

Ricomporre il quadro normativo delle società di gestione dei servizi pubblici locali. Alla ricerca del filo di Arianna (*)

Giampaolo Rossi

Sommario

1. Ragioni della complessità normativa: l'assenza di parametri definiti – 2. Incertezza nell'assetto degli enti locali e nella allocazione e gestione dei servizi pubblici – 3. Continue riforme dei SPL e delle società pubbliche. Privatizzazioni e autonomie locali fra enfatizzazioni e vanificazione – 4. Necessità di una nuova riflessione, alla ricerca di alcuni parametri essenziali e di lungo periodo – 5. Una applicazione: il possibile coinvolgimento dei privati nella gestione del servizio idrico.

1. Ragioni della complessità normativa: l'assenza di parametri definiti

Rintracciare oggi il filo di Arianna nel dedalo della normativa sui servizi pubblici locali è un'impresa ardua.

C'è una ragione specifica, perché l'abrogazione per via referendaria di una legge che, come è noto, non fa rivivere la normativa anteriore, è di per sé sufficiente per determinare quanto meno delle incertezze interpretative.

Ma l'incertezza va al di là di una questione solamente interpretativa perché riflette in realtà l'assenza di coordinate chiare e abbastanza solide di inquadramento sistematico.

Si tratta di un fenomeno di carattere generale: la complessità normativa, da tutti lamentata, non è la causa ma l'effetto della mancanza di parametri istituzionali e culturali sufficientemente definiti.

Le ragioni sono abbastanza note e non è questa la sede per discuter-

(*) La pubblicazione del presente contributo è stata anticipata sulla rivista elettronica *Giustizia amministrativa*, 6/2011, www.giustamm.it.

ne: il deperimento degli enti territoriali in un contesto globalizzato, l'oscillazione ciclica fra la preferenza per il "pubblico" e per il "privato", la sovrapposizione di competenze con conseguente confusione nelle fonti, nelle attribuzioni e nelle responsabilità, l'incerto assetto dell'Unione europea che toglie sovranità agli Stati senza gestirne una propria.

Tutti i settori ne sono coinvolti, ma in particolare quello dei servizi pubblici locali: un settore, o forse sarebbe meglio dire un agglomerato, nel quale si concentrano le problematiche essenziali dei rapporti fra gli enti territoriali, fra questi e i cittadini, fra le potenzialità della concorrenza e le esigenze di soddisfazione di interessi a protezione necessaria.

Vi era stata, negli anni '90, una legislazione organica pregevole: la legge 142 sugli enti locali e varie leggi di settore, come la Galli del 1994 sul servizio idrico, avevano definito un assetto istituzionale fondato su consistenti basi culturali e abbastanza snello e chiaro.

Servizi pubblici locali ed enti locali ricevevano una disciplina congiunta, come è inevitabile se si vogliono ricercare i livelli territoriali ottimali e non si vuol ridurre la natura "locale" a una connotazione solo topografica, ma la si vuol intendere, correttamente anche sul piano costituzionale, come "di pertinenza degli enti locali" rimessi alla loro responsabilità politica.

La disciplina dei servizi pubblici locali, era, nella 142, molto snella e lasciava in sostanza agli enti le decisioni essenziali, comprese quelle fra le forme di gestione, e la scelta sul carattere pubblico o privato del gestore. Alla stessa impostazione era ispirata la legge sul servizio idrico.

2. Incertezza nell'assetto degli enti locali e nella allocazione e gestione dei servizi pubblici

Si sono avute, da allora, una moltitudine di norme generali o più spesso puntiformi sia sugli enti territoriali sia, a volte separatamente, sui servizi pubblici locali, sia, ancora, sulla disciplina delle società per azioni pubbliche e miste.

Sul versante degli enti locali la più importante riforma è stata, come si sa, quella del Titolo V della Costituzione che, con le sue sovrappo-

sizioni di competenze, ha determinato il ben noto contenzioso istituzionale, composto a fatica dalla Corte Costituzionale anche ricorrendo a espedienti fantasiosi come quello della “leale collaborazione”, applicata ai rapporti interni allo Stato, o del principio di sussidiarietà interpretato alla rovescia, come legittimante, cioè, l’esercizio delle competenze statali non previste.

Il comune non aveva mai ricevuto espressioni normative così lusinghiere, fino ad attribuirgli la totalità delle competenze salvo che, quasi per eccezione, non debbano essere attribuite ad altri livelli territoriali se non è in grado di esercitarle.

La spinta a favore delle autonomie locali ha poi trovato l’altro caposaldo nel federalismo fiscale che sta ormai arrivando al completamento, fondandosi sull’assunto, certo condivisibile, che solo conferendo agli enti locali una effettiva autonomia finanziaria li si può anche responsabilizzare in ordine alla spesa.

L’insieme della normativa sugli enti locali è restata in ebollizione. Una serie di leggi ha individuato i livelli ottimali per l’allocazione di singoli servizi pubblici, come quello idrico, salvo ripensamenti dovuti a tentativi di razionalizzazione degli assetti territoriali, che hanno indotto a concentrare le attribuzioni nelle provincie, organismi, per altro, in ordine ai quali è diffusa la tesi che ne sostiene la soppressione.

Dopo il testo unico del 2000, l’assetto attende ora di essere nuovamente definito nella carta delle autonomie in discussione in Parlamento che rivede ampiamente anche l’ambito delle competenze comunali (quindi il sistema delle competenze e delle allocazioni è di nuovo incerto).

3. Continue riforme dei SPL e delle società pubbliche. Privatizzazioni e autonomie locali fra enfaticizzazioni e vanificazione

Sull’altro versante, ormai parzialmente separato, dei servizi pubblici locali, si sono continuate a fare delle riforme volte a disciplinare soprattutto le modalità di gestione, come la legge 498/1992, la 127/1997, la 448/2001, la 326/2003, e poi con altre norme contenute a volte nelle leggi finanziarie che hanno ritoccato variamente qualche profilo, fino al d.lgs. 112/2008 il cui art. 23-*bis* è stato ora oggetto di referendum abrogativo.

È difficile individuare un senso di insieme a questa normativa ma, con qualche semplificazione, lo si può rintracciare nella volontà di indurre gli enti locali a privatizzare la gestione dei servizi pubblici locali fino poi a imporla con la norma che è stata abrogata.

Questo percorso verso la privatizzazione è stato perseguito, per altro con normative oscillanti, con due modalità: da un lato favorendo o imponendo la formula delle società di capitali (quella suscettibile di privatizzazione sostanziale attraverso la cessione delle partecipazioni), dall'altro attraverso successivi irrigidimenti, a volte anche penalizzanti, nella disciplina delle spa che restano in mano pubblica, con introduzione di vincoli, divieti, fino alla responsabilità amministrativa, istituto incoerente con l'esercizio di attività imprenditoriali (e infatti escluso negli ordinamenti degli altri paesi dell'UE).

Dal dicembre 2006 al 2010 si sono avute nove modifiche legislative nella disciplina delle società di capitali pubbliche, per lo più contenute in qualche articolo delle leggi finanziarie, o di quella comunitaria o di altre dal più vario contenuto come le "mille proroghe", la "manovra estiva", i "decreti anticrisi".

In qualche caso la normativa ha riguardato tutte le società a partecipazione pubblica, in altri casi solo quelle delle regioni e degli enti locali.

I criteri ai quali le normative si rifanno sono spesso molto dubbi e in qualche caso sbagliati, come quello, che si è affermato negli ultimi tempi, che opera una distinzione nella disciplina delle società assumendo a parametro la quotazione in borsa anziché, come dovrebbe essere, la gestione d'impresa in regime di concorrenza. L'effetto è che una società monopolistica come Terna riceve una normativa più elastica rispetto, ad esempio, a quelle di Poste e Ferrovie dello Stato che operano oramai in contesto liberalizzato.

Anche il "decreto Bersani" (223/2006), che ha distinto la normativa delle "società strumentali" da quella delle società di gestione dei servizi pubblici locali, ha costituito un tentativo di inquadramento sistematico per giustificare una diversità nella disciplina ma ha riprodotto il limite di riferirsi esclusivamente alle società regionali e locali e non ha individuato un discrimine chiaro fra le due categorie, il che spiega il contenzioso che ne è seguito.

A favorire questo tipo di disciplina vi è stato sicuramente un abuso nell'uso degli strumenti privatistici da parte di organismi sostanzialmente pubblici che li hanno utilizzati molto spesso per rimuovere non solo le rigidità improprie ma anche i controlli, con effetti di disfunzione enfatizzati in un contesto di deterioramento nei costumi della politica.

Un impulso ulteriore è derivato poi dalle norme europee e soprattutto dalle sentenze della Corte di giustizia che hanno progressivamente ristretto la possibilità degli affidamenti *in house*, hanno ampliato la nozione di attività "economica", limitando nel contempo (con parziale incoerenza) la sua configurabilità come "avente carattere industriale o commerciale" (che esclude l'inquadramento nella nozione di "organismo di diritto pubblico").

La giurisprudenza italiana, a differenza ad esempio di quella francese, è andata spesso ben oltre quella comunitaria.

Si era diffusa in Italia l'idea, del tutto infondata, che l'ordinamento dell'UE avesse posto il mercato come una sorta di *Grund norm* alla quale tutte le altre dovevano piegarsi. Anche nell'ordinamento interno alla competenza statale in ordine alla concorrenza è stata attribuita la forza di non trovare alcun limite nelle altre norme costituzionali a partire da quelle sulle autonomie locali.

Di qui la forzatura dell'art. 23-*bis*, salvo poi ripensamenti e oscillazioni in senso inverso come quella contenuta nel decreto sullo sviluppo, che consente di acquisire la proprietà pubblica, ma solo a livello nazionale (Cassa Depositi e Prestiti), delle imprese considerate strategiche con decreto ministeriale, applicando magari questa nozione ad attività manifatturiere, come l'alimentare, anziché ad altre di servizi essenziali come l'energia.

Ciò che colpisce, in una considerazione di insieme di queste vicende, è l'assenza di coordinate coerenti di medio-lungo periodo, che è alla base della contraddittorietà delle politiche legislative; l'autonomia degli enti locali non è mai stata tanto enfatizzata quanto, contemporaneamente, compressa.

4. *Necessità di una nuova riflessione, alla ricerca di alcuni parametri essenziali e di lungo periodo*

Ci si deve quindi chiedere se una serie di vicende importanti che si sono verificate negli ultimi tempi possano indurre a una nuova riflessione e a ricercare quelle coordinate coerenti di medio lungo periodo che si erano perse, alla luce delle quali orientare la nuova disciplina e risolvere anche le questioni interpretative poste da quella vigente. La crisi economica sta inducendo l'UE a riflettere sui rapporti fra Stato e mercato, le turbolenze nell'area mediterranea pongono problemi di affidabilità nell'approvvigionamento energetico, il referendum ha indicato un chiaro orientamento contro le enfattizzazioni del mercato. Gli Stati tendono, pericolosamente, a creare nuove barriere e tornano ad ampliare la sfera pubblica, di per sé impermeabile al mercato. Non risponderebbe a una logica di lungo periodo il semplice ritorno alla preferenza per il "pubblico" piuttosto che per il "privato". L'oscillazione del pendolo delle idee fra pubblico e privato si è verificata più volte nella storia e la massimizzazione di uno solo dei poli ha sempre portato a disfunzioni che hanno fatto poi ritrovare il pendolo nella direzione opposta.

Un approccio più serio, si può dire più "laico", al problema deve, invece, prendere in considerazione i diversi interessi da tutelare nei singoli settori, cercare di comporli secondo l'indirizzo politico prescelto, non cedere ad apriorismi e non assolutizzare formule ottimali, semplicemente perché non esistono: la scienza economica ha da tempo chiarito che, impostata in termini astratti, la questione della preferenza per il "pubblico" o per il "privato" è destinata a restare senza una soluzione¹.

Sarebbe velleitario proporre immediatamente, nell'attuale confusione culturale e normativa, un assetto istituzionale organico dei servizi pubblici locali. In fasi come questa la riflessione deve limitarsi a rintracciare alcune coordinate essenziali sulle quali costruire le diverse opzioni possibili.

(1) V. Helm, Stiglitz, North e anche Popper; v. G. Rossi, *Pubblico e privato nell'economia di fine secolo*, in *Quad. plur.*, 1996, pp. 3-27.

a) I vincoli comunitari, al di là dei miti

Un primo parametro sta nel chiarire quali sono effettivamente i vincoli comunitari. Il chiarimento è reso ora ancora più necessario perché l'esito referendario determina l'immediata vigenza degli stessi nell'ordinamento interno. Si erano diffuse negli ultimi decenni in Italia tesi di sacralizzazione del mercato che, come spesso avviene, non si accontentavano di basarsi sugli assunti che proponevano ma assumevano di fondarsi su una interpretazione inequivocabile delle norme e della giurisprudenza europea.

Che queste tesi fossero sbagliate lo si constata facilmente osservando che altri ordinamenti, come quello francese, hanno mantenuto un regime più favorevole di quello italiano alle imprese pubbliche, senza ostacoli da parte dell'Ue. Altra constatazione sta nel fatto che le misure di pubblicizzazione e di aiuti assunte dagli Stati per far fronte alla crisi economica non hanno richiesto una modifica della normativa europea e quindi erano compatibili con la stessa.

È evidente che l'ordinamento comunitario non può che favorire l'ampliamento del mercato europeo che si ottiene solo riducendo la sfera sottratta al mercato attraverso monopoli pubblici e non può consentire distorsioni nella concorrenza, con impropri interventi pubblici a sostegno delle imprese nazionali.

È però altrettanto evidente che l'ordinamento europeo non solo rispetta ma fa propri gli obiettivi di tutela dei bisogni corrispondenti a servizi di interesse generale, tanto che sottopone quelli aventi carattere economico alle regole della concorrenza nei limiti in cui non contraddicano la missione di interesse generale cui devono assolvere. Le misure degli enti territoriali per garantire tale missione devono rispondere ai principi di proporzionalità e ragionevolezza.

L'ordinamento comunitario consente la gestione dei servizi pubblici locali e nazionali sia da parte di soggetti pubblici che da parte di soggetti privati ma esige che non si creino impropri favori per tali soggetti (sia pubblici che privati) che possano alterare la concorrenza e, in caso di coinvolgimento dei privati, impedisce che ciò avvenga in modo discriminatorio e non trasparente.

Non mancano, in effetti, zone d'ombra e profili contraddittori nell'ordinamento europeo, a partire dai criteri da applicare per decidere il

carattere economico di una attività (è un dato sostanziale o ordinamentale?) o la definizione di “interesse generale” ampiamente, ma non totalmente, rimessa alla scelta degli Stati.

È aperto in Europa un dibattito che porterà a una revisione del pacchetto sugli aiuti di Stato sui servizi di interesse generale. Nella comunicazione del 23 marzo 2011 la Commissione sottolinea i punti problematici e ribadisce come il nuovo protocollo 26 al trattato di Lisbona sancisca che “i valori comuni dell’Unione comprendono, in particolare, un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell’accesso universale e dei diritti dell’utente, nonché l’ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale”. Resta ferma, nei limiti suddetti, l’applicazione delle norme in materia di concorrenza ai servizi di interesse economico generale.

L’orientamento che viene prefigurato nella comunicazione della Commissione è quello di semplificare le norme sugli aiuti di Stato ai servizi di interesse generale che hanno carattere locale, con una incidenza limitata sugli scambi fra Stati membri. L’orientamento finisce così per dichiarare esplicitamente che l’attenzione della Commissione non è volta a garantire la concorrenza in generale ma quella fra gli Stati. Ne dovremo tener conto quando, con eccessiva leggerezza, creiamo nell’ordinamento italiano norme di sfavore per le nostre imprese rispetto a quelle degli altri paesi, consentendo così, ad esempio, a EDF di acquisire Edison e vietandolo all’ENEL.

b) Il necessario collegamento fra la disciplina dei SPL e l’assetto delle autonomie locali

Un secondo parametro essenziale attiene al necessario collegamento fra la disciplina dei SPL e l’assetto delle autonomie locali.

Questo collegamento va mantenuto e ove necessario ristabilito sotto due diversi profili:

- quello della dimensione territoriale degli enti e dei servizi;
- quello della responsabilità ultima dell’ente locale di fronte agli utenti del servizio, salvo il possibile intervento dello Stato a garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni.

Quanto al primo profilo non vi è dubbio che è frequente, anzi senz'altro prevalente, un disallineamento fra le dimensioni dei comuni e quelle necessarie per espletare con efficienza molti servizi pubblici.

La soluzione che da tempo viene praticata è quella dei consorzi fra comuni; il centralismo regionale, in parte spiegabile con la necessità di far acquisire alle strutture organizzative le dimensioni necessarie per l'efficienza dei servizi, ha portato in alcuni casi, come quello sanitario, a trasformare questi organismi in enti strumentali delle regioni. La riallocazione delle competenze e nelle dimensioni degli enti territoriali è in corso di assestamento. Il processo dovrà essere necessariamente concluso in tempi brevi perché altrimenti verrebbero meno i presupposti per il federalismo fiscale inteso come responsabilizzazione effettiva degli enti locali.

L'orientamento che si sta adottando in alcuni settori, come quello idrico, di risolvere il disallineamento attribuendo alle province l'esercizio delle competenze di ambito sovra comunale da un lato ha certamente il vantaggio di individuare un organismo già esistente e strutturato, dall'altro presenta vari limiti perché utilizza una dimensione la cui delimitazione territoriale ha solo una spiegazione storica (le province, come è noto, sono state create come sede del decentramento statale) e irrigidisce artificialmente la scelta. Inoltre è ben difficile pensare alla provincia, se la si vuol conservare, come sede di esercizio di competenze comunali, anziché solo di quelle proprie. Se si abolissero le province, configurandole come consorzi di comuni, la riorganizzazione che ne deriverebbe avrebbe il vantaggio della flessibilità, della più chiara imputazione delle responsabilità e del risparmio dei costi complessivi.

Il secondo profilo, della responsabilità degli enti locali nella garanzia delle prestazioni di servizi pubblici locali, viene così assorbito dal primo. I servizi pubblici locali sono di spettanza degli enti locali, e ciò corrisponde a un principio dell'ordinamento interno e anche, come si è visto, di quello europeo e della gran parte degli Stati dell'Unione. Se non si recupera il principio della responsabilità politica a partire dagli enti locali tutto il sistema democratico viene messo in discussione.

c) Strumenti privatistici, privatizzazioni, collaborazione fra “pubblico” e “privato”

Qualche ulteriore parametro essenziale emerge, da quanto fin qui esposto, anche in ordine alla questione dell'uso degli strumenti privatistici, delle privatizzazioni e delle forme di collaborazione fra “pubblico” e “privato”.

Sintetizzando i punti che non sembrano contestabili, e isolandoli quindi da quelli che mantengono carattere opinabile, si deve dire che, se è vero che non esistono formule in assoluto ottimali, nessuna formula può essere prescelta, e se lo è diventa di breve durata, abusando in modo improprio dei vantaggi che offre. Il potere senza controlli è un sogno che molti fanno ma porta presto a bruschi risvegli.

Gli strumenti privatistici, il cui uso è indispensabile nell'esercizio di una impresa, implicano la sostituzione delle responsabilità e dei controlli formali con una responsabilità di risultato che sia in effetti verificata. Molte procedure amministrative possono essere pretermesse ma solo in un contesto di marcata trasparenza e verificabilità.

Gli enti locali devono poter decidere se procedere o meno a privatizzazioni sostanziali affidando a privati la gestione dei servizi o coinvolgendoli in vario modo, nel rispetto delle norme sulla concorrenza, nella gestione operativa o finanziaria.

La decisione è importante, perché attiene al soddisfacimento di bisogni essenziali, cui corrispondono in vari casi diritti fondamentali, e quindi va assunta con la necessaria consapevolezza, e in quest'ambito sono accettabili e anzi auspicabili norme statali poste a garanzia non solo della concorrenza ma anche della buona prestazione a prezzi accettabili.

Non si deve quindi prendere in considerazione solo il modello astratto ma anche le problematiche, suggerite dall'esperienza, in ordine al suo funzionamento. Il modello concessorio è in astratto il migliore perché unisce il “comando e controllo” pubblico con la gestione privata. Il suo funzionamento ha spesso creato problemi perché la forza sostanziale del concessionario può essere maggiore di quella del concedente e molto spesso il concedente, oltre a svolgere un ruolo inadeguato nella disciplina del rapporto concessorio, non effettua i controlli necessari e non sanziona le inadempienze del concessionario.

Non si può quindi procedere con leggerezza: un limite del 23-bis era quello di prevedere il subingresso dei privati nel modello organizzativo (ovviamente meno attento) predisposto per affidare i servizi a un soggetto pubblico e prima ancora di aver creato, come si è fatto ora con il decreto sullo sviluppo, una autorità nazionale di controllo.

Il modello è invece praticabile se ben supportato. L'esperienza di Parigi è interessante. Dopo 25 anni, nei quali le multinazionali private francesi avevano assunto la gestione del servizio idrico, la *Générale des eaux* (gruppo Veolia) la parte della *rive droite* e la *Lyonnaise des eaux* (gruppo Suez) la parte della *rive gauche*, e l'avevano esercitata in modo considerato insoddisfacente dalla cittadinanza (per l'assenza di controlli e anche perché il prezzo era aumentato del 260% dal 1985) l'amministrazione del comune ha deciso di tornare alla gestione pubblica, istituendo un ente pubblico a carattere industriale e commerciale che sta dando vita anche a forme di partenariato pubblico – privato in varie parti del mondo. Fra alcuni anni si potrà fare un confronto comparativo fra le due forme di gestione. Non c'è dubbio per altro che lo stimolo a una buona efficienza viene al nuovo soggetto pubblico dal confronto con l'esperienza della gestione dei privati che, in passato, era stata preferita a causa della sua inefficienza.

Le considerazioni fin qui svolte non sono *de jure condendo*, salvo quelle sulla riallocazione delle competenze degli enti locali, che è ancora *in itinere*.

Il referendum, al di là delle opinioni che ciascuno può avere in ordine al suo esito, ha avuto il merito di riproporre con forza la problematica dell'assetto dei servizi pubblici locali. È data nuovamente agli enti locali la possibilità di operare scelte di grande importanza. Si deve ritenere che ora lo faranno con maggiore consapevolezza.

5. Una applicazione: il possibile coinvolgimento dei privati nella gestione del servizio idrico

Una applicazione del nuovo esercizio dell'autonomia locale nella possibilità di scelta dei modi di gestione, ivi compreso l'affidamento a privati o a società miste, si ha anche nel settore del servizio idrico, sul quale si era maggiormente, e giustamente, soffermata l'attenzione dell'opinione pubblica, con gli esiti noti.

Restituita agli enti locali la possibilità di scelta per tutti i servizi di cui all'art. 23-*bis*, il problema, per quello idrico, ha una sua specificità perché l'altro referendum ha, in parallelo, abrogato la norma contenuta nel comma 1 del d.lgs. 152/2006 limitatamente all'inciso che prevedeva "l'adeguatezza delle remunerazioni del capitale investito". Le prime reazioni interpretative sono state improntate a drammatizzare o a eludere l'esito della consultazione referendaria. Le relazioni precedenti hanno approfondito i problemi interpretativi e mi consentono ora di soffermarmi in particolare sui profili sistematici.

Ciò che è chiaro è che gli enti locali recuperano la possibilità di scelta fra le varie forme di gestione e possono porre in essere ciascuna di queste ma solo, ovviamente, alle condizioni che per ciascuno sono dettate dalla normativa comunitaria.

Dovranno quindi fare le gare se coinvolgeranno dei privati, potranno utilizzare l'*in house* solo nei modi compatibili con la disciplina europea, potranno affidare il servizio a privati accompagnando alla concessione un contratto di servizio ma solo alle condizioni chiarite dalla sentenza *Altmark*.

Se quella vigente è la normativa comunitaria è ben difficile sostenere che questa non consenta il coinvolgimento dei privati nella gestione del servizio idrico o che sia compatibile con la stessa la possibilità di coinvolgerli ma impedendo che ricevano un ritorno economico dall'investimento.

Non esiste nella normativa comunitaria una norma di carattere generale al riguardo ma ogni normativa di settore, su singoli StEG, ha stabilito chiaramente il principio della remunerazione del capitale investito.

Del resto ove si ragionasse diversamente, allo stesso risultato si perverrebbe attraverso la formula del contratto di servizio, che trasferisce a carico dell'ente politico la differenza fra il costo previsto comprensivo della remunerazione degli investimenti e le entrate derivanti dalla applicazione della tariffa.

Ma a far ritenere corretta la prima interpretazione (che, cioè, la tariffa debba essere idonea a remunerare i costi, compresi quelli di investimento) concorrono altre considerazioni di carattere puntuale e di insieme.

Il decreto sviluppo, nell'istituire l'Agenzia per le risorse idriche, stabilisce (art. 10 d.l. 70/2011) che questa predisporrà il metodo tariffario per la determinazione della tariffa tenendo conto sia del costo finanziario della fornitura del servizio sia dei relativi costi ambientali e delle risorse.

In termini sistematici, poi, la competenza statale (e quindi anche quella della fonte referendaria) in ordine alla gestione del servizio idrico si fonda, come ha chiarito la Corte costituzionale, sui principi di tutela dell'ambiente e della concorrenza. Sarebbe un bizantismo sostenere che una competenza basata sulla tutela della concorrenza possa essere utilizzata per escluderla.

Autonomia degli enti locali e possibilità di coinvolgimento dei privati, messe in contraddizione dall'abrogato *23-bis*, riprendono ora una compatibilità che, se vi sarà una gestione responsabile, può contribuire, insieme, a una soddisfacente erogazione di un servizio così importante e alla ricostruzione di un tessuto di verifica democratica sul funzionamento delle istituzioni e dei servizi.

