

**Giulia Romano**

**LA GESTIONE  
DEI SERVIZI PUBBLICI**

**Governance, regolazione,  
criticità e opportunità**

**FrancoAngeli**



Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo del Dipartimento di  
Economia e Management dell'Università di Pisa.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati  
possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page  
al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

**Giulia Romano**

# **LA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI**

**Governance, regolazione,  
criticità e opportunità**

**FrancoAngeli**

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

<b>Introduzione</b>	pag.	7
<b>1. I servizi pubblici</b>	»	9
1.1. L'evoluzione del concetto di servizio pubblico	»	9
1.2. Le tipologie di servizio pubblico e i soggetti preposti alla loro prestazione: la continua evoluzione normativa e gli impatti sulle scelte degli enti locali	»	15
1.3. I principi a cui deve ispirarsi l'erogazione di servizi pubblici	»	31
1.4. Il concetto di servizio pubblico nell'ordinamento europeo: i servizi di interesse generale	»	37
1.5. La rilevanza dei servizi pubblici	»	41
<b>2. La governance dei gestori di servizi pubblici</b>	»	49
2.1. I modelli manageriali per la prestazione dei servizi pubblici	»	49
2.2. Il dibattito fra gestione pubblica e privata	»	56
2.3. Il ritorno alla gestione pubblica locale: la rimunicipalizzazione	»	61
2.4. Le regole per la creazione, la gestione e la governance delle aziende partecipate pubbliche	»	69
2.4.1. Quali e quante sono le partecipate dello Stato o di enti pubblici	»	69
2.4.2. I principi di organizzazione e gestione e le regole di governance	»	81

<b>3. La regolazione dei servizi pubblici e l’impatto su strategie e performance</b>	pag.	92
3.1. Il ruolo della regolazione nei servizi pubblici	»	92
3.2. L’Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente in Italia	»	95
3.3. L’impatto della regolazione su strategie e performance dei gestori di servizi pubblici	»	98
<b>4. Criticità e opportunità nella gestione dei servizi pubblici</b>	»	109
4.1. Il contrasto alla corruzione e alla <i>maladministration</i> nella prestazione dei servizi pubblici	»	109
4.2. L’economia circolare, la sostenibilità e la strategia rifiuti zero	»	128
4.2.1. Economia circolare e servizi pubblici	»	128
4.2.2. I Sustainable Development Goals (SDG) e i servizi pubblici	»	134
4.2.3. La strategia Rifiuti Zero	»	137
4.3. Il perseguimento dell’efficienza e di performance sostenibili e la rendicontazione sulla sostenibilità	»	148
<b>Bibliografia</b>	»	157

# INTRODUZIONE

I servizi pubblici rappresentano un elemento cardine dei sistemi economici moderni e sono capaci di migliorare la qualità della vita delle comunità e di accrescere il benessere collettivo. Sono inoltre dei motori di sviluppo virtuoso, in grado di alimentare percorsi di crescita sostenibile. Energia, gas, acqua, rifiuti, trasporti, telecomunicazioni rappresentano risorse chiave per il progresso e per garantire prosperità, rispetto e diffusione di diritti fondamentali, innovazione e sviluppo.

La rilevanza dei servizi pubblici è aumentata negli anni, stante le crescenti attese di cittadini, imprese e istituzioni in termini di progresso, miglioramento della qualità della vita, riduzione degli impatti ambientali e accessibilità ai servizi stessi.

Parliamo di *public utility* con riferimento non solo a società, enti o aziende, ma più in generale a qualsiasi tipo di gestore che soddisfi la domanda di servizi di interesse generale; per esempio, possiamo includere fra le public utilities anche i comuni nel momento in cui prestano certi servizi, oppure le cooperative di comunità degli utenti.

Le aziende che si occupano di servizi di pubblica utilità hanno acquisito un ruolo centrale nelle moderne economie. Le *utilities* sono nel nostro Paese fra le aziende quotate con la più alta capitalizzazione, rappresentano una quota elevata delle società partecipate da soci pubblici e sono fra le aziende che più investono e investiranno in futuro per far fronte ai gap infrastrutturali esistenti e per migliorare i servizi, anche grazie al ruolo virtuoso della regolazione a livello nazionale e locale.

Il libro è organizzato in quattro capitoli.

Nel primo si affronta l'evoluzione del concetto di servizio pubblico e lo stretto rapporto con la normativa che periodicamente interviene per influenzarne gestione e articolazione. Nel capitolo saranno inoltre descritti i principi



sottesi alla gestione dei servizi pubblici e l'approccio europeo alla tematica. Infine, sarà approfondita la rilevanza attuale e prospettica dei servizi pubblici sull'economia e sullo sviluppo socio-economico del nostro Paese.

Nel secondo capitolo sarà analizzato il tema della *governance* delle public utilities, analizzando i diversi modelli manageriali possibili e soffermandosi sulle evoluzioni più recenti del dibattito che riguarda la scelta del modello di azionariato e di gestione preferibile. Una attenzione particolare sarà dedicata al tema delle rimunicipalizzazioni dei servizi pubblici e della normativa più recente in tema di società partecipate pubbliche.

Il terzo capitolo sarà dedicato alla regolazione dei servizi pubblici, all'autorità di vigilanza su energia, reti e ambiente (ARERA) in Italia ed agli effetti che le scelte regolatorie hanno su strategie e performance delle public utilities.

Nel quarto capitolo, infine, verranno discusse le criticità e le opportunità sottese alla gestione dei servizi pubblici, dal contrasto alla corruzione e più in generale alla *maladministration*, alla transizione verso l'economia circolare e la strategia rifiuti zero, al miglioramento di efficienza e sostenibilità come crescenti sfide sistemiche.

Questo libro è pensato in primo luogo per gli studenti universitari interessati ad approfondire il tema della gestione dei servizi pubblici, con la finalità di introdurli ad argomenti che in passato non sono stati adeguatamente valorizzati nell'ambito degli studi economico-aziendali. È inoltre pensato per chi si occupa di gestire e indirizzare le public utilities (manager, politici, regolatori) e più in generale per chi voglia approfondire una tematica di grande interesse per tutti i cittadini e gli utenti, sempre più desiderosi di conoscere da chi e come sono soddisfatti i mutevoli bisogni collettivi avvertiti dalle comunità in cui vivono e operano.

I contenuti sono frutto di discussioni avute negli ultimi anni con colleghi e esponenti di aziende e istituzioni che si occupano di servizi pubblici e di una ultradecennale attività di ricerca con proiezione anche internazionale.

Un ringraziamento va dunque a tutti coloro i quali, attraverso incontri, seminari, interviste o anche solo con l'esempio quotidiano, hanno ispirato questo scritto. Un grazie particolare a Andrea Guerrini per le proficue discussioni e per i suoi suggerimenti.

Università di Pisa, Pisa, gennaio 2022

# 1. I SERVIZI PUBBLICI

## 1.1. L'evoluzione del concetto di servizio pubblico

I servizi pubblici rappresentano una delle colonne centrali della vita economica e sociale di cittadini, aziende e istituzioni<sup>1</sup>. La loro rilevanza per supportare la transizione all'economia circolare e la capacità di cogliere le opportunità che il *Green Deal* pone all'Italia e all'Europa è evidente e li pone al centro di un ampio dibattito sullo sviluppo futuro che possono e devono avere per contribuire a migliorare competitività, qualità della vita e sostenibilità.

I servizi pubblici sono essenziali per modificare sostanzialmente il modello economico da lineare a circolare e per contribuire fattivamente al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, alla lotta al cambiamento climatico e alla transizione ecologica posti al vertice delle strategie dell'Unione Europea e dell'Italia.

Parlare di servizi pubblici oggi significa porre l'attenzione sulla gestione di attività che sono in grado di qualificare l'evoluzione dei sistemi economici, rendendoli o meno adeguati a principi come l'uguaglianza, la tutela della salute, l'uso efficiente delle risorse, la salvaguardia dell'ambiente e delle future generazioni.

Non si può quindi trascurare di attirare l'attenzione su temi quali la gestione del servizio idrico, la raccolta e il trattamento dei rifiuti urbani, il management dei trasporti pubblici, la produzione e distribuzione di energia e gas naturale, la manutenzione delle strade e autostrade, così come su altri servizi e sulle connesse infrastrutture che contribuiscono a garantire il benes-

<sup>1</sup> Romano G., Marciano C., Fiorelli M.S. (2021), *Best Practices in Urban Solid Waste Management. Ownership, Governance, and Drivers of Performance in a Zero Waste Framework*, Emerald Publishing Limited, Bingley.

sere collettivo delle comunità e a sostenere il progresso economico e sociale delle stesse.

Autorevoli studiosi hanno evidenziato la rilevanza dei servizi pubblici, ponendo in luce gli effetti del loro virtuoso o vizioso funzionamento. Franco Bassanini ricorda infatti che *«la qualità del sistema dei servizi pubblici e delle reti infrastrutturali strategiche, materiali e immateriali, è uno dei fattori cruciali dello sviluppo e della crescita di ogni paese: incide in modo determinante sui costi della produzione di beni e servizi, sulla competitività delle imprese, sul loro accesso ai mercati, sugli scambi commerciali. Ma è un fattore cruciale anche per la qualità della vita e per la coesione sociale: dalla qualità delle reti infrastrutturali e dei servizi di rete dipende la mobilità delle persone (trasporti), la fruizione di beni essenziali (l'acqua, l'energia elettrica, il gas), le relazioni interpersonali (telefono, poste), la diffusione delle informazioni e delle conoscenze (Tlc), il monitoraggio dei fattori di rischio ambientale e sociale, una crescente parte dei servizi sociosanitari»*<sup>2</sup>.

Più recentemente e in una prospettiva internazionale Alberto Asquer ha evidenziato come *«from railways to power grids, from water and sewage plants to telecommunication networks, new infrastructure and utilities are regarded as essential to improve the living conditions of billions of people, open opportunities for business and trade and strengthen the capacity of governments to deliver public policies»*<sup>3</sup>.

Già negli anni Trenta la dottrina economica ribadiva che *«ogni intervento dello Stato, tendente a soddisfare un bisogno collettivo, dà luogo alla produzione di un servizio pubblico; e non è necessario che lo Stato sostituisca a pieno l'impresa privata, basta che intervenga per regolarne in qualche modo il funzionamento»*<sup>4</sup>.

Il concetto di “servizio pubblico” ha infatti visto modificare – nel tempo e nello spazio – l'estensione dei suoi confini. Secondo l'Enciclopedia Treccani<sup>5</sup>, rientra nella nozione di servizi pubblici *«quel complesso di attività prestate nei riguardi degli utenti per il soddisfacimento di bisogni collettivi. La nozione di servizio pubblico è stata, in passato, caratterizzata da una concezione soggettiva: era considerato servizio pubblico quello prestato da parte di un pubblico potere. Si è, in seguito, affermata una concezione oggettiva che, indipendentemente dalla natura del soggetto erogatore, ricono-*

<sup>2</sup> Bassanini F. (2011), “Introduzione”, in De Vincenti C., Vigneri A., *I servizi pubblici locali tra riforma e referendum*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, p. 12.

<sup>3</sup> Asquer A. (2018), *Regulation of Infrastructure and Utilities*, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland, p. 1.

<sup>4</sup> De Viti De Marco A. (1934), *Principi di economia finanziaria*, Einaudi, Torino, p. 15.

<sup>5</sup> <http://www.treccani.it/enciclopedia/servizi-pubblici>.

*sce il carattere di servizio pubblico in virtù del suo regime, dettato proprio per il soddisfacimento delle esigenze della collettività».*

Questa definizione pone l'attenzione innanzitutto sul tema dei bisogni collettivi: i servizi pubblici vengono realizzati e offerti per soddisfare dei bisogni che attengono all'individuo che è membro di una collettività; quei bisogni sono cioè avvertiti come rilevanti da tutta la popolazione di una comunità o da larga parte di essa. Come ricordava Giovanni Valotti, i servizi pubblici sono «*caratterizzati da una valenza ed un rilievo collettivo e dalla presenza di una componente indivisibile di bene pubblico*»<sup>6</sup>. In secondo luogo, si parla di bisogni collettivi e non di bisogni pubblici, per non creare confusione con il soggetto o i soggetti che tali servizi erogano: i servizi pubblici sono tali non facendo riferimento a chi li eroga (se si tratta cioè di un soggetto di natura giuridica pubblica o privata), ma avendo precipua attenzione ai bisogni che soddisfano, e cioè ai bisogni che risultano rilevanti per la collettività dei cittadini e per il loro benessere<sup>7</sup>.

I concetti di servizio pubblico e di bisogno collettivo non sono definiti in modo preciso e puntuale, perché entrambi evolvono nel tempo e cambiano a seconda degli ambiti ove declinarli<sup>8</sup>. Evidentemente, infatti, la sfera di rilevanza del servizio pubblico varia da contesto a contesto e da periodo storico a periodo storico.

I bisogni avvertiti come rilevanti e meritevoli di attenzione mutano, quindi, necessitando di un margine evolutivo di interpretazione e definizione sulla base della valutazione del contesto analizzato<sup>9</sup>. Difatti, col mutare dei bisogni delle comunità, mutano evidentemente anche quei bisogni che i servizi pubblici cercano di soddisfare: i bisogni collettivi cambiano nel tempo perché mutano le esigenze a seguito dell'evoluzione dei fabbisogni percepiti come necessari; cambiano nello spazio perché non tutte le comunità manife-

<sup>6</sup> Valotti G. (1994), *Economicità e innovazione nelle imprese di servizi locali*, Egea, Milano, p. 2.

<sup>7</sup> Cfr. Dezi L., Gilardoni A., Miglietta A., Testa F. (2005), *Economia e management delle imprese di pubblica utilità*, Cedam, Padova, pp. 10 e ss.; Mele R. (2009), "Introduzione. Public Utilities: Governance e strategie", in Mele R., Mussari R., *L'innovazione della governance e delle strategie nei settori delle public utilities*, il Mulino, Bologna, pp. 12-13.

<sup>8</sup> Gilardoni A. (2020), "Utilities: Fundamental Players for Socio-economic and Environmental Development", in Gilardoni A. (ed.), *The Italian Utilities Industry: Success Stories and Future Perspectives*, Springer International Publishing; Fici L. (2010), *I servizi pubblici locali: un modello di governance multidimensionale. I risultati di una ricerca empirica*, FrancoAngeli, Milano, pp. 3 e ss.

<sup>9</sup> «*Il concetto di servizio pubblico risulta dinamico nel tempo, in ragione dei mutevoli bisogni e delle relative valutazioni di utilità da parte della collettività amministrata; esso è, inoltre, strettamente connesso allo specifico scenario di riferimento, in quanto è espressione della cultura e dei valori di una comunità di persone più o meno ampia*». Grossi G. (2001), *Il Gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali*, Cedam, Padova, p. 3.

stano gli stessi bisogni. Pertanto, anche a seconda del contesto cui ci si riferisce, muterà l'elenco dei servizi pubblici, in virtù dei bisogni collettivi che devono essere soddisfatti in tale ambito per migliorare il benessere collettivo.

Per esempio, possiamo riflettere sulla fornitura di acqua potabile, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti o la produzione e fornitura di energia elettrica e gas. Si pensi in proposito all'aumento della rilevanza per i cittadini italiani dell'accesso diretto all'acqua potabile a partire dai primi decenni del Novecento: all'inizio del secolo scorso in Italia non tutte le comunità beneficiavano della possibilità di avere con continuità l'acqua potabile direttamente nelle abitazioni<sup>10</sup>. Le comunità, all'epoca, avevano bisogno di avere almeno una fontana pubblica che arrivasse nel centro del paese, per evitare di dover percorrere chilometri per raggiungere le sorgenti ove attingere acqua potabile, nonché l'acqua necessaria per lavarsi e lavare indumenti e stoviglie. Le sorgenti si trovavano spesso in luoghi difficili da raggiungere se non sopportando grandi disagi; il viaggio di andata era più leggero in quanto i cittadini portavano i contenitori vuoti, ma i viaggi del ritorno erano estremamente faticosi, in quanto occorreva trasportare anche il carico del contenitore pieno di acqua, sia in inverno sia in estate.

In quel momento storico, il bisogno avvertito era avere a disposizione la risorsa idrica in paese, in una fontana pubblica dalla quale si poteva attingere acqua più comodamente rispetto a raggiungere a piedi fonti lontane e/o in luoghi impervi. Il bisogno collettivo di allora era quindi molto diverso rispetto ad oggi. Oggigiorno avere semplicemente una fontana nel centro di un paese o di una città non risponderebbe al bisogno percepito dalla collettività, che chiede la disponibilità di acqua potabile senza interruzioni e direttamente nella propria abitazione, ovunque essa si trovi. Il bisogno collettivo è evidentemente mutato e conseguentemente è cambiato il servizio pubblico che occorre garantire per soddisfare il bisogno collettivo attuale.

Il concetto di servizio pubblico idrico è così mutato: si è passati dal semplice collettamento di acqua dalle fonti al centro del paese, al portare quest'acqua, opportunamente controllata e potabilizzata, direttamente nelle case dei cittadini<sup>11</sup>.

Nei contesti più svantaggiati, ove l'infrastruttura necessaria (reti di acquedotti, impianti di sollevamento e potabilizzazione e così via) ed il servizio non venivano realizzati e garantiti dai soggetti pubblici preposti, le comunità di cittadini si sono spesso autorganizzate per soddisfare questo bisogno, divenuto sempre più indispensabile per l'intera comunità, per dare alla stessa

<sup>10</sup> Cfr. Romano G. (2019), *Le cooperative idriche in Italia e in Europa*, FrancoAngeli, Milano, e le fonti ivi citate.

<sup>11</sup> Cfr. *ibid.*

sviluppo e benessere e garantire la salubrità pubblica<sup>12</sup>. Le cooperative di utenti o altre gestioni analoghe di comunità si sono quindi affiancate ai comuni, facendo convivere gestioni private con quelle pubbliche tradizionali.

Un altro esempio può essere la raccolta e il corretto smaltimento dei rifiuti<sup>13</sup>: in passato la raccolta era semplice e limitata dalla scarsa produzione di rifiuti, vista la sostanziale assenza di imballaggi a perdere e la abitudine di riparare e riutilizzare il più possibile oggetti e indumenti; inoltre, se fino a qualche decennio fa provvedere allo smaltimento adeguato e in sicurezza era un compito esclusivo degli addetti ai lavori e dei pochi comitati che animavano a livello locale i siti maggiormente esposti a rischi, oggi il dibattito sull'impatto ambientale e sociale di una scorretta organizzazione del servizio è divenuto di interesse generale, visto l'emergere sempre più evidente di una relazione fra corretta raccolta e smaltimento dei rifiuti e il benessere delle comunità<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Cfr. *ibid.*

<sup>13</sup> Secondo l'art. 183 del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006) il "rifiuto" è «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi». In base al codice, i rifiuti urbani sono classificati in:

- a) rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione;
- b) rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità;
- c) rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade;
- d) rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;
- e) rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali;
- f) rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere b), c) ed e).

Come ricorda l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) sul suo sito «Il servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati comprende sia la filiera del rifiuto differenziato sia quella del rifiuto indifferenziato. In questo servizio si possono individuare alcune fasi principali: spazzamento e lavaggio strade, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, trattamento e recupero dei rifiuti urbani, trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani, gestione tariffe e rapporti con gli utenti. Queste fasi possono essere svolte sul territorio in modo integrato da un unico gestore oppure mediante l'affidamento di singole fasi o porzioni di esse a gestori diversi. Quest'ultima modalità è quella ad oggi prevalente in Italia» [https://www.arera.it/atlante/it/rifiuti/capitolo\\_1/paragrafo\\_1/domanda\\_1r.htm](https://www.arera.it/atlante/it/rifiuti/capitolo_1/paragrafo_1/domanda_1r.htm).

<sup>14</sup> Si veda ad esempio IFC CNR (2017), Indagine sulla salute dei residenti nel Comune di Pisa in relazione all'esposizione alle principali fonti di inquinamento atmosferico, ottobre 2017 a cura di Minichilli F., Romanelli A.M., Bustaffa E., Coi A., Curzio O., Pierini A., Santoro M., Bianchi F., disponibile online al seguente link: [http://www.laricchiuta.it/wp-content/uploads/2018/01/relazione\\_finale\\_Pisa-.pdf](http://www.laricchiuta.it/wp-content/uploads/2018/01/relazione_finale_Pisa-.pdf); Connett P. (2013), *The Zero Waste Solution, Unrashing the Planet One Community at a Time*, Chelsea Green Publishing, White River Junction, Vermont, USA.

Il problema ambientale è diventato un problema importantissimo, col quale non è possibile non confrontarsi consapevolmente; se in passato il problema della raccolta e smaltimento dei rifiuti poteva essere risolto anche con modalità piuttosto elementari, come il ricorso quasi esclusivo alla discarica, oggi il bisogno collettivo di smaltire correttamente i rifiuti è completamente diverso e mira ad avere una gestione estremamente accorta, controllata, il più possibile sostenibile, ove la prevenzione, il riuso e il riciclo trovano posizioni preminenti rispetto allo smaltimento attraverso incenerimento e discarica.

Il bisogno di smaltimento dei rifiuti si lega in modo inscindibile a quello della raccolta: se la raccolta dei rifiuti nei contesti urbani viene fatta in modo differenziato alla fonte, è possibile poi smaltire i rifiuti in modo completamente diverso rispetto a come si faceva in passato: raccogliendoli separatamente, è infatti possibile avviare al riciclo una quantità sempre crescente di rifiuti, che possono diventare “materie prime seconde”, cioè dei materiali che, pur essendo già stati usati, possono essere riutilizzati in una prospettiva di economia circolare, facendoli rientrare nel ciclo produttivo e rinascere a nuova vita più e più volte<sup>15</sup>.

Come per l’acqua potabile, oggi anche il bisogno che il servizio pubblico di raccolta e smaltimento di rifiuti deve fronteggiare è molto diverso da quello di un secolo fa.

Il concetto di servizio pubblico è legato quindi ai bisogni collettivi e questi due elementi assumono contorni diversi non solo con il trascorrere del tempo, ma anche, come detto, a seconda dei diversi contesti a cui ci si riferisce: spostandosi nei paesi meno sviluppati rispetto al nostro, i servizi pubblici devono corrispondere a bisogni collettivi estremamente differenti. Si pensi alla situazione di alcuni Paesi asiatici, sudamericani o africani dove il gas, l’elettricità e l’acqua potabile spesso non arrivano nelle abitazioni e i rifiuti sono spesso abbandonati in strada o conferiti in discariche a cielo aperto, non controllate né gestite in modo sostenibile.

L’auspicio è che in futuro l’evoluzione della gestione dei servizi pubblici permetta un adeguamento in tutto il mondo a standard in grado di contribuire a migliorare sensibilmente il benessere, i diritti e le tutele di cittadini e utenti e la sostenibilità, nella direzione di incrementare prosperità e qualità della vita e ridurre impatti ambientali e disuguaglianze.

<sup>15</sup> Connett P. (2013), *The Zero Waste Solution*, Untrashing the Planet One Community at a Time, Chelsea Green Publishing, White River Junction, Vermont, USA; Ercolini, R. (2018), *Rifiuti zero. i dieci passi per la rivoluzione ecologica dal premio Nobel per l’ambiente*, Baldini e Castoldi, Milano; Romano G., Marciano C., Fiorelli M.S. (2021), *op. cit.*

## 1.2. Le tipologie di servizio pubblico e i soggetti preposti alla loro prestazione: la continua evoluzione normativa e gli impatti sulle scelte degli enti locali

Nel dibattito accademico e giuridico sui servizi pubblici sono state create alcune classificazioni e tassonomie utili a definirne i confini e evidenziarne similitudini e diversità.

In particolare una distinzione nota è quella fra servizi pubblici “puri” e servizi “di pubblica utilità”<sup>16</sup>. Secondo questa classificazione, i primi sono caratterizzati da “non rivalità” e “non escludibilità”, per cui, nell’utilizzo di tali servizi, il consumo da parte di un utilizzatore non riduce la quantità a disposizione di altri fruitori; inoltre, non è possibile eliminare dal beneficio derivante dal consumo del servizio alcuni utenti: esempi di tali servizi pubblici puri sono l’illuminazione pubblica e la manutenzione delle strade pubbliche.

In sostanza, quando un utente utilizza un servizio pubblico puro, non riduce la possibilità di altri utenti di disporre dello stesso servizio e non è possibile eliminare dal beneficio derivante dal consumo del servizio alcuni fruitori, per esempio perché non contribuiscono a coprirne i costi. Nel momento in cui viene prestato il servizio di illuminazione pubblica, il fatto che un utente benefici di questo servizio, non riduce il beneficio di tutti gli altri cittadini; allo stesso tempo, nel momento in cui offro l’illuminazione pubblica, non posso escludere nessuno che transiti da quelle strade illuminate dal beneficiarne. Nel momento in cui la strada è illuminata, è illuminata per tutti allo stesso modo; il fatto che ci siano più persone in strada, non riduce l’effetto benefico di avere le strade illuminate. Qualora volessi escludere qualcuno (ad esempio un soggetto che si rifiuta di pagare le tasse), non potrei comunque farlo.

Invece i servizi di pubblica utilità hanno le caratteristiche di rivalità e escludibilità: esempi sono la fornitura dell’acqua potabile, dell’energia elettrica e del gas, il trasporto pubblico. È infatti evidente che, nel momento in cui qualcuno beve un certo quantitativo di acqua potabile, la stessa quantità non sia più disponibile per nessun altro (o lo bevo io o lo beve qualcun altro). Nel momento in cui un soggetto ne usufruisce, quindi, esclude dalla possibilità di poterne beneficiare altri soggetti. Inoltre, è possibile impedire a qualcuno di servirsi dell’acqua potabile fruibile potenzialmente dalla propria abitazione: si può mettere, ad esempio, un blocco al contatore, oppure negare l’allaccio alla rete di acquedotto; quindi un soggetto può trovarsi effettivamente privato della possibilità di utilizzare l’acqua potabile offerta come servizio pubblico.

<sup>16</sup> Dezi L., Gilardoni A., Miglietta A., Testa F. (2005), *op. cit.*, pp. 20 e ss.



Lo stesso vale per l'energia elettrica e per il gas: l'energia utilizzata da un soggetto, priva chiunque altro della possibilità di beneficiarne; inoltre l'utente che non paghi le bollette, rischia che il gestore, qualora ne ricorrano i presupposti previsti dalla legge, lo escluda dal beneficiare del servizio pubblico connesso<sup>17</sup>.

Da un punto di vista giuridico, una prima tassonomia di cosa intendere per “servizio pubblico” era contenuta nella legge 103 del 1903, in cui il legislatore dell'epoca affermava che i comuni potessero occuparsi dell'impianto e dell'esercizio diretto dei “pubblici servizi”, elencando quelli rilevanti per le finalità della legge; in particolare, i servizi pubblici delineati all'epoca erano:

- la costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua potabile;
- l'impianto ed esercizio dell'illuminazione pubblica e privata;
- la costruzione di fognature ed utilizzazione delle materie fertilizzanti;
- la costruzione ed esercizio di tramvie a trazione animale o meccanica;
- la costruzione ed esercizio di reti telefoniche nel territorio comunale;
- l'impianto ed esercizio di farmacie;
- la nettezza pubblica e sgombrò di immondizie dalle case;
- i trasporti funebri, anche con diritto di privativa, eccettuati i trasporti dei soci di congregazioni, confraternite ed altre associazioni costituite a tal fine e riconosciute come enti morali;
- la costruzione ed esercizio di molini e di forni normali;
- la costruzione ed esercizio di stabilimenti per la macellazione, anche con diritto di privativa;
- la costruzione ed esercizio di mercati pubblici, anche con diritto di privativa;
- la costruzione ed esercizio di bagni e lavatoi pubblici;
- la fabbrica e vendita del ghiaccio;
- la costruzione ed esercizio di asili notturni;
- l'impianto ed esercizio di omnibus, automobili e di ogni altro simile mezzo, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni;
- la produzione e distribuzione di forza motrice idraulica ed elettrica e costruzione degli impianti relativi;
- le pubbliche affissioni, anche con diritto di privativa, eccettuandone sempre i manifesti elettorali e gli atti della pubblica autorità;
- gli essiccatoi di granturco e relativi depositi;

<sup>17</sup> Alcuni Autori, tuttavia, utilizzano i due termini sostanzialmente come sinonimi. Si veda Gilardoni A. (2015), *Public Utilities e infrastrutture. Profili economici e gestionali*, Agici Publishing Division, Milano, p. 1.

- lo stabilimento e relativa vendita di semenzai e vivai di viti ed altre piante arboree e fruttifere.

Alcuni dei servizi considerati all'epoca come servizi pubblici, hanno progressivamente perso la loro rilevanza per il benessere collettivo generale (si pensi alla fabbrica e vendita di ghiaccio dopo l'avvento dei frigoriferi domestici o ai lavatoi pubblici scomparsi con l'avvento dell'acqua corrente nelle abitazioni e delle lavatrici), in considerazione dell'evoluzione economica, sociale e tecnologica che si è verificata nei decenni successivi e che è tuttora in corso<sup>18</sup>.

Tale considerazione ribadisce come sia difficile stilare una lista di servizi pubblici che sia immutabile nel tempo e come, anzi, sia invece necessario sottolineare l'importanza del riferimento al soddisfacimento delle esigenze della collettività, contestualizzate nel tempo e nello spazio: come già ricordato, nel momento in cui cambia il bisogno collettivo che viene soddisfatto, cambia anche il concetto di servizio pubblico.

All'inizio del Novecento i comuni potevano occuparsi di servizi pubblici; non era, però, già all'epoca, un dovere. La legge del 1903 prevedeva infatti che per ciascuno dei servizi elencati occorresse creare un'azienda speciale distinta dall'amministrazione ordinaria del Comune<sup>19</sup>; inoltre la legge affermava che *«quando manchino di altre risorse, i Comuni possono procurarsi i mezzi necessari per l'assunzione diretta dei pubblici servizi, contraendo mutui con la Cassa depositi e prestiti»*<sup>20</sup>.

Tuttavia, i Comuni potevano concedere all'industria privata la gestione di qualcuno dei pubblici servizi elencati, prevedendo però nel relativo contratto di concessione la facoltà del riscatto: in ogni caso doveva infatti essere garantita contrattualmente la possibilità per il Comune di ritornare in possesso della gestione.

Il Comune, quindi, non doveva mai spogliarsi contrattualmente per un tempo più o meno lungo della possibilità di ritornare ad una gestione diretta.

<sup>18</sup> Gilardoni A. (2020), "Utilities: Fundamental Players for Socio-economic and Environmental Development", in Gilardoni A. (ed.), *The Italian Utilities Industry*, cit.

<sup>19</sup> Ai sensi della legge n. 103 del 1903, l'azienda speciale era *«distinta dall'amministrazione ordinaria del Comune, con bilanci e conti separati, e regolata dalle disposizioni della presente legge»* ed era *«retta da un regolamento speciale»* che conteneva *«tutte le norme per il funzionamento amministrativo, contabile e tecnico dell'azienda»*.

Attualmente, in base all'art. 114 d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico degli enti locali – TUEL) *«L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale»*; inoltre *«L'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali»*.

<sup>20</sup> Art. 28 legge n. 103/1903.

Questo aspetto è rilevante, perché ribadisce la centralità strategica dell'ente locale – il Comune – più vicino alle comunità e ai cittadini, i cui organi principali sono eletti democraticamente e dovevano avere la possibilità di riprendere agevolmente il controllo delle leve decisionali e operative, se necessario.

Era già chiaro al legislatore dei primi del Novecento, inoltre, che il servizio pubblico resta tale anche quando viene esercitato da soggetti diversi dal Comune e dalle aziende speciali: già all'epoca, quindi, la “concezione soggettiva” risultava superata da una “concezione oggettiva”, in cui appunto il focus non era posto sul soggetto che presta il servizio, ma sul bisogno al quale si faceva fronte prestando il servizio stesso.

Con le modifiche apportate successivamente dal regio decreto 3047 del 1923 veniva poi chiarito che dovevano essere di regola esercitati in economia – e dunque direttamente dai comuni –, alcuni dei servizi prima elencati, fra cui i servizi di acquedotto e distribuzione di acqua potabile, la costruzione di fognature e la nettezza pubblica, *«nonché tutti gli altri servizi per la cui tenue importanza in rapporto a quella del comune, o perché non aventi carattere prevalentemente industriale, non sia il caso di farne assumere l'esercizio nelle forme e col procedimento stabilito per la costituzione dell'azienda speciale»*<sup>21</sup>.

Nel 1923 il legislatore sostenne che alcuni servizi dovessero essere svolti “di regola”, e quindi come principale modalità manageriale di gestione del servizio, in economia: il comune, direttamente col proprio personale, doveva quindi occuparsi di questi servizi. Si riteneva infatti che il comune fosse, come detto, l'ente più vicino ai cittadini e alle loro esigenze e doveva perciò restare come interlocutore diretto dei cittadini, senza neanche il tramite di un'azienda speciale.

L'attenzione del legislatore quindi continuò a focalizzarsi anche sul soggetto che doveva occuparsi di certi servizi che erano considerati essenziali e dunque fondamentali per il benessere collettivo. I comuni erano chiamati così, in alcuni casi, per prestare alcuni servizi pubblici, a riformulare il modello manageriale prescelto, concentrandosi prioritariamente sulla gestione diretta.

La Costituzione Italiana, entrata in vigore nel 1948, evidenzia all'articolo 41 come gli attori economici privati possono svolgere liberamente le attività economiche, purché non si crei una situazione di contrasto con alcuni principi ritenuti preordinati: utilità sociale, sicurezza, libertà, rispetto della dignità umana.

All'art. 43 della Costituzione, inoltre, si affronta proprio il tema dei servizi pubblici: *«A fini di utilità generale la legge può riservare originaria-*

<sup>21</sup> Art. 16 legge n. 103/1903 e art. 13 Regio decreto n. 3047/1923.

*mente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale».*

In base a tale dettato, la legge nazionale può sia destinare originariamente, sia trasferire successivamente, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità (ad esempio sotto forma di cooperative) di lavoratori o di utenti alcune imprese che si occupino di “servizi pubblici essenziali”, di fonti di energia o di situazioni di monopolio che abbiano un preminente interesse generale<sup>22</sup>.

L’esigenza di garantire a tutti indistintamente alcuni beni o servizi con caratteristiche particolari (di preminente interesse generale, considerati essenziali, aventi ad oggetto fonti di energia o situazioni di monopolio anche di fatto) rende quindi possibile collettivizzare per legge alcune imprese o categorie di imprese, affidandone la gestione allo Stato, a enti pubblici o a comunità quali le cooperative di lavoro o di utenza, sottraendole a una gestione privata di tipo “*investor-oriented*” e lasciando invece aperta la possibilità di una gestione privata, ma intesa in senso collettivo e democratico da parte di lavoratori o utenti<sup>23</sup>.

Molto più recentemente, nel 1990 con la legge 142 sull’ordinamento delle autonomie locali, venne affermato che sono i Comuni e le Province, nell’ambito delle rispettive competenze, a provvedere «*alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*» delineando i confini dei cosiddetti “*servizi pubblici locali*”, i quali riguardano beni e attività destinati alla realizzazione di fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali<sup>24</sup>, appunto<sup>25</sup>.

Nella definizione di servizi pubblici si viene quindi a creare una ulteriore distinzione: quella fra servizi pubblici a valenza nazionale e servizi pubblici a valenza più circoscritta o locale. Questi ultimi sono quei servizi pubblici che hanno per oggetto la produzione di beni e di attività rivolte ai fini sociali e a promuovere lo sviluppo locale, quindi quei servizi il cui impatto, priori-

<sup>22</sup> Cfr. Romano G. (2019), *Le cooperative idriche in Italia e in Europa*, cit.

<sup>23</sup> Cfr. *ibid.*

<sup>24</sup> Si veda in merito gli art. 112 e seguenti del d.lgs. n. 267/2000, il cosiddetto Testo Unico degli enti locali (TUEL).

<sup>25</sup> In merito all’evoluzione normativa sino ai primi anni del nuovo millennio si veda Garlatti A. (2009), “Pubblico, privato e partenariato come problemi di scelta delle forme di gestione dei servizi”, in Mele R., Mussari R., *op. cit.* e Fici L. (2010), *op. cit.*, pp. 10 e ss.

tariamente, avviene a livello locale, per cui le competenze dovevano restare nelle mani degli enti locali, quali comuni e province<sup>26</sup>. Infatti, come ricordato da Mele, *«il sistema dei servizi pubblici locali ha un ruolo fondamentale nel governo e nella vita delle comunità locali, in quanto tende a soddisfare i bisogni fondamentali della vita sociale e economica della popolazione di riferimento dell'ente locale e dalla cui efficienza ne trae beneficio tutto il sistema economico locale»*<sup>27</sup>.

Con la legge 142 del 1990 si ribadì quindi l'idea che la competenza di alcuni servizi dovesse essere circoscritta il più possibile a livello locale, dando la responsabilità agli enti che sono più vicini a quelle comunità in cui i bisogni si manifestano, posto che i bisogni collettivi, come detto, possono essere diversificati da un contesto all'altro. Come ricordava efficacemente Valotti, si faceva riferimento a quei servizi *«per i quali la rilevanza dei collegamenti con il territorio (più o meno ampiamente configurato ma comunque delimitato) rendono importante una gestione locale e non sarebbero per contro convenientemente gestibili su scala nazionale e attraverso aziende non integrate nel tessuto economico-sociale di riferimento»*<sup>28</sup>.

La legge, inoltre, ricordava che *«i servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle province sono stabiliti dalla legge»*, confermando quindi indirettamente anche il fatto che i servizi pubblici possono essere prestati da soggetti diversi da comuni e province includendo, quindi, anche soggetti privati.

La legge del 1990 elencò, infatti, le forme previste per la gestione dei servizi pubblici<sup>29</sup>:

- a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;*
- b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;*
- c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;*
- d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;*

<sup>26</sup> Valotti G. (1994), *op. cit.*

<sup>27</sup> Mele R. (2009), "Introduzione. Public Utilities: Governance e strategie", *cit.*, p. 12.

<sup>28</sup> Valotti G. (1994), *op. cit.*, p. 3.

<sup>29</sup> Gachet B., Schulte-Beckhausen S., Valotti G. (1997), "Evolution of Policies for Local Public Service Supplu: A Comparative Analysis", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68(3), pp. 545-560.