti imposti dall'art. 192 del Codice dei contratti pubblici del 2016.

E di ciò vi è immediato riflesso nella dimensione reale del mercato.

3. *I dati e le prospettive del mercato.* – La combinazione tra «domanda politica» e naturale inclinazione dei poteri locali verso le forme pubbliche di gestione ha, infatti, determinato una situazione per cui il 96% della popolazione risulta coperto da un servizio svolto da un operatore interamente pubblico (società *in house* o azienda speciale, per il 60% della popolazione) o a maggioranza pubblica (società mista a prevalente capitale pubblico, per il 36%) e un ulteriore 1% da società a partecipazione pubblica, ma minoritaria[11].

Il tutto, tenuto conto, tuttavia, della possibilità di una motivazione «unitaria» alla luce dell'inscindibile correlazione tra benefici per la collettività e ragioni del mancato ricorso al mercato: «la motivazione sottesa all'opzione di internalizzazione può assumere carattere "unitario", siccome idonea a dare conto, ad un tempo, delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei vantaggi per la realtà locale attesi dal modello *in house*, in quanto i "benefici per la collettività" attesi dall'organizzazione *in house* dello stesso e le "ragioni del mancato ricorso al mercato" costituiscono le due facce di una medesima realtà, di cui colgono, rispettivamente, gli elementi "positivi" (inclinanti la valutazione dell'Amministrazione verso l'opzione gestionale di tipo inter-organico) e quelli "negativi" (*sub specie* di indisponibilità di quei "benefici" attraverso il ricorso al mercato)» (Cons. Stato, sez. III, 13 marzo 2026, n. 2057).

[10] Cass. Civ., sez. un., 8 luglio 2024, n. 18623. A partire da tale precedente, il giudice amministrativo ha, altresì, precisato che «L'articolo 12 del Decreto Legislativo n. 50 del 2016, nel sancire l'esclusione delle concessioni aventi ad oggetto il servizio idrico dal perimetro applicativo del Codice dei Contratti Pubblici, non può che estendere tale esclusione, per un principio di coerenza sistematica e interpretativa, anche agli affidamenti diretti conferiti a società *in house*. Difatti, risulterebbe ontologicamente incongruente e giuridicamente irragionevole circoscrivere la disciplina derogatoria alle sole concessioni, senza ricomprendere, altresì, quelle procedure (negoziate e prive di pubblicità) aventi ad oggetto l'affidamento a enti *in house providing*, considerato che la *ratio* normativa sottesa alla deroga mira a preservare la specificità e la peculiarità del servizio idrico, prescindendo dalla forma tecnica dell'affidamento. In altri termini, ove si ammettesse la inapplicabilità del Codice esclusivamente alle concessioni, escludendo invece gli affidamenti diretti alle società *in house*, si configurerebbe una disparità normativa priva di fondamento logico e sistematico, in contrasto con i principi di ragionevolezza e di coerenza che devono informare l'interpretazione della norma. Ad avviso del Collegio, dunque, oltre per i motivi sopra esposti dalle Sezioni Unite della Cassazione nella sopra citata pronuncia, la discrezionalità da parte dell'Ente di avvalersi di tale modello gestionale – scelta per sua natura dotata di spiccata valenza pubblicistica – esonera lo stesso dall'onere di motivazione rafforzata che normalmente accompagna le procedure di affidamento soggette a gara, in ragione della particolare *ratio* normativa che esclude, in tale ipotesi, la necessità di un confronto competitivo esterno; esonero motivazionale che riguarda anche la c.d. prova del fallimento del mercato. Conseguentemente, secondo questo Decidente, la scelta del modello gestionale *in house* non impone un'argomentazione giustificativa oltre quella essenziale e coerente con l'esercizio del potere discrezionale, risultando sufficiente il richiamo agli interessi pubblici tutelati e alla conformità ai principi di efficienza, economicità e continuità del servizio. In definitiva, il quadro normativo di riferimento sia europeo che interno esprime con chiarezza che la potestà deliberativa dell'ente di governo è caratterizzata da un ampio margine di discrezionalità, escludendo la necessità di una motivazione circostanziata e approfondita quale prescritta nei casi di gare pubbliche, con la conseguenza che ogni censura diretta a sindacare la scelta del modello gestionale senza rispettare tali presupposti risulta destituita di fondamento giuridico» (Tar Sicilia, Catania, sez. II, 10 luglio 2025, n. 2242).

[11] I dati statistici di questo paragrafo sono tratti da Utilitatis e Utilitalia, *Blue Book 2026, I dati del servizio idrico integrato in Italia*, in *www.utilitatis.org/wp-content/uploads/2026/03/BLUE-BOOK-2026.pdf*.

Del rimanente 3%, soltanto il 2% è coperto da un servizio offerto da operatori economici privati, mentre l'1% da gestioni salvaguardate o in economia.

In prima battuta, potrebbe perciò dirsi che la questione dell'associazione tra proprietà dei beni, collettività dei beneficiari e gestione sia già risolta nei fatti (stante la complessiva irrisorietà delle gestioni private); ma il tema, in verità, appare ben più complesso.

Negli ultimi anni, la *governance* del servizio idrico in Italia ha compiuto progressi significativi con una crescente aggregazione verso gestioni industriali: oggi l'86% della popolazione (49,8 milioni di abitanti) vive in Comuni con servizio integrato affidato a un unico operatore.

Il 55% della popolazione risiede in ambiti con unicità gestionale pienamente attuata, mentre nel restante territorio coesistono ancora più gestori o affidamenti incompleti.

Il dato più rilevante, tuttavia, è costituito dalla circostanza che 113 concessioni che riguardano 46 milioni di abitanti (80% della popolazione) andranno in scadenza nei prossimi anni, con un impatto crescente nel medio termine: circa 7 milioni di cittadini saranno interessati entro cinque anni e circa 20 milioni entro dieci anni. Nei prossimi dieci anni circa la metà della popolazione italiana sarà coinvolta in rinnovi o nuove procedure di affidamento del servizio idrico, aprendo una fase strategica per il riassetto del settore. Le concessioni hanno una durata media di 25 anni e per l'83% superano i 20 anni di estensione.

Ciò equivale a dire che le scelte che matureranno nel prossimo quinquennio/decennio saranno destinate a incidere per un arco temporale molto più ampio.

Per tale ragione, occorre comprendere se i nuovi assetti normativi sono in grado di modificare, anche solo potenzialmente, l'attuale assetto del mercato (come detto, caratterizzato pressoché interamente da gestioni pubbliche) ovvero se gli stessi si pongono in sostanziale linea di continuità con quelli precedenti.

4. *L'affidamento del SII dopo il 2022*. – Si è già detto della scelta compiuta dal legislatore di introdurre una disciplina generale in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica destinata a prevalere su quelle settoriali.

E si è già detto che, in precedenza, la «specialità» (in senso favorevole alle gestioni pubbliche) del settore idrico era ricostruita intorno a tre coordinate: a) l'assenza, in linea generale, di indicazioni normative a carattere tassativo sui possibili modelli di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, con il semplice rinvio ai modelli consentiti dall'ordinamento europeo (tra cui, qualunque forma di gestione diretta, ivi compresa l'azienda speciale[12]); b) l'analogo rinvio, operato dalla disciplina di settore (art. 149 bis, comma 1, d.lg. 152/2006), alle forme di gestione previste dall'ordinamento europeo, con l'ulteriore precisazione in ordine alla fattibilità di «affidamenti diretti» in favore «di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione *in house*, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale»; c) l'esclusione dall'applicazione delle disposizione del Codice dei contratti pubblici (ivi comprese quelle «restrittive» in materia di *in house*) disposta espressamente dall'art. 12 del d.lg. n. 50/2016.

L'attuale situazione è, però, parzialmente differente.

E, infatti, se è rimasto inalterato l'art. 149 bis del Codice dell'ambiente e se l'art. 148, del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lg. 31 marzo 2023, n. 36) riproduce testualmente la previsione dell'art. 12 del precedente Codice, è altrettanto vero che:

a) l'art. 7, comma 3, del d.lg. n. 36/2023, rinvia, per gli affidamenti *in house* di servizi di interesse economico generale di livello locale (quale il SII), alla disciplina del d.lg. n. 201 del 2022;

b) quest'ultimo, come detto, prevale sulla disciplina di settore e, quindi, anche sull'art. 149 bis

[12] Addirittura, all'esito di una trasformazione «regressiva» da società di capitali; si veda Corte conti, sez. aut., 21 gennaio 2014, n. 2.

del d.lg. n. 50/2016, ove si intendesse che quest'ultimo contenga una normativa di maggior favore per gli «affidamenti diretti»;

c) l'art. 14 del d.lg. n. 201/2022, al contrario del recente passato, indica quali siano le forme tassative di gestione dei servizi pubblici locali e, per il caso di affidamento *in house*, il successivo art. 17 impone oneri di motivazione «rafforzata».

Da ciò, dovrebbe concludersi che il «regime differenziato» per gli affidamenti *in house* del SII dovrebbe considerarsi superato o, quantomeno, da salvaguardarsi soltanto in sede applicativa e, cioè, nella valutazione della sufficienza e congruità delle motivazioni di tale forma di affidamento in ragione della specialità del settore. In altri termini, non è la norma a giustificare un regime derogatorio, ma dovrebbe essere la particolarità del servizio a imporre una valutazione «temperata» e «orientata»[13] delle motivazioni poste alla base degli eventuali affidamenti *in house*.

Soltanto per questa via, infatti, sarà possibile sanare il possibile conflitto tra la più volte richiamata «domanda politica» (che trova inevitabile riflesso nella realtà delle gestioni) e il nuovo assetto normativo. «Conflitto» riconosciuto dall'ordinamento europeo e la cui risoluzione è rimessa al prudente apprezzamento dei singoli Stati membri[14].

5. *Gli ambiti territoriali prima e dopo la riforma del 2022*. – Come è noto, per il SII, già a partire dalla *legge Galli* (l. 5 gennaio 1994, n. 36), è stata prevista l'organizzazione per «ambiti territoriali ottimali» (ATO), la cui delimitazione fisica (oltre che l'individuazione della forma amministrativa di gestione associata) è stata rimessa alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano.

Il processo di ri-organizzazione di tali attività, assecondato dall'art. 147 del Codice dell'ambiente e dall'art. 3 bis del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, e da realizzarsi sulla base di precisi criteri legali[15], è ancora incompleto. Permangono, infatti, ATO di dimensioni ridotte e alcune normative regionali consentono ambiti molto piccoli, talvolta inferiori al livello provinciale. In particolare, risultano ancora 35 gli ambiti o i sub-ambiti (per circa 8 milioni di abitanti complessivamente serviti) con una popolazione sottesa inferiore alla soglia di 350 mila abitanti assunta come *target* minimo dall'Allegato alla Decisione di Esecuzione del Consiglio dell'Unione europea (CID), relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia[16].

---

[13] Orientata al miglior perseguimento degli obiettivi europei e internazionali (UN, *United Nations System-wide Strategy for Water and Sanitation*, July 2024, in *www.unwater.org/sites/default/files/2024-07/UN_System-wide_Strategy_for_Water_and_Sanitation_July2024_vs23July2024.pdf*), in materia.

Per un'analisi di insieme delle azioni intraprese dal nostro Paese, Corte conti, Sezione di controllo per gli affari europei e internazionali, *Il contributo al raggiungimento dell'obiettivo dell'Agenda 2030 dell'ONU e alla mitigazione dei danni connessi alla siccità attraverso il miglioramento della rete di distributiva e dell'approvvigionamento idrico*, deliberazione n. 4/2025 del 20 marzo 2025.

[14] «Gli Stati membri hanno organizzato la loro gestione delle risorse idriche in modi diversi, ricorrendo a varie forme di proprietà pubblica o privata o a una combinazione di entrambe. La presente strategia rispetta pienamente tali scelte nazionali e riconosce che non esiste una soluzione valida per tutti, in particolare tenendo conto del fatto che la disponibilità di acqua varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, così come la vulnerabilità dei diversi settori allo stress idrico» (Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo,* COM(2025) 280 final del 4.06.2025, *cit.*, § I).

[15] L'art. 8 della legge Galli prevedeva che gli ambiti andassero definiti sulla base di tre criteri: a) rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto delle previsioni e dei vincoli contenuti nei piani regionali di risanamento delle acque di cui alla legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modificazioni, e nel piano regolatore generale degli acquedotti, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati; b) superamento della frammentazione delle gestioni; c) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative.

Il successivo art. 147 del d.lg. n. 152/2006 consentiva il superamento degli ambiti, che si presumeva istituiti sulla base della disciplina precedente (così non era), allo scopo di migliorare il SII, ma «assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi: a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati; b) unicità della gestione; c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici».

[16] Consiglio dell'Unione europea, *Decisione di esecuzione relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la Ripresa e*

Proprio per dare attuazione agli obiettivi del PNRR, l'art. 5 del d.lg. n. 201/2022, per quanto d'interesse, ha previsto:

a) lo sviluppo e il potenziamento della gestione integrata sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ivi compresa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali, nelle città metropolitane. A tal fine, è stata introdotta la facoltà, per i comuni ricompresi nella città metropolitana, di delegare al comune capoluogo l'esercizio delle funzioni comunali in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica per conto e nell'interesse degli altri comuni (comma 1);

b) l'onere per le Regioni, con il coinvolgimento degli enti locali interessati, di «incentivare» la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali «a rete» di propria competenza, anche tramite aggregazioni volontarie, superando l'attuale assetto e orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale o comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio (comma 2);

c) misure incentivanti – da adottarsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, di cui all'art. 8 del d.lg. 28 agosto 1997, n. 281[17] – in favore degli enti locali che aderiscono alle aggregazioni volontarie di cui sopra, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato (comma 3). Nel settore idrico, al momento, dodici Regioni hanno adottato il modello dell'ATO unico regionale, mentre le altre mantengono una pluralità di ATO (50 complessivamente), generalmente coincidenti almeno con il territorio provinciale. Tuttavia, le scelte regionali risultano ancora eterogenee. La normativa consente alle Regioni di modificare i confini degli ATO nel rispetto di principi quali unità del bacino idrografico, unicità della gestione e adeguatezza delle dimensioni gestionali. Inoltre, anche nelle Regioni con ATO unico è possibile suddividere l'ambito in sub-ambiti per migliorare efficienza e qualità del servizio[18];

d) l'esercizio, da parte delle province, di funzioni di supporto tecnico-amministrativo e coordinamento in relazione ai provvedimenti e alle attività nella materia dei servizi d'interesse economico generale di livello locale, comunque senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato (comma 4).

Si tratta di un intervento che, al di là della natura della fonte, ha caratteristiche di *soft law*, basandosi su un delicato *mix* di azioni volontarie e misure incentivanti, sia pure, queste ultime, con l'evidente limite della clausola di invarianza della spesa.

6. *Le operazioni di aggregazione: la spinta dal basso e i persistenti limiti dall'alto.* – È ancora presto per esprimere una valutazione compiuta in ordine agli effetti della disciplina dettata dall'art. 5 del d.lg. n. 201/2022 in materia di «meccanismi di incentivazione delle aggregazioni», a fronte di un criterio di delega in verità assai più ampio e articolato[19].

la Resilienza dell'Italia, Allegato alla decisione: descrizione delle riforme e degli investimenti previsti dal Piano per la Ripresa e la Resilienza; presentazione dei traguardi, degli obiettivi, degli indicatori e del calendario per il monitoraggio e l'attuazione del sostegno finanziario, Bruxelles, 8 luglio 2021, in *www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/decisione-di-esecuzione-del-consiglio-relativa-all-approvazione-.html.*

[17] Decreto Interministeriale del 28 aprile 2023.

[18] Utilitatis e Utilitalia, *Blue Book 2026, I dati del servizio idrico integrato in Italia*, cit., p. 35.

[19] Art. 8, comma 2, lett. e), l. n. 118/2022: «[…] definizione dei criteri per l'ottimale organizzazione territoriale dei servizi pubblici locali, anche mediante l'armonizzazione delle normative di settore, e introduzione di incentivi e meccanismi di premialità che favoriscano l'aggregazione delle attività e delle gestioni dei servizi a livello locale».

Il dato positivo è certamente rappresentato dalla tensione verso un duplice obiettivo: a) estendere il principio delle «gestioni aggregate»[20] anche ai servizi diversi da quelli «a rete»[21]; b) rafforzare, nei servizi «a rete», il sistema per ambiti, revisionandolo, in un processo dinamico tendenzialmente ad «adattamento continuo», nella ricerca della dimensione «ottimale» non solo in funzione del territorio, ma delle effettive necessità degli utenti e, quindi, della più efficiente gestione dei servizi.

Le difficoltà incontrate dal processo di aggregazione per ambiti (a oltre trent'anni dalla loro introduzione) rivela, tuttavia, che, in materia, alla dimensione legislativa e a quella amministrativa, si accompagna una ineludibile dimensione «industriale», nel senso che qualunque misura normativa e/o assetto amministrativo deve confrontarsi con la disponibilità e l'attitudine del mercato a rispondere a tali sollecitazioni.

In questa prospettiva, ri-emerge la peculiarità del mercato idrico, come detto caratterizzato da gestioni perlopiù pubbliche e, quindi, con operatori economici[22]:

1. i cui soci pubblici (gli enti locali) sono chiamati, in via prioritaria, a orientare le proprie condotte non a fini commerciali, ma al migliore perseguimento degli interessi delle comunità amministrate;
2. i cui ingenti fabbisogni finanziari, sia per le sole gestioni ricevute in affidamento, che per le ipotesi di partecipazioni a gare, si confrontano con i vincoli e i principi dell'ordinamento contabile degli enti soci.

Per tale ragione, nella realtà, si delineano alcune «soluzioni imposte» (dalla scelta legislativa di prevedere un elenco tassativo e ristretto di possibili modelli gestionali), così che gli enti competenti si trovano di fronte a due possibili soluzioni:

1. ricorrere alle gestioni *in house*, previlegiando la forma tipica di gestione pubblica, ma a «operatività limitata», in quanto impossibilitata, per gli accennati limiti finanziari propri[23] e per quelli

---

[20] Pare superfluo precisare che con tale espressione si identifica un numero assai elevato e variegato di modelli e forme di aggregazione, da quelle più «leggere» (accordi che predispongono elementi essenziali di coordinamento su programmi o interventi, anche accompagnati da strutture organizzative) a quelle più «intense» (con istituzione/individuazione di uffici unici o enti delegati). Per una disamina, F. Lillo, *Meccanismi di incentivazione delle aggregazioni*, in E. Picozza e A. Di Giovanni (a cura di), *La disciplina dei servizi pubblici locali*, cit., p. 46.

[21] In questo senso, appare meritorio il carattere non obbligatorio, ma solo volontario delle previsioni. È stato, infatti, correttamente sottolineato dalla dottrina che in passato l'esperienza delle aggregazioni per ambiti territoriali non si è mostrata sempre in grado di portare ai risultati promessi e le autorità frutto dell'aggregazione si sono rivelate cause di contrasti e contenzioso, sino a giungere anche al loro scioglimento (M. Delsignore, *L'ambito di applicazione: i servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in R. Villata (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, cit., p. 9).

Non a caso, accanto all'art. 5 del d.lg. n. 201/2022 convive, in apparente contrasto, la previgente norma di soppressione delle autorità d'ambito previste, per il ciclo integrato dei rifiuti e per il SII, dal d.lg. n. 152/2006 (art. 1, comma 186 bis, l. 23 dicembre 2009, n. 191).

[22] Nella ricostruzione non si terrà conto dei possibili operatori economici diversi da quelli «nazionali» e ciò perché da un lato la loro partecipazione alle gare nel mercato interno si è diradata, dall'altro perché vi è una naturale tendenza degli enti competenti a partire, nella ricerca delle future soluzioni organizzative, dagli assetti esistenti che, come detto, coinvolgono perlopiù operatori da loro stessi partecipati.

[23] In estrema sintesi, può dirsi che la bassa capitalizzazione delle società *in house* (stante la difficoltà di investimento degli enti locali soci, aggravata dalla previsione dell'ultimo periodo del comma 1 bis dell'art. 3 bis del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, che impone agli enti locali proprietari, nel caso di affidamento *in house*, di procedere, contestualmente all'affidamento, ad accantonare *pro quota* nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio, nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario *in house*) e le difficoltà, per gli enti soci, di fornire garanzie alle società partecipate (art. 207, d.lg. 18 agosto 2000, n. 267) – oltre che, in alcune zone del Paese, una limitata capacità di riscossione in alcuni settori (si pensi a quello dei rifiuti), con conseguente riduzione dei flussi di cassa – provocano, a tali organismi societari, concrete difficoltà nell'azionare le ordinarie leve finanziarie e, cioè, alla capacità di garantire, attraverso l'indebitamento, il flusso finanziario necessario a far fronte alle spese per investimenti (ma, talora, anche a quelle correnti). Ciclo di investimenti che, peraltro, presenta spesso un andamento asimmetrico (sono, cioè, investimenti concentrati nei primi anni del periodo di affidamento).

Da ultimo, occorre tenere conto del fatto che la necessità di «motivare» la convenienza economica del ricorso all'*in house* induce spesso gli enti competenti a realizzare gli affidamenti sulla base di previsioni economico-finanziarie fondate sulla riduzione/eliminazione di costi/spese generali/utili, con ulteriore compressione dei margini finanziari dell'operatore economico.

legali (obbligo di ricavare almeno l'80% del proprio fatturato dal SII ricevuto in affidamento diretto[24]), a operare al di fuori del territorio della collettività di riferimento (il che, in caso di ricorso alle procedure di gara, riduce fortemente il numero di operatori in grado di concorrere, in un circuito che alimenta la criticità);

2. procedere mediante gara, ma con il rischio che il soggetto aggiudicatario (sempre alla luce della natura proprietaria prevalentemente pubblica degli operatori del settore, anche nel caso di partenariato pubblico-privato di tipo istituzionale), abbia nel proprio capitale sociale enti locali diversi da quelli dell'ambito servito (con possibili risvolti politici – in termini di rappresentanza e schieramento – che, in astratto, dovrebbero essere neutri, ma che, in concreto, possono rappresentare un fattore problematico).

Tali criticità giustificano la ricerca di soluzioni alternative, come detto, resa complicata dalla tassatività dei modelli gestionali imposti dal legislatore.

In particolare, nei territori in cui gli operatori economici pubblici hanno una più radicata presenza e si sono sviluppati nella forma delle c.d. «*multiutilities*» (e, cioè, in quella di operatori economici che si occupano della produzione di due o più servizi pubblici, spesso unitamente ad altre attività «strumentali» e/o di mercato), si è avvertita l'esigenza di avviare strategie industriali utili a «preparare» tali operatori all'approssimarsi delle scadenze dei servizi precedentemente ricevuti in affidamento, nonché di quelli degli ambiti limitrofi e non.

In tali casi, quindi, la strada «tentata» è stata quella di realizzare «aggregazioni» tra operatori pubblici, al fine di rafforzarne la capacità finanziaria e la possibilità di partecipare alle gare, assumendosi i relativi impegni finanziari[25]. Lo strumento attraverso cui realizzare tali aggregazioni sono complessi piani industriali che, di norma, prevedono una o più operazioni straordinarie (come tali intendendosi, in questa sede, le operazioni disciplinate principalmente nel Libro V, Titolo V, Capi X e XI del codice civile, e, cioè, trasformazioni, fusioni, scissioni, cessioni e conferimenti d'azienda).

La disciplina in materia di società a partecipazione pubblica (contenuta nel d.lg. n. 175/2016, TUSP) non si occupa di tali operazioni, salvo che per aspetti marginali e sostanzialmente «eccentrici» rispetto alle stesse[26]; dal che la conclusione per cui le stesse, anche se realizzate tra società a partecipazione pubblica, dovrebbero rimanere disciplinate dalle norme sulle società contenute nel codice civile e da quelle generali di diritto privato, stante la clausola generale di cui al comma 3 dell'art. 1 del TUSP[27].

La questione, tuttavia, è complicata dal fatto che, in concreto, tali operazioni possono incidere la disciplina pubblicistica per altri aspetti e, in particolar modo, almeno in tre ipotesi: a) quando le operazioni determinino una modifica così significativa del modello organizzativo societario da

---

[24] Cui occorre aggiungere l'ulteriore limite funzionale rappresentato dall'art. 4, comma 2, del d.lg. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP).

[25] Come è noto, nei servizi «a rete», l'art. 14, comma 4, del d.lg. n. 201/2022, prevede che «al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario», i concorrenti debbano presentare, in sede di procedura di gara, un piano economico finanziario (PEF) che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, e che deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'art. 106 del testo unico di cui al d.lg. 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'art. 1 della l. 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del d.lg. 27 gennaio 2010, n. 39.

Il che equivale a dire che la «capacità finanziaria» degli operatori deve essere specificamente attestata «prima» dell'aggiudicazione.

[26] L'art. 7, comma 7, individua, per i casi di trasformazione, la competenza degli organi di cui al comma 1; allo stesso modo, l'art. 8, comma 1, rinvia ai commi 1 e 2 dell'art. 7 per individuare competenze e modalità di acquisto., da parte di pubbliche amministrazioni, della qualità di socio, anche a seguito di «operazioni straordinarie». L'art. 20, comma 1, invece, prevede, tra le possibili misure di razionalizzazione delle partecipazioni, anche le «fusioni» (ma l'indicazione deve intendersi meramente esemplificativa e non esaustiva, come provato dal riferimento, al successivo comma 5, alla dismissione o assegnazione di partecipazioni «in virtù di operazioni straordinarie»).

[27] «Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato».

«equivalere» a una sua trasformazione (con conseguente applicazione dell'art. 7, comma 4, TUSP); b) quando le operazioni concretizzino, di fatto, un trasferimento di partecipazioni (con conseguente applicazione dell'art. 10, TUSP[28]); c) quando le operazioni prevedano il trasferimento di uno o più «contratti pubblici» a un operatore economico privato ovvero quando l'effetto dell'operazione è l'allargamento della compagine sociale (titolare di contratti pubblici) a soci privati o la creazione di una società nella quale coesistano soci pubblici e privati (con conseguente applicazione delle norme dell'evidenza pubblica, tanto per l'assegnazione dei contratti, quanto per la selezione del *partner* privato).

Il giudice amministrativo ha chiarito che le società partecipate possono essere interessate da operazioni straordinarie nelle forme della fusione e della scissione (eventualmente e tipicamente accompagnate da aumento del capitale sociale) per ragioni volta a volta: a) produttive (soprattutto quando si persegue l'obiettivo di associare complessi produttivi per massimizzare le efficienze nel godimento dei fattori della produzione); b) tecnologiche (quando l'operazione consenta – ad esempio – l'acquisizione di uno specifico bene immateriale o *know how*); c) commerciali (a fronte dell'obiettivo di perseguire – per esempio – le integrazioni tra singole fasi delle attività di produzione e commercializzazione); d) finanziarie (specie se la ristrutturazione è finalizzata all'attuazione di un piano di riequilibrio degli assetti societari); e) amministrative (là dove preordinate alla razionalizzazione dell'organigramma e alla riduzione dei costi di gestione). E che, riguardate dal punto di vista degli obblighi strumentali di evidenza pubblica, le operazioni straordinarie che, a vario titolo e in varia forma, coinvolgano società pubbliche, sono di per sé neutre: di tal che – sull'assunto che il principio proconcorrenziale opera, di suo, nella prospettiva funzionale dell'effetto utile e che il correlativo apparato precettivo va considerato di natura materiale e non formale – l'assoggettamento al regime interamente privatistico (*ex* art. 1, comma 3, TUSP) o «l'intersezione segmentale con la disciplina pubblicistica evidenziale» dipende, in concreto, dall'accertamento degli effetti sostanziali perseguiti e divisati. Dunque, alcune norme del TUSP, dettate per regolamentare singoli aspetti delle società partecipate, possono interferire con la disciplina generale di tipo sociale ed esprimere una specifica caratterizzazione del modello organizzativo. In tale prospettiva, il carattere «singolare» (in quanto attratto alla disciplina pubblicistica) dei processi «industriali» deliberati da società a partecipazione pubblica e affidati alle multiformi tecnicalità delle operazioni societarie straordinarie può dipendere: a) dalla presenza di aspetti peculiari impressi al modello organizzativo dalla regolamentazione di settore; b) dal rilievo che assumono i principi eurocomunitari in tema di intervento pubblico nell'economia o da contingenti esigenze di contrazione della spesa pubblica nazionale; c) dalla necessità di salvaguardare il principio di apertura concorrenziale del mercato; d) dal radicamento di un orientamento incline a preservare il controllo dell'amministrazione sulla gestione dei servizi pubblici sul presupposto della natura "comune" di taluni beni assoggettati a un regime di accesso universale[29].

In sintesi, ciò che rileva per «derogare» alla regola generale della «neutralità» (sul piano del diritto pubblico) delle operazioni straordinarie è che le stesse non si risolvano in una mera operazione di riassetto societario, in quanto:

1. comprendano la cessione di beni pubblici (i titoli azionari o le quote societarie detenuti da pubbliche amministrazioni) e/o l'affidamento di contratti pubblici in favore di soggetti privati[30];

---

[28] Per un esame del quale, sia consentito richiamare H. Bonura, *L'alienazione delle partecipazioni pubbliche*, in *Manuale delle società a partecipazione pubblica*, R. Garofoli e A. Zoppini (a cura di), Molfetta, NelDiritto, 2018, p. 263.

[29] Cons. Stato, sez. V, 1° settembre 2021, n. 6142, §§ 6.2.2. e 6.4. In senso sostanzialmente conforme, Corte conti, sez. reg. contr. per la Regione Emilia-Romagna, deliberazione n. 103/2025/PASP del 22 settembre 2025.

Sul tema, in dottrina, di recente, M. Houben, *Società a partecipazione mista pubblico-privata* ex *art. 17 TUSP e operazioni straordinarie: il silenzio del legislatore e i limiti ricavabili dal sistema*, in *Riv. soc.*, 2025, n. 5-6, p. 801.

[30] Diverso è il caso di processi di mera «riallocazione» delle partecipazioni pubbliche, in quanto tali ritenuti, dalla giurisprudenza, «neutrali» sul piano dei principi concorrenziali (Tar Lazio, Roma, sez. III, 31 maggio 2017, n. 6417).

2. e/o determinino una modifica così significativa del modello organizzativo societario da «equivalere» a una sua trasformazione.

Nel primo caso, le norme civilistiche dovranno essere «incrociate» con quelle dell'evidenza pubblica (da graduarsi diversamente in base al tipo di bene e/o di contratto pubblico coinvolto).

Nel secondo caso, a venire ulteriormente in rilievo è un vincolo di tipo procedimentale, dal momento che «la deliberazione di fusione e scissione di società partecipate de[ve] senz'altro sottostare alle procedure decisionali predeterminate all'art. 7, c. 7, [del TUSP], con riguardo alla preventiva approvazione dell'amministrazione partecipante e alla congrua motivazione dell'atto deliberativo anche sulla convenienza economica e sulla sostenibilità finanziaria per il socio pubblico»[31].

E, tuttavia, si torna così alla tensione tra obiettivi di «aggregazione territoriale» dei soci pubblici degli organismi societari e procedure a evidenza pubblica. Tensione che può costituire un limite oggettivo ai processi incentivati dal TUSP. Non a caso, di recente, sono state formulate proposte di revisione normativa dirette a superare tale tensione, escludendo dall'ambito di applicazione dell'art. 10 del TUSP almeno le operazioni straordinarie volte all'aggregazione tra soggetti che gestiscono servizi pubblici «a rete», operanti all'interno del medesimo ambito territoriale o in ambiti territoriali limitrofi[32].

A ordinamento vigente, una soluzione meritevole di approfondimento sarebbe quella di ricostruire i processi aggregativi a partire dalla formazione e conclusione di accordi di partenariato pubblico-pubblico, ai sensi dell'art. 7, ultimo comma, del Codice dei contratti pubblici[33]; accordi all'interno dei quali individuare gli obiettivi condivisi dalle amministrazioni partecipanti e gli strumenti (ivi comprese le eventuali operazioni straordinarie) attraverso cui garantirne l'attuazione. In tal modo, sarebbe possibile verificare la «genuinità» delle operazioni di aggregazione, l'assenza di finalità meramente «elusive» degli obblighi di evidenza pubblica, nonché fruire dell'esclusione di tali accordi (se «genuini») dall'applicazione della disciplina in materia di contratti pubblici e, ove occorra, giustificare la sussistenza delle circostanze eccezionali che legittimano il ricorso alla negoziazione diretta nel caso in cui l'effetto concreto delle operazioni sia anche quello di realizzare un trasferimento di partecipazioni.

7. *Conclusioni.* – In conclusione, si può dire che i servizi idrici vivono una persistente contraddizione tra una «specificità» riconosciuta in astratto (e, in passato, fonte di interpretazioni giurisprudenziali che hanno provato ad assecondarne il verso) – e che dovrebbe imporre una maggiore attenzione alla gestione pubblica della risorsa e delle attività, nonché alle esigenze dei territori e degli individui (prima ancora che degli utenti) – e una progressiva (silenziosa) attrazione verso la disciplina generale in materia di affidamento della gestione degli stessi e verso il «governo pubblicistico» dei processi di aggregazione territoriale. Tale contraddizione non risulta superata dalla riforma dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, che, al contrario, anziché «esaltare» le ragioni di specificità, ha accelerato il processo di uniformazione del SII alle altre attività (sebbene

[31] Cons. Stato, sez. V, n. 6142/2021, cit., § 6.2.3.

[32] Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili, Osservatorio Enti Pubblici e Società Partecipate, Proposte di modifica del TUSP, dicembre 2025, in *www.commercialisti.it/documenti-studio/proposte-modifiche-del-tusp*.

[33] H. Bonura, *La cooperazione pubblico-pubblico (art. 7, comma 4)*, in *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, M. Clarich (a cura di), Torino, Giappichelli, 2025, p. 279.

i criteri di delega di cui alle lett. b)[34], f)[35] e n)[36] del comma 2 dell'art. 8 della l. n. 118/2022, avrebbero consentito sicuri margini per un'adeguata differenziazione di discipline).

A diverse conclusioni non si giunge nemmeno in relazione ai processi di aggregazione territoriale, che, in ragione del concreto assetto del mercato, imporrebbero una più attenta considerazione delle «intersezioni segmentali» tra disciplina di diritto comune (specie in materia di «operazioni straordinarie»), disciplina in materia di società a partecipazione pubblica e, infine, disciplina in materia di contratti e/o beni pubblici.

[34] «*b) adeguata considerazione delle differenze tra i servizi di interesse economico generale a rete di cui all'articolo 3-bis, comma 6-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e gli altri servizi pubblici locali di rilevanza economica, nel rispetto del principio di proporzionalità e tenuto conto dell'industrializzazione dei singoli settori, anche ai fini della definizione della disciplina relativa alla gestione e all'organizzazione del servizio idonea ad assicurarne la qualità e l'efficienza e della scelta tra autoproduzione e ricorso al mercato* […]». Tale criterio, a parere dello scrivente, avrebbe consentito di tenere conto non soltanto delle differenze tra servizi "a rete" e "non", ma anche di quelle "interne" a ciascuna sotto-categoria.

[35] «*f) razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici, nonché la durata dei relativi rapporti contrattuali, nel rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza* […]».

[36] «*n) revisione delle discipline settoriali in materia di servizi pubblici locali, con particolare riferimento al settore dei rifiuti e alla gestione del servizio idrico, al fine di assicurarne l'armonizzazione e il coordinamento* […]».