

EDITORIALE

ALDO SANDULLI

LA NOZIONE DI SERVIZIO PUBBLICO NELLA CULTURA GIURIDICA ITALIANA TRA FINE OTTOCENTO E INIZIO NOVECENTO*

SOMMARIO: 1. Tre premesse. – 2. Silvio Spaventa e il dibattito sui servizi ferroviari. – 3. Vittorio Emanuele Orlando e l'attività amministrativa sociale degli organi diretti e indiretti dello Stato. – 4. Santi Romano e l'attività di prestazione degli enti amministrativi. – 5. Dalla nozione soggettiva alla nozione oggettiva di servizio pubblico e dal diritto nazionale al diritto dell'Unione Europea.

1. Tre premesse

La tesi di fondo di questo scritto è che il dibattito dottrinale sulla nozione di servizio pubblico in Italia, tra la parte finale dell'Ottocento e la prima metà del Novecento sia rimasto coperto, quasi oscurato, da quello, più ampio e dalle significative ricadute politiche e sociali, sulla costruzione dello Stato-persona e dello Stato amministrativo. Come è noto, la storia dei servizi pubblici è diversa da Stato a Stato¹ e, nel nostro, si è concentrata l'attenzione sul rafforzamento delle istituzioni dello Stato italiano e sulla protezione dell'unità, per cui il dibattito sulla nozione di servizio pubblico è stato sviluppato strumentalmente a tale scopo. Ciò ha spostato l'attenzione sullo Stato, anziché sul cittadino, e sulla titolarità e soggettività del servizio, anziché sull'oggetto delle prestazioni da erogare.

Ciò spiega anche perché la nozione italiana di servizio pubblico non

* Il presente scritto è la versione rielaborata della relazione tenuta al Convegno «Espacios jurídicos transnacionales en la formación del Derecho Administrativo: diálogos sobre el servicio público», organizzato dalla Facultad de Derecho dell'Universidad de Barcelona (Barcellona, 6 giugno 2025). La versione definitiva del contributo è destinata all'omonimo progetto di ricerca di interesse nazionale spagnolo (PID2021-128843NB-I00 finanziato por MCIN / AEI / 10.13039/501100011033 / FEDER, UE), che ha come Principal Investigator la Prof. Elisenda Malaret García.

¹ A. Massera, *I servizi pubblici tra regole della concorrenza e responsabilità pubblica*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 439.

sia particolarmente debitrice della celebre formula di Léon Duguit della *theorie du service public*², elaborata in alternativa (o complemento) di quella del *pouvoir public* di Maurice Hauriou, i grandi maestri di Bordeaux e di Toulouse della *belle époque* del diritto pubblico francese.

La teoria del servizio pubblico nel senso di Duguit, infatti, era stata elaborata in contrasto all'idea labandiana dello Stato persona e dello Stato quale autorità sovraordinata. In ottica antistatalista, il giuspubblicista bordolese aveva sviluppato l'idea per cui lo Stato non va considerato potenza sovrana, ma è espressione di un gruppo al potere con il compito di prestare servizi pubblici, cioè di svolgere attività di gestione finalizzata all'interesse generale. Come è stato rilevato, «Il servizio pubblico in quanto prestazione specifica di un'amministrazione gestionale si affranca da tutte le visioni "mistiche" dello Stato. Nessuna trascendenza della volontà sovrana: la forza e l'autorità dello Stato sono solo prestazioni che esso è in grado di assicurare. In definitiva, lontano dal modello classico del potere e delle sue prerogative di comando e di divieto, la gestione rinvia prima di tutto a un'attitudine dello Stato che consiste nel farsi carico dei bisogni economici»³.

Il percorso italiano è stato diverso, nel senso della strumentalizzazione del dibattito sul servizio pubblico alla costruzione dello Stato amministrativo. La tesi elaborata da Duguit era conosciuta e apprezzata anche dalla nostra dottrina, ma non diede luogo a sviluppi teorici significativi nella penisola, proprio perché l'obiettivo politico prioritario era l'unità dello Stato e la costruzione dell'identità nazionale.

D'altra parte, la nozione di servizio pubblico è di derivazione eclettica, essendosi sviluppata, nel corso dell'Ottocento, in settori non giuridici e avendo fatto fatica a lungo a essere metabolizzata in campo giuridico.

Per lunga parte dell'Ottocento, gli studiosi di diritto pubblico hanno dato una definizione di servizio pubblico estremamente ampia e di tipo organistico, poco utile dal punto di vista giuridico.

Se prendiamo uno tra i manuali di diritto amministrativo della metà

² L. Duguit, *L'État: le droit objectif et la loi positive*, Paris, Albert Fontemoing, 1901. Sulle ragioni per cui la tesi del giurista bordolese non attecchì in Italia, si v. A. Romano Tassone, *Sulla nozione giuridica di "servizio pubblico"*, 2010, ora in Id., *Scritti giuridici*, vol. II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 708. Per approfondimenti sulla teoria del servizio pubblico si v., tra gli altri, C. Didry, *Léon Duguit, ou le service public in action*, in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2005, 88 ss.; A. La Rosa, *Léon Duguit: impegno e solidarietà, liberalismo e socialismo*, in *Storia e politica*, 2016, 320 ss. Sul rapporto tra Hauriou e Duguit, sia consentito rinviare ad A. Sandulli, *Hauriou, Duguit e la funzione sociale del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 1 ss.

³ P. Napoli, *Il servizio pubblico come prisma del discorso relativo alla gestione*, in *Scienza & Politica. Per Una Storia Delle Dottrine*, 2008, 33.

la nozione di servizio pubblico nella cultura giuridica italiana

del XIX secolo, ad esempio quello di Gerolamo Boccoardo, del 1863⁴, pubblicato poco dopo l'unità d'Italia, la nozione di servizio pubblico in esso contenuta è molto estesa, comprendendo l'attività di polizia e l'attività finanziaria-tributaria, assieme ad altre aree che anche oggi sono considerate servizio pubblico.

Nell'incipit della Sezione seconda, Capo I, intitolata «Dei servizi pubblici», Boccoardo sostiene che «Sotto la denominazione di servizi pubblici, intendendosi, in generale tutti gli uffizi e le funzioni con le quali la pubblica amministrazione provvede all'adempimento delle varie incombenze necessarie per la conservazione e il progresso del sociale consorzio. In tre distinte categorie possono distinguersi i pubblici servizi, a seconda che le funzioni e gli uffici amministrativi hanno per oggetto: a) Di provvedere direttamente alle varie esigenze dell'ordine sociale e della vita civile. – Tali sono i servizi relativi all'istruzione pubblica, ai culti, alla polizia in generale, alla polizia industriale, alle strade, ai veicoli, alle ferrovie, alle acque, ecc.; b) Di munire le finanze dello Stato dei mezzi pecuniari richiesti per adempiere alle funzioni ond'è incaricato. Tali sono il demanio, le tasse e contribuzioni, il credito pubblico; c) Di difendere lo Stato e la società dalle aggressioni esteriori e dagli interni disordini che possono minacciarli. – Tali sono l'esercito, la flotta, la guardia nazionale»⁵.

Si concepiva, quindi, attività di servizio in senso lato quella nella quale l'amministrazione entrava in contatto con il cittadino: ciò avveniva ovviamente anche in settori, quali quelli relativi a sicurezza e ordine pubblico e ai tributi, che si riferiscono al nocciolo duro dello Stato. Una nozione, pertanto, molto lontana da quella odierna.

2. Silvio Spaventa e il dibattito sui servizi ferroviari.

L'analisi dello sviluppo del percorso di emersione della nozione di servizio pubblico potrebbe seguire diversi tragitti⁶. Si è optato, qui, per un'il-

⁴ G. Boccoardo, *Manuale di diritto amministrativo conforme ai programmi governativi per gli alunni degli istituti tecnici e per gli impiegati delle diverse amministrazioni governative, provinciali, comunali e dei pubblici stabilimenti utile eziandio ad ogni altra classe di cittadini*, Torino, Tipografia scolastica di Sebastiano Franco e figli, 1863.

⁵ Ivi, 113-114.

⁶ Per M.S. Giannini, *Il servizio pubblico sotto il profilo giuridico*, 1985, ora in Id., *Scritti*, vol. VIII, Milano, Giuffrè, 2006, 381, l'origine della nozione di servizio pubblico risale al Bill del 1848 del Parlamento inglese che prevede la municipalizzazione dell'attività di produzione e distribuzione dell'energia elettrica.

lustrazione di tale percorso attraverso l'esame delle tesi di Silvio Spaventa, Vittorio Emanuele Orlando e Santi Romano.

Il primo, come è noto, non è stato un cattedratico, ma un intellettuale e un personaggio politico di primario rilievo, che ha avuto un peso importante per la costruzione dello Stato amministrativo e del diritto amministrativo in Italia⁷.

Il dibattito sulla nozione di servizio pubblico ha iniziato a svilupparsi in Italia nell'ultimo quarto del secolo XIX, quando, anche a seguito della seconda rivoluzione industriale, si è affermata la nozione dello Stato accentrato e forte, dello Stato che si organizza e interviene in tutti i settori della vita collettiva per affermare l'interesse pubblico. In quel periodo è stata avviata la discussione anche dell'intervento dello Stato nella vita economica e finanziaria, in opposizione al metodo del *laissez faire*.

Molto importante, da questo punto di vista, è stato il dibattito relativo alla pubblicizzazione delle ferrovie e alla revoca delle concessioni ferroviarie alle imprese private. L'autore di maggior rilievo su questi temi è stato proprio Silvio Spaventa, senatore del Regno d'Italia ed esponente politico della Destra storica⁸.

Nelle opere di Spaventa emerge una concezione, per così dire, "razionalmente idolatrica" dello Stato come persona morale, come Chiesa moderna e «coscienza direttiva della nazione», di stampo hegeliano. D'altra parte, Spaventa era un hegeliano convinto: il fratello Bertrando, noto filosofo meridionale, tradusse le opere di Hegel in italiano e ne favorì la diffusione. I fratelli Spaventa erano gli zii di Benedetto Croce e il noto filosofo napoletano, rimasto orfano, ebbe quale tutore proprio Silvio Spaventa, crescendo nella sua casa.

Interessanti sono soprattutto gli interventi parlamentari sulle strade ferrate, in cui si espongono le ragioni a favore dell'esigenza «di far rientrare queste strade [ferrate] perfezionate nella libera disponibilità della nazione, comprendendole nelle cose di Demanio pubblico; di trasformare il concetto industriale che attualmente in esse predomina, in quello di un pubblico

⁷ E. Croce, *Silvio Spaventa*, Roma, Adelphi, 1969. Spaventa da giovane, nel Regno delle Due Sicilie, fu a lungo perseguitato e recluso in carcere per la sua aspirazione patriottica all'Italia unita. Raggiunta l'unità d'Italia, fu nominato da Francesco Crispi, nel 1890, primo Presidente della IV Sezione del Consiglio di Stato, la sezione contenziosa, con la quale è stato avviato il percorso del giudice amministrativo in Italia.

⁸ Per i dati biografici di Spaventa v., tra gli altri, F. Cammarano, *Spaventa, Silvio*, in *Dizionario biografico degli italiani*, XCIII, 2018, *ad vocem*.

la nozione di servizio pubblico nella cultura giuridica italiana

servizio, compiuto per necessità sociale, da chi rappresenta i generali bisogni della umana convivenza»⁹.

Dice Spaventa, al termine di un accurato studio di comparazione: «Ora se lo Stato intraprende l'esercizio delle ferrovie solamente per meglio soddisfare ad un servizio pubblico, prevenendo le difficoltà ed i danni che si hanno dal lasciarlo a mani di Società, potrà valersi di mezzi industriali come pure se ne vale in moltissimi rami d'amministrazione, ma non eserciterà mai e poi mai un'industria, come non la esercita il Governo inglese in quella possente accumulazione di mezzi industriali che si chiama arsenale di Woolwich»¹⁰.

In particolare, Spaventa, riprendendo le tesi di un autore tedesco, Gustav Bergmann, definisce il servizio pubblico in modo molto innovativo, elencando anche una serie di principi del servizio pubblico, alcuni tra i quali tuttora esistenti: «Per conseguire questo risultato si deve perciò avere un servizio pubblico per effettuare i trasporti delle persone e dei prodotti ad uso e vantaggio dell'universalità. Il quale servizio sarà tanto più vantaggioso, quando si riesca a conseguire l'*unità* e la *continuità* della ferrovia; la *concentrazione* di persone e di merci alle stazioni, la *regolarità*, *sicurezza*, *responsabilità* ed *uguaglianza* per tutti, senza eccezioni o favori; riducendo però le tasse al *minimum* con tariffe semplici e rese pubbliche»¹¹.

Queste basi della nozione di servizio pubblico, enunciate da Spaventa, non sono state, però, adeguatamente approfondite dalla coeva dottrina.

3. Vittorio Emanuele Orlando e l'attività amministrativa sociale degli organi diretti e indiretti dello Stato

La nozione italiana di servizio pubblico ha conosciuto un ulteriore sviluppo, sul piano teorico, a seguito del contributo del fondatore della Scuola italiana di diritto pubblico, il palermitano Vittorio Emanuele Orlando¹².

Nel suo celebre manuale, i *Principii di diritto amministrativo* del 1891¹³, egli tratta della nozione di servizio pubblico in due punti.

Nella parte iniziale del volume, laddove si tenta di definire la scienza del diritto amministrativo quale scienza autonoma, Orlando nega la fonda-

⁹ S. Spaventa, *Lo Stato e le ferrovie. Scritti e discorsi sulle ferrovie come pubblico servizio*, marzo - giugno 1876, 1876, a cura di S. Marotta, Napoli, La Scuola di Pitagora, 1997, 80-81.

¹⁰ Ivi, 91.

¹¹ *Ibidem*.

¹² G. Cianferotti, *Orlando, Vittorio Emanuele*, in *Dizionario biografico degli italiani*, LXXIX, 2013, *ad vocem*.

¹³ V.E. Orlando, *Principii di diritto amministrativo*, Firenze, Barbera, 1891.

tezza dei riferimenti di Block e Laferrière al servizio pubblico quale nozione qualificante il diritto amministrativo, sulla base di una ragione formale e di una sostanziale. Circa l'aspetto formale, «perché l'idea di "servizio pubblico" abbia quel senso rigoroso e preciso che è necessario ad un elemento che si vuole assumere come base di una definizione, occorre già uno studio ed uno sviluppo che suppone quella scienza che si vorrebbe definire»¹⁴. Sul versante sostanziale, i concetti di "servizio pubblico" e di "rapporti tra cittadini e amministrazione", «contengono, anch'essi, una parte di vero, ma non sono sufficienti per la intelligenza completa di tutto il contenuto della scienza. Il servizio pubblico, in senso larghissimo, è certamente uno degli scopi dell'amministrazione, essi, come avvertimmo nel numero precedente, non sono davvero se non una delle sezioni della scienza nostra, e neppure la più caratteristica»¹⁵.

Dunque, per Orlando la nozione di servizio pubblico è importante per il diritto amministrativo, ma è nozione instabile (e asistemica) e non totalizzante, perché consente di guardare alla materia soltanto da una determinata angolazione.

Il secondo punto in cui, di riflesso, Orlando prende in considerazione i servizi pubblici è quello in cui distingue nettamente l'attività amministrativa giuridica, con la quale lo Stato adempie al compito di preservare l'ordine giuridico (ad esempio, i poteri di polizia e di ordine pubblico; l'espropriazione per pubblica utilità), dall'attività amministrativa sociale con la quale lo Stato si fa carico di soddisfare il benessere della collettività¹⁶.

L'attività sociale è l'attività che non è dentro il nocciolo duro dello Stato, ma che lo Stato decide di far propria per rispondere ai bisogni fisici (es., sanità), economici (es., trasporti) e spirituali (es., istruzione) della propria comunità e dei corpi intermedi organizzati¹⁷.

Quest'attività sociale è la conseguenza di una volontà politica di assunzione al pubblico di determinate prestazioni, sia per calmierare il ribollire sociale derivante dalla Seconda rivoluzione industriale sia per costruire l'identità nazionale dello Stato italiano (nato pochi anni prima) attraverso l'erogazione di prestazioni sociali. Ne deriva che, mentre l'attività giuridica è assolutamente necessaria (perché non è concepibile uno Stato privo di forza pubblica, di polizia, di organizzazione territoriale, ecc.), l'attività sociale è attività scientemente prestata dallo Stato, ma che potrebbe essere

¹⁴ Ivi, 14.

¹⁵ Ivi, 15.

¹⁶ Ivi, 266 ss.

¹⁷ Ivi, 277-278.

la nozione di servizio pubblico nella cultura giuridica italiana

svolta anche da privati laddove lo Stato non avesse compiuto la scelta politica di considerare quell'attività un servizio pubblico da erogare alla propria comunità¹⁸.

Dice Orlando: il socialismo di Stato si è affermato in via di fatto e poi sul piano legislativo, al fine di garantire il benessere dei cittadini e soprattutto delle classi più disagiate. Ma l'attività sociale è molto di più rispetto alla mera opzione tra lo Stato gendarme e guardiano notturno della metà dell'Ottocento e lo Stato socialista. Sono le teorie economiche che ragionano sui modi di distribuzione della ricchezza, sostiene Orlando. Sul piano giuridico, invece, lo Stato si rafforza e si sviluppa soltanto se contribuisce allo sviluppo dell'individuo, traendo energia e forza dallo sviluppo sincrono e armonico di tutte le energie individuali. Di qui segue l'esame delle varie forme di attività sociale: sanità, istruzione, poste, ferrovie, e così via¹⁹.

L'attività amministrativa sociale, pertanto, si contrappone al libero mercato, nel senso che, per volontà dello Stato, essa è sottratta all'intervento del mercato e alla finalità lucrativa ed è riservata al potere pubblico e funzionalizzata all'interesse pubblico e collettivo.

Di qui si è sviluppata la nozione soggettiva del servizio pubblico, per cui il servizio pubblico è reso direttamente dallo Stato e dagli enti e organi che ne fanno parte oppure da soggetti privati concessionari, attraverso l'istituto della concessione di servizio pubblico, che operano però in qualità di organi indiretti dello Stato e, quindi, da soggetti privati in qualità di intermediari dello Stato.

4. Santi Romano e l'attività di prestazione degli enti amministrativi.

Sulla scorta delle tesi del suo Maestro Orlando, Santi Romano ha sviluppato la teoria delle prestazioni degli enti amministrativi nel suo manuale del 1901, i *Principii di diritto amministrativo italiano*, edito in seconda edizione nel 1912²⁰.

Questo volume, caposaldo del diritto amministrativo italiano, è costruito su una introduzione e nove teorie. La sesta teoria riguarda le prestazioni amministrative. Romano, innanzitutto, segnala che «Fine ultimo dell'intera

¹⁸ Ivi, 276.

¹⁹ Ivi, 277 ss.

²⁰ S. Romano, *Principii di diritto amministrativo italiano*², Milano, Società Editrice Libreria, 1912.

attività amministrativa, che si appalesa in ogni ramo di essa, è il rendimento di pubblici servizi, intesa quest'espressione nel largo senso che le è comune», citando, a supporto, un celebre saggio di Léon Duguit del 1907²¹. La locuzione “pubblici servizi” distingue le prestazioni degli enti pubblici dalla nozione di pubblici servizi. Quest'ultima, secondo il giurista palermitano, è una nozione poco giuridica, perché indica «il complesso degli scopi sociali che gli enti amministrativi debbono proporsi e comprende una quantità d'istituti e rapporti l'uno profondamente diverso dall'altro»²². Quindi, anche per Santi Romano la nozione di servizio pubblico è troppo magmatica ed estesa per poter essere utilizzata, mentre egli intende occuparsi dei rapporti giuridici di diritto pubblico di prestazione da parte dello Stato, dei propri enti e dei privati incaricati di pubblico servizio a soggetti specificamente individuati. Attraverso il concetto di prestazione prevale una concezione pubblicistica, fondata sull'ente erogante.

È pertanto ancora una nozione soggettiva di pubblico servizio, nella quale sono presenti i due caratteri di tale nozione (servizio erogato dallo Stato o da organi indiretti e regime di privativa alla mano pubblica), ma lo sforzo di approfondimento della teoria di Romano rispetto a quella di Orlando è di specificazione giuridica dei principi comuni alle prestazioni amministrative, in modo tale che possa essere chiaro sul piano giuridico quali siano i parametri di distinzione tra l'attività amministrativa a carattere autoritativo e l'attività di prestazione a carattere sociale ed economico.

Oltre alle questioni comuni, Romano compie una trattazione approfondita e molto dettagliata di diversi settori specifici: l'assistenza e la beneficenza pubblica, l'istruzione pubblica, la sanità, i servizi postali di trasporto, il servizio telegrafico, il servizio ferroviario²³.

Si sviluppa così una teoria giuridica del servizio pubblico, in senso soggettivo, che è costruita sul crinale dei rapporti giuridici che connettono gli organi diretti e indiretti dello Stato che erogano la prestazione al cittadino e ai soggetti che ricevono la prestazione stessa. E si iniziano gradualmente a distinguere le prestazioni a carattere sociale (istruzione, sanità, assistenza e beneficenza) e quelle a carattere economico (poste, ferrovie).

È nel periodo di avvio del XX secolo che, anche a causa delle forti inquietudini sociali e politiche, si sviluppa il dibattito sulle municipalizzazioni

²¹ Ivi, 357. Il saggio di Duguit citato da Romano è L. Duguit, *De la situation des particuliers à l'égard des services publics*, in *Revue du droit public et de la sociologie politique en France et à l'étranger*, 1907, 411.

²² S. Romano, *Principii di diritto amministrativo italiano*, cit., 357-358.

²³ Ivi, 361 ss.

la nozione di servizio pubblico nella cultura giuridica italiana

e sul cd. socialismo municipale, che condurrà alla l. 29 marzo 1903, n. 103, c.d. legge Giolitti²⁴.

5. Dalla nozione soggettiva alla nozione oggettiva di servizio pubblico e dal diritto nazionale al diritto dell'Unione Europea

Questa conformazione giuridica soggettiva del servizio pubblico ha retto fino alla metà del XX secolo. Nella monografia del 1924 nel Trattato Orlando, Arnaldo De Valles definisce il servizio pubblico «una attività imputabile, direttamente o indirettamente allo Stato, volta a fornire prestazioni ai singoli cittadini; il concetto di prestazione rappresenta il tratto peculiare dell'istituto»²⁵. Si ribadisce, pertanto, la soggettività della nozione.

Con la Costituzione repubblicana e, in particolare, con l'art. 3, c. 2, che introduce il principio di eguaglianza sostanziale, lo Stato si impegna a erogare prestazioni a carattere sociale che garantiscano a tutti i cittadini di partire dalle medesime situazioni di partenza. Si passa, quindi, alla garanzia dei diritti sociali.

Per quanto riguarda le prestazioni economiche, l'art. 43 Cost. prevede la riserva originaria allo Stato dei servizi pubblici essenziali ai cittadini.

Ed è proprio sulla base di questo articolo della Costituzione repubblicana che si pongono le premesse per la nozione oggettiva di servizio pubblico, secondo la teoria elaborata da Umberto Pototschnig negli anni Sessanta del XX secolo²⁶. Il fatto che si preveda una riserva, difatti, implica che, in precedenza fossero i privati a erogare il servizio e la Costituzione contempla la possibilità che soggetti privati a struttura cooperativa possano assumere il servizio anche a seguito della riserva. La nozione oggettiva, dunque, concentra l'attenzione sul tipo di servizio e di prestazione, mentre lascia sullo sfondo il profilo soggettivo di chi debba provvedere all'erogazione del servizio pubblico²⁷.

²⁴ Sulla municipalizzazione dei servizi pubblici locali si v., in particolare, G. Montemartini, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milano, Società Editrice Libreria, 1902. Si v. anche G. Caia, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, in *Enc. giur.*, XX, Milano, Giuffrè, 1990, *ad vocem*.

²⁵ A. De Valles, *I servizi pubblici*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, VI, Milano, Società Editrice Libreria, 1930, 567 ss.

²⁶ U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, Padova, Cedam, 1964. Sulla nozione oggettiva di servizio pubblico e, più in generale, sull'evoluzione in Italia della nozione di servizio pubblico si v. L.R. Perfetti, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, Cedam, 2001.

²⁷ M.S. Giannini, *Il servizio pubblico sotto il profilo giuridico*, cit., 382-383, ricorda anche

La pubblicità del servizio, quindi, non indica più il soggetto, ma la relazione tra il servizio e l'interesse della collettività.

La nozione di servizio pubblico resta, però, «tormentata»²⁸. Tale concezione sarà considerata ormai «instabile» da Fabio Merusi in un periodo, quello degli anni Ottanta-Novanta dello scorso secolo²⁹, in cui si inizia ad avvertire l'influenza del diritto dell'Unione Europea. Si tratta, infatti, di una nozione che va sfarinandosi e polverizzandosi, perché la nozione diviene troppo vaga ed estesa una volta spezzata la identificazione tra il pubblico servizio e l'attività sociale dello Stato.

Ma si è ormai, negli anni Novanta del secolo scorso, in un periodo dominato dal diritto dell'Unione e dal fenomeno delle privatizzazioni, per cui la nozione di servizio pubblico a carattere economico si diluisce e si fonde con i modi di intervento dello Stato in economia³⁰.

Negli ultimi trent'anni si è passati a una diversa fase dell'evoluzione della nozione di servizio pubblico, fortemente influenzata dal diritto dell'Unione Europea. Si distingue, in particolare, tra servizi generali di interesse economico e servizi generali di interesse sociale: quanto alla nozione di SIEG, ciò che resta, a rigore, del servizio pubblico è il servizio universale, gli obblighi di servizio pubblico e poco più³¹. Il dibattito è stato particolarmente serrato nell'area dei servizi pubblici locali³².

La situazione pare in ulteriore evoluzione negli anni recenti, a seguito delle reiterate crisi finanziarie ed emergenziali. Ma è bene fermarsi qui, non trattandosi più di evoluzione storica, bensì di contemporaneità.

l'altra tesi oggettiva, quella tedesca del Daseinvorsorge, per cui il servizio pubblico consiste nell'enucleazione delle attività necessarie alla sopravvivenza di una collettività. Secondo Giannini, la tesi, pur brillante, non ha retto alla validazione sul campo.

²⁸ M.S. Giannini, *Il pubblico potere*, Bologna, il Mulino, 1986, 69 ss.

²⁹ F. Merusi, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, il Mulino, 1990.

³⁰ Si v., tra gli altri, G. Napolitano, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, il Mulino, 2009; ID., *I servizi pubblici*, in *La nuova Costituzione economica*⁶, a cura di S. Cassese, Bologna, il Mulino, 2020, 131 ss.

³¹ Si v., tra gli altri, A. Massera, *I servizi pubblici tra regole della concorrenza e responsabilità pubblica*, cit. V. anche M. Dugato, *L'imperturbabile stabilità dei servizi pubblici e l'irresistibile forza dell'ente pubblico*, in questa *Rivista*, 2012, 505 ss.; A. Sandulli, *La persistente centralità dei servizi pubblici*, in questa *Rivista*, 2015, V ss.

³² G. Piperata, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2005; ID., *Il lento e incerto cammino dei servizi pubblici locali nel mercato liberalizzato*, in questa *Rivista*, 2011, 33 ss.; ID., *I servizi pubblici locali tra rimunicipalizzazione e demunicipalizzazione*, in questa *Rivista*, 2016, V ss.; M. Dugato, *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, in *Dir. amm.*, 2020, 511 ss.; G. Caia, *Organizzazione dei servizi pubblici locali e qualità delle prestazioni*, in *Giustamm*, 2024, n. 3, 1 ss.