

**Bari 26 novembre 2006**  
**Università dei beni comuni**  
**Facoltà dell'Acqua**  
**La gestione delle risorse idriche: il "necessario" primato del pubblico**

**TESTO PROVVISORIO**

**1. Premessa**

Il quadro legislativo esistente in materia di gestione del servizio idrico integrato, diciamo subito, non in linea con diritto europeo e con la giurisprudenza comunitaria, poiché non separa i servizi di interesse economico generale (dove è possibile derogare alla regola della concorrenza) dai servizi di interesse generale (sottratti alla regola della concorrenza per loro natura e missione), cioè da quei servizi strettamente connessi al governo dei beni comuni, consente al consorzio tra comuni (ATO) la possibilità di scegliere un modello di gestione.

Il modello di gestione può essere: 1) formalmente privato, ma sostanzialmente pubblico; 2) formalmente e sostanzialmente pubblico (in linea con il diritto europeo piuttosto che con quello interno); 3) misto; 4) privato.

**2. Modello formalmente privato, ma sostanzialmente pubblico**

*L'in house providing* è un metodo di gestione previsto dall'art. 113 del TUEL, comma 5, lett. c), riproposto anche esso dall'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006.

È il caso della s.p.a. a capitale totalmente pubblico, subordinata alle regole del diritto societario, per quanto riguarda gli obiettivi, gli organi di governo, i controlli. Si tratta di strutture societarie che comunque intendono l'efficienza più sotto l'aspetto dei profitti che della coesione territoriale ed economico-sociale.

Evidentemente ha alcune caratteristiche delle vecchie municipalizzate, si tratterebbe di un servizio pubblico locale gestito da una azienda municipalizzata adattata alla forma giuridica della società di capitali.

Il controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi (richiesto dalla Corte di Giustizia) descriverebbe un servizio pubblico esercitato in proprio come avveniva da parte dei comuni tramite le

proprie aziende che costituivano un ente strumentale del comune stesso che si distingueva a fatica dalla p.a. concedente.

Anche la condizione consistente nel realizzare la parte più importante della propria attività con l'autorità che lo detiene sarebbe una caratteristica tipica delle *ex* aziende municipalizzate che per la loro stessa natura svolgono la propria attività nel territorio del comune proprietario che è anche autorità concedente il servizio.

Questa seconda condizione imposta dalla giurisprudenza della corte di giustizia sembra costituire un adattamento di una delle caratteristiche proprie di una azienda municipalizzata operante nell'ambito di un solo comune, ad una società di capitali avente la medesima dimensione economica territoriale.

In sostanza, la Corte ha ribadito che non è censurabile il comportamento della p.a. che decida di realizzare da sé in proprio *in house* alcuni servizi di interesse generale che rivestono i contenuti di obbligatorietà e di universalità del servizio pubblico in presenza di particolari condizioni.

Per quanto attiene allo specifico settore del servizio idrico integrato il metodo di affidamento *in house* ad una società a totale capitale pubblico avente le caratteristiche richieste dalla Corte di Giustizia trova un limite imposto dal legislatore italiano: la scelta della gestione mediante società interamente pubblica non discrezionale, ma deve essere giustificata dalla presenza di obiettive ragioni tecniche od economiche.

Richiedere adeguate motivazioni tecniche o economiche per la gestione mediante società a capitale interamente pubblico finisce per penalizzare proprio il settore idrico dal momento che per gli altri settori basterebbe, per la scelta *dell'in house providing* il semplice rispetto dei requisiti del controllo analogo e dello svolgimento della parte più importante della propria attività con l'autorità che lo detiene.

Occorre tuttavia osservare che è difficile immaginare che tra p.a. e s.p.a. non sorga un rapporto di tipo intersoggettivo e quindi di netta e sostanziale *alterità* tra i 2 soggetti, riducendo il controllo analogo sui propri servizi ad una partecipazione solo formale alle attività sociali.

In questo senso la Corte di giustizia, in merito alla circostanza che l'ASM di Bressanone fosse totalmente partecipata dal comune, non l'ha ritenuto sufficiente per ravvisare la sussistenza del

controllo analogo. In quanto, detta società ha acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo del comune.

Indici di una alterità aziendale e del perseguimento di finalità non coincidenti sono la trasformazione in spa dell'originaria azienda speciale, l'ampliamento dell'oggetto sociale, esteso al trasporto, all'informatica e alle telecomunicazioni, conservando i servizi idrici, lo smaltimento dei rifiuti, la fornitura del calore; nell'apertura obbligatoria entro brevi termini ad altri capitali, nell'espansione territoriale delle attività in Italia e anche all'estero; nei poteri conferiti al c.d.a. senza alcuna verifica gestionale da parte del comune, poteri che evidenziano l'autonomia della società nei confronti degli azionisti.

In sostanza, il controllo esercitabile dall'amministrazione sarebbe limitato ai provvedimenti consentiti dal diritto societario alla maggioranza dei soci. Altro che controllo analogo, *formuletta* formale che nasconde ben altri interessi.

Una siffatta articolazione organizzativa e strutturale della società *in house providing*, oltre ad eludere la regola generale dell'affidamento ad un soggetto terzo mediante gara pubblica, finisce anche per non attribuire all'ente titolare il necessario potere di ingerenza e di effettivo condizionamento circa le attività di organizzazione ed erogazione del servizio.

### **3. Modello formalmente e sostanzialmente pubblico**

È l'ipotesi dell'affidamento *in house providing* ad un soggetto formalmente e sostanzialmente pubblico, con i limiti del c.d. controllo analogo come indicati dalla sentenza Teckal della CGCE.

Si tratta di un modello, pur non previsto dall'ordinamento vigente, possibile, compatibile con il diritto comunitario, che trova il proprio fondamento giuridico nel principio del servizio universale e della coesione economico-sociale, e più puntualmente nell'art. 86, comma 2 TCE.

Tale modello per i servizi di interesse economico generale può costituire una deroga alla regola della concorrenza, ma viceversa costituisce la regola per quanto attiene ai servizi non economici, salvo deroga da parte dei singoli stati membri.

Mi sembra dunque corretto il tenore dell' art. 4, comma 2 e art. 5 comma 3 della proposta di legge ad iniziativa popolare dal titolo "principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque

e disposizione per la ripubblicizzazione del servizio idrico”, laddove si ritiene il servizio non economico e quindi affidato ad un ente di diritto pubblico.

Si tratta di una scelta di politica pubblica, nonché economico-sociale che trova il suo fondamento nell’art. 43 Cost. ed in risoluzioni della commissione e del parlamento.

Occorre ricordare che al diritto comunitario non interessa la forma giuridica e, come è noto, nell’ambito dei servizi di interesse economico-generale, nel rispetto di sovra-ordinati principi, sono consentite deroghe alla regola della concorrenza.

L’obbligo di fornire il servizio universale significa che bisogna assicurare l’erogazione di un livello minimo di servizi di una data qualità a tutti gli utenti che ne facciano richiesta, allo stesso prezzo, indipendentemente dalla loro ubicazione geografica e quindi dal costo da sostenere per servirli.

Il modello pubblico si realizzerebbe attraverso processi di aggregazione di risorse pubbliche, con l’obiettivo di ridurre il numero degli operatori e sfruttare le economie di scala. La forma è quella pubblica, che trova quindi i propri poteri ed i propri limiti nell’atto costitutivo, che si concretizza in un atto amministrativo, e soltanto a valle nel contratto di servizio. Si affiderebbe la gestione ad una municipalizzata “in scala ATO” dal punto di vista territoriale e funzionale.

Occorre modificare l’attuale dato normativo, infatti dal 1° gennaio 2002, data di entrata in vigore della finanziaria non è più possibile gestire i servizi pubblici locali a rilevanza economica nella forma dell’azienda speciale cioè di un ente strumentale dell’ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia statutaria ed imprenditoriale, approvato dal consiglio comunale o provinciale.

È stato commesso un errore quello di cancellare l’istituto dell’azienda speciale nella gestione del servizio idrico integrato. Non vi era infatti alcun obbligo in tal senso derivante da direttive ovvero dal trattato cee.

Il parlamento europeo con risoluzione del 13 gennaio 2004 si è pronunciata contro la liberalizzazione della fornitura d’acqua .

Insomma, allo stato, salvo quanto disciplinerà il disegno legge-delega Lanzillotta, il legislatore italiano ha voluto nel settore idrico procedere sulla strada dell’apertura al mercato più di quanto la normativa europea attualmente vigente richiedesse.

Ciò risulta ancora più evidente se si considera la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia: “non occorre applicare le norme comunitarie in materia di appalti pubblici o di concessioni di pubblici servizi nel caso in cui una autorità pubblica svolga i compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, amministrativi, tecnici, senza far ricorso ad entità esterne” (Brixen).

Lo Stato ha il diritto di individuare la politica pubblica più adeguata per il perseguimento di interessi generali. Può anche in forza dell'art. 43 Cost. scegliere gestione veramente pubblica quale regola base.

La Corte non fa che confermare che la p.a. nel pieno rispetto della disciplina comunitaria potrebbe decidere, nel caso in cui la normativa statale lo preveda, di gestire i servizi pubblici locali in proprio o attraverso un ente strumentale della stessa.

La p.a. può decidere l'affidamento diretto, ad una azienda pubblica, se lo prevede la normativa interna.

#### **4. Critiche alla s.p.a. pubblica**

È dunque preferibile, e più in linea con il diritto comunitario, l'ente pubblico. La s.p.a. pubblica sarebbe un *monstrum* giuridico una *fiction juris*, una sintesi di contingenti interessi politico-clientelari-finanziari.

Secondo il Consiglio di Stato, 2005, la semplice veste formale s.p.a. non sarebbe idonea a trasformare la natura pubblicistica di soggetti, che continuano ad essere affidatari di rilevanti interessi pubblici.

Fallito lo strumento delle società miste a capitale pubblico/privato, perché la Corte ha bloccato l'affidamento diretto senza gara, si tenta di percorrere la strada delle società a totale capitale pubblico *l'in house providing*.

Tuttavia anche questo modello non può costituire una forza stabile. È una forma ibrida tra pubblico e privato; il modello codicistico di società non si presta ad essere utilizzato ai fini della realizzazione di una società *in house*: la presenza di vincoli di incedibilità delle quote di proprietà

pubblica e l'aggiunta di patti parasociali non costituiscono una sufficiente garanzia della presenza del controllo analogo.

L'art. 2247 c.c. è immutato e pienamente in vigore e la riforma del diritto societario, d.lgs. n. 6 del 2003 ha inteso rafforzare ulteriormente tali caratteri dell'istituto societario; essa attua e valorizza la relativa vocazione imprenditoriale e lucrativa.

L'esistenza poi di alcune leggi speciali che prevedono la costituzione di società senza scopo di lucro non fa altro che confermare a contrario la regola codicistica. (F. Goisis, RIDPC, 6/2005, p. 1922).

Si tratta di una forte contraddizione, infatti l'affidamento *in house* sarebbe possibile laddove attraverso la società l'ente pubblico possa direttamente perseguire i propri obiettivi pubblicistici, il che non è verificabile in quegli ordinamenti in cui l'istituto societario non ammette scopo diverso da quello speculativo.

Inoltre, l'art. 2380 bis c.c. fissa in via inderogabile la regola : la gestione dell'impresa spetta esclusivamente agli amministratori, i quali compiono le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale. Inoltre uno degli effetti della riforma del diritto societario è proprio la riduzione al minimo degli spazi di legittima intrusione della proprietà pubblica nella gestione societaria.

Ancora l'autonomia imprenditoriale non può essere limitata territorialmente, eventuali indicazioni restrittive non sembra possano presentare una reale rilevanza nella determinazione della natura della società in mano pubblica

Inoltre la s.p.a. costituisce pur sempre un soggetto esterno rispetto all'amministrazione aggiudicatrice per cui continuerebbe a sussistere la necessità di un rapporto contrattuale tra soggetti diversi che è esclusa nella gestione *in house* con l'ulteriore pericolo di bocciatura della corte. La corte di giustizia in una sentenza dell'11 maggio 2006 ha affermato che l'amministrazione deve avere effettivi poteri di influenza sull'operato della s.p.a. per contemplare il controllo analogo.

La via maestra da percorrere per il legislatore italiano sarebbe quella di reintrodurre nell'ordinamento la possibilità di gestione del servizio idrico integrato, come pure gli altri servizi pubblici non orientati al mercato (servizi di interesse generale), mediante lo strumento dell'azienda speciale.

Verrebbe così restituita agli a.t.o. la possibilità di organizzare il sii con una forma di gestione interamente pubblica ispirata ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, finanziata, come si legge giustamente nell'art. 4, comma 2 del disegno di legge popolare, attraverso meccanismi di fiscalità generale e specifica e meccanismi tariffari.

Teniamo presente che l'azienda speciale, ai sensi dell'art. 114 t.u. gode di autonomia imprenditoriale.

Teniamo anche presente che l'ipotesi che una impresa pubblica concessionaria di pubblici servizi locali possa avere perdite ampie e sistematiche gravanti sull'ente locale è preclusa da principi vigenti per la nostra finanza locale che stabiliscono il pareggio del bilancio di tali imprese.

#### **4. Il modello misto**

In merito al modello misto, previsto dalla legislazione vigente, permangono le perplessità espresse dalla recente giurisprudenza della Corte di Giustizia, che ha ribadito per l'affidamento del servizio, la necessità di una duplice gara: scelta del *partner* privato e gara per l'affidamento del servizio alla società mista, con evidenti ripercussioni negative sull'efficienza della procedura.

L'affidamento a società miste sia pure con il socio privato scelto con gara continua a suscitare forti perplessità alla luce del trattato Cee, e alla luce della giurisprudenza della corte seguita alla sentenza Teckal del 1999 che sembra ormai consolidata vedi Brixen (11.1.2005) e Stadt Halle (13.10.2005)

Non è possibile l'affidamento diretto ad una società mista, anche se il privato ha quote residuali, né è legittimo l'affidamento *in house* allorché la s.p.a. pubblica, subito dopo aver acquisito l'affidamento, cede azioni e fa entrare un privato.

Secondo la Corte di Giustizia la partecipazione anche minoritaria di una impresa privata al capitale di una società pubblica al quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice esclude che tale amministrazione possa esercitare sulla detta società un controllo analogo a quello che esso esercita sui propri servizi.

Mentre il rapporto tra amministrazione e suoi servizi sottoposta a considerazioni ed esigenze funzionali al perseguimento dell'interesse pubblico, qualunque investimento di capitali privati in una impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati.

Dall'altro lato l'attribuzione di un appalto pubblico ad una società mista al di fuori di un confronto concorrenziale pregiudicherebbe l'obiettivo di una concorrenza libera e non falsata offrendo un vantaggio all'impresa privata presente nel capitale di detta società.

L'art. 150, comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2006 ha chiarito che la gara per la scelta del socio privato della società mista deve avvenire prima dell'affidamento. Distinguendo il momento della scelta del socio privato da quella dell'affidamento del servizio. In questo senso fa testo l'ormai consolidata giurisprudenza della corte di giustizia che tende a considerare l'affidamento diretto a società mista contrario ai principi del trattato CEE.

Come ben evidenziato in dottrina, il modello misto rappresenta la tentazione di conservare ad ogni costo rendite di monopolio, attraverso un rapporto diabolico tra proprietà pubblica e *management* privato, quando il rapporto fiduciario è con un'azionista politico. Il *management* privato, che gestisce ed eroga il servizio, difficilmente è in grado di anteporre gli interessi dell'impresa all'indirizzo politico del socio di maggioranza.

C'è il rischio che gli stessi politici, che trasferiscono risorse pubbliche a particolari gruppi di interesse, in cambio di sostegno elettorale, tendano ad ottenere finanziamenti dal *manager* dell'impresa a beneficio proprio o del loro gruppo politico. La strada della società mista tenderebbe a difendere rendite politiche collocandosi nell'ambito di una superata logica della frammentazione, determinando una fisiologica e preoccupante dicotomia tra interessi pubblici e interessi privati all'interno di servizi pubblici essenziali.

## **5. Il modello totalmente privato**

È anch'esso un modello previsto dalla legislazione vigente. Sia il modello misto, che privato si basano sulla vulgata che la sostituzione del mercato allo Stato è condizione indispensabile per diffondere tutti i vantaggi della libera concorrenza, che permette di mantenere i prezzi al livello più basso possibile ed è di incentivo ai produttori ad operare nel modo più efficiente.

L'affidamento e la gestione del servizio idrico integrato a una società di capitali scelta mediante gara costituisce un ritorno alla situazione precedente all'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano delle aziende municipalizzate. Tale possibilità fu introdotta da Giolitti nel 1903.



Come è noto all'inizio del secolo scorso la forma di gestione più economica ed efficiente e per questo preferita al sistema delle società anonime di gestione, spesso a capitale straniero, che costituiva il sistema ordinari di gestione dei servizi pubblici locali nella seconda metà dell'Ottocento.

Diciamo invece che le motivazioni principali di questi processi sono state da un lato la necessità di “far cassa” per ridurre il *deficit* statale, dall'altra la convinzione che il trasferimento virtuale o reale di proprietà al settore privato fosse garanzia di maggiore efficienza e quindi di maggiori vantaggi per i consumatori sotto forma di minori tariffe e maggiore qualità.

Si tratta di una amalgama di motivazioni di natura economica, politica ed ideologica, in particolare, in situazioni in cui il mercato non esiste, poiché le condizioni oggettive permettono la presenza di un solo operatore. È questo il caso dell'acqua che è un settore in evidente condizione di monopolio naturale.

#### **6. Ipotesi *de jure condendo*: la *public company***

In dottrina, ma al momento non sembra attuabile, è stata prospettata l'ipotesi della *public company*. Cioè privatizzazione attraverso i cittadini, con un azionariato diffuso. Secondo alcuni, l'intera diffusione dell'azionariato renderebbe tutti padroni della risorsa, in cui i *managers* chiamati a gestirla non potranno che avere come destinatari della propria attività la collettività.

#### **7. Ancora considerazioni sul modello della società mista**

Le società miste operano secondo la logica del *contracting out*, che è rivolta all'ottenimento di una migliore efficienza gestionale, e non ad una valorizzazione del patrimonio pubblico.

Tuttavia, come evidenziato in dottrina, tale strumento può essere impiegato per alcuni servizi come la pulizia delle strade, ma non per quanto riguarda le situazioni di monopolio naturale che si sviluppano su di una unica rete. Pensiamo a tutte le municipalità che operano negli Stati Uniti nel settore delle *local utilities*.

**Consideriamo** che nelle società miste il socio privato ha quale obiettivo primario la produzione del profitto e tende naturalmente a comprimere i costi di esercizio, senza tener conto degli effetti negativi sulla qualità dei servizi.

**Consideriamo** che mentre le imprese private mirano a massimizzare il rendimento dei loro investimenti, le imprese pubbliche possono anche praticare politiche dei prezzi e degli investimenti tali da perseguire obiettivi socio-economici, come la preservazione dell'occupazione, il contenimento dell'inflazione, la promozione dello sviluppo regionale.

**Consideriamo** che i profitti più bassi delle imprese pubbliche non sono sempre indice di costi più elevati o di inefficienza allocativa, specie in contesti in cui sono presenti cause di fallimento del mercato.

**Consideriamo** che i più recenti studi sulle *local utilities*, in particolare di matrice anglosassone, hanno dimostrato come una loro efficiente gestione richieda processi di aggregazione ampi, dal punto di vista territoriale e funzionale, in grado di ammortizzare i costi. L'efficienza economica richiede che una sola impresa soddisfi interamente la domanda di mercato, contraddicendo il paradigma della concorrenza.

**Teniamo presente** che, a differenza dell'impresa pubblica, l'azionista privato è interessato alla gestione ed alla erogazione del servizio idrico, soltanto se può ottenere anche egli un guadagno; in caso contrario non svolge tale attività.

**Teniamo presente** che la contraddizione tra l'azionista che vuole massimizzare il suo profitto e l'impresa pubblica che invece vuole assicurare la fornitura del bene alle migliori condizioni per gli utenti, comporta conseguenze del tutto contrarie alla opinione corrente: **l'impresa privata è meno efficiente dell'impresa pubblica e genera un minor benessere per i consumatori. Ciò risulta particolarmente evidente nel medio-lungo termine. Non bisogna farsi ingannare da risultati effimeri e “di facciata” ottenuti nel breve periodo.**

**Teniamo presente** che proprio l'obiettivo del profitto fa sì che l'impresa privata non tenga conto degli effetti negativi che l'attività di minimizzazione dei costi può avere sulla qualità dei servizi, né avrà incentivo a realizzare quegli investimenti costosi, ma socialmente desiderabili, come attività di manutenzione e impianti di depurazione delle acque reflue, che comportano benefici sociali in termini di qualità nell'offerta del servizio.

**Teniamo presente** che, al contrario, l'impresa pubblica limita gli investimenti di minimizzazione dei costi che generano esternalità negative ed attua quegli investimenti socialmente desiderabili, appropriandosi in parte dei benefici risultanti.

**Teniamo presente** che la maggiore giustificazione apportata da coloro che propongono forme virtuali di privatizzazione, come il *partenariato* pubblico-privato, non va applicata ai settori di pubblica utilità dove gli obiettivi di qualità e continuità del servizio sono la priorità e dove il concetto di efficienza non può essere misurato dalla capacità di generare profitto nel breve periodo, ma dalla capacità di assicurare nel lungo periodo l'erogazione del servizio a costi contenuti e senza perdite dovute a mancati investimenti nella manutenzione degli impianti.

**Ricordiamoci** che in settori delicati (*local utilities*) l'esistenza di perdite non è di per sé sintomo di inefficienza, così come la presenza di profitto non è espressione di efficienza.

**Ricordiamoci** che si è in presenza di settori la cui erogazione è socialmente rilevante al punto che deve essere comunque assicurata.

**Ricordiamoci** che, se a causa di eventi imprevisti l'impresa privata rischia la bancarotta, lo Stato deve comunque intervenire con finanziamenti che non solo ripianino le perdite, come nel caso dell'impresa pubblica, ma assicurino anche agli azionisti privati un profitto che renda non conveniente la chiusura dell'impresa.

In un recente studio *Case – study* elaborato dalla commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite sulla buona *governance* nel partenariato pubblico-privato per le infrastrutture nei servizi a rete come anche in servizi quali la sanità e l'istruzione sono stati indicate diverse criticità.

In particolare occorre pubblica valutabilità e controllo nel processo; combinazione del successo commerciale e progresso sociale, efficienza dei meccanismi di risoluzione dei conflitti, salvaguardia delle prestazioni e delle condizioni di sicurezza.

I casi studiati hanno dimostrato come nella tipologia delle società miste siano sempre in agguato fenomeni di corruzione, conflitto di interessi, drenaggio di risorse verso paradisi fiscali, abbattimento del rendimento dell'investimento di risorse pubbliche, fuga da procedure di assegnazione effettivamente competitive, rischi di discontinuità nell'erogazione dei servizi e di abbassamento degli standard di sicurezza (A. Massera, *il partenariato pubblico-privato e il diritto europeo degli appalti*, RIDPC, 2005, p. 1215).

**Ricordiamoci** infine le recenti conclusioni dell'Avvocato Poiars Maduro nella causa tra Comune di Milano e AEM del 7 sett. 2006 nelle quali si afferma che la normativa nazionale che

autorizza un ente pubblico a conservare il potere di nominare la maggioranza assoluta dei membri del consiglio di amministrazione di un'impresa in cui tale ente detiene una quota azionaria di minoranza pari, nel caso di specie, al 33,4% costituisce una restrizione della circolazione dei capitali ai sensi dell'art. 56 CE.

Infatti, l'art. 56 TCE contrasta con una normativa nazionale che permette ad un ente pubblico che è in possesso di quote azionarie pari, nel caso di specie al 33,4% del capitale di una impresa privatizzata di conservare il potere di nominare la maggioranza assoluta dei membri del consiglio di amministrazione.

### ***8. Conclusioni***

L'auspicio è che si attivi un processo che si inserisca in un quadro europeo che, dopo Amsterdam, sembra divenire sempre meno liberista e più cauto nella interpretazione del principio di sussidiarietà. Gli organi centrali, in temi decisivi della vita pubblica, sospinti e "diffidati" dalla società civile, si stanno giustamente riproponendo quali soggetti attivi e politicamente responsabili.

Si sta lentamente, ma progressivamente, uscendo dalla dittature delle procedure e delle micro-regole, e dal nanismo aziendale, con l'obiettivo di riaffermare il primato dei principi e della gestione pubblica nei servizi locali.

Occorre in linea con il diritto europeo riaffermare la peculiarità dei servi di interesse economico generale e la loro riconducibilità ai diritti fondamentali ed alla tutela dei beni comuni.

Per fare ciò occorrono adeguate politiche pubbliche determinate su principi su base nazionale in gradi di orientare le singole regioni evitando frammentazioni della tutela dei diritti.

Alberto Lucarelli  
Ordinario di Diritto Pubblico  
Università di Napoli Federico II