SAGGI

Federico Caporale

«TRA UN TRAMWAY E UNA PANETTERIA»: RAGIONI E CONSEGUENZE DELL'INAFFERRABILITÀ DELLA NOZIONE DI SERVIZIO PUBBLICO ATTRAVERSO I LAVORI PARLAMENTARI DI FINE OTTOCENTO E INIZIO NOVECENTO

Sommario: 1. L'inesistenza di una nozione giuridica di servizio pubblico e l'obiettivo della ricerca. – 2. Una premessa: la difficoltà di studiare la storia della disciplina dei servizi pubblici. – 3. Le espressioni servizio pubblico e servizi pubblici nei provvedimenti legislativi di fine Ottocento e inizio Novecento. – 4. Le espressioni servizio pubblico e servizi pubblici nei lavori parlamentari di fine Ottocento e inizio Novecento. – 5. Le espressioni servizio pubblico e servizi pubblici nella legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi. – 6. Le conseguenze dell'assenza di una definizione di servizio pubblico sulle ricostruzioni dottrinarie.

1. L'inesistenza di una nozione giuridica di servizio pubblico e l'obiettivo della ricerca

Quella di servizio pubblico è, fra le nozioni giuridiche, una delle «più tormentate»[1].

Di essa si è scritto che è un «terreno che spesso è malfermo»[2], «che h[a] corso, e forse ancora corr[e] il rischio di venire ridott[a] ad espressione solo approssimativamente descrittiv[a] di certe realtà della vita amministrativa o di essere usat[a] con significati mutevoli in relazione agli ordini concettuali nel cui contesto [è] collocat[a]»[3]; addirittura che forse neppure esiste[4] o che,

[1] Così, M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, 69.

[2] Così, S. Cattaneo, *Servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, Giuffrè, 1990, 355 ss., spec. 355.

[3] *Ibidem*.

[4] Ivi, 372.

Munus, n. 2, 2025 – issn 2240-4732 – doi 10.26321/munus/2_2025
Editoriale Scientifica srl

comunque, non vale la pena studiarla, perché essa rappresenta il precipitato di considerazioni e argomenti di matrice economica[5].

Una rappresentazione icastica dell'incertezza giuridica di questa nozione è già nell'oscillazione tra l'uso dell'espressione al singolare, "servizio pubblico", e l'uso dell'espressione al plurale, "servizi pubblici", entrambe ugualmente diffuse – e anzi spesso persino confuse – nonostante sembrino descrivere (e provenire da) due orizzonti concettuali diversi.

Del resto, nel diritto positivo, una definizione, peraltro non della nozione giuridica di servizio pubblico in generale, ma di quella, più specifica, di servizi pubblici locali di rilevanza economica, è comparsa solo nel d.lgs. n. 201/2022. E si tratta, per giunta, di una definizione che non riflette alcuna specificità italiana[6], dal momento che ricalca in maniera abbastanza letterale la nozione europea di *services of general economic interest*[7].

Di conseguenza, la nozione di servizio pubblico è stata terreno elettivo per ricostruzioni teoriche chiamate a restituire una linearità a un materiale normativo molto frastagliato, composto quasi esclusivamente da discipline settoriali, animate da moventi congiunturali e spesso instabili.

Tuttavia, le ragioni storiche per le quali questa nozione giuridica è così evanescente e problematica sono poco indagate: anche i lavori che hanno affrontato con maggiore profondità lo studio della nozione di servizio pubblico, non hanno tentato un'analisi storiografica di questa lacuna, limitandosi, tutt'al più, a ripercorrere nel dettaglio le diverse posizioni emerse in dottrina[8].

[5] Così, F. Merusi, *Servizio pubblico*, in *Noviss. Dig. It.*, XVII, Torino, Utet, 1970, 215 ss.

[6] Come è, invece, per la nozione di servizio pubblico in Francia, su cui si vedano, tra i numerosissimi, J. Caillosse, *Le service public à la française: déconstruction d'un mythe?*, in *La réforme de l'Etat. Actes du colloque international de Toulon. 1 et 2 octobre 2004*, a cura di J.-J. Pardini e C. Deves, Bruxelles, Bruylant, 2005, 177 ss., J.-P. Valette, *Le service public à la française*, Paris, Ellipses, 2000 e J.-M. Rainaud, *La crise du service public français*, Paris, Puf, 1999.

[7] Art. 2, lett. *c*), d.lgs. n. 201/2022. Su questa definizione, cfr. M. Dugato, *Servizi pubblici locali*, in *Enc. dir., I Tematici. III. Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, 1103 ss. e F. Pileggi, *Art. 2. Definizioni*, in *La riforma dei servizi pubblici locali. Commento al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, e analisi sistematica delle regole vigenti nei singoli*, a cura di R. Chieppa, G. Bruzzone e A. Moliterni, Milano, Giuffrè, 2023, 69 ss.

[8] Cfr., in particolare, L.R. Perfetti, *Contributo ad una teoria dei servizi pubblici*, Padova, Cedam, 2001, 31 ss., che con riferimento alle ragioni per le quali la teoria del servizio pubblico ha assunto una specifica conformazione, nel nostro Paese, si limita a osservare che «l'elaborazione della teoria del servizio pubblico s'è sviluppata a lungo secondo l'impostazione soggettivista, risentendo, come accennato, sia dell'elaborazione francese di cui s'è detto che della teoria dello Stato di provenienza tedesca». Si veda anche F. Rugge, *Un nuovo pubblico. Profili giuridico-amministrativi dell'imprenditorialità municipale in età giolittiana*, in *La municipalizzazione in area padana. Storia ed esperienze a confronto*, a cura di A. Berselli, F. Della Peruta e A.

Nei prossimi paragrafi, si esamineranno la comparsa e le peripezie della nozione tra fine Ottocento e inizio Novecento, quando si sono venute definendo le prime forme di pubblicizzazione della gestione di alcuni servizi e le prime discipline settoriali dedicate ai servizi pubblici[9], ponendo attenzione all'uso delle espressioni servizio pubblico e servizi pubblici nei testi normativi e nei lavori parlamentari, per soffermarsi, poi, nelle conclusioni, sulle ricadute sull'elaborazione dottrinale della nozione di servizio pubblico.

Come si cercherà di illustrare, questi due poli (l'uso dell'espressione servizio pubblico/servizi pubblici nei testi normativi e nei lavori parlamentari e l'elaborazione dottrinale della nozione di servizio pubblico) si sono reciprocamente influenzati: infatti, da un lato, l'indeterminatezza della nozione e del regime giuridico del servizio pubblico nella legislazione e nei lavori parlamentari ha nutrito le incertezze nell'elaborazione della nozione nel dibattito scientifico; dall'altro, l'assenza di una teoria giuridica autonoma e condivisa, almeno nei tratti fondamentali, del servizio pubblico, come esisteva in Francia[10], ha privato il legislatore di un riferimento, non solo culturale, fondamentale nel plasmare le disposizioni relative all'organizzazione e alla prestazione dei servizi pubblici.

2. Una premessa: la difficoltà di studiare la storia della disciplina dei servizi pubblici

Prima di proseguire è bene ricordare che studiare la storia della disciplina dei servizi pubblici è particolarmente complesso.

Varni, Milano, Franco Angeli, 1988, 19 ss., il quale, dopo alcune riflessioni introduttive sulla origine della nozione di servizio pubblico nella legge Giolitti, si dedica principalmente alla giurisprudenza in materia di riscatti. Anche F. Giglioni, *Osservazioni sulla evoluzione della nozione di "servizio pubblico"*, in *Foro amm.*, 1998, 2265 ss., avvia la sua riflessione a partire dagli anni Venti del Novecento. Per un quadro generale sugli studi storici in materia di servizi pubblici, cfr. P. Bolchini, *Note sulla storia della municipalizzazione (e se mettessimo in discussione anche noi stessi?)*, in *Ric. stor.*, 2000, 491 ss.

[9] In proposito, per tutti, cfr. G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, Cedam, 2001.

[10] In proposito, cfr. per tutti B. Sordi, *Dall'attività sociale ai pubblici servizi: alle radici ottocentesche dello Stato sociale*, in *Quad. fior.*, 2017, 175 ss., spec. 194 ss. Anche in Francia, tuttavia, possono essere evidenziate significative differenze, anche tra coloro che si sono formati più vicino a Duguit. In proposito, cfr. F. Mellerey, *Ecole de Bordeaux, école du service public et école duguiste. Proposition de distinction*, in *RDP*, 2001, 1887 ss. e, di segno radicalmente differente, D. Païva de Almeida, *L'Ecole du service public. Contribution à l'étude de la pensée juridique en France*, Saarbrücken, Editions Universitaires Européennes, 2010.

Infatti, come ha insegnato Massimo Severo Giannini, la disciplina del servizio pubblico è divisa in due parti: «una manifesta ed un'altra occulta»[11].

La parte «manifesta» è costituita dalla legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici del 1903 (l. 29 marzo 1903, n. 103, la c.d. legge Giolitti) e dal successivo testo unico del 1925 (r.d. 15 ottobre 1925, n. 2578); la parte «occulta», invece, è costituita dalle disposizioni relative ai singoli servizi, nascoste in regolamenti o in atti normativi dedicati a una materia diversa (per esempio le leggi sanitarie o le norme in materia edilizia) o, nella migliore delle ipotesi, in leggi dedicate a uno specifico servizio.

Si tratta, quindi, per questa seconda parte, di disposizioni difficilmente conoscibili (e per questo, occulte), generalmente poco studiate, mai ricondotte a sistema e, spesso, adottate sulla base di esigenze congiunturali; queste sono, però, quelle attraverso cui si conosce davvero la disciplina del servizio pubblico, mentre la legge Giolitti serve «per la facciata»[12].

Anche per queste ragioni – diceva sempre Giannini – è possibile grattare solo uno strato superficiale della storia del servizio pubblico, quello della «storia palese», per come emerge dagli atti parlamentari e dalle relazioni delle commissioni di inchiesta: atti pubblici, che raccontano però una realtà patinata, ufficiale, che non riesce a restituire le lotte politiche e i sistemi di potere occulti, spesso locali, che restituiscono la storia reale dell'evoluzione della disciplina giuridica dei servizi pubblici, almeno a livello locale[13].

Un ulteriore elemento di difficoltà è rappresentato dalla coesistenza dell'uso dell'espressione nella versione al singolare (servizio pubblico/pubblico servizio) e al plurale (servizi pubblici/pubblici servizi). Queste due espressioni sembrano riflettere due universi concettuali autonomi, se non addirittura delineare due nozioni giuridiche diverse: mentre l'espressione "servizio pubblico" rimanda a un regime giuridico unitario, omogeneo, specifico e autonomo sul piano della teoria generale del diritto amministrativo o, almeno, della storia del pensiero giuridico, l'espressione "servizi pubblici" sembra appoggiarsi sui tratti empirici e materiali che assumono le attività qualificate come servizi pubblici, arrendendosi all'impossibilità di trovare, tra queste eterogenee attività umane, un filo conduttore che vada al di là del mero atto di qualificazione come servizio pubblico.

Per avere un quadro completo sul piano storiografico, è inevitabile,

[11] Così, M.S. Giannini, *Profili giuridici della municipalizzazione con particolare riguardo alle particolari aziende*, in *Riv. amm. Rep. It.*, 1953, 611 ss.

[12] Ivi, 612.

[13] *Ibidem*.

quindi, approfondire l'accezione, la consapevolezza e l'assiduità con cui sono state utilizzate entrambe le espressioni.

3. Le espressioni servizio pubblico e servizi pubblici nei provvedimenti legislativi di fine Ottocento e inizio Novecento

L'uso delle espressioni servizio pubblico e servizi pubblici nei provvedimenti legislativi di fine Ottocento e inizio Novecento è una conferma di quanto appena osservato.

Innanzitutto, effettuando una ricerca per l'arco temporale 1880-1910 sul portale Normattiva, si può verificare una sostanziale equivalenza, sul piano quantitativo, nell'uso delle espressioni servizio pubblico e servizi pubblici. Come prevedibile, vista l'evoluzione storica dei servizi pubblici[14], la ricorrenza delle due espressioni aumenta progressivamente nel tempo e, nel periodo 1900-1910, è significativamente più consistente rispetto al periodo 1880-1900.

L'uso delle espressioni servizio pubblico e servizi pubblici, però, è molto diverso dal concetto attuale di servizio pubblico.

Nella gran parte dei casi, infatti, queste espressioni compaiono in provvedimenti relativi a materie che non hanno nulla a che fare col concetto moderno di servizio pubblico, perché assumono una connotazione organizzativa. Le espressioni servizio pubblico e servizi pubblici servono, cioè, principalmente a descrivere un'articolazione organizzativa dell'amministrazione cui è attribuita una determinata missione istituzionale o, in generale, la missione istituzionale dell'ente.

Così, per fare degli esempi, si dispone che alcune scuole tecniche siano indirizzate «ai bisogni […] dei pubblici servizi d'indole tecnica»[15], intendendo con questa espressione le amministrazioni caratterizzate dall'esercizio di funzioni tecniche; si assegnano delle risorse straordinarie al comune di Reggio Calabria per pagare gli stipendi dei dipendenti del comune e per mantenere i «pubblici servizi»[16], attribuendo a questa espressione il significato di attività ordinarie dell'ente; si consente agli ufficiali dell'amministrazione metrica e del saggio dei metalli preziosi e agli impiegati di ruolo degli uffici

[14] In proposito, cfr. R. Landolfi, *Lo sviluppo della municipalizzazione in Italia*, Milano, La stampa commerciale, 1958 e L. Bortolotti, *Espansione urbana e municipalizzazione in Italia (1900-1922)*, in *La municipalizzazione in area padana. Storia ed esperienze a confronto*, cit., 257 ss.

[15] Cfr. art. 1, r.d. 25 ottobre 1898, n. 488.

[16] Cfr. art. 1, r.d. 4 febbraio 1909, n. 43.

esecutivi delle imposte dirette di fruire di congedi a condizione che ciò non noccia al «servizio pubblico» cui sono preposti[17], cioè allo svolgimento dei compiti dell'ente; che i fabbricati demaniali già esistenti, all'interno del perimetro dei boschi nazionali inalienabili, possono essere dati in concessione «sempre che non siano necessari al servizio pubblico»[18], cioè che non siano già in uso di amministrazioni pubbliche; che i membri delle amministrazioni provinciali e comunali rimangono «responsabili delle carte loro affidate», anche qualora le consegnino ad altri per ragioni di «servizio pubblico»[19], cioè per attività connesse al loro incarico; che sia punito con la multa da lire cinquecento a tremila e con l'interdizione temporanea dall'ufficio «il pubblico ufficiale, che abbandona il proprio ufficio per impedire la trattazione di un affare, o per cagionare qualsiasi altro nocumento al pubblico servizio»[20], cioè che causi un pregiudizio all'ordinaria attività amministrativa.

Se si limita l'osservazione alle discipline relative ad attività tradizionalmente considerate servizi pubblici, anche molto diverse tra loro (da servizi essenziali di carattere sociale, come l'istruzione[21], a servizi di rilevanza economica oggi di interesse nazionale, come i telefoni, la posta e le ferrovie, a servizi pubblici locali)[22], come tratto comune non emerge altro che un uso incerto, ambiguo e tendenzialmente atecnico delle espressioni servizio pubblico e servizi pubblici.

Come ha scritto De Valles, nel 1924, «*Pubblico servizio* è una frase che, pur correndo sulla bocca di tutti, è usata raramente dal diritto positivo, il quale quindi può portare scarso sussidio ad una determinazione giuridi-

[17] Cfr. art. 21, r.d. 7 ottobre 1890, n. 7249, e art. 21, r.d. 23 marzo 1905, n. 132.

[18] Cfr. art. 2, l. 29 dicembre 1901, n. 535.

[19] Cfr. art. 267, r.d. 4 maggio 1898, n. 164.

[20] Cfr. art. 181, codice penale del 1889.

[21] Anche se l'istruzione non è solo un servizio, ma è anche una funzione, come ha evidenziato A. Sandulli, *Scuola e istruzione*, in *Enc. dir. Funzioni amministrative. I tematici. III*, cit., 1015 ss.

[22] Oltre alla già richiamata legge Giolitti, sono state studiate la legge sull'obbligo dell'istruzione elementare (l. 15 luglio 1877, n. 3961), la legge sull'esercizio delle reti ferroviarie mediterranea, adriatica e sicula (l. 27 aprile 1885, n. 3048), la legge sull'ordinamento dell'amministrazione e dell'assistenza sanitaria del Regno (l. 22 dicembre 1888, n. 5849), la legge sull'esercizio dell'industria dei telefoni (l. 7 aprile 1892, n. 184), la legge di approvazione delle convenzioni per i servizi postali e commerciali marittimi (l. 22 aprile 1893, n. 195), la legge sulle tramvie e ferrovie economiche (l. 27 dicembre 1896, n. 561), la legge sulla scuola e sui maestri elementari (l. 8 luglio 1904, n. 407), la legge per l'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private (l. 22 aprile 1905, n. 137), la legge sul riscatto di linee e reti telefoniche esercitate dall'industria privata e ordinamento dell'azienda dei telefoni dello Stato (l. 15 luglio 1907, n. 506).

ca: che fu adottata dagli economisti ed introdotta nella loro nomenclatura scientifica con un significato che non coincide con quello in cui comunemente di pubblico servizio si parla: che infine gli scrittori di diritto pubblico, data tale incertezza, molto spesso rifuggono dall'adottare»[23].

In nessuna di queste leggi compare una definizione della nozione giuridica di servizio pubblico e solo in pochissime di queste leggi vengono utilizzate, pur senza una precisa definizione, le espressioni servizio pubblico e servizi pubblici.

Nei rari casi in cui ci si imbatte in queste espressioni, si viene colpiti dal velo di ambiguità che ne caratterizza l'impiego: per esempio, le espressioni sono utilizzate talvolta per descrivere il destinatario del servizio (che sia il pubblico o l'amministrazione che ne beneficia) e talaltra le modalità di prestazione (servizio a fruizione collettiva), più che uno specifico regime giuridico speciale o, comunque, una precisa categoria giuridica di attività accomunate da problemi analoghi.

Così, per esempio, nel r.d. 28 luglio 1901, n. 416, a proposito della circolazione delle automobili sulle strade ordinarie, l'espressione servizio pubblico è utilizzata dapprima per indicare la destinazione al servizio di un'amministrazione (art. 6[24]), salvo poi ricomparire addirittura come titolo del capo II per indicare la destinazione di una automobile privata «a circolare sulle strade ordinarie pel servizio del pubblico», cioè della collettività[25].

Questa seconda accezione si ritrova anche nel r.d. 8 gennaio 1905, n. 24, sempre riferita al trasporto pubblico, in cui designa le modalità di fruizione collettiva del servizio (il trasporto collettivo di persone) e in cui è scevra di qualsiasi connotazione soggettiva dal momento che il servizio può essere erogato sia da un soggetto privato che da un soggetto pubblico[26].

Invece, nel r.d. 4 maggio 1898, n. 209, che autorizza l'esercizio di alcune linee telefoniche, l'espressione servizio pubblico, pur mantenendo una chiara indicazione funzionale, di servizio destinato al pubblico, assume, però, una prevalente declinazione soggettiva, anche se del tutto opposta a quella tradizionale: le «linee telefoniche urbane od intercomunali a servizio pubblico» sono erogate dai privati in concorrenza con le «linee governative» di

[23] Così A. De Valles, *I servizi pubblici*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, VI, pt. I, Milano, Società editrice libraria, 1924, 3 ss., spec. 3.

[24] Cfr. art. 6, r.d. 28 luglio 1901, n. 416, ai sensi del quale «alle amministrazioni interessate nel servizio pubblico cui l'automobile è destinato» è consentito assistere alla prova di funzionalità dell'automobile.

[25] Cfr. art. 27, r.d. 28 luglio 1901, n. 416.

[26] Cfr. artt. 2 e 3, r.d. 8 gennaio 1905, n. 24.

telefonia, gestite dallo Stato, che hanno sempre come potenziali fruitori i cittadini[27].

O, ancora, si pensi alla l. 5 marzo 1893, n. 125, relativa alla navigazione sul lago di Garda, in cui si fa riferimento a un servizio erogato nell'«interesse del commercio e dei pubblici servizi», destando l'impressione che il servizio pubblico di navigazione si collochi accanto a un servizio (non pubblico) di trasporto destinato alla circolazione di merci (svolto nell'«interesse del commercio»)[28].

Paradigmatico dell'assenza di una nozione matura di servizio pubblico, inteso come insieme di attività cui è applicabile un regime giuridico speciale e omogeneo, è il caso della legge sulle ferrovie del 1905: qui, per regolare la compressione del diritto di sciopero del personale impiegato nelle imprese, sia pubbliche che private, affidatarie dei servizi di trasporto ferroviario, il legislatore non richiama l'espressione servizio pubblico, ma preferisce qualificare i dipendenti delle imprese (anche private) come pubblici ufficiali[29]. È dal resto della disposizione, e soprattutto dal dibattito parlamentare, che sappiamo che la ragione della compressione del diritto di sciopero è collegata a esigenze di regolarità e di continuità del servizio e cioè a quella che oggi chiameremmo la natura di servizio pubblico del trasporto ferroviario[30].

Del resto, all'epoca, la normativa delle attività afferenti in senso moderno alla nozione di servizio pubblico aveva come unico elemento comune e

[27] Cfr. r.d. 4 maggio 1898, n. 209, che autorizza il Ministero delle poste e dei telegrafi a esercitare le linee telefoniche Torino-Novara e Milano-Bergamo, ammettendo, però, che sulle stesse linee insistano delle «linee telefoniche urbane od intercomunali a servizio pubblico» (artt. 1 e 8).

[28] Cfr. artt. 2 e 21, l. 5 marzo 1893, n. 125.

[29] Cfr. art. 18, l. 22 aprile 1905, n. 137: «Tutti gli addetti alle ferrovie esercitate dallo Stato, di cui al precedente articolo, qualunque sia il loro grado ed ufficio, sono considerati pubblici ufficiali. […] Coloro che volontariamente abbandonano o non assumono l'ufficio o prestano l'opera propria in modo da interrompere o perturbare la continuità e regolarità del servizio sono considerati come dimissionari e quindi surrogati».

[30] Cfr. l'intervento del Presidente del Consiglio, Alessandro Fortis, nella tornata di martedì 18 aprile 1905 della Camera dei Deputati, in *Atti del Parlamento italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXII Legislatura. Sessione 1904-1905*, III, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1905, 2545 ss., spec. 2558: «[n]oi, anche rispetto ai ferrovieri, distinguiamo l'organizzazione loro, che rispettiamo finché non sia ribelle contro la legge. La rispettiamo altamente perché crediamo che sia uno strumento di perfezionamento, di elevazione, di educazione civile e politica. Ma altra cosa è lo sciopero. Noi non crediamo che queste organizzazioni ferroviarie, le quali sono addette ad un pubblico servizio così importante, come è l'esercizio ferroviario, abbiano facoltà, a loro volontà, di abbandonarlo e di lanciare il paese in una crisi terribile, così rispetto alle sue sussistenze, come rispetto al suo commercio ed alla sicurezza intera del paese».

principale la dimensione organizzativa: è il tema del soggetto – pubblico o privato – incaricato della prestazione del servizio a occupare la gran parte delle disposizioni[31].

Ciò non vuol dire, ovviamente, che non esistessero dei regimi giuridici speciali delle attività di servizio pubblico, cioè delle regole particolari, diverse da quelle applicabili alle attività economiche ordinarie, che andassero al di là della natura soggettiva del gestore e delle modalità di prestazione (in regime di riserva o in concorrenza) e che fossero funzionali ad assicurare la regolarità e la continuità del servizio o l'accesso al servizio.

Ma queste regole derogatorie rispetto al diritto comune non sono un corpo definito e omogeneo, uguale per tutti i settori; al contrario, da settore a settore cambiano sia l'oggetto delle disposizioni speciali (le tariffe versate dagli utenti, il rapporto di lavoro dei dipendenti dell'impresa pubblica o privata incaricata di erogare il servizio, la regolarità e la continuità del servizio, le modalità di erogazione del servizio, le condizioni del riscatto di eventuali imprese private, ecc.) che il merito di quelle disposizioni.

Si tratta, quindi, di un sistema non omogeneo tra i diversi servizi e circoscritto solo ad alcuni settori: in altre parole, non c'è una disciplina specifica del servizio pubblico, in quanto complesso di attività riconducibili a una matrice unitaria, cui è ricollegato un regime giuridico a sé stante, ma delle discipline speciali di singole attività, in quanto attività particolarmente rilevanti, per le ragioni più varie. Queste discipline speciali sono diverse da servizio a servizio, perché diverse sono le caratteristiche materiali con cui viene erogato il servizio e diversa è anche la ragione per cui quell'attività necessita di disposizioni diverse rispetto alle ordinarie attività economiche.

Due validi esempi di questa tendenza possono essere il r.d. 16 giugno 1892, n. 288, che approva il regolamento per l'esecuzione della l. 7 aprile 1892 sull'esercizio dei telefoni, e il r.d. 27 dicembre 1896, n. 576, che approva la convenzione per la concessione della costruzione e dell'esercizio di una ferrovia elettrica a dentiera a scartamento ridotto fra la stazione di Genova (Piazza Principe) e l'abitato della frazione di Granarolo.

Nel primo, le regole applicabili alle linee e reti telefoniche urbane e intercomunali «ad uso pubblico» sono distinte dalle regole applicabili a quelle «a uso privato»: pur non essendoci una chiara definizione di servizio pubblico, ci sono delle regole speciali, anche molto dettagliate; nel secondo, è prescritta l'adozione di un «regolamento da rendersi noto al pubblico per il servizio dei viaggiatori», che disciplina le disposizioni di polizia per la si-

[31] In proposito, cfr. G. Fonderico, *Il comune regolatore. Le privative e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, Pisa, ETS, 2012 e G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, cit., 18 ss.

curezza delle persone e per la regolarità del servizio e la tariffa di trasporto. In entrambi i casi, sono le particolari modalità di erogazione del servizio (il fatto di essere destinato a una collettività indistinta di fruitori) a giustificare l'adozione di un corpo di regole speciali.

Ecco spiegato, quindi, anche perché l'espressione servizio pubblico è accompagnata da un'altra, più generica, declinata al plurale, servizi pubblici, che serve a restituire la pluralità di regole speciali, diverse da settore a settore e ritagliate sulle esigenze particolari di ciascun ambito materiale di attività.

Tutto quanto detto sin qui vale, in fondo, anche per la legge Giolitti, in cui pure si sarebbe autorizzati a immaginare che l'utilizzo dell'espressione servizi pubblici sia più consapevole e significativo, dato che si tratta della prima disposizione legislativa generale in materia di servizi pubblici, cioè dedicata a una pluralità di attività materiali ricomprese sotto l'etichetta comune di servizi pubblici.

In realtà, però, l'espressione, usata per definire quali attività sono municipalizzabili, cioè possono essere assunte direttamente in gestione dai comuni, non è accompagnata da una definizione, ma da una esemplificazione ritenuta unanimemente non tassativa e, peraltro, molto eterogenea. Secondo l'art. 1 della legge, sono servizi pubblici – allo stesso tempo e, più o meno, allo stesso modo – la distribuzione di acqua potabile, l'illuminazione pubblica e a domicilio, le fognature, le tramvie, i telefoni, le farmacie, la nettezza pubblica, i trasporti funebri, i molini e i forni, i mattatoi, i mercati pubblici, i bagni e i lavatoi pubblici, la fabbrica e vendita del ghiaccio, l'edilizia pubblica, la produzione e distribuzione di forza motrice idraulica ed elettrica per le industrie, le pubbliche affissioni, gli essiccatoi di granturco e relativi depositi, gli stabilimenti e la vendita di semenzai e vivai di viti ed altre piante arboree e fruttifere.

Un elenco eterogeneo, che comprende persino vere e proprie funzioni pubbliche (il controllo delle bilance nei mercati), servizi caratterizzati da una chiara impronta sociale (l'edilizia pubblica), servizi industriali, servizi igienici, attività economiche vere e proprie[32].

Non a caso, sempre Giannini, commentando questo elenco, ha scritto, in maniera lapidaria ma efficace, che l'utilizzo dell'espressione servizi pubblici, nella legge Giolitti, ha un significato «facile anche se sconcertante»: «non ha nessuno dei significati tecnici» che tradizionalmente sono stati dati dalla letteratura giuridica, dal momento che «[l]a norma vuol dire solo questo: che i comuni possono assumere, nei modi di legge, tutti i servizi che essi ritengono presentare un tale interesse pubblico da giustificare la gestione

[32] In proposito, si veda anche la ricostruzione di G. Caia, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, in *Enc. giur.*, Roma, 1990, 1 ss.

pubblica. La norma cioè usa l'espressione avendo presente il risultato del giudizio di valori e del procedimento, con il quale si giunge all'assunzione del servizio, non la natura intrinseca del servizio»[33].

4. Le espressioni servizio pubblico e servizi pubblici nei lavori parlamentari di fine Ottocento e inizio Novecento

Se i provvedimenti legislativi di fine Ottocento e inizio Novecento non contengono alcuna definizione di servizio pubblico – e, anzi, mettono in evidenza l'assoluta ambiguità di questa nozione – non resta che cercare qualche indizio sul concetto giuridico di servizio pubblico nell'uso delle espressioni servizio pubblico e servizi pubblici nei dibattiti parlamentari.

Preliminarmente, è necessario spiegare perché, sul piano metodologico, è utile studiare i lavori parlamentari, un esercizio poco praticato – e tendenzialmente anche poco efficace – in relazione al diritto positivo.

Non si tratta solo di restituire degli indizi del clima culturale che caratterizzava la congiuntura storica considerata, attraverso gli interventi di parlamentari che, in molti casi, erano privi di una formazione giuridica specifica: i lavori parlamentari hanno, infatti, un'importanza ulteriore, dal momento che, all'epoca, rappresentavano un riferimento fondamentale nell'interpretazione del diritto positivo. Non a caso, i lavori parlamentari sono ampiamente presenti nei principali commentari della legge Giolitti e nei due contributi più importanti di taglio monografico di inizio anni Venti sui servizi pubblici, per orientare l'interpretazione del sistema normativo e la costruzione della nozione di servizio pubblico[34].

Il primo dato che emerge dai dibattiti parlamentari è la perfetta consapevolezza della particolare congiuntura storica in cui si inscrive questo processo di assunzione di nuove attività in capo ai poteri pubblici[35], quella che Giannini avrebbe chiamato la transizione dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse[36].

[33] Così, M.S. Giannini, *Profili giuridici*, cit., 617.

[34] Il riferimento è a C. Mezzanotte, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, Milano, Ulrico Hoepli, 1905 e a U. Borsi, *Le funzioni del Comune italiano*, in *Primo trattato completo*, cit., II, pt. 2, Milano, Società editrice libraria, 1915, 269 ss., spec. 297 ss. e A. De Valles, *I servizi pubblici*, cit., 11 ss.

[35] È particolarmente significativa, da questo punto di vista, la ricostruzione di G. Pischel, *La municipalizzazione in Italia ieri, oggi, domani*, Roma, Confederazione della municipalizzazione, 1965, 11 ss.

[36] Per tutti, cfr. M.S. Giannini, *Il pubblico potere*, cit., 69 ss.

Questa consapevolezza si coglie chiaramente nell'intervento di un protagonista della vita politica di quegli anni, Pietro Lacava, ininterrottamente deputato per quasi mezzo secolo e quattro volte ministro, che, nel 1890, in qualità di Ministro delle poste e dei telegrafi, nel difendere un provvedimento legislativo sulla statalizzazione dei servizi telefonici, poi bocciato, osservò come ogni Stato manifestasse una tendenza ad «accrescere i suoi uffici perché tende a proteggere la vita collettiva assumendo quei servizi che sono di utilità pubblica generale»[37]. Ma la stessa consapevolezza del cambiamento delle funzioni dello Stato si ritrova anche dieci anni più tardi, con la medesima chiarezza, nelle relazioni di Giovanni Giolitti e della commissione della Camera dei deputati a proposito della legge Giolitti[38], in molti altri dibattiti parlamentari relativi a provvedimenti legislativi settoriali e in un intenso scambio di opinioni, animato anche da alcuni parlamentari, che trovò spazio nel periodico Nuova Antologia nel 1902, a cavallo della presentazione della legge Giolitti[39].

La contezza dell'esistenza di un insieme di attività materiali erogate in

[37] Si veda l'intervento svolto nella tornata della Camera dei Deputati del 4 luglio 1890, in *Atti del Parlamento italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XVI Legislatura. Sessione 1889-1890*, IV, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1890, 4875 ss., spec. 4882.

[38] Cfr. la relazione di Giovanni Giolitti in *Raccolta degli Atti stampati per ordine della Camera. Legislatura XXI. II sessione 1902-1904*, I, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1904, 1: «il continuo sviluppo della vita cittadina, che è una delle maggiori manifestazioni del progresso meraviglioso della civiltà dei nostri tempi, ha moltiplicato in tutti i grandi centri abitati del mondo civile l'organizzazione dei mezzi per soddisfare ai sempre crescenti bisogni della convivenza sociali. E con l'aumentarsi di tali bisogni si sono venute anche estendendo, di pari passo con l'incremento dei compiti dello Stato, le funzioni dei comuni, ai quali dalla necessità del miglioramento generale degli abitati e delle condizioni materiali, igieniche e morali di vita dei cittadini sono derivati obblighi che han reso sempre più complesso, specialmente per l'impianto dei servizi pubblici, l'ordinamento e l'esplicarsi dell'attività municipale» e la relazione della Commissione della Camera dei Deputati, *ivi*, spec. 2: «[l]'enorme crescenza della coesione sociale ha moltiplicato i bisogni collettivi; ai quali, per il molto maggior loro numero e per la più intensa loro complessità, riesce sempre più malagevole che soddisfi la semplice iniziativa privata».

[39] In particolare, si veda il contributo di P. Bertolini, *Fasi moderne del governo locale. II. Aumento di funzioni e municipalizzazione dei servizi*, in *Nuova Antologia*, 1902, n. 182, 260 ss., del gennaio del 1902 (quindi qualche mese prima della presentazione alla Camera del progetto di legge Giolitti), che sottolinea la natura sociale delle nuove attività prestate dai comuni (acqua, gas, trasporti, ecc.) e che lega questo fenomeno al decentramento amministrativo (quest'ultimo aspetto, soprattutto nel precedente P. Bertolini, *Fasi moderne del governo locale. I. Scetticismo di riforme radicali*, in *Nuova Antologia*, 1902, n. 182, 82 ss.). Pietro Bertolini, tra le altre cose autore di una raccolta di saggi dal titolo *Saggi di scienza e diritto della pubblica amministrazione*, III, Roma, Fratelli Bocca, 1889-1892, è stato continuativamente deputato dal 1890 al 1919.

funzione dei bisogni della collettività non corrisponde, però, alla definizione di una categoria giuridica del servizio pubblico[40].

Le espressioni servizio pubblico e servizi pubblici vengono utilizzate nei dibattiti parlamentari, ma senza alcun significato specifico e, soprattutto, stabile; il significato con cui sono utilizzate queste espressioni cambia a seconda del provvedimento legislativo in discussione e, spesso, anche all'interno della discussione del medesimo provvedimento legislativo.

Questa instabilità deriva dal fatto che l'utilizzo delle espressioni servizio pubblico e servizi pubblici è strumentale alla soddisfazione di obiettivi congiunturali ed è legato a ragioni di opportunità, anziché a una specifica posizione dogmatica o ideologica. In altre parole, si adotta una certa accezione delle espressioni servizio pubblico e servizi pubblici per osteggiare o supportare un elemento congiunturale, senza collegarla a una precisa configurazione teorica o a una determinata posizione politica.

Un esempio efficace è offerto dal dibattito sulla statalizzazione dei telefoni, nel corso del quale gli oppositori della legge sostengono che, affinché un servizio possa essere qualificato come pubblico, non basta che serva a soddisfare un'utilità della popolazione né ad assicurare un profitto allo Stato, ma occorre «una necessità generale ed assoluta per gli scopi della vita collettiva sociale», «ragioni evidenti, manifeste, di interesse generale», sicché i servizi di interesse meramente locale non potevano essere considerati servizi pubblici[41]. Per questa ragione, il servizio telefonico, che era ancora un ser-

[40] Anzi, addirittura la dottrina, almeno in una prima fase, come ha segnalato B. Sordi, *Dall'attività sociale ai pubblici servizi*, cit., 187 ss., ha operato il processo opposto: la teoria delle prestazioni degli enti amministrativi proposta da Santi Romano ha avuto l'effetto di privare l'azione sociale dello Stato di ogni rilievo di politica economica generale, riducendola alla sua «essenza prestazionale».

[41] Così, il deputato Alessandro Pascolato nel suo intervento nel corso della tornata del 30 giugno 1890, in *Atti del Parlamento italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XVI Legislatura. Sessione 1889-1890*, cit., 4681 ss., spec. 4682-4683: «a proposito di questa tendenza dello Stato a moltiplicare il numero dei servizi pubblici, dice scherzando uno scrittore moderno, i monopolisti mettono tanta disinvoltura nell'affermare che un determinato ramo di industria costituisce un servizio pubblico, quanta ne metteva quel curato che volendo mangiare il tacchino di venerdì senza violare il precetto del magro, diceva che quello era storione e non tacchino. In verità tutto può diventare servizio pubblico. Se voi prendete come criterio differenziale per distinguere il servizio pubblico dall'industria privata quello dell'utilità, (e in fondo così l'onorevole ministro come la Commissione non altro dicono, se non che l'industria telefonica è un'industria molto utile), io non so dove vi fermerete, non so quale non diventerà servizio pubblico; non comprendo come non dovrete affidare allo Stato il panificio, la macelleria, tutte le industrie che si attengono al vestiario, all'abbigliamento, ecc. […] No, non nell'utilità consiste il criterio differenziale, ma bensì in una necessità generale ed assoluta per gli scopi della vita collettiva sociale. Bisogna che concorrano ragioni evidenti, manifeste,

vizio esclusivamente urbano, di interesse locale e comunque poco diffuso[42], doveva essere lasciato all'esercizio privato.

È evidente che un elemento congiunturale, quale il tentativo di trasferire l'erogazione del servizio in capo allo Stato, ha influenzato la nozione di servizio pubblico utilizzata in sede parlamentare: e paradossalmente, la valorizzazione della dimensione funzionale nell'accezione di servizio pubblico è servita a osteggiare – in maniera efficace, visto che il progetto verrà bocciato – l'assunzione dell'esercizio diretto da parte dello Stato.

Questo aneddoto è utile anche per evidenziare un altro aspetto dell'uso delle espressioni servizio pubblico e servizi pubblici: la sovrapposizione tra la qualificazione di una attività come servizio pubblico e la natura soggettiva del soggetto incaricato della gestione del servizio.

Queste espressioni, infatti, vengono utilizzate non tanto nell'ambito di una riflessione attorno agli elementi che rendono un'attività 'speciale' e

di interesse generale, perché si surroghi la funzione dello Stato a quella dell'industria privata, perché la impresa individuale debba trasformarsi necessariamente in un ramo di amministrazione. Trovate, rispetto al telefono, questo grande, urgente ed evidente bisogno collettivo per gli scopi della convivenza sociale, e quando lo avrete trovato e dimostrato, io dirò che noi dobbiamo riporre i nostri argomenti e tacere. Badate però: questi bisogni veri della vita sociale sono pochissimi e concorrono in ben pochi servigi: sono i bisogni dell'ordine, della sicurezza, dell'equità o parità di trattamento degli interessi comuni, ovvero i bisogni di una speciale uniformità e regolarità di qualche servizio».

[42] Cfr. l'intervento del deputato Francesco Salaris nella tornata del 7 luglio 1890, in *Atti del Parlamento italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XVI Legislatura. Sessione 1889-1890*, cit., 4975 ss., spec. 4982: «Tutti voi, certo, con maggior intelletto del mio, avrete esaminato questo disegno di legge; ma anche voi vi sarete domandati quale sia lo scopo di esso. Veramente che esso abbia lo scopo di rendere un pubblico servigio, non mi pare; perché se non vado errato, e percorro le diverse regioni d'Italia, io credo, che, per tre quarti dei comuni, si ignori la esistenza del telefono. Codesto bisogno non è generalmente sentito, per potersi addimandare bisogno sociale. […] Ed allora ho detto: è chiaro che lo scopo del disegno di legge non può essere la necessità di un pubblico servigio reclamato dalla grande maggioranza dei cittadini; perché la maggioranza è lontanissima dal bisogno del telefono, del quale non si servirebbe, quando anche le se ne facesse regalo. Pare, che il Governo, e il Parlamento voglino dimenticare, che la maggioranza della popolazione italiana è agricola, e che sente ben altri bisogni, che quelli della posta, del telegrafo e del telefono. Come, nell'Italia nostra, può dirsi il telefono un bisogno sociale, se due terzi della italiana cittadinanza resta e resterà estranea al bisogno del telefono?». Si veda anche l'intervento di Alessandro Pascolato nella tornata del 30 giugno 1890, *ivi*, 4683: «Ma nessuno, può contestare che si tratta ancora di uno strumento di uso molto limitato, non poco, ma pochissimo diffuso ancora, rispetto alla universalità dei cittadini. Si tratta ancora di un interesse quasi esclusivamente locale, circoscritto, di una industria insomma, che comincia a svilupparsi ma, che, per ora, per tutte le ragioni, quella compresa del dispendio, è alla portata di pochi. Il telefono per ora, in fin dei conti, costituisce un privilegio, se non della ricchezza, almeno dell'agiatezza».

che, quindi, giustificano la sottoposizione a un regime giuridico derogatorio rispetto al diritto comune, ma in relazione al soggetto incaricato dell'erogazione del servizio.

Il fatto che le espressioni servizio pubblico e servizi pubblici vengano utilizzate soprattutto nel momento in cui si discute dell'assunzione del servizio da parte dello Stato o dei comuni comporta che il loro impiego non sia mai associato a ricostruzioni di carattere teorico-dogmatico, ma a considerazioni di carattere pratico-gestionale ed empirico, in gran parte tratte dagli studi economici[43]. In altre parole, più che definire quale sia l'elemento caratterizzante del servizio pubblico o dei servizi pubblici, si finisce per discutere le ragioni per le quali è opportuno che una certa attività sia erogata dallo Stato, anziché dai privati[44].

Non a caso, nei dibattiti parlamentari sono frequentissimi i riferimenti alla letteratura economica, sia italiana che straniera, e ai modelli di organizzazione e gestione dei servizi negli altri Paesi europei ed extraeuropei[45],

[43] Sulla matrice economica del dibattito attorno alla municipalizzazione, cfr. anche M. Dugato, *I servizi pubblici locali*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, III, Milano, Giuffrè, 2003, 2581 ss., spec. 2583.

[44] Per esempio, tra i vantaggi dell'assunzione del servizio da parte dello Stato, vengono sottolineati la riduzione dei costi delle prestazioni per gli utenti, la possibilità per i comuni di incamerare i profitti derivanti dalla gestione del servizio, l'ampliamento dell'accesso al servizio per le classi meno agiate, l'incremento della qualità e della regolarità delle prestazioni, il miglioramento della condizione dei lavoratori. Tra gli svantaggi, erano menzionati l'inadeguatezza dello Stato ad esercitare attività economiche, in ragione dell'assenza di un interesse egoistico, la tendenza ad assumere un numero eccessivo di dipendenti, la scarsa agilità di azione, il rischio di una proliferazione del contenzioso, la possibilità di incamerare i profitti anche attraverso lo strumento concessorio.

[45] Basti considerare il caso della legge Giolitti, in cui uno studio comparato è allegato alla relazione di Giovanni Giolitti e ampi riferimenti ad altri ordinamenti ci sono anche nella Relazione della Commissione della Camera dei Deputati (entrambi i testi sono in *Raccolta degli Atti stampati per ordine della Camera. Legislatura XXI. II sessione 1902-1904*, I, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1904), nonché degli interventi di deputati e senatori (tra i molti, si vedano, per esempio, quelli di Diego Fusinato, nella tornata della Camera dei Deputati del 26 novembre 1902, *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, V, cit., 3981 ss., spec. 3987, del senatore Michele Carta-Mameli e di Edoardo Ginestrelli, nella tornata del Senato del 5 febbraio 1903, Edoardo Ginestrelli, nella tornata del 5 febbraio 1903, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni del Senato del Regno. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, cit., 1589 e 1593. Ma possono vedersi anche i dibattiti sulle proposte di legge settoriali: per esempio, si vedano gli interventi tenuti nelle tornate del 27 giugno, 30 giugno e 2 luglio 1890 alla Camera dei Deputati per la nazionalizzazione dei servizi telefonici, in *Atti del Parlamento italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XVI Legislatura. Sessione 1889-1890*, cit., 4589 ss. e nel dibattito sulla proposta di legge sull'esercizio delle reti ferroviarie del 1884. Non a caso Francesco Genala, deputato di

mentre le citazioni della letteratura giuridica e della giurisprudenza, pur presenti, sono più rare e per lo più rivolte ad aspetti puntuali, come il riscatto delle concessioni[46].

Di conseguenza, le espressioni servizio pubblico e servizi pubblici sono costruite, per così dire, sul passato anziché sul futuro: sono, cioè, articolate sulle caratteristiche economiche e operative del servizio per come erogato sino a quel momento, anziché sul modo in cui, nel medio-lungo termine, quel servizio può essere riorganizzato, per effetto dell'attrazione all'interno della categoria del servizio pubblico.

Insomma, un'attività è qualificata come servizio pubblico per effetto di un elemento preesistente; irrilevante essendo che questo elemento preesistente sia di carattere funzionale, cioè il fabbisogno espresso dalla collettività, od operativo, cioè il modello attuale di organizzazione del servizio. Nel dibattito attorno alla qualificazione di un'attività come servizio pubblico, invece, emerge più raramente l'obiettivo di trasformare un'attività attraverso l'applicazione di un regime speciale per renderla funzionale a soddisfare un bisogno della collettività o un interesse del Paese.

Per tutte queste ragioni, le espressioni servizio pubblico e servizi pubblici hanno un andamento oscillante.

Si alternano le classiche ricostruzioni rigidamente soggettive (le espressioni servizio pubblico e servizi pubblici sono utilizzate per indicare esclusivamente attività materiali erogate dallo Stato), a ricostruzioni funzionali (le espressioni servizio pubblico e servizi pubblici sono utilizzate per indicare attività materiali che soddisfano un interesse fondamentale della collettività)[47],

primo piano, per due volte Ministro dei Lavori pubblici, stigmatizzerà questa abitudine ricordando che nelle relazioni che accompagnano le proposte di legge relativi a quelli che oggi si definiscono servizi pubblici «si parla assai più, degli altri Stati che dell'Italia; la burocrazia è andata all'estero a raccogliere dalle burocrazie estere gli elementi del suo lavoro; li ha posti insieme con un certo garbo, e una grande pompa; ma – a quanto pare a me – tutta questa pompa è vuota di forza e di effetti dimostrativi; tanto che, chi ha la pazienza di leggere le due relazioni, stringi, stringi, non ci ritrova nessun nuovo fatto, specie italiano, anzi dell'Italia quasi non ci si fa parola. Pare che noi siamo chiamati a fare la legge per l'Illinois, o la Danimarca, o la Svizzera o la Francia; non per l'Italia»: cfr. l'intervento svolto nella tornata della Camera dei Deputati del 2 luglio 1890, *ivi*, 4774.

[46] Le citazioni della letteratura giuridica sono principalmente al Senato e soprattutto in relazione al tema del riscatto delle concessioni. Mai, invece, sul tema della nozione di servizio pubblico. Tra gli autori citati, oltre a Camillo Mezzanotte, il saggio di Federico Cammeo sui monopoli comunali e alcuni scritti di Cesarini Sforza, di Codacci Pisanelli, di Odoardo Luchini, di Borsari, di Regnoli e di Filomusi-Guelfi. Compaiono riferimenti anche alla giurisprudenza, ma sempre limitatamente al tema del riscatto delle concessioni.

[47] Si vedano gli interventi dei deputati Antonio Maffi, nella tornata del 3 dicembre

sino a prospettive più eccentriche, secondo cui le espressioni servizio pubblico e servizi pubblici indicano attività la cui unica caratteristica è avere come destinataria la collettività, a prescindere dal soggetto che le eroga e dalla effettiva soddisfazione di un interesse particolarmente rilevante della collettività, oppure indicano attività a fruizione collettiva, o, ancora, indicano delle attività materiali collegate all'esercizio di una funzione pubblica[48].

5. Le espressioni servizio pubblico e servizi pubblici nei lavori parlamentari della legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi

Queste incertezze si aggravano nel corso degli anni, deflagrando nel dibattito sulla legge Giolitti.

Si è detto, infatti, che la legge Giolitti non contiene una definizione puntuale della nozione giuridica di servizio pubblico e i lavori parlamentari consentono di cogliere in maniera molto nitida le ragioni di questa impostazione.

Bisogna premettere che la legge Giolitti è una legge particolare: è, infatti, una legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici che, però, non ha l'obiettivo di stimolare un fenomeno fino a quel momento limitato, ma, al contrario, di dare una cornice giuridica più precisa a un fenomeno già presente nella prassi amministrativa[49]. Insomma, non è certamente una legge espressione di una qualche forma di socialismo municipale[50], anzi, è una

1884, in *Atti del Parlamento italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XV Legislatura. Sessione 1882-1883-1884*, X, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1885, 9831 ss., spec. 9852 e Gaetano Brunetti, nella tornata del 5 dicembre 1884, *ivi*, 9881 ss., spec. 9887.

[48] Si veda l'intervento del deputato Antonio Oliva nella tornata del 1° dicembre 1884, in *Atti del Parlamento italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XV Legislatura. Sessione 1882-1883-1884*, cit., 9773 ss., spec. 9795, secondo cui le ferrovie sono un servizio pubblico perché il controllo della viabilità è una funzione pubblica.

[49] Cfr. la relazione di Giovanni Giolitti in *Raccolta degli Atti stampati per ordine della Camera, Legislatura XXI, 2° sessione 1902-1904*, I, cit., 3, nonché gli interventi di Angelo Majorana nella tornata del 28 novembre 1902, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, V, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1903, 4053 ss., spec. 4079 e di Giovanni Giolitti nelle tornate del Senato del 7 febbraio 1903, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni del Senato del Regno. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, Roma, Ponzani e C. Tipografi del Senato, 1903, 1629 ss., spec. 1636 e nella tornata del 20 marzo 1903, *ivi*, 1775 ss., spec. 1782.

[50] Si vedano, a questo proposito, molti interventi che escludono radicalmente il riferimento al socialismo municipale: tra i molti, cfr. l'articolo di P. Bertolini, *Fasi moderne del*

legge che, volontariamente, cerca di mantenersi in equilibrio tra progresso e conservazione[51]. Non a caso, si è parlato di una legge nata «sotto spinte di

governo locale. II. Aumento di funzioni e municipalizzazione dei servizi, cit., 266-267, nonché gli interventi nel corso del dibattito parlamentare di Alfredo Codacci Pisanelli, nella tornata della Camera dei Deputati del 27 novembre 1902, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, V, cit., 4011 ss., spec. 4044: «[f]orse il partito socialista potrà considerare questa riforma come un avviamento ad una organizzazione completamente collettivista della società moderna, ma ciò non mi sgomenta menomamente. Secondo la mia modesta opinione, l'esperimento, con i suoi successi e con i suoi insuccessi, dimostrerà la conciliabilità del principio individualista con quello collettivista e la loro applicabilità a diverse sfere e a diversi momenti della vita sociale, in cui tutti i sistemi hanno un valore soltanto relativo alle condizioni nelle quali vengono applicati. Ad ogni modo, la riforma in esame sarà un fattore di progresso e di pace sociale ed anche in questo disegno di legge io vedo una applicazione di quella politica larga e liberale, dalla quale non credo di essere stato il solo su questi banchi a non dissentire, anche quando a votare contro il presente Ministero fui indotto dalla disarmonia, che mi parve di scorgere, fra il programma e alcuni atti del Governo». Si vedano anche l'intervento di apertura della discussione del deputato Diego Fusinato, nella tornata del 26 novembre 1902, *ivi*, 3981 ss., spec. 3987, e gli interventi del deputato Alberto Borciani e Angelo Majorana, nella tornata del 28 novembre 1902, *ivi*, 4060 e 4077. È semmai solo al Senato, da parte di qualche oppositore alla legge, che viene evocata l'immagine del socialismo municipale (si vedano, per esempio, gli interventi dei senatori Edoardo Ginestrelli, nella tornata del 5 febbraio 1903, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni del Senato del Regno. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, cit., 1592 e di Carlo Francesco Gabba, nella tornata del 6 febbraio 1903, *ivi*, 1610), prontamente smentita non solo da Giovanni Giolitti (cfr. le tornate del 7 febbraio 1903, cit., 1636 e del 20 marzo 1903, *ivi*, 1782). In proposito è paradigmatico l'intervento di senatore liberale come Giuseppe Colombo, fondatore della Edison e grande imprenditore privato nei servizi di pubblica utilità, che nella tornata del 23 marzo 1903, *ivi*, 1837, con grande chiarezza, affermò: «[l]a legge in sé, in quanto sanziona il principio della municipalizzazione, non è né buona né cattiva; essa non fa che regolare, e regola bene in certe parti, ciò che si poteva fare anche senza la legge. La tendenza a municipalizzare è nell'aria; è una delle questioni caratteristiche del periodo storico che attraversiamo; non è questo disegno di legge che l'abbia creata. Subiamola dunque. Chi vivrà vedrà. Però, siccome il disegno di legge non solamente sanziona il principio della municipalizzazione, ma, a mio giudizio, dà ai comuni facoltà che io credo pericolose, cosi non vorrei che concorressimo noi stessi a rendere più probabili le conseguenze disastrose che noi temiamo». Del resto basti pensare che è un liberale come Silvio Spaventa, membro della destra storica, a proporre una legge per la nazionalizzazione del trasporto ferroviario, che determina la caduta del governo nel 1876. Ed è la sinistra, con Agostino De Pretis presidente del Consiglio, ad approvare la legge del 1885, in cui sostanzialmente si riserva sì l'attività al governo, ma si stabilisce il modello concessorio, mantenendo la natura industriale al servizio. Sul rapporto tra municipalizzazioni e socialismo municipale, cfr. l'analisi del dibattito parlamentare proposta da G. Pischel, *La municipalizzazione in Italia*, cit., 85 ss. I

[51] Lo spiega molto bene sempre G. Pischel , *La municipalizzazione in Italia*, cit., 103 ss. e 122 ss., cui si deve una espressione molto efficace: «[l]a legge del 1903 sorgeva così con un carattere ambivalente di progresso e di conservazione» (123).

segno non univoco, ma coincidente, in questo caso, verso il medesimo risultato»[52], di «una legislazione necessariamente miope per essere nata da una sorta di compromesso fra impulsi politici e sociali contrastanti»[53].

Di conseguenza, la legge è stata animata da due intenti convergenti, ma non del tutto collimanti: da un lato, consentire espressamente ai comuni di municipalizzare alcune attività, costruendo una fattispecie legale tipica che prevedesse questa facoltà; dall'altro responsabilizzare i comuni nella scelta di municipalizzare un servizio, imponendo attente valutazioni in ordine alla sostenibilità economica dell'attività, e dotarli degli strumenti giuridici e operativi per prestare il servizio in maniera efficiente[54]. Non a caso, la legge si occupa principalmente del procedimento di assunzione del servizio e della *governance* dell'azienda speciale[55].

E già questa, forse, è la prima ragione per cui manca una nozione di servizio pubblico: se l'intenzione è regolare quello che accade e non conformare la realtà secondo un modello funzionale, non serve una nozione di servizio pubblico, ma ci si può limitare a registrare le prassi già in essere[56].

Del resto, che la legge Giolitti non volesse definire chiaramente cosa fosse un servizio pubblico emerge chiaramente nei lavori parlamentari e, in particolare, dagli interventi del relatore della legge al Senato, Camillo Mezzanotte: «[e]videntemente il concetto di servizio pubblico si desume dai principi generali di amministrazione pubblica, e dalla legge comunale. Noi non veniamo col presente disegno a definire quali debbano essere i servizi pubblici del comune. Essi sono sempre quelli che sono»[57].

Il dibattito che ha riguardato l'elenco delle attività che possono essere

[52] Così, G. Caia, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., 2.

[53] Così, G. Bozzi, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, in *Enc. dir.*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, 363 ss., spec. 363.

[54] Si veda ancora la relazione di Giovanni Giolitti in *Raccolta degli Atti stampati per ordine della Camera, Legislatura XXI, 2° sessione 1902-1904*, I, cit., 8.

[55] Si veda ancora la relazione di Giovanni Giolitti in *Raccolta degli Atti stampati per ordine della Camera, Legislatura XXI, 2° sessione 1902-1904*, I, cit., 15 ss. e l'intervento del deputato Giulio Alessio, nella tornata del 27 novembre 1902, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, V, cit., 4023.

[56] Di «estrema labilità» della nozione di attività municipalizzabili e di una «confusione […] voluta» ha parlato A. Piras, *La municipalizzazione (Problemi della municipalizzazione)*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica. L'ordinamento comunale e provinciale*, a cura di M.S. Giannini, I, Vicenza, Neri Pozza, 1967, 355 ss., spec. 378.

[57] Cfr. l'intervento di Camillo Mezzanotte nella tornata del 7 febbraio 1903, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni del Senato del Regno. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, cit., 1644.

assunte direttamente dai comuni – un elenco non tassativo, come è stato già ricordato in precedenza – è particolarmente utile a cogliere la profonda incertezza che avvolgeva la nozione di servizio pubblico.

Già nel dibattito parlamentare[58], infatti, si ebbe la percezione di un approccio «confuso»[59], dipeso anche dalla differente sensibilità culturale delle due camere[60], in cui, data l'assenza di una definizione condivisa di servizio pubblico, non c'era omogeneità in ordine ai criteri di classificazione delle diverse attività da inserire nell'elenco: alcuni deputati, quindi, utilizzavano, come criterio di classificazione, la funzione del servizio[61]; altri la facoltatività o meno dell'erogazione del servizio per i comuni[62], altri ancora il regime giuridico di prestazione del servizio (in esclusiva o in concorrenza con i privati)[63].

[58] Per un'analisi approfondita del dibattito parlamentare e del contesto politico e culturale della legge, cfr. G. Pischel, *La municipalizzazione in Italia*, cit., 74 ss.

[59] Così, il deputato Alberto Borciani, nell'intervento svolto nella tornata della Camera dei Deputati del 28 novembre 1902, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, V, cit., 4062.

[60] Questo elemento è, giustamente, molto valorizzato da G. Pischel, *La municipalizzazione in Italia*, cit., 103 ss., che sottolinea come Giolitti abbia consapevolmente modulato il modo di presentare la proposta di legge in base alla diversa sensibilità culturale delle due Camere, per assicurarsi il favore di entrambe.

[61] Così, il deputato Luigi De Andreis, nella tornata del 27 novembre 1902 in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, V, cit., 4011 ss., spec. 4033, secondo cui alcuni servizi hanno carattere industriale, altri, invece, assolvevano a «una funzione, non dirò di ordine pubblico, ma quasi di beneficenza» e, di nuovo, l'intervento nella tornata del 2 dicembre 1902, *ivi*, 4159 ss., spec. 4215.

[62] In questo senso, si veda l'intervento del deputato Ubaldo Comandini nella tornata del 27 novembre 1902, *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, V, cit., 4040, secondo cui alcuni servizi inseriti nell'elenco sono obbligatori per il comune, perché l'assunzione è imposta da una qualche legge, mentre altri sono «imprese industriali redditizie, che il comune stesso può, o non municipalizzare a sua scelta e per sua volontà».

[63] Si veda l'intervento di Angelo Majorana, nella tornata del 28 novembre 1902, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, V, cit., 4084, che distingue tra «municipalizzazione pura», che interessa quelle attività che configurano dei monopoli naturali, «municipalizzazione analogica», che interessa i monopoli di fatto per ragioni di interesse pubblico, come l'igiene, e «municipalizzazione libera o impura», «in cui non c'è a sostrato il monopolio, né naturale né fittizio, ma il comune, liberamente, lasciando agire la pubblica concorrenza, assume dei servizi, sostanzialmente industriali, allo scopo di fornirli ai cittadini, possibilmente al prezzo di costo. Questa municipalizzazione noi non abbiamo creduto di escluderla dal disegno di legge, e anzi ne abbiamo dato alcuni esempi, come le farmacie, i forni, i bagni, gli asili notturni, e via dicendo». In senso analogo, si veda anche l'intervento del senatore anche il senatore Carlo Francesco Gabba, nella tornata del 7 febbraio 1903, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni del Senato del Regno. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, cit., 1610.

Lo dice chiaramente il senatore Carlo Francesco Gabba, non a caso un professore ordinario di diritto civile: «[s]tando ai termini dell'art. 1 del disegno di legge, io non arrivo a comprendere che cosa sia *servizio* pubblico. Imperocché io non trovo, per esempio, nessuna analogia tra un tramway e una panetteria»[64].

La natura strategica dell'assenza di una definizione è ammessa, indirettamente, dallo stesso Giolitti, che nella sua relazione, conviene che alcune delle attività municipalizzabili elencate nell'art. 1 «non costituiscano in sé un vero e proprio servizio pubblico generale ed obbligatorio, e rappresentino invece una esplicazione dell'attività dei comuni nel campo industriale»[65]. Un «atteggiamento agnostico», come lo ha definito efficacemente Giuliano Pischel in uno dei volumi più importanti per ricostruire la storia della municipalizzazione[66].

La stessa impressione è confermata (e avvertita già all'epoca[67]) anche in altri passaggi dei dibattiti parlamentari: per esempio, in relazione alla possibilità di costituire un'unica azienda per i «servizi di non grande importanza o di tal natura da potersi riunire convenientemente» (art. 2) e alla possibilità di esercitare in economia i «servizi [di] tenue importanza» o «non aventi un prevalente carattere industriale» (art. 16), in cui la compresenza di criteri di classificazione tanto diversi, ma ugualmente ragionevoli, sembrava rendere impossibile stabilire con certezza o, comunque, con un certo margine di prevedibilità, quando due servizi potevano essere esercitati congiuntamente o quando potevano considerarsi di tenue importanza. O ancora, a proposito delle ragioni che giustificavano l'assunzione dell'esercizio di un servizio da parte dell'amministrazione[68].

[64] In proposito, si veda l'intervento del senatore Carlo Francesco Gabba, nella tornata del 7 febbraio 1903, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni del Senato del Regno. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, cit., 1644.

[65] Così, la relazione di Giovanni Giolitti, in *Raccolta degli Atti stampati per ordine della Camera, Legislatura XXI, 2° sessione 1902-1904*, I, cit., 8.

[66] Così, G. Pischel, *La municipalizzazione in Italia*, cit., 124.

[67] Si veda l'intervento di Ubaldo Comandini nella tornata del 29 novembre 1902, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*,V, cit., 4091 ss. spec. 4128 e la discussione sull'art. 16 svoltasi nella tornata della Camera dei Deputati del 3 dicembre 1902, *ivi*, 4243 ss., spec. 4270 ss.

[68] Ci si chiede, in particolare, se l'amministrazione debba assumere un servizio pubblico per erogare un servizio a prezzo di mercato per incamerare degli utili che altrimenti verrebbero incamerati da imprenditori privati, per erogare un servizio a prezzo di costo per ragioni sociali, per erogare un servizio che, in un regime di libero mercato, non sarebbe prestato in maniera soddisfacente, o, infine, per assicurare la soddisfazione di determinati interessi generali, come l'igiene o la sicurezza pubblica. Fra i molti, il problema è rilevato dal deputato

Ancora una volta, questa incertezza si coglie perfettamente nelle parole del relatore della legge al Senato, Camillo Mezzanotte: alcuni servizi possono essere privati o pubblici, dipende da come sono organizzati[69]. La natura di servizio pubblico, insomma, non è intrinseca a un'attività, ma dipende da come questa attività viene erogata.

La confusione è tale che qualcuno propone di inserire nell'elenco dei servizi municipalizzabili persino delle attività commerciali, come le trattorie e gli alberghi, o delle funzioni pubbliche, come le misure pubbliche di vini e cereali e gli affitti di banchi per mercati e fiere[70].

Salvo interventi sparuti, in cui si tenta di individuare un criterio uniforme per guidare la scelta dei comuni di qualificare un'attività come servizio pubblico[71], il problema di definire giuridicamente la nozione di servizio pubblico è volutamente aggirato.

Giulio Alessio, nelle tornate del 27 novembre 1902, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, V, cit., 4023 e del 2 dicembre 1902, *ivi*, 4214. Anche l'onorevole Guido Fusinato, nella tornata del 26 novembre 1902, *ivi*, 3995, ricorda come gli stimoli alla municipalizzazione possano essere di natura sociale o fiscale. L'esposizione più chiara della questione è offerta dal senatore Carlo Francesco Gabba, nel corso di un intervento svolto nella tornata del 6 febbraio 1903, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni del Senato del Regno. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, cit., 1610. Lo stesso Giovanni Giolitti lascia il tema volontariamente aperto alle interpretazioni più disparate: cfr. la relazione di Giovanni Giolitti in *Raccolta degli Atti stampati per ordine della Camera, Legislatura XXI, 2° sessione 1902-1904*, I, cit., 4 ss. nonché gli interventi svolti nelle tornate della Camera dei Deputati del 29 novembre 1902, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, V, cit., 4098, del 2 dicembre 1902, *ivi*, 4217 e del Senato del 7 febbraio 1903, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni del Senato del Regno. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, cit., 1643.

[69] Cfr. l'intervento di Camillo Mezzanotte, nella tornata del Senato, del 7 febbraio 1903, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni del Senato del Regno. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, cit., spec. 1631: «È vero, come è stato detto, che alcune di quello indicazioni non rappresentino per sé stesse un pubblico servizio, ma una industria; ma queste possono essere assunte in servizio diretto solo quando rispondono agli estremi del primo comma, in quanto cioè rispondano ai fini assegnati al municipio, in quanto possano essere dei servizi pubblici. La farmacia considerata per sé è evidente che sia industria e non servizio pubblico; ma quando, come nella città di Reggio Emilia, si forniscono i medicinali ai poveri, e la spesa riesce troppo ingente, si può fondare all'uopo una farmacia. E Reggio appunto ha istituita una farmacia, la quale non ha altro fine che la somministrazione di medicine ai poveri».

[70] Si veda l'intervento del deputato Marco Pozzo, nella tornata del 29 novembre 1902, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, V, cit., 4107, cui Giolitti replica, a proposito di misure pubbliche e affitto di banchi, che si tratta «quasi [di] una tassa più ancora che [di] un servizio pubblico».

[71] Cfr. per esempio, l'intervento di Enrico Scalini, nella tornata della Camera dei Deputati del 28 novembre 1902, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputa-*

Questa circostanza non deriva tanto (o solo) dal fatto che trovare una nozione condivisa e unica di servizio pubblico sia un'impresa oggettivamente difficile, addirittura «impossibile», come dice un deputato[72], quanto da una scelta consapevole, coerente con la natura esemplificativa e non tassativa dell'elenco dei servizi municipalizzabili.

L'obiettivo della legge Giolitti, infatti, è quello di mantenere una certa elasticità nell'assunzione di un servizio, per evitare che i servizi già municipalizzati nella prassi potessero non essere più municipalizzabili, ai sensi della legge Giolitti, e che, oltre ai controlli amministrativi già previsti dalla legge (i pareri della Giunta provinciale e della Commissione reale), la scelta dell'amministrazione comunale potesse essere sottoposta anche a uno scrutinio giurisdizionale di legittimità[73]. Una straordinaria anticipazione di una

ti. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903,V, cit., 4066: «A mio avviso, si dovrebbero municipalizzare solamente quei servizi che riflettono l'interesse della comunità e quelli pei quali non sia possibile possa la concorrenza apportarvi continui progressivi miglioramenti e maggior buon mercato. Per esempio, io credo che si possano municipalizzare i servizi relativi alla polizia stradale, agli acquedotti, alle fognature, ai bagni pubblici, alle pompe funebri, che si collegano alla tutela dell'igiene; ma non credo che la municipalizzazione si possa fare con successo per molti altri servizi, come la distribuzione di forze idrauliche, come gli essiccatori di grano, come l'istituzione di semenzai e vivai ed altri di simil fatta che, pure essendo cose utilissime, non parmi si possa con sicurezza sostenere che i vantaggi derivanti da questi servizi vadano a beneficare ugualmente tutti i cittadini; ed in ogni modo non rappresentano veramente un interesse pubblico». Il tentativo di individuare un criterio omogeneo è percorso anche da Guido Fusinato, nella tornata del 29 novembre 1902, *ivi*, 4106, secondo cui «la municipalizzazione ha in se medesima alcune limitazioni intrinseche che mi pare si possano riepilogare in queste due condizioni: 1° che si tratti di bisogni di importanza collettiva; 2° che si tratti di bisogni al cui soddisfacimento, per qualunque ragione, l'azione privata si dimostri inefficace o insufficiente a provvedere».

[72] Così, Guido Fusinato nella tornata della Camera dei Deputati del 29 novembre 1902, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, V, cit., 4106: è «impossibile dare del servizio pubblico una definizione la quale implichi una limitazione intrinseca del campo dei servizi pubblici stessi. Dal punto di vista giuridico servizio pubblico è qualunque attività esplicata o regolata dall'ente pubblico per il conseguimento degli scopi che gli sono propri. Ma la determinazione degli scopi del comune e dei limiti fin dove possa giungere la sua attività sociale, si sottrae a qualunque determinazione giuridica e varia secondo le diverse scuole e le diverse tendenze politiche ed economiche. Né a migliori risultati ci conduce il concetto economico del servizio pubblico. Dal punto di vista economico, infatti, servizio pubblico è quello il cui costo di produzione viene distribuito su tutta la collettività; e ciò vuol dire, insomma, che è servizio pubblico quel servizio che viene esercitato dall'amministrazione pubblica con danaro pubblico; il che, per l'intento nostro, è come dir nulla».

[73] In proposito, è molto significativo lo scambio tra Angelo Majorana e Riccardo Luzzatto, non a caso rispettivamente professore ordinario di diritto costituzionale e avvocato, nella tornata della Camera dei Deputati del 29 novembre 1902, in *Atti del Parlamento Italiano.*

dinamica – il contenzioso sull'istituzione e sulle modalità di gestione del servizio pubblico – al centro dell'evoluzione della disciplina giuridica dei servizi pubblici degli ultimi quindici anni e del d.lgs. n. 201/2022[74].

Questo aspetto si coglie benissimo nei lavori parlamentari: Giolitti stesso spiega che bisogna «avere fiducia nei comuni; se non ne abbiamo alcuna e se non vogliamo lasciar loro nessuna libertà di movimenti, mi par più logico di non fare questa legge. Io, se non avessi fiducia che i comuni faranno proceder bene i servizi e faranno pagare il meno possibile, francamente rinuncerei a questa legge sulla municipalizzazione»[75].

Allora, non serve una definizione di servizio pubblico, il cui unico effetto sarebbe quello di rappresentare un parametro per sindacare in sede giurisdizionale la scelta compiuta dall'amministrazione; è il comune che deve valutare, caso per caso, quale attività possa rientrare nella nozione di servizio pubblico (e qui si può cogliere una anticipazione della centralità dell'atto di

Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903, V, cit., 4111: «*Majorana*: L'onorevole Luzzatto ha ripetuto più volte: "Voi bandite alcuni servizi". Egli s'inganna: noi non bandiamo niente. La indicazione è data nel modo più lato ed estensivo possibile; né esclude — mi piace ripeterlo ufficialmente, come relatore della Commissione — che eventualmente, per ragioni diverse secondo le diverse località, altri servizi, non espressamente indicati nella legge, possano assumersi dai comuni. *Luzzato Riccardo*: Volete dar da fare agli avvocati? Grazie tante! *Majorana*: Non è materia contenziosa questa. *Luzzato Riccardo:* Lo diventerà. *Majorana*: E materia soltanto amministrativa, rimessa al giudizio discrezionale delle autorità locali e centrali».

[74] Sulla centralità del contenzioso sull'istituzione dei servizi pubblici e sulla scelta delle modalità di gestione, mi sia consentito rinviare a F. Caporale, *Politica e amministrazione nei servizi pubblici locali: in cerca di un equilibrio tra rappresentatività ed efficienza economica*, in *Diritto amministrativo e società civile. III. Problemi e prospettive*, Bologna, BUP, 2020, 421 ss. Per uno sguardo sul diritto europeo, cfr. F. Gallarati, *Il monopolio ungherese dei servizi di pagamento mobile all'esame della Corte di Giustizia: un "doppio bilanciamento" tra SIEG e libera prestazione dei servizi*, in *DPCE online*, 2019, 863 ss. Sulle dinamiche apertesi dopo l'approvazione del d.lgs. n. 201/2022, cfr. E. Fidelbo, *L'istituzione di servizio pubblico locale in una recente pronuncia del Consiglio di Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 371 ss.; C. Napolitano, *Lo* sharing *dei monopattini sul territorio comunale non è una concessione di servizio pubblico (nota a Cons. Stato, V, 2 maggio 2023, n. 4368)*, in *Giustizia insieme*, 19 luglio 2023; M. Calcagnile, *Istituzione dei servizi pubblici locali e modalità di affidamento e gestione (nella disciplina del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201)*, in N. Aicardi, G. Caia, M. Calcagnile e P. Acri, *La gestione dei servizi pubblici locali dopo il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. Approfondimenti e inquadramento concettuale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024, 43 ss.; F. Figorilli, *Istituzione e affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: una nuova forma di discrezionalità?*, in G. Caia, M. Calcagnile, E. Carloni, F. Figorilli, P. Principato e D. Simeoli, *Il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Contenuto e caratteri del D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, 173 ss.

[75] Si vedano, in proposito, le considerazioni di U. Borsi, *Le funzioni del Comune italiano*, cit., 291 ss.

assunzione del servizio[76]); è ammessa un'unica forma esterna di controllo della scelta comunale, di carattere comunque amministrativo: i pareri della Giunta provinciale e della Commissione reale.

«Una definizione della legge che cosa potrebbe dire? Ciò che ha detto il relatore stesso: che cioè s'intende per servizio pubblico ciò che si fa per servire il pubblico; perché realmente il concetto è questo: il comune può assumere uno di questi servizi quando l'interesse del pubblico lo richieda. Potrà esercitare una farmacia in un comune dove non ce ne sia nessuna; potrà esercitare un forno per impedire nell'interesse del pubblico un rialzo di prezzo del pane; potrà esercitare la macellazione per considerazioni igieniche; mettere un mercato pubblico per poterlo sorvegliare ed impedire le frodi nel commercio. Ma vi è qualche cosa di molto più sostanziale che non la definizione, ed è che questa legge stabilisce dei giudici i quali esaminano se realmente il comune che domanda di esercitare uno di questi determinati servizi, una di queste industrie, lo faccia nel vero interesse del pubblico o non lo faccia per considerazioni di interesse particolare o di partito. Noi stabiliamo dei giudici in una materia in cui finora non ve n'era alcuno; e credo che abbiamo fatto con questo molto di più che lo scrivere una definizione che lascerebbe assolutamente il tempo che trova»[77]. Qui Giolitti, ovviamente, utilizzava l'espressione "giudici" in senso atecnico, riferendosi ai pareri preventivi della Giunta provinciale e della Commissione reale, chiamate a vagliare nel merito la proposta di municipalizzazione formulata dal comune, e al *referendum* popolare previsto nell'*iter* di approvazione della municipalizzazione.

Del resto, questa impostazione è anche la più logica, perché, come ricorda un deputato, Riccardo Luzzatto, «il criterio del servizio pubblico è relativo. Ciò che è necessario per le speciali condizioni, per la speciale ubicazione del paese, forma oggetto di servizio pubblico. Voi non potete preveder[lo] in una legge»[78].

In questo modo – e Giolitti ne era certamente già consapevole, come si coglie dalla relazione di presentazione della legge a sua firma[79] – si consente

[76] Sull'importanza dell'atto di assunzione per la disciplina giuridica del servizio pubblico, cfr. G. Caia, *I servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco e F.G. Scoca, II, Bologna, Monduzzi, 2005, 131 ss.

[77] Così Giovanni Giolitti nella tornata del Senato del 7 febbraio 1903, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni del Senato del Regno. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, cit., 1646.

[78] Così, Riccardo Luzzatto, nella tornata della Camera dei Deputati del 28 novembre 1902, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, V, cit., 4110.

[79] Si veda la relazione di Giovanni Giolitti in *Raccolta degli Atti stampati per ordine della*

alla legge anche di avere uno sguardo lungo, perché nel corso del tempo i comuni potranno rendersi conto della necessità, in ragione del cambiamento dei bisogni e dei costumi, di esercitare direttamente nuovi servizi o, al contrario, di dover dismettere l'esercizio diretto di altri.

È subito percepito, però, dagli oppositori della legge, che in questo modo «sotto le grandi ali del servizio pubblico si comprenderebbe qualunque servizio, che voglia essere municipalizzato dal comune»[80], che «[o]ra se per servizio pubblico si deve intendere servizio esercitato dal comune, codesta espressione non significa più nulla, e si risolve in una petizione di principio»[81].

La notazione è interessante perché la critica, che ha l'evidente funzione politica di ostacolare l'approvazione del disegno di legge adombrando lo spettro di una deriva socialista, mette in luce, in realtà, anche le ricadute che l'impostazione di Giolitti ha sulla nozione di servizio pubblico: è la prima volta, infatti, che si fa riferimento, seppure non del tutto consapevolmente, a una nozione puramente soggettiva di servizio pubblico, epurata della dimensione funzionale, proprio come precipitato della carenza di una definizione giuridica di servizio pubblico. Non solo, tra le righe si può cogliere una anticipazione dell'idea che il potere di assunzione di un servizio pubblico, in assenza di adeguati contrappesi giurisdizionali, possa trasformarsi in un potere liberticida[82].

Diventa, a questo punto, manifestamente impossibile arrivare a formulare una nozione condivisa di servizio pubblico in sede parlamentare. Questa traiettoria sembra acuirsi nella discussione della legge per l'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private (l. 22 aprile 1905, n. 137), in cui il tema viene sollevato in relazione alla limitazione del diritto di sciopero

Camera, Legislatura XXI, 2° sessione 1902-1904, I, cit., 8: «[è] evidente che dal rapido progresso delle condizioni di vita civile nei centri abitati e dall'incremento continuo dei bisogni collettivi della cittadinanza debba derivare man mano un aumento nel numero dei pubblici servizi; come è del pari da ritenersi possibile che nella diversità di condizioni da città a città si determini in qualcuna di esse lo sviluppo speciale di un dato servizio di carattere pubblico che induca legittimamente il comune ad assumerne la diretta gestione».

[80] Così Michele Palatini nella tornata della Camera dei Deputati del 29 novembre 1902, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*,V, cit., 4125.

[81] Così Carlo Francesco Gabba nella tornata del Senato del 7 febbraio 1903, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni del Senato del Regno. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, cit., 1646.

[82] Per uno sviluppo di questa tesi, cfr. P. Delvolvé, *Service public et libertés publiques*, in *RFDA*, 1985, 1 ss. Per una ricostruzione di segno opposto, cfr. E. Pisier-Kouchner, *Service public et libertés publiques*, in *Pouvoirs*, 1986, 143 ss.

dei lavoratori delle ferrovie, in ragione della loro natura di servizio pubblico, e, per estensione, nel dibattito si accenna alla questione dello sciopero in tutti i servizi pubblici.

Come si è già detto, si opterà, poi, nel testo legislativo effettivamente approvato, per qualificare i dipendenti delle ferrovie come pubblici ufficiali, più che utilizzare l'espressione servizio pubblico.

Nel corso del dibattito, però, il Presidente del Consiglio Alessandro Fortis provò a formulare la proposta di stilare un elenco dei servizi pubblici o almeno dei servizi cui applicare, per ragioni di interesse pubblico, una disciplina speciale del diritto di sciopero: la reazione disillusa di Gabriele Luigi Montemartini («[i]l difficile sarà arrivarci»[83]), fratello del Montemartini autore del principale lavoro scientifico sulla municipalizzazione dei servizi pubblici[84], è significativa del clima ormai predominante, in cui appariva del tutto impossibile arrivare a una precisa definizione dei caratteri del servizio pubblico.

Insomma, né nella legislazione né nei dibattiti parlamentari si può cogliere una definizione giuridica di servizio pubblico; non si può che prendere atto di una insuperabile ambiguità e indeterminatezza di questa nozione.

6. Le conseguenze dell'assenza di una definizione di servizio pubblico sulle ricostruzioni dottrinarie

Massimo Severo Giannini scriveva che «la legislazione manifesta sulle municipalizzazioni è stata posta volutamente dal legislatore sotto il segno dell'ambiguità»[85]: ecco, questa ambiguità – che gli aveva fatto escludere l'utilità di studiare la storia della legge Giolitti per comprendere i profili attuali della disciplina del servizio pubblico – diventa, settant'anni più tardi, una chiave di lettura fondamentale per spiegare il percorso preso nella costruzione dottrinaria della teoria giuridica del servizio pubblico.

Il legislatore, non definendo che cosa è servizio pubblico nel diritto positivo e non addentrandosi in questo percorso neppure nei lavori parla-

[83] Cfr. gli interventi il resoconto della tornata della Camera dei Deputati del 18 aprile 1905, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXII Legislatura. Sessione 1904-1905*, II, cit., 2558.

[84] Il riferimento è, ovviamente, a G. Montemartini, *La municipalizzazione dei publici servigi*, Milano, Società editrice libraria, 1902.

[85] Così M.S. Giannini, *Profili giuridici della municipalizzazione*, cit., 612. L'ambiguità della legge Giolitti è ampiamente illustrata da G. Pischel, *La municipalizzazione in Italia*, cit., 122 ss.

mentari, proprio per restare neutrale rispetto al fenomeno della municipalizzazione, ha lasciato campo libero alla creazione dottrinaria della nozione di servizio pubblico. Una circostanza ancor più significativa, se si considera che il tema della municipalizzazione non era confinato, come è ovvio, solo alle aule parlamentari, ai consessi politici o alle riflessioni scientifiche di taglio giuridico o economico, ma aveva conquistato anche le pagine di riviste non specialistiche[86].

Le leggi relative ai vari servizi erano guidate, come è ovvio, da un approccio singolare, settoriale e spesso congiunturale. Nei dibattiti parlamentari, la nozione di servizio pubblico è stata oscillante, anche perché spesso è stata utilizzata in maniera strumentale, per giustificare l'applicazione delle deroghe rispetto al diritto comune.

In questo modo, la nozione di servizio pubblico ha assunto una colorazione diversa a seconda dell'obiettivo congiunturale che doveva servire: che si trattasse dell'istituzione di un regime di riserva in capo alla pubblica amministrazione, di optare per la gestione privata o per l'esercizio diretto del servizio, di comprimere il diritto di sciopero, di prevedere un diverso sistema di responsabilità in caso di disservizi, di disciplinare il rapporto concessorio.

L'unica legge generale, la legge Giolitti, ha aggravato il problema, perché ha volutamente omesso qualsiasi definizione. Anzi, l'eterogeneità dell'elenco dei servizi municipalizzabili e la molteplicità dei criteri di classificazione di queste attività hanno alimentato la coesistenza di tante ricostruzioni diverse[87], a partire da quelle che hanno privilegiato la dimensione squisitamente tecnica e prestazionale, svilendo la natura sociale dell'attività[88].

[86] È il caso del dibattito che si sviluppò sulle pagine della *Nuova Antologia* già nel 1901 e che ha visto coinvolti un autorevole professore di diritto amministrativo, Giovanni Vacchelli, e due importanti deputati come Pietro Bertolini e Giacinto Frascara. Su questo dibattito, cfr. G. Piperata, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2005, 147, nt. 14. Tra i contributi che hanno animato questo dibattito, cfr. P. Bertolini, *Fasi moderne del governo locale. I. Scetticismo di riforme radicali*, in *Nuova Antologia*, 1902, n. 182, 82 ss.; P. Bertolini, *Fasi moderne del governo locale. II. Aumento di funzioni e municipalizzazione dei servizi*, in *Nuova Antologia*, 1902, n. 182, 260 ss.; G. Vacchelli, *La municipalizzazione dei pubblici servizi. I. L'evoluzione dell'intervento municipale*, in *Nuova Antologia*, 1902, n. 183, 471 ss.; G. Vacchelli, *La municipalizzazione dei pubblici servizi*, in *Nuova Antologia*, 1902, n. 185, 628 ss.; P. Bertolini, *La municipalizzazione dei pubblici servizi. Appunti sul disegno di legge*, in *Nuova Antologia*, 1902, n. 186, 325 ss.; G. Frascara, *La municipalizzazione dei pubblici servizi*, in *Nuova Antologia*, 1902, n. 186, 485 ss.

[87] Come ha scritto A. Police, *La nozione di servizio pubblico locale tra limiti territoriali e principio di sussidiarietà*, in *Pubblico-privato. I servizi pubblici. Quaderni del pluralismo*, Torino, Giappichelli, 1998, 69 ss., spec. 70, «la mancanza di un quadro di riferimento sistematico nelle disposizioni legislative ha reso sempre incerto il fondamento delle definizioni elaborate dalla dottrina».

[88] In proposito, si veda ancora B. Sordi, *Dall'attività sociale ai pubblici servizi*, cit., 187 ss.

Le incertezze di carattere tecnico-giuridico hanno lasciato ampio spazio alle considerazioni di ordine economico, che hanno monopolizzato il dibattito pubblico e quello parlamentare[89], diventando decisive per stabilire quando municipalizzare un servizio: non a caso, il volume più importante sul servizio pubblico – che ha condizionato molto anche la letteratura giuridica e la costruzione della nozione di giuridica di servizio pubblico – è di un economista, per quanto laureato in giurisprudenza, Giovanni Montemartini[90]. Anche la riflessione squisitamente giuridica – non solo nei lavori parlamentari, ma anche nelle prime ricostruzioni dottrinarie – si è poggiata acriticamente, in molti casi, sulle impostazioni di taglio economico[91].

La mancanza di un'identificazione, nel diritto positivo o, comunque, nei dibattiti parlamentari, del contenuto giuridico della nozione di servizio pubblico ha finito per influenzare, indirettamente e inconsapevolmente, lo sviluppo delle riflessioni dottrinarie.

L'assenza di punti di riferimento precisi che potessero orientare la costruzione dottrinaria ha favorito, infatti, la coesistenza di teorie giuridiche radicalmente diverse che, da un lato, hanno dato alla nozione di servizio pubblico un contenuto cangiante, precipitato di una particolare concezione della pubblica amministrazione e del suo rapporto con i cittadini, e, dall'altro, sono rimaste avvolte attorno a due rigide contrapposizioni, quella tra servizio pubblico e funzione pubblica e quella tra dimensione soggettiva e oggettiva[92].

[89] Si veda, per esempio, il dibattito che si sviluppò sulle pagine della *Nuova Antologia* di cui si è detto alla precedente nota 86. Per il dibattito parlamentare, si vedano gli interventi svolti nel corso della discussione sulla legge Giolitti presso la Camera dei Deputati da Luigi De Andreis, nella tornata del 27 novembre 1902 in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati. XXI Legislatura. Sessione 1902-1903*, V, cit., 4032, da Angelo Majorana, nella tornata del 28 novembre 1902, *ivi*, 4084, e da Giovanni Giolitti, nella tornata del 2 dicembre 1902, *ivi*, 4207.

[90] Si tratta di G. Montemartini, *La municipalizzazione dei publici servigi*, Milano, Società editrice libraria, 1902.

[91] Questo aspetto emerge con particolare evidenza nelle riflessioni critiche di U. Borsi, *Le funzioni del Comune italiano*, cit., 279 ss., spec. 282 e A. De Valles, *I servizi pubblici*, cit., 3-4. Un esempio del peso degli studi economici per la letteratura giuridica è nel lavoro di F. Cammeo, *I monopoli comunali*, in *Arch. giur. Filippo Serafini*, 1895, n. 1, 296 ss., 1895, n. 2, 94 ss., 304 ss., 562 ss., e 1896, n. 1, 71 ss., 362 ss., 521 ss., in cui i riferimenti bibliografici, specie nella parte di impostazione teorica del lavoro, sono di taglio economico (Sidgwick, Neumann, Block, Wagner, Cherbuliez, Leroy-Beaulieu, Schall, Dorn, Hardy-Le Beaulieu, Ward, George, Reitzenstein, Malon, Silverthorn, Bryce, Marx, Lassalle, Stein, Sidney-Webb, Schaffle). In questo senso, cfr. anche F. Lucarini, *Dal "monopolio privato" al "servizio pubblico". Pensiero economico e dottrina giuridica in Italia prima della legge sulla municipalizzazione del 1903*, in *Ric. stor.*, 2000, 501 ss.

[92] In proposito, si veda l'efficace ricostruzione di A. Police, *Spigolature sulla nozione di*

Per usare le parole di Salvatore Cattaneo, «nei casi in cui le leggi amministrative hanno fatto riferimento al servizio pubblico come nozione generale, una identificazione positiva di quale dovrebbe essere il suo contenuto è mancata. Ciò ha favorito l'avvicendarsi di interpretazioni teoriche, ciascuna delle quali ha dato alla nozione un contenuto diverso, in sintonia con una determinata concezione della pubblica amministrazione, del suo agire e dei suoi rapporti con i cittadini. […] D'altro canto, se si prendono in esame i contenuti specifici delle normative con cui si sono di volta in volta disciplinati e qualificati come servizi pubblici determinati settori di attività, si ha la netta sensazione che il legislatore amministrativo sia ben poco preoccupato della individuazione rigorosa di ciò che ricade nel concetto in discussione e lo sia invece di più per ciò che attiene alla concreta disciplina degli atti e dei rapporti che intervengono nell'àmbito dei settori considerati»[93].

Ma non è solo questo: l'assenza di una nozione di servizio pubblico, nel diritto positivo e nei lavori parlamentari, ha consentito al dibattito dottrinale sulla nozione di servizio pubblico, in Italia, di prendere un indirizzo particolare rispetto agli altri Paesi.

La possibilità di disegnare praticamente a piacere il contenuto della nozione di servizio pubblico ha fatto sì che la parte maggioritaria della dottrina, come del resto era nell'aria in quella particolare congiuntura storica[94], abbia scelto di imprimere alla nozione di servizio pubblico una declinazione esclusivamente soggettiva, funzionale alla costruzione dello Stato-persona e dello Stato amministrativo[95].

Un percorso, questo, che ha finito per caratterizzare la storia del servizio pubblico nel nostro Paese, svilendo l'autonomia di questo concetto sul piano teorico giuridico, con l'obiettivo di rafforzare le istituzioni dello Stato italiano e l'unità dello Stato e, di conseguenza, spostando «l'attenzione

"servizio pubblico locale", in *Dir. amm.*, 2007, 79 ss. Per la distinzione tra servizio pubblico e funzione pubblica, cfr. G. Miele, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Arch. giur.*, 1933, 172 ss. e, dello stesso autore, *Funzione pubblica*, in *Nss. Dig. It.*, VII, Torino, Utet, 1961, 686 ss., e, poi, F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118 ss. e ora anche in *Bilancio, comunità, persona*, 2021, n. 1, 244 ss. Sulla distinzione tra nozione soggettiva e oggettiva del servizio pubblico, cfr. A. De Valles, *I servizi pubblici*, cit., 3 ss. e U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, Padova, Cedam, 1964. Per una ricomposizione di questi conflitti, cfr. G. Caia, *I servizi pubblici*, cit., 131 ss.

[93] Cfr. S. Cattaneo, *Servizi pubblici*, cit., 362.

[94] In proposito, cfr. A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffrè, 2009, 67 ss.

[95] Il riferimento è ad A. Sandulli, *La nozione di servizio pubblico in Italia tra fine Ottocento e inizio Novecento*, in *questa Rivista*, 2025, V ss.

sullo Stato, anziché sul cittadino, e sulla titolarità e soggettività del servizio, anziché sull'oggetto delle prestazioni da erogare»[96].

Abstract

The present article analyses the historical reasons underlying the uncertainty of the legal notion of servizio pubblico *in Italian administrative law, focusing on legislative provisions and parliamentary debates from the late nineteenth and early twentieth centuries. The study examines the use of the expressions* servizio pubblico *and* servizi pubblici*, exploring the reasons for the absence of a precise legal definition in both laws and parliamentary debates. The article pays particular attention to the 1903 law on the municipalisation of public services, considering this an emblematic instance of a deliberate choice in favour of indeterminacy. The article finally highlights the impact of this lacuna on subsequent doctrinal reconstructions, which contributed to an unstable and predominantly subjectivist conception of public service. This conception was functional to the construction of the State as a legal person and of the administrative State.*

[96] Così sempre A. Sandulli, *La nozione di servizio pubblico in Italia tra fine Ottocento e inizio Novecento*, cit.,V.