

La regolazione del servizio idrico: l'ARERA, il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza e il Quadro Strategico 2022-2025

di Valerio Di Stefano*

14 marzo 2022

Sommario: 1. Introduzione: la Legge Galli e i primi organismi di regolazione. – 2. Le riforme recenti: l'Agenzia Nazionale per la Regolazione e la Vigilanza in materia di acque – 3. L'Autorità per l'Energia elettrica e il Gas e l'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema idrico. – 4. La nuova Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente: l'attuale quadro di regolazione. – 5. La soppressione delle Autorità d'Ambito: cenni. – 6. L'importanza del modello di regolazione indipendente. – 7. Il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza. – 8. Il nuovo Quadro Strategico 2022-2025 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente: gli obiettivi strategici del settore idrico in ottica di sostenibilità. – 9. Considerazioni finali.

1. Introduzione: la Legge Galli e i primi organismi di regolazione

Il servizio idrico integrato è disciplinato nel nostro ordinamento dalla legge n. 36 del 5 gennaio 1994 recante “*Disposizioni in materia di risorse idriche*”, anche definita legge Galli, che si è posta l'obiettivo di riorganizzare il sistema idrico, poiché fino a quel momento si assisteva ad una frammentazione e dipendenza economica dai comuni, con conseguente dispersione gestionale¹.

La legge Galli, dal nome del suo relatore in Commissione ambiente della Camera, per la dottrina maggioritaria² rappresenta il vero punto di svolta e di rivoluzione della

* Professore di Diritto Amministrativo Europeo, Università degli Studi Guglielmo Marconi.

¹ Tra i molti soggetti che si sono espressi in materia di servizio idrico, per approfondimenti sulla disciplina si confronti con N. LUGARESI, F. MASTRANGELO, *La disciplina giuridica delle risorse idriche*, Maggioli Editore, 2004.

² Tra gli altri: S. CIMINI, *Il servizio idrico integrato alla luce del Codice dell'ambiente e delle ultime novità normative*, Università degli Studi di Perugia, 2011.

normativa italiana sull'organizzazione dei servizi idrici. La predetta legge riveste, altresì, un ruolo fondamentale per l'individuazione degli organismi di regolazione e di vigilanza del settore idrico in Italia assenti nel panorama nazionale prima dell'emanazione di tale legge.

Tra le principali novità previste dalla nuova norma vi è sicuramente l'abolizione del Comitato di vigilanza sulle risorse idriche (Coviri) caratterizzato da povertà di poteri e di risorse e ritenuto poco utile ed inefficace. Il legislatore infatti ha abrogato l'articolo 159 del Codice dell'Ambiente tramite l'articolo 1 comma 5 decreto legge n. 284/2006: *"Gli articoli 159, 160 e 207 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono abrogati e il Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche e l'Osservatorio nazionale sui rifiuti sono ricostituiti ed esercitano le relative funzioni"*.

Tra le principali funzioni del Comitato vi era quella relativa alla regolazione e alla vigilanza sull'attuazione della riforma e sulla gestione del servizio al fine di garantire l'osservanza dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, la regolare determinazione e adeguamento delle tariffe³ e la tutela dell'interesse degli utenti⁴.

2. Le riforme recenti: l'Agenzia Nazionale per la Regolazione e la Vigilanza in materia di acque

Con il decreto-legge n. 70/2011, convertito con modificazioni nella legge n. 106/2011, il legislatore ha rinunciato a conferire le funzioni di regolazione del settore idrico ad Autorità già esistenti, come avvenuto in passato, favorendo il modello dell'Agenzia amministrativa e quello dell'Autorità Indipendente al duplice fine di porre un freno al processo di frammentazione dello Stato e, di conseguenza, vigilare sui conti pubblici⁵.

L'Agenzia Nazionale per la Regolazione e la Vigilanza in materia di acque è stata istituita, come su accennato, con l'obiettivo di garantire l'osservanza dei principi contenuti nel Codice dell'Ambiente in tema di gestione delle risorse idriche e di organizzazione del servizio idrico, con particolare riguardo alla tutela degli interessi degli utenti, alla regolare determinazione e adeguamento delle tariffe, e alla promozione dell'efficienza, dell'economicità e della trasparenza nella gestione dei servizi idrici.

L'Agenzia era un soggetto giuridicamente distinto e funzionalmente indipendente dal Governo, che operava in conformità a principi di autonomia organizzativa, tecnico-

³ Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 20 gennaio 2014, n. 255, con nota di L. TESSAROLO, *Il passaggio di competenze dal CIPE all'AEEG in merito alla determinazione della tariffa del servizio idrico per le gestioni cd transitorie*, in www.dirittodeiservizipubblici.it, 2014.

⁴ R. MICALIZZI, *La tariffa del servizio idrico integrato*, Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell'ambiente, 2015.

⁵ A.M. ALTIERI, *I servizi pubblici locali organizzati in ambiti territoriali ottimali*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2013.

operativa e gestionale, di trasparenza e di economicità, tipici dell'attività della pubblica amministrazione⁶.

A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 70/2011, all'Agenzia sono state trasferite le funzioni in passato attribuite alla Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (CoNViRI)⁷ dall'articolo 161 del Codice dell'Ambiente e dalle altre disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 70/2011.

L'articolo 10, comma 14, del decreto-legge n. 70/2011 demandava inoltre, all'Agenzia, lo svolgimento, con indipendenza di valutazione e di giudizio, delle seguenti funzioni:

- a) definire i livelli minimi di qualità del servizio, sentite le Regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, e vigilare sulle modalità della sua erogazione, esercitando poteri di acquisizione di documenti, accesso e ispezione e irrogando, in caso di inosservanza, in tutto o in parte, propri provvedimenti, sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori nel minimo ad Euro 50.000 e non superiori nel massimo a Euro 10.000.000;
- b) proporre al soggetto affidante la sospensione o la decadenza della concessione, in caso di reiterazione delle violazioni, ferma restando la necessità di non compromettere la fruibilità del servizio da parte degli utenti;
- c) determinare obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti in caso di violazione dei propri provvedimenti;
- d) predisporre una o più convenzioni tipo di cui all'articolo 151 del Codice dell'Ambiente;
- e) definire le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua, anche in proporzione al grado di inquinamento ambientale derivante dai diversi tipi e settori di impiego ed ai costi conseguenti a carico della collettività;
- f) individuare il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato, sulla base della valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche e tenendo conto, in conformità ai principi sanciti dalla normativa comunitaria, sia del costo finanziario della fornitura del servizio che dei relativi costi ambientali e

⁶ Art. 1 l. 241/1990. "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario".

⁷ Tra i compiti fondamentali affidati alla Commissione vi era quello di garantire l'osservanza dei principi della legge di riforma dei servizi idrici, con particolare riferimento all'efficienza, efficacia ed economicità del servizio, alla regolare determinazione ed al regolare adeguamento delle tariffe, nonché alla tutela degli interessi degli utenti. Alla Commissione era conferito il potere di adire i tribunali competenti nei confronti di atti compiuti in violazione della normativa vigente in materia di servizi idrici integrati, nonché di esercitare l'azione di responsabilità contro i direttori e il risarcimento dei danni alla protezione dei diritti degli utenti.

delle risorse, affinché siano pienamente attuati il principio del recupero dei costi e il principio di “*chi inquina paga*”⁸, con esclusione di ogni onere derivante dal funzionamento dell’Agenzia;

- g) stabilire le modalità di revisione periodica, vigilando sull’applicazione delle tariffe, e, nel caso di inutile decorso dei termini previsti dalla legge per l’adozione degli atti di definizione della tariffa da parte delle autorità al riguardo competenti, come individuate dalla legislazione regionale in conformità a linee guida approvate con decreto del Ministro dell’Ambiente previa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, provvedere nell’esercizio del potere sostitutivo, su istanza delle amministrazioni o delle parti interessate, entro sessanta giorni, previa diffida all’autorità competente ad adempiere entro il termine di venti giorni;
- h) approvare le tariffe predisposte dalle autorità competenti;
- i) verificare la corretta redazione del piano d’ambito, esprimendo osservazioni e rilievi e impartendo, a pena d’inefficacia, prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d’Ambito Territoriale Ottimale e i gestori del servizio idrico integrato;
- j) emanare direttive per la trasparenza della contabilità delle gestioni e valutare i costi delle singole prestazioni, definendo indici di valutazione anche su base comparativa della efficienza e della economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi;
- k) esprimere pareri in materia di servizio idrico integrato su richiesta del Governo, delle Regioni, degli Enti Locali, delle Autorità d’Ambito, dei gestori e delle associazioni dei consumatori, e tutelare i diritti degli utenti anche valutando reclami, istanze e segnalazioni in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio, nei confronti dei quali può intervenire con i provvedimenti di cui alla lettera a);
- l) formulare proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di grave inosservanza e di non corretta applicazione;
- m) predisporre annualmente una relazione sull’attività svolta, con particolare riferimento allo stato e alle condizioni di erogazione dei servizi idrici e all’andamento delle entrate in applicazione dei meccanismi di autofinanziamento, da trasmettere al Parlamento e al Governo entro il 30 aprile dell’anno successivo a quello cui si riferisce.

Dalle norme citate, emerge chiaramente l’intenzione del legislatore di attribuire all’Agenzia un ruolo differente rispetto a quello svolto in passato e previsto per il

⁸ Il principio «chi inquina paga» è un principio semplice basato sul buon senso: chi inquina, che potrebbe essere il responsabile o l’attività che causa l’inquinamento, deve pagare per rimediare al torto. Ciò potrebbe implicare la bonifica dell’area inquinata o la copertura dei costi sanitari delle persone colpite. E’ previsto dal Diritto Amministrativo Europeo e per parte della dottrina (V. DI STEFANO) è il caposaldo del diritto ambientale europeo.

Comitato e la Commissione, dai quali differisce sia sotto il profilo organizzativo che funzionale. L'Agenzia è stata, dunque, istituita con lo scopo di garantire l'osservanza dei principi contenuti nel Codice dell'Ambiente in tema di gestione delle risorse idriche e di organizzazione del servizio idrico, soprattutto in riferimento alla tutela dell'interesse degli utenti, alla regolare determinazione e adeguamento delle tariffe, nonché alla promozione dell'efficienza, dell'economicità e della trasparenza nella gestione dei servizi idrici⁹.

3. L'Autorità per l'Energia elettrica e il Gas e l'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema idrico

Da quanto sopra riportato, si comprende come il settore idrico sia stato per molto tempo contrassegnato dalla mancanza di un efficace sistema di regolazione e dall'assenza di un'autorità nazionale di regolazione indipendente, operante in una logica di cooperazione tra i vari livelli istituzionali di governo, capace di affiancare il processo di riorganizzazione del settore, favorendo gestioni efficienti ed adeguati standard di qualità per gli utenti.

La privatizzazione dei servizi pubblici ha portato però il legislatore all'adozione di norme generali in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità e all'istituzione di autorità indipendenti preposte all'esercizio di tali funzioni, prevedendo altresì l'istituzione di un'autorità di regolazione per i servizi idrici¹⁰.

Una ulteriore innovazione si è avuta con il decreto legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, che ha istituito all'Autorità per l'Energia elettrica e il Gas e il Servizio Idrico (AEEGSI) attribuendole "*le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici*" in precedenza affidate all'Agenzia Nazionale per la Regolazione e la Vigilanza in Materia di Acqua, che invece è stata soppressa dal predetto decreto legge¹¹.

Infatti, l'Autorità per l'Energia elettrica e il Gas (A.E.E.G.) istituita dalla legge n. 481/1995, con il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso l'attività di regolazione e di controllo, non aveva, inizialmente, compiti in materia di regolazione del servizio idrico.

⁹ Tra gli altri si consiglia per approfondimento E. CARDI, *Mercati e Istituzioni in Italia*, Giappichelli Editore, cap. IV e V, 2018 nonché G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli Editore, 2021.

¹⁰ E. CARDI, *op. cit.*

¹¹ Si legge nella l. 214/2011: "con riguardo all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, sono trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, che vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481. Le funzioni da trasferire sono individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto".

L'introduzione delle autorità indipendenti nel nostro ordinamento è stata indispensabile anche a causa della necessità di affidare la tutela di interessi pubblici collettivi, di rilevanza costituzionale ad organismi terzi e neutrali rispetto agli interessi di settore. L'esigenza di evitare interferenze nell'amministrazione ha portato all'affermazione della nozione di "*neutralità amministrativa*" intesa come indifferenza rispetto agli interessi socialmente rilevanti che governano i vari settori in cui le amministrazioni operano. L'avvento delle autorità amministrative indipendenti è stato determinato altresì dal progressivo svilupparsi del concetto di "mercato" e dei principi in materia di tutela della concorrenza¹².

Ciascuna Autorità rappresenta ' un organo collegiale costituito dal Presidente e da quattro membri nominati con decreto del Presidente della Repubblica e agisce in piena autonomia e con indipendenza di giudizio nel quadro degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo e dal Parlamento e delle norme europee, e adotta le proprie decisioni sulla base della legge istitutiva e definisce le procedure ed i regolamenti per l'organizzazione interna, il funzionamento e la contabilità. L'Autorità svolge, altresì, una funzione consultiva nei confronti del Parlamento e del Governo, ai quali può formulare segnalazioni e proposte e presenta, inoltre, una relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta.

Le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici con riferimento all'AEEGSI sono individuate dal D.P.C.M. del 20 luglio 2012.

In primo luogo, sul fronte della qualità dei servizi e della tutela degli utenti, l'Autorità opera definendo i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato, e vigilando sulle modalità di erogazione del servizio stesso, determinando gli obblighi di indirizzo automatico in favore degli utenti in caso di violazione dei provvedimenti, tutelando i diritti degli utenti anche con la valutazione dei reclami, istanze, segnalazioni ed, infine, determinando gli obblighi di indirizzo automatico in favore degli utenti stessi.

L'Autorità, inoltre, definisce le componenti di costo per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, predispone e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa stessa, approva le tariffe del servizio idrico integrato proposte dal soggetto competente sulla base del piano d'ambito¹³.

Riguardo agli atti che concorrono a disciplinare il servizio, l'Autorità predispone una o più convenzioni tipo¹⁴ per la regolazione dei rapporti tra autorità competenti all'affidamento del servizio e soggetti gestori; verifica la corretta redazione del piano

¹² La presenza di una autorità indipendente ha contribuito al passaggio da un sistema fortemente decentralizzato (EGA) in un modello in cui l'ARERA rappresenta il baricentro di riferimento sia dei regolatori locali sia dei gestori. L'autorità si inserisce su un livello trasversale, che dal 2011, a seguito della ripartizione delle competenze con il MATT, esercita funzioni di regolazione tariffaria e della qualità tecnica e commerciale delle gestioni.

¹³ G. MOCAVINI, *Le dimensioni della tariffa del servizio idrico integrato*, MUNUS, 773-793, 2019.

¹⁴ Competenza precedentemente delle regioni, si v. J. BERCELLI, *Organizzazione e funzione amministrativa nel servizio idrico integrato*, Maggioli Editore, 2001.

d'ambito, acquisisce la valutazione delle regioni sulla coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale e provinciale del settore.

Per ciò che concerne la rendicontazione, adotta direttive per la trasparenza della contabilità e per la separazione contabile e amministrativa dei gestori del servizio idrico integrato o dei suoi segmenti, nonché effettua la rendicontazione periodica dei dati gestionali ai fini dello svolgimento dei propri compiti istituzionali, assicurando la corretta disaggregazione dei dati.

In merito all'attività di *advocacy*¹⁵, esprime pareri in materia di servizio idrico integrato su richiesta del governo, delle regioni e dei soggetti che affidano il servizio, formula proposte di revisione della disciplina vigente segnando i casi di grave inosservanza e di non corretta applicazione, integra la relazione al governo e al Parlamento con un'apposita sezione sullo stato e sulle condizioni del servizio idrico integrato.

Infine, sul fronte dell'informazione, l'autorità svolge funzione di raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici e conoscitivi, assicurando l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle elaborazioni effettuate per la tutela degli interessi degli utenti.

L'esercizio di tali poteri rende l'autorità un vero e proprio protagonista del servizio idrico integrato. Il "Decreto Sblocca Italia" n. 133/2014 ridisegna la governance e assegna nuovi compiti all'AEEGSI, tra cui: 1) il compito di vigilanza e di segnalazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle Regioni che non esercitano i propri poteri sostitutivi nei confronti degli enti di governo d'ambito, inadempienti nell'assegnazione del servizio nei tempi indicati dal Decreto stesso¹⁶; 2) il compito di predisporre gli schemi tipo e relativi disciplinari sulla base dei quali devono essere definite le convenzioni per la regolazione dei rapporti tra enti di governo d'ambito e gestori del SII; 3) il compito di definire i criteri di reparto della tariffa, nei casi in cui le diverse fasi del ciclo idrico siano gestite da soggetti diversi.

¹⁵ Con il termine *advocacy* in ambito politico si è solito intendere il supporto attivo e la promozione da parte di individui che mirano ad influenzare le politiche pubbliche e l'allocazione delle risorse all'interno dei sistemi politici, economici e sociali e relative istituzioni. L'*advocacy* può includere numerose attività che una persona o organizzazione può svolgere, incluse campagne a mezzo stampa, comizi pubblici, commissionamento e pubblicazione di ricerche o sondaggi e raccolta di documentazione favorevole. Il lobbying è una forma di *advocacy* in cui si effettua un approccio diretto ai legislatori su una determinata questione e gioca un ruolo importante nella politica moderna. La ricerca sta cominciando ad esplorare il modo in cui i gruppi di *advocacy* utilizzano i social media per facilitare l'impegno civile e l'azione collettiva. Nell'ambito della comunicazione invece per *advocacy* si intende il sostegno da parte di un individuo o di un gruppo di persone a un'idea, un prodotto, un brand o un servizio. Il supporto del pubblico è un elemento imprescindibile per lo sviluppo dell'*advocacy* che si alimenta per effetto delle dinamiche comunicative insite nel passaparola. Colui che si fa promotore e diffonde di sua iniziativa la conoscenza del prodotto viene definito *brand advocate*. In pubblicità possono essere adottate strategie e attività volte a coinvolgere, sensibilizzare e orientare l'opinione pubblica verso un tema al fine di accrescere il consenso sull'argomento.

¹⁶ Cfr. articolo 172, comma 4, decreto legislativo n.152/2006, come sostituito dall'Articolo 7, comma 1, lettera i, n. 133/2014.

Le funzioni che essa esercita riguardano, quindi, diversi aspetti del servizio idrico integrato: dalla definizione dei costi ammissibili e dei criteri per la determinazione delle tariffe a copertura di questi costi, alle competenze in tema di qualità del servizio, di verifica dei piani d'ambito e di predisposizione delle convenzioni tipo per l'affidamento del servizio. Nel 2015 l'autorità ha descritto il sistema regolatorio italiano come un quadro *“caratterizzato da una eccessiva frammentazione di competenze e funzioni pubbliche e da ulteriori entropie, sia sotto il profilo tecnico sia sotto quello gestionale”*¹⁷.

L'AEEGSI assume, quindi, un ruolo centrale nella gestione amministrativa e nella disciplina normativa del settore idrico, indicando, tra l'altro, linee e obiettivi strategici di settore, il cui orizzonte temporale è dato dal cosiddetto *“periodo regolatorio”*, contenuti in un documento programmatico denominato quadro strategico. Tale documento garantisce l'azione regolatoria per un arco temporale determinato: l'ultimo è stato approvato recentemente, il 14 gennaio 2022, e fissa gli obiettivi per il quadriennio 2022-2025.

La scelta in favore di un'autorità indipendente particolarmente attrezzata sul piano tecnico compiuta dal legislatore italiano appare preziosa e necessaria per consentire l'introduzione di incentivi adeguati a una gestione più efficiente del servizio nonché meno onerosa per la finanza pubblica e più rispondente ai bisogni dei cittadini.

4. La nuova Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente: l'attuale quadro di regolazione

L'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico in seguito all'articolo 1 comma 528 della legge 205/2017, è stata rinominata Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)¹⁸.

La nuova denominazione evidenzia la funzione di regolazione nei settori dell'energia elettrica, del gas, del sistema idrico e ora anche dei rifiuti. La questione più delicata che tocca la regolazione del settore idrico è il nesso di continuità esistente tra funzioni di organizzazione e di regolazione. La prima, intesa come individuazione degli obiettivi sociali e ambientali del servizio, è un'attività essenzialmente politica; la seconda, intesa come individuazione delle regole che consentono all'operatore di raggiungere gli obiettivi sociali e ambientali del servizio alle condizioni

¹⁷ AEEGSI, deliberazione n. 3/2015/A, 15 gennaio 2015, nel cap. 2 dell'Allegato si descrivono le linee strategiche della regolazione nel settore idrico e i relativi obiettivi strategici, individuando la stabilità e la chiarezza del quadro regolatorio per favorire gli investimenti infrastrutturali; la promozione dell'efficienza gestionale e della sostenibilità dei consumi idrici; la tutela degli utenti e la riduzione della morosità.

¹⁸ L'ARERA è un'autorità amministrativa indipendente che opera per garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nei servizi di pubblica utilità e tutelare gli interessi di utenti e consumatori. Funzioni svolte armonizzando gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti i servizi con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse.

economicamente più convenienti, ha carattere eminentemente tecnico e può¹⁹ essere svolta da un soggetto neutrale²⁰.

Dunque, nel settore idrico è necessario distinguere, in ogni decisione, la dimensione regolatoria da quella organizzativa. Solo in questo modo, l'ARERA può essere, anche nel settore idrico, una «*single mission authority*», cioè un'autorità che ha l'unico obiettivo di stabilire le regole che consentono all'operatore di raggiungere gli obiettivi sociali e ambientali del servizio, individuati, invece, dagli Enti di Governo d'Ambito²¹, alle condizioni economicamente più efficienti. A questo scopo, l'ARERA ha scelto un approccio cauto: innanzitutto, quanto agli atti di organizzazione, ha adottato una politica di *self-restraint*, limitando il più possibile l'esercizio dei propri poteri. Ad esempio, nel caso dei piani d'ambito sono state dettate linee guida non vincolanti e di carattere generale e solo raramente si è fatto ricorso a prescrizioni vincolanti per singoli piani. In secondo luogo, quando gli atti di regolazione potevano avere ricadute sull'organizzazione del servizio, l'ARERA ha preferito la "*menu regulation*" al tradizionale "*command and control*". Un caso è rappresentato dalla determinazione delle tariffe²², in cui l'autorità ha scelto di proporre più schemi regolatori con diversi incrementi delle varie componenti e, quindi, differenti tariffe finali, tra cui gli enti locali possono scegliere liberamente.

In sintesi, per raggiungere un equilibrio accettabile tra regolazione tecnica e decisioni politiche, l'ARERA ha adottato un sistema di regolazione ibrido e asimmetrico: ibrido, perché l'autorità dialoga e coinvolge diversi livelli di governo; asimmetrico, perché gli enti locali sono liberi di modulare alcuni strumenti di regolazione, per ritagliarli sulle loro esigenze locali. In questo modo, la regolazione tecnica non depolitizza completamente i servizi idrici, ma si limita a condizionare il

¹⁹ In considerazione di quanto descritto nei precedenti paragrafi, per il sottoscritto il termine corretto è "deve" essere svolta da un soggetto neutrale.

²⁰ "Nel settore idrico, però, molti atti di organizzazione hanno un forte precipitato regolatorio (ad esempio, il piano d'ambito) e molti atti di regolazione hanno ricadute organizzative (come la determinazione delle tariffe e l'individuazione dei contenuti delle convenzioni e delle carte del servizio). Perciò, tanto gli atti di organizzazione quanto quelli di regolazione implicano un bilanciamento di valori (basti pensare alla determinazione della tariffa, in cui si combinano compiti ecologico-deputativi, valutazioni sociali e programmazione economico-gestionale)".

²¹ Gli Enti di governo dell'ambito (EGA) sono gli organismi individuati dalle Regioni per ciascun Ambito Territoriale Ottimale ai quali partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni ricadenti nell'ATO ed ai quali è trasferito l'esercizio delle competenze dei Comuni stessi in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche.

Agli Enti di governo dell'ambito sono attribuiti, in particolare, i compiti di seguito richiamati: a) predisposizione e aggiornamento del Piano d'Ambito (costituito dall'insieme dei seguenti atti: ricognizione delle infrastrutture, programma degli interventi, modello gestionale e organizzativo, piano economico-finanziario); b) affidamento del servizio idrico integrato; c) predisposizione della convenzione di gestione per la regolazione dei rapporti tra Ente di governo dell'ambito e soggetto gestore, sulla base della convenzione tipo adottata dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico; d) al fine dell'aggiornamento del piano economico-finanziario, predisposizione della tariffa nell'osservanza del metodo tariffario adottato dall'Autorità e relativa trasmissione a quest'ultima per l'approvazione.

²² C. COSENTINO, A. DI PIETRO, *Le prospettive del sistema di water pricing italiano*, Economia & management: la rivista della Scuola di Direzione Aziendale dell'Università L. Bocconi, 2021.

metodo e gli effetti regolatori delle scelte degli enti locali. Il contenuto delle scelte, invece, rimane nelle mani delle amministrazioni locali²³.

A partire dal 2018, l'ARERA ha inoltre introdotto un sistema incentivante noto come "*regolazione della qualità tecnica*"²⁴, nel quale ha indicato degli obiettivi di miglioramento delle performances su alcuni parametri, quali ad esempio il livello delle perdite e la qualità delle acque, in base ai quali gli operatori sono stati allocati in classi di merito e demerito. Il sistema prevede la verifica con cadenza biennale delle prestazioni di ciascun gestore per accertare l'efficacia degli investimenti effettuati, ovvero l'avvenuto miglioramento delle prestazioni tecniche ed un eventuale avanzamento tra le classi.

L'impatto della regolazione sulla qualità ha fatto registrare un incremento della programmazione degli investimenti del 24% per il biennio 2018-2019 e del 25,3% per il biennio 2020-2021.

La regolazione della qualità tecnica ha esercitato un forte impulso alla programmazione agendo su importanti fattori strategici: 1) introduzione di un sistema incentivante incardinato su premi e penalità, finanziato attraverso la componente tariffaria; 2) trasparenza del settore nei confronti dei *stakeholders*; 3) competizione tra gli operatori, i quali tendono a raggiungere livelli prestazionali più elevati.

I risultati diffusi da ARERA relativi alla raccolta dati sulla qualità tecnica regolata dal 917/2017/R/IDR, costituiscono ad oggi uno dei fondamentali punti di riferimento nella valutazione dello stato delle infrastrutture e del servizio idrico.

5. La soppressione delle Autorità d'Ambito: cenni

²³ L'erogazione dei servizi idrici è un settore caratterizzato da un forte malcontento dell'opinione pubblica rispetto alle scelte di gestione, organizzazione e regolazione. Dal 1994 a oggi il servizio idrico ha vissuto questo scollamento in maniera particolarmente accentuata. A produrlo non è stato l'accentramento delle funzioni di regolazione e la loro attribuzione a un'amministrazione indipendente, ma il trasferimento dei poteri di organizzazione dai comuni agli enti di governo d'ambito, che ha determinato la rottura del nesso politico/elettorale di legittimazione delle decisioni. Se prima, da un lato, l'elettore poteva avere l'illusione di incidere sulle politiche del servizio con il proprio voto e, dall'altro lato, poteva tenere sotto controllo il sindaco nelle decisioni sul servizio idrico, ora queste decisioni vengono prese da enti di secondo livello, di cui i cittadini a stento conoscono l'esistenza e il cui grado di rappresentatività è scarso.

²⁴ Con la delibera 917/2017/R/IDR l'ARERA ha emanato la Regolazione della Qualità Tecnica del servizio idrico integrato ovvero ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQTI). È un provvedimento di grande rilevanza, perché stabilisce quali sono gli standard di natura tecnica che devono essere rispettati dalle società che erogano il servizio idrico o parti di esso.

La sua adozione risponde all'obiettivo di ARERA di definire, coerentemente con la strategia seguita in ambito tariffario, la disciplina della qualità tecnica adottando un approccio asimmetrico e innovativo che, a partire dalle condizioni rilevate nei diversi contesti, garantisca l'identificazione di stimoli corretti ed efficaci per promuovere comunque benefici a favore della platea degli utilizzatori dei servizi, in un quadro di parità di trattamento degli operatori, monitoraggio continuo e gradualità nell'implementazione.

L'ARERA, per assicurare un'efficace regolazione, necessita del confronto con le istituzioni locali, in considerazione del fatto che la specificità territoriale delle caratteristiche ambientali, tecniche ed economiche del servizio idrico impone un decentramento del sistema regolatorio²⁵.

Fino all'attribuzione delle funzioni all'A.E.E.G., il ruolo principale era affidato alle autorità d'ambito territoriale ottimale²⁶, le quali avevano determinato livelli di prestazioni molto disomogenei nel costo del servizio, nelle strutture organizzative, nel servizio e nei Piani d'Ambito. L'attribuzione delle funzioni di regolazione a un'unica autorità a livello nazionale ha portato chiarezza, stabilità e uniformità al settore idrico, consentendo di ridurre, nel medio periodo, le differenze tra le varie gestioni e disuguaglianze territoriali.

La debolezza dei regolatori locali è stata accentuata dal "conflitto di interesse" delle Autorità d'Ambito, i cui componenti erano frequentemente, anche, rappresentanti degli azionisti del gestore vigilato. Poiché, inoltre, ogni Autorità d'Ambito aveva competenza su un unico gestore, era elevato il rischio della *regulatory capture*²⁷, ossia dell'asservimento del regolatore locale agli interessi del regolato.²⁸

Per porre rimedio alle inefficienze del sistema, la legge n. 42/2010²⁹ e successivamente il decreto-legge n. 133/2014, convertito in legge n. 164/2014, ha previsto la soppressione delle Autorità d'Ambito, attribuendo alle Regioni il compito di riassegnare le funzioni già esercitate dalle stesse agli enti di governo dell'Ambito, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza³⁰.

²⁵ In generale, le AAI si confrontano con gli enti locali nel rispetto del principio di sussidiarietà dell'azione della Pubblica amministrazione.

²⁶ L'Autorità d'ambito era una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche.

²⁷ L'espressione inglese *regulatory capture* (traducibile in italiano come cattura del regolatore, o cattura della regolamentazione) è utilizzata con riferimento a situazioni in cui un'agenzia di regolamentazione statale (come authority, organismi di controllo, organi di sorveglianza), creata per agire nell'interesse pubblico, agisce invece in favore degli interessi commerciali o speciali dominanti nell'industria o nel settore oggetto della regolamentazione.

²⁸ Tale rischio è aggravato nei casi in cui il gestore sia espressione di "multinazionali" e quando l'Ente di Governo dell'Ambito non disponga né delle competenze né del personale occorrente per interagire in condizioni di parità con la controparte privata.

²⁹ Art. 186-bis, d.lgs. 152/2006: "Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge".

³⁰ Per F. CAPORALE, *Tendenze, controtendenze e ipostatizzazioni nel governo e nella gestione dei servizi idrici*, cit., la soppressione delle Autorità d'Ambito ha sconvolto "l'instabile equilibrio istituzionale sino ad allora esistente".

Ad oggi, quindi, gli Enti Locali sono titolari delle funzioni ma devono esercitarle attraverso tale soggetto giuridico, autonomo e terzo rispetto agli Enti Locali, costituito in una delle forme di cooperazione (es. Consorzio) individuate con disposizione regionale e che non solo ha il compito di organizzare, affidare e controllare la gestione del servizio, ma anche di svolgere talune funzioni ad esso delegate³¹.

6. L'importanza del modello di regolazione indipendente

L'attribuzione all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas delle funzioni di regolazione dei servizi idrici ha avuto un impatto rivoluzionario sul sistema idrico stesso. Tale scelta del legislatore ha determinato, infatti, il superamento del *deficit* regolatorio che caratterizzava il settore idrico, rimasto per molto tempo privo di un efficace sistema di regolazione e di un'autorità nazionale di regolazione indipendente operante in una logica di cooperazione tra i vari livelli istituzionali di governo, idonea ad affiancare il processo di riorganizzazione avviato con la Legge Galli, creando i giusti incentivi all'efficienza delle gestioni e al raggiungimento di adeguati standard qualitativi per gli utenti.

La necessità di un adeguato sistema di regolazione, infatti, è nata proprio dalla presa d'atto di un servizio idrico tutt'altro che efficiente e da un assetto regolatorio frammentario e assolutamente inadeguato ai propri scopi.

I numerosi interventi legislativi che si sono susseguiti nel tempo e l'evidente carenza di organicità nella redazione complessiva delle riforme hanno determinato una forte sfiducia degli investitori privati nei confronti del settore, in ragione dell'impossibilità di assicurare al mercato un'adeguata remunerazione all'imprenditorialità privata.

Tale situazione è stata ulteriormente aggravata dalla crisi della finanza pubblica che ha investito il nostro Paese, e l'Europa, negli ultimi 15 anni. Il settore idrico, infatti, anche a causa dell'assenza di regole certe, è stato uno dei più colpiti dalla diminuzione degli investimenti.

Inoltre, le continue modifiche legislative susseguitesesi negli ultimi anni hanno delineato una regolamentazione frammentata contrassegnata da molteplici incertezze, che ha creato rilevanti problemi interpretativi e applicativi per gli operatori del settore e disincentivato gli investimenti.

In tale contesto di incertezza normativa, regolatoria e di inefficienza gestionale, gli organi preposti alla regolazione del settore si sono rivelati incapaci di gestire e

³¹ Cfr. M. ROSSI, *Soppressione delle Autorità d'Ambito territoriale ex Legge n. 42/2010 Variazioni, rischi e problematiche della nuova disciplina*, in *Dirittoambiente.it*, 2010: "Cosa accade se le Regioni rimangono inerti e non provvedono entro tale limite? Ciò di cui possiamo essere sicuri è che in caso di inerzia delle Regioni entro il termine fissato dalla legge, si determinerà un *empasse* nelle attività fino allora svolte dall'Autorità, (fra cui la gestione delle gare), nonché un grave vuoto normativo con imprevedibili conseguenze, soprattutto nei casi di contratti di servizio già stipulati dagli ATO".

risolvere le numerose problematiche connesse alla regolazione del servizio idrico. L'incapacità nasceva dalla debolezza dei soggetti regolatori, la quale, a propria volta, derivava da un duplice ordine di ragioni. In primo luogo, si rileva che il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche era di fatto un ufficio ministeriale, privo di adeguati strumenti, risorse e di qualsiasi autonomia e, soprattutto, di adeguate competenze tecniche³² e scontava l'assenza di una chiara definizione a livello legislativo dei propri concreti poteri di intervento, posto che il legislatore si è limitato a elencare le sue funzioni generali.

La Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse Idriche, come chiarito in precedenza, era un organo privo anch'esso di adeguate garanzie di indipendenza, al quale successivamente, sono state affidate funzioni più ampie; tale ampliamento delle competenze, tuttavia, non è stato accompagnato da alcun incremento del personale dell'organo né dal miglioramento delle relative competenze tecniche.

L'Agenzia per la Regolazione e la Vigilanza in materia di acque, infine, cui il legislatore ha attribuito un ampio ventaglio di competenze, per molti aspetti analoghe a quelle tipiche delle autorità di regolazione indipendenti³³, non è riuscita, a causa della propria natura "ibrida"³⁴ a metà tra un'agenzia governativa e un'autorità amministrativa indipendente, a trovare il proprio spazio nel panorama dei regolatori ed è rimasta di fatto lettera morta.

Per molti anni, dunque, i poteri regolatori attribuiti dalla legge ad appositi organi statali si sono rivelati del tutto insufficienti ai propri fini e, in ogni caso, sono stati esercitati in modo solo sporadico e parziale.

In tale contesto, è chiaro come l'affidamento delle funzioni di regolazione dei servizi idrici a un regolatore forte come l'ARERA, dotato di una struttura e di un insieme di poteri adeguati – dalla definizione dei costi ammissibili e dei criteri per la determinazione delle tariffe a copertura di questi costi, alle competenze in tema di qualità del servizio e di predisposizione delle convenzioni tipo – abbia costituito il primo vero passo verso un assetto regolatorio efficiente e non più deficitario³⁵.

A livello organizzativo, un cambiamento fondamentale rispetto al passato è, innanzitutto, la definizione di un'appropriata procedura di nomina, in grado di assicurare l'indipendenza dell'istituzione, che segue il modello di cui alla legge n.

³² A tal proposito si rileva che l'Osservatorio dei servizi idrici e la Segreteria Tecnica che, secondo la Legge Galli, avrebbero dovuto affiancarlo non hanno mai concretamente operato.

³³ Con «autorità amministrative indipendenti» ci si riferisce nell'ordinamento italiano a quei soggetti pubblici, istituiti con legge, che esercitano in prevalenza funzioni amministrative in ambiti considerati sensibili o di alto contenuto tecnico (concorrenza, privacy, comunicazioni ecc.), tali da esigere una peculiare posizione di autonomia e di indipendenza nei confronti del Governo, allo scopo di garantire una maggiore imparzialità (cd. neutralità) rispetto agli interessi coinvolti, Cfr. G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli Editore, 2020.

³⁴ Cfr. A. TRAVI, *La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2014.

³⁵ L. NIVARRA, *Il servizio idrico integrato: evoluzione e prospettive*, *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2015.

481/1995. L'indipendenza dev'essere assicurata sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo. Le novità, attinenti agli aspetti organizzativi e strutturali, si inseriscono in un quadro di competenze molto ampio. L'Autorità, forte delle conoscenze e dell'esperienza consolidate negli anni con riferimento ai settori dell'energia elettrica e il gas, svolge numerose funzioni di regolazione, vigilanza e controllo, che esercita con autonomia di giudizio e di valutazione³⁶.

La funzione di definizione dei livelli minimi di qualità del servizio, unitamente ad adeguati poteri di controllo e di sanzione, è in grado di incentivare gli operatori del settore a operare conformemente ai propri provvedimenti³⁷.

I vantaggi connessi alla c.d. regolazione "*indipendente*" sono diversi: in *primis*, un fondamentale vantaggio attiene alla garanzia che l'indipendenza offre rispetto alla remunerazione degli investimenti e allo sviluppo della concorrenza che richiedono un quadro regolatorio certo. In secondo luogo, la regolazione indipendente – e, in particolare, le funzioni di vigilanza e controllo nonché i poteri sanzionatori di un'autorità indipendente – consente di garantire agli utenti e ai consumatori più elevati livelli di tutela, assicurando che le maggiori efficienze gestionali dei servizi idrici, in termini economici, non siano pagate dagli utenti mediante indiscriminati e considerevoli aumenti tariffari ovvero tramite l'abbassamento degli standard qualitativi dei servizi. La preventiva definizione di standard minimi a livello centrale presenta il vantaggio di rafforzare il potere contrattuale delle amministrazioni nei confronti dei gestori. Un terzo rilevante beneficio connesso alla regolazione indipendente attiene al maggiore livello di consapevolezza delle scelte politiche d'indirizzo, a livello centrale e locale. Un ulteriore importante vantaggio riguarda la cultura della regolazione indipendente. Le autorità amministrative indipendenti presentano caratteri propri riconducibili a una serie di parametri comuni, in termini di autonomia di giudizio, neutralità rispetto agli interessi da tutelare, regole procedurali, principi di trasparenza, che si sviluppano e si consolidano nel tempo.

In conclusione, si deve ritenere che la regolazione "*indipendente*" ha rappresentato un'efficace soluzione per i problemi di inefficienza che per anni hanno afflitto il settore idrico. Un primo importante passo nella giusta direzione dello sviluppo del settore è stato compiuto. Sebbene molti procedimenti finalizzati all'adozione di misure regolatorie siano ancora in corso di svolgimento, i benefici derivanti dall'attribuzione all'ARERA sono già visibili in termini di maggiore efficienza dell'operato delle Amministrazioni coinvolte e dei gestori nonché di tutela degli utenti dei servizi idrici.

³⁶ L. PITZURRA, *Nuovi strumenti di tutela dell'utente del servizio idrico integrato*, Analisi Giuridica dell'Economia, 2010.

³⁷ Tra gli altri si veda N. GIANNELLI, *La riforma dei servizi idrici: uno sguardo alla normativa nazionale e regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, vol. 2, 2006 e F. SCALIA, *Le modalità di affidamento della gestione del servizio idrico integrato: l'evoluzione normativa e le novità delle recenti riforme*, in *Federalismi.it*, vol. 8, 20 aprile 2016.

7. Il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza

Il delicato ruolo che il settore del servizio idrico svolge nel nostro ordinamento è evidenziato anche dal Piano Nazionale Ripresa e Resilienza di recente approvazione³⁸.

Infatti, all'interno della Missione 2, Componente 4, il Governo italiano ha inserito l'obiettivo: Tutela del Territorio e della Risorsa Idrica³⁹.

Per parte della dottrina maggioritaria⁴⁰, tale scelta appare corretta e soprattutto fondamentale per la regolazione del servizio idrico in Italia. In particolare, l'investimento 4 mira a garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo nonché il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime. Infatti, le sempre più frequenti crisi idriche, dovute ai cambiamenti climatici in atto, comportano la necessità di rendere più efficienti e resilienti le infrastrutture idriche primarie per usi civili, agricoli, industriali e ambientali, in modo da garantire la sicurezza dell'approvvigionamento idrico in tutti i settori e superare la cosiddetta *politica di emergenza*.

Nel dettaglio, l'investimento mira a garantire:

- i) la sicurezza dell'approvvigionamento idrico di importanti aree urbane e delle grandi aree irrigue;
- ii) l'adeguamento e mantenimento della sicurezza delle opere strutturali; e
- iii) una maggiore resilienza delle infrastrutture, anche in un'ottica di adattamento ai cambiamenti climatici in atto.

Per il raggiungimento degli obiettivi suindicati sono finanziati investimenti in 75 progetti di manutenzione straordinaria e nel potenziamento e completamento delle infrastrutture di derivazione, stoccaggio e fornitura primaria. Gli interventi copriranno l'intero territorio nazionale, con finalità differenti a seconda dell'area geografica, ed in

³⁸ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR; in inglese *Recovery and Resilience Plan*, abbreviato in *Recovery Plan* o RRP) è il piano preparato dall'Italia per rilanciarne l'economia dopo la pandemia di COVID-19, al fine di permettere lo sviluppo verde e digitale del Paese.

Il PNRR fa parte del programma dell'Unione europea noto come Next Generation EU, un fondo da 750 miliardi di euro per la ripresa europea (per questo noto in inglese come Recovery Fund, cioè Fondo per la *ripresa*). All'Italia sono stati assegnati 191,5 miliardi (70 in sovvenzioni a fondo perduto e 121 in prestiti).

³⁹ Il Piano, nella sua interezza, si articola in sei missioni:

- 1) «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura», con lo scopo di sostenere lo sviluppo digitale del Paese e l'innovazione del sistema produttivo;
- 2) «Rivoluzione verde e transizione ecologica», al fine di migliorare la sostenibilità del sistema economico;
- 3) «Infrastrutture per una mobilità sostenibile», che sia estesa a più aree possibile del Paese;
- 4) «Istruzione e ricerca», per finanziare il sistema educativo e la ricerca;
- 5) «Inclusione e coesione», con l'obiettivo di facilitare l'inclusione sociale tramite il rafforzamento delle politiche del lavoro;
- 6) «Salute», per riammodernare e rafforzare i servizi sanitari del Paese e rendere il sistema sanitario più equo tramite il libero accesso alle cure.

⁴⁰ Tra tutti è necessario citare E. CARDI, *op.cit.*

particolare con il completamento di grandi impianti incompiuti principalmente nel mezzogiorno⁴¹.

A conferma di quanto il servizio idrico italiano abbia bisogno di investimenti mirati, l'investimento 4.2 si pone l'obiettivo di ridurre le perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti stesse. Infatti, la situazione italiana è caratterizzata da una gestione frammentata e inefficiente delle risorse idriche, e da scarsa efficacia e capacità industriale dei soggetti attuatori nel settore idrico soprattutto nel Mezzogiorno⁴². Questo quadro determina un elevato livello di dispersione delle risorse idriche: nella distribuzione per usi civili, la dispersione media è del 41 per cento (51 per cento al Sud).

Proprio per quanto su detto, la ripresa degli investimenti nel settore idrico appare ancora insufficiente rispetto alle attuali esigenze di ammodernamento e sviluppo delle infrastrutture idriche italiane considerato che il 35 per cento delle condutture ha un'età compresa tra 31 e 50 anni. Il progetto è rivolto prioritariamente a una riduzione delle perdite nelle reti per l'acqua potabile⁴³, anche attraverso la digitalizzazione delle reti, da trasformare in una "rete intelligente", per favorire una gestione ottimale delle risorse idriche, ridurre gli sprechi e limitare le inefficienze. Per raggiungere questi obiettivi, è fondamentale poter disporre di sistemi di controllo avanzati che consentano il monitoraggio non solo dei nodi principali, ma anche dei punti sensibili della rete, attraverso la misura e l'acquisizione di portate, pressioni di esercizio e parametri di qualità dell'acqua.

L'autorità competente per il monitoraggio è il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Mipaaf) che effettuerà la ricognizione degli interventi finanziabili nell'ambito del PNRR utilizzando la Banca Dati Nazionale degli investimenti per l'Irrigazione e l'Ambiente (DANIA)⁴⁴, che consentirà di selezionare i vari interventi in base a criteri oggettivi, quali l'entità del risparmio idrico assicurato, l'impegno all'installazione dei contatori per la misurazione dei volumi utilizzati, la rilevanza

⁴¹ Si fa presente che la Commissione europea ha confermato di avere ricevuto in data 30 dicembre 2021 la richiesta dell'Italia relativa al pagamento della prima rata dei fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza. La prima rata, che segue l'erogazione nel mese di agosto di 24,9 miliardi a titolo di prefinanziamento, vale 24,1 miliardi di euro, di cui: una parte di contributi a fondo perduto pari a 11,5 miliardi e una di prestiti pari a 12,6 miliardi.

⁴² Più nel dettaglio, in Sicilia viene disperso il 50,5% di acqua dalle reti idriche; in Sardegna la dispersione raggiunge il 51,2%; invece sull'Appennino Centrale italiano la media dell'acqua dispersa nelle reti raggiunge il 48,4% e il 48% nell'Appennino Meridionale.

⁴³ Il PNRR punta a -15 per cento target su 15k di reti idriche.

⁴⁴ La banca dati DANIA è stata sviluppata nell'ambito dell'Accordo di cooperazione tra MiPAAF e CREA per l'attuazione del Piano operativo agricoltura (ACOPOA) per il Sottopiano 2 - Interventi nel campo delle infrastrutture irrigue, bonifica idraulica, difesa dalle esondazioni, bacini di accumulo e programmi collegati di assistenza tecnica e consulenza. DANIA contiene la ricognizione degli interventi attuati dagli Enti irrigui, programmati e finanziati, avente finalità prettamente irrigua (comprendendo anche invasi con funzione multi-obiettivo) oppure a carattere ambientale di difesa del territorio e del potenziale produttivo agricolo da fenomeni di dissesto. La catalogazione riguarda informazioni tecniche di dettaglio, di natura finanziaria e procedurale, nonché relative all'inquadramento territoriale degli interventi e delle loro caratteristiche dimensionali.

strategica di ciascun investimento rispetto alle indicazioni programmatiche delle Autorità locali, il livello di esecutività di ciascun intervento. In tale contesto, presupposto per il finanziamento sarà il rispetto da parte dei soggetti beneficiari degli impegni previsti dalle Linee guida nazionali sulla quantificazione dei volumi irrigui da parte delle Regioni, relative alle modalità di quantificazione e misura dei volumi irrigui, nonché l'utilizzo del Webgis SIGRIAN⁴⁵, che rappresenta la banca dati nazionale di riferimento per il monitoraggio dei volumi irrigui, a cui accedono tutte le Amministrazioni che hanno competenza nella programmazione e gestione dell'acqua per l'agricoltura. Il rispetto di tali obblighi, che rappresentano un prerequisito per l'accesso ai finanziamenti pubblici nel settore delle infrastrutture irrigue, è verificato dalle Regioni e Province autonome proprio tramite il SIGRIAN e quindi registrato in DANIA in un campo dedicato "*Compliance by SIGRIAN*".

Un ulteriore problema che affligge il sistema idrico nazionale è la gestione della rete fognaria, obsoleta e, addirittura, assente nei piccoli comuni. La rete fognaria e di depurazione italiana, infatti, risulta spesso non in linea con le Direttive europee, soprattutto nel Mezzogiorno dove l'UE ha avviato nei confronti dell'Italia 4 procedure di infrazione⁴⁶. Per tali motivi, dal 2016 è stato nominato un Commissario Unico⁴⁷ per accelerare la realizzazione dei lavori di ammodernamento.

Gli investimenti previsti mirano a rendere più efficace la depurazione delle acque reflue scaricate nelle acque marine e interne, anche attraverso l'innovazione tecnologica, al fine di azzerare il numero di abitanti (ad oggi più di 3,5 milioni) in zone non conformi. Dove possibile, gli impianti di depurazione saranno trasformati in "fabbriche verdi"⁴⁸, per consentire il recupero di energia e fanghi, e il riutilizzo delle

⁴⁵ Il SIGRIAN (Sistema Informativo Nazionale per la Gestione delle Risorse Idriche in Agricoltura) è il database georeferenziato, realizzato e gestito dal CREA-PB, consultabile e aggiornabile on line, finalizzato alla raccolta ed elaborazione delle informazioni relative all'uso irriguo dell'acqua. Costituisce lo strumento unico di riferimento per il settore irriguo a servizio di tutte le Amministrazioni ed Enti competenti come definito dal DM MIPAAF del 31/07/2015. L'accesso è riservato ai soli utenti autorizzati.

⁴⁶ In particolare si ricordano le Procedure di infrazione europee nn. 2004/2034, 2009/2034, 2014/2059 e 2017/2181 per la realizzazione e l'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione. Rispetto a queste ultime due procedure, che prevedono 606 interventi in 13 regioni italiane, riguardanti agglomerati con popolazione >2.000 abitanti equivalenti, si è in attesa della conclusione della fase istruttoria e della probabile condanna, e del DPCM di assegnazione delle risorse necessarie per realizzare gli interventi.

⁴⁷ Per superare le infrazioni comunitarie, il Commissario opera in sinergia con i Ministeri di riferimento, avvalendosi di società "in house" dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche: tra queste Invitalia, Sogesid, UTA (Unità tecnica-amministrativa della Presidenza del Consiglio), Studiare Sviluppo, ENEA. Attraverso queste strutture viene curata tutta la fase procedimentale, che va dalle indagini propedeutiche alla progettazione fino al collaudo dei lavori una volta terminati. Il Commissario assicura inoltre la gestione degli impianti fino alla raggiunta conformità dell'agglomerato in sede europea (6 mesi dalla fine dei lavori), trasferendo infine le opere realizzate all'ente di governo d'ambito o, in mancanza di questo, alle Regioni (per un massimo di 24 mesi in totale).

⁴⁸ Per ottenere la massima coesione delle iniziative all'interno del nostro settore condividiamo conoscenze e *best practice*, a livello sia locale che globale, attraverso una numerosa serie di attività e soluzioni di risparmio energetico. I due obiettivi principali di Sandvik Coromant per il 2030 sono quelli di aumentare l'efficienza energetica riutilizzando o riducendo l'energia consumata nelle operazioni

acque reflue depurate per scopi irrigui e industriali. Per rendere efficace l'implementazione di questi interventi nei tempi previsti, saranno definite tre riforme chiave che li accompagnino:

- 1) Riforma 4.1: denominata semplificazione normativa e rafforzamento della *governance* per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico. La riforma è rivolta alla semplificazione e più efficace attuazione della normativa relativa al Piano Nazionale per gli interventi nel settore idrico. Inoltre, intende fornire misure di sostegno e di accompagnamento per gli organismi esecutivi che non sono in grado di effettuare investimenti relativi agli appalti primari entro i tempi previsti. In particolare, si intende agire sulla normativa che regola il Piano Nazionale per gli interventi nel settore idrico (Legge 205/2017, articolo 1, comma 516 e seguenti), facendo del Piano Nazionale lo strumento centrale di finanziamento pubblico per gli investimenti nel settore idrico unificando le risorse economiche relative alle infrastrutture di approvvigionamento idrico previste dal Piano e semplificando le procedure, sia per quello che riguarda la formazione e aggiornamento del piano, sia per ciò che concerne la rendicontazione e monitoraggio degli investimenti finanziati.
- 2) Riforma 4.2: denominata misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati. Infatti, si rappresenta che nel Mezzogiorno l'insufficiente presenza di gestori industriali e l'ampia quota di gestione in economia traccia un quadro del comparto idrico molto frammentato e complesso: i gestori sono 1.069, di cui 995 Comuni che gestiscono il servizio in economia (in particolare, 381 in Calabria, 233 in Sicilia, 178 in Campania, 134 in Molise). Passate esperienze dimostrano che nel Sud Italia, l'evoluzione autoctona del sistema non è percorribile senza un intervento centrale finalizzato alla sua risoluzione. Tale riforma è quindi rivolta a rafforzare il processo di industrializzazione del settore (favorendo la costituzione di operatori integrati, pubblici o privati, con l'obiettivo di realizzare economie di scala e garantire una gestione efficiente degli investimenti e delle operazioni) e ridurre il divario esistente (*water service divide*⁴⁹) tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno.

industriali (2,5% all'anno) e di incrementare l'uso di energia pulita. La massima circolarità e il dimezzamento del nostro impatto in CO2 sono alcuni dei principali traguardi di *Make the Shift*, il programma attraverso cui tentiamo di raggiungere i nostri target a livello organizzativo, funzionale e di stabilimento.

⁴⁹ Il *water divide* è l'indicatore per conoscere le differenze tra territori nella gestione delle risorse idriche. E' un indicatore fondamentale per comprendere la situazione presente tra le varie zone d'Italia per ciò che riguarda il servizio idrico.

8. Il nuovo Quadro Strategico 2022-2025 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente: gli obiettivi strategici del settore idrico in ottica di sostenibilità

Per dare attuazione al Piano Nazionale Ripresa e Resilienza e fissare i risultati da perseguire nel prossimo quadriennio, in data 14 gennaio 2022, come precedentemente accennato, è stato approvato il nuovo Quadro Strategico per il 2022-2025⁵⁰ che stabilisce gli obiettivi che faranno da guida per lo sviluppo della regolazione dell'Autorità (ARERA) dei prossimi anni nei settori dell'energia elettrica, del gas, dell'acqua, dei rifiuti e del telecalore.

Al centro del Quadro Strategico vi è la tutela e la consapevolezza del consumatore, la digitalizzazione e la transizione energetica 'giusta' e sostenibile a livello trasversale nei settori energetici e ambientali, il miglioramento delle infrastrutture, dei servizi e della concorrenza. Inoltre, particolare attenzione è data anche ai nuovi temi delle Comunità energetiche, la mobilità elettrica, la decarbonizzazione con rinnovabili e idrogeno pulito.

Al fine di orientare la propria regolazione strategica verso obiettivi di sostenibilità⁵¹ sociale, economica e ambientale e accrescere in tale ottica la propria *accountability* verso gli stakeholder, l'Autorità ha poi stabilito di associare gli obiettivi del Quadro Strategico ad uno o più obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030⁵².

La struttura e i contenuti del Quadro Strategico, suddivisi in temi trasversali a tutti i comparti e approfondimenti su singoli settori, sono articolati su due livelli: 1) gli obiettivi strategici, 2) le linee di intervento.

Gli obiettivi inquadrano la strategia complessiva basata sullo scenario attuale e di medio termine, con riferimento sia agli ambiti trasversali a tutti i settori (centralità del consumatore, innovazione di sistema, semplificazione, trasparenza ed enforcement del quadro regolatorio), sia agli ambiti specifici dell'area Ambiente ed Energia e conformi alla normativa nazionale e internazionale.

⁵⁰ Nella redazione del Quadro, l'ARERA ha affermato che: *“La visione strategica dell'attuale Consiliatura è ispirata dall'esigenza di garantire a tutti i cittadini, servizi energetici e ambientali accessibili, anche in termini economici, efficienti, ed erogati con livelli di qualità crescente e convergente, nelle diverse aree del Paese. Al contempo, gli stessi dovranno essere sostenibili sotto il profilo ambientale, integrati a livello europeo, allineati ai principi dell'economia circolare e contribuire alla competitività del sistema nazionale”*.

⁵¹ La definizione aggiornata di sostenibilità è presente nell'art. 3 *quater* del Codice dell'ambiente che la indica come l'obbligo per *“ogni attività umana giuridicamente rilevante [...] di conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.*

⁵² L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai Governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo sviluppo sostenibile - Sustainable Development Goals, SDGs - in un grande programma d'azione per un totale di 169 «target» o traguardi. L'avvio ufficiale degli Obiettivi per lo sviluppo sostenibile ha coinciso con l'inizio del 2016, guidando il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi quindici anni: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030.

Le linee di intervento descrivono sinteticamente le principali misure e azioni che l'Autorità intende condurre per la realizzazione di ciascun obiettivo strategico.

In particolare, con riguardo al settore idrico, con l'Obiettivo Strategico OS 13 l'Autorità mira al raggiungimento della garanzia della disponibilità e della gestione sostenibile dell'acqua e intende rafforzare ulteriormente le misure, per orientare le scelte di investimento dei soggetti competenti, verso soluzioni innovative e a minor impatto ambientale, nonché di maggiore resilienza agli eventi estremi, connessi al cambiamento climatico in atto.

L'efficienza nell'utilizzo dell'acqua, la garanzia degli approvvigionamenti, la riduzione dell'inquinamento e del rilascio di sostanze pericolose, la riduzione di acque reflue non trattate e l'aumento del reimpiego sicuro delle acque, avranno l'onere di fornire l'impostazione di un rinnovato quadro regolatorio, in continuità con le traiettorie di sviluppo già tracciate dall'Autorità e, in coerenza con i traguardi fissati dall'Agenda 2030, per lo sviluppo sostenibile.

L'azione dell'Autorità sarà, altresì, tesa ad assicurare un efficace utilizzo delle risorse pubbliche disponibili e a promuovere l'individuazione di opere di rilevanza strategica sul territorio nazionale, in un quadro di coerenza con le pianificazioni esistenti.

In particolare, verranno potenziati gli standard specifici vigenti (a garanzia della continuità del servizio di acquedotto) e introdotti indicatori tesi alla mitigazione del rischio e al contenimento dell'impatto ambientale (con connessi meccanismi incentivanti, anche nell'ottica di promuovere l'adozione di soluzioni innovative). Verranno, anche definite modalità tese a valorizzare le *best practice* in tema di riuso delle acque sulla base di indicatori che tengano conto, a titolo esemplificativo, del confronto tra le acque destinate al riutilizzo rispetto a quelle nel complesso destinabili a tale finalità.

Inoltre, il piano strategico si pone l'obiettivo di migliorare la collaborazione con le Amministrazioni coinvolte nella definizione del "Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico" e nell'efficace implementazione degli strumenti del *Next Generation EU*⁵³, contribuendo alla valutazione e alla selezione dei progetti tesi alla sicurezza delle infrastrutture di approvvigionamento, alla riduzione delle perdite idriche e al potenziamento dell'efficacia, nella depurazione delle acque reflue. È fondamentale dunque puntare e ottenere il rafforzamento delle misure volte a promuovere l'effettiva realizzazione degli investimenti programmati, con una rinnovata attenzione allo stato di avanzamento delle opere, per le quali sia previsto un finanziamento/cofinanziamento attraverso risorse pubbliche. In particolare, i sistemi di verifica in ordine all'efficacia nella realizzazione della spesa per investimenti verranno estesi anche agli investimenti coperti, in tutto o in parte, da fondi pubblici, prevedendo

⁵³ NextGenerationEU è uno strumento temporaneo per la ripresa da oltre 800 miliardi di euro, che contribuirà a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus per creare un'Europa post COVID-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future.

specifiche penalità in caso di mancata realizzazione degli interventi inizialmente programmati, tenuto conto del conseguimento dei target ai medesimi riconducibili.

Altrettanto importante per il settore idrico è l'Obiettivo Strategico OS 16, attraverso cui l'Autorità punta a riconoscere i costi efficienti per la sostenibilità della gestione del servizio idrico e delle tariffe all'utenza. Nel dettaglio, l'Autorità, in un quadro generale di regole stabile, certo, e ritenuto efficace e credibile dai vari attori presenti nel comparto idrico, si propone, di declinare le modalità di valorizzazione delle risorse destinate al raggiungimento di ogni standard di qualità associato alle prestazioni erogate, sulla base di dati ex-post. Tra l'altro, in sede di definizione del metodo tariffario per il quarto periodo regolatorio, l'Autorità intende individuare le più efficaci modalità per sostenere l'adeguamento alle novità normative intervenute sul settore idrico: si fa riferimento, a titolo esemplificativo, alle disposizioni recate dalla direttiva (UE) 2020/2184⁵⁴ concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, da recepire nel diritto interno entro il gennaio 2023.

Allo stesso modo in linea con l'obiettivo dell'Agenda 2030, per una "industrializzazione equa, responsabile e sostenibile", si intende, da un lato, promuovere ulteriormente l'adozione di tecnologie e processi industriali più sostenibili per l'ambiente, dall'altro, rafforzare il sostegno alle gestioni per l'"accesso (...) ai servizi finanziari, compresi i prestiti".

La continua attenzione alla garanzia dell'accesso universale all'acqua, a condizioni sostenibili, orienterà l'azione dell'Autorità anche nel prossimo futuro, ricalibrando le regole in ordine ai limiti annuali per il contenimento della crescita tariffaria e all'articolazione dei corrispettivi ai consumatori finali.

Le principali linee di investimento riguarderanno:

- 1) l'aggiornamento delle regole per il riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento, nell'ambito del quale ampliare l'impiego di modelli statistici e, sulla base di nuove evidenze, declinare ulteriori meccanismi per promuovere l'efficienza gestionale (anche in termini di consumo energetico), nonché estendere le misure incentivanti tese a favorire interventi di efficienza energetica, la riduzione dell'utilizzo della plastica, il recupero di materie prime, il riuso dell'acqua, in particolare promuovendo ulteriormente - in coerenza con la gerarchia per la gestione dei rifiuti - la riduzione della quantità di fanghi da depurazione complessivamente smaltiti in discarica.
- 2) l'individuazione di ulteriori strumenti volti ad assicurare la sostenibilità finanziaria efficiente delle gestioni e presidio dell'attivazione del "Fondo opere idriche", procedendo - in un'ottica di sinergia e complementarità con gli strumenti del PNRR - alla valutazione delle richieste per il rilascio di garanzie

⁵⁴ Gli obiettivi della presente direttiva sono la protezione della salute umana dagli effetti negativi derivanti dalla contaminazione delle acque destinate al consumo umano, garantendone la salubrità e la pulizia, nonché il miglioramento dell'accesso alle acque destinate al consumo umano. Per maggiori dettagli <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L2184&from=IT>.

aventi ad oggetto il rimborso del credito vantato dai soggetti finanziatori o investitori, ovvero il valore di subentro dovuto al gestore uscente.

- 3) l'introduzione di nuove misure per la semplificazione e razionalizzazione delle strutture dei corrispettivi, tenuto conto sia delle modalità di implementazione della tariffa pro capite, sia delle novità regolatorie in materia di rilevazione dei consumi e della ripartizione dei corrispettivi, in particolare, in relazione alle singole unità immobiliari sottese alle utenze condominiali. Dunque, anche in caso di utenze raggruppate (dove generalmente - allo stato attuale - le singole unità abitative non conoscono i propri consumi e l'applicazione dei corrispettivi non riflette l'effettiva ripartizione del consumo tra le diverse unità), l'Autorità introdurrà gradualmente (e secondo gli sviluppi delle attività in tema di misura, di cui al successivo OS 18) criteri di articolazione tariffaria che promuovano l'uso efficiente della risorsa idrica nel rispetto del principio di *Water Conservation*.
- 4) la disciplina delle modalità volte a consentire ai soggetti competenti di adottare misure a beneficio delle comunità interessate dalla vicinanza di specifici impianti (riconducibili a precise tipologie e aventi caratteristiche espressamente individuate), prevedendo interventi compensativi (di cui poi tener conto nell'ambito dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti) al fine di favorire il superamento della c.d. "sindrome NIMBY".

Infine, ma non per importanza, con l'obiettivo strategico OS18, l'Autorità intende portare a compimento gli interventi necessari a garantire l'efficace applicazione del principio di *Water Conservation* perfezionando ulteriormente gli *output* dell'attività di misura, quale presupposto imprescindibile per la promozione dell'utilizzo efficiente della risorsa idrica da parte degli utenti, nonché ad assicurare a tutti i consumatori finali l'efficace applicazione delle disposizioni introdotte dalla regolazione, anche concludendo i necessari approfondimenti funzionali alla definizione di un quadro di regole comuni rivolto alle utenze aggregate. Nello specifico, l'Autorità intende promuovere l'adozione di soluzioni strutturali, preventivamente verificate in termini di fattibilità tecnico-economica, idonee a consentire ai titolari di unità abitative di disporre di dati di consumo e di informazioni individuali, nonché tali da rafforzare i rapporti diretti tra i gestori e tutti i fruitori del servizio.

Nel dettaglio, le linee di intervento riguarderanno:

- a) l'adeguamento della disciplina della qualità contrattuale ed espletamento delle valutazioni quantitative previste per l'applicazione del relativo meccanismo incentivante (introdotto a partire dal 2020). Verranno determinati premi e penali di qualità contrattuale, a seguito della ricognizione periodica dei target conseguiti dai singoli operatori e del confronto di ciascun gestore rispetto alle performance migliori (attraverso l'applicazione della già prevista *multicriteria analysis*).

- b) l'introduzione di misure di accompagnamento alla progressiva digitalizzazione attesa in attuazione degli interventi previsti dal PNRR, volti a trasformare le reti idriche "in una "rete intelligente", per favorire una gestione ottimale delle risorse idriche, ridurre gli sprechi e limitare le inefficienze", anche apportando i necessari aggiornamenti alla regolazione della misura, tenuto conto in particolare degli effetti dell'applicazione delle regole varate a fine 2021 per l'integrazione del TIMSII (di cui alla deliberazione 218/2016/R/IDR).
- c) l'aggiornamento della regolazione della morosità, con particolare riferimento alla disciplina applicabile alle utenze condominiali, tenuto conto sia degli esiti dell'attività di monitoraggio avviata sui casi in cui la procedura di limitazione ovvero la promozione della disalimentazione selettiva nelle utenze condominiali non risultino tecnicamente fattibili, sia degli approfondimenti sul tema relativo alla trasformazione impiantistica, finalizzata all'installazione di dispositivi di misurazione dei consumi per ogni singola unità immobiliare⁵⁵.

9. Considerazioni finali

Da quanto descritto nel presente lavoro, si comprende chiaramente l'attenzione che il legislatore e il Governo italiano hanno rivolto sul servizio idrico integrato. Anche i dati statistici distribuiti dall'ISTAT e dall'ARERA evidenziano come il servizio idrico e le relative infrastrutture presenti sul territorio italiano siano alquanto datate e inadeguate a offrire un servizio completo e all'avanguardia, come accade nei principali Paesi europei, creando difatti un *water divide* tra Nord e Sud Italia.

È altrettanto pacifico che il settore idrico ha sofferto, prima della costituzione dell'ARERA e dell'attribuzione delle nuove competenze, di un vuoto regolatorio in quanto le Autorità esistenti non erano dotate della necessaria indipendenza e non godevano di pieni poteri. Dunque, con la costituzione dell'ARERA e l'attribuzione a questa delle competenze in materia idrica, si sono compiuti importanti passi in avanti e il quadro regolatorio e di vigilanza del settore idrico appare maggiormente completo e più solido, conformemente a quanto stabilito anche dall'Unione Europea tramite diritto derivato.

Preme però far presente che vi sono diversi punti su cui il legislatore sarà chiamato ad esprimersi: uno fra tutti il potere regolatorio e sanzionatorio dell'ARERA per quanto concerne la corretta applicazione e la governance del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza da parte dei principali attori chiamati in causa. Inoltre, sarà compito dello stesso legislatore intervenire per porre fine alle procedure d'infrazione attualmente aperte dall'UE e colmare le relative lacune normative.

⁵⁵ Per approfondimenti: <https://www.arera.it/it/docs/22/002-22.htm>

Infatti, solamente attraverso un attento controllo e un corretto esercizio del potere regolatorio da parte dell'Autorità sarà possibile raggiungere gli obiettivi e i risultati prefissati dai due più recenti interventi normativo-programmatici emanati nell'ultimo anno.