LUMSA – SSPL – II Anno

Diritto amministrativo – Lezione 19 maggio 2020

Servizi pubblici

1. Funzioni pubbliche e servizi pubblici. La distinzione nel codice penale (artt. 357 e 358 c.p.): poteri autoritativi nella funzione pubblica; assenza di poteri autoritativi nel servizio pubblico.

2. Manca una definizione e una disciplina nella Costituzione.

Due specie di s.p.:

- s.p. prodotti da un’impresa (art. 43): mediante riserva originaria o espropriazione imprese che gestiscono servizi pubblici essenziali possono essere trasferite allo Stato o a enti pubblici

- s.p. prodotti al di fuori di un’attività imprenditoriale: sanità (art. 32), assistenza e previdenza (art. 38), istruzione (artt. 33 e 34).

Si tratta nel primo caso di servizi economici (ferrovie, telefonia, poste, elettricità, riscaldamento, radiotelevisione, etc.) la cui fruizione ha un prezzo che in tutto o in parte è pagato dall’utente.

Nel secondo caso si tratta di servizi sociali (anche se quelli menzionati in Costituzione non sono i soli): le modalità di godimento sono varie (si pensi alle prestazioni sanitarie o alle prestazioni scolastiche) e i costi vengono coperti essenzialmente dai contribuenti (salvo quote variabili a carico degli utenti: i ticket sanitari, le tasse universitarie, i contributi previdenziali etc.).

3. Le modalità organizzative sono diverse: sia nell’ambito dei servizi economici (che sono tuttavia accomunati dal modo di produzione dell’impresa), sia, soprattutto, nell’ambito dei servizi sociali (erogate da apparati ciascuno diverso dall’altro: si pensi alle ASL o all’INPS o alle scuole).

4. Varia è l’area di operatività del servizio. Accanto ai grandi sevizi pubblici nazionali (energia elettrica, energica termica, trasporti aerei, trasporti ferroviari, trasporti marittimi, comunicazioni elettroniche, poste etc.) abbiamo i servizi pubblici locali : anch’essi organizzati nella forma dell’impresa (rifiuti urbani, acquedotto, gas. trasporti urbani etc.), ma con la limitazione della cerchia degli utenti ad un’area ristretta.

5. Il diritto europeo: disciplina solo i servizi di interesse economico generale (SIEG: art. 106 TFUE).

Le imprese incaricate dei SIEG sono sottoposte alle regole di concorrenza nei limiti in cui ciò non osti all’adempimento della specifica missione loro affidata.

Ciò presuppone:

- che i servizi siano offerti da imprese;

- che le imprese possano essere più di una per ciascun servizio: non avrebbe senso il richiamo alla concorrenza se l’impresa fosse una sola (il monopolista del passato);

- che nell’ipotesi in cui limitazioni fisiche (es. un’unica rete acquedottistica) impediscano o sconsiglino la presenza di più gestori, il gestore deve essere scelto in modo concorsuale (concorrenza per il mercato in luogo della concorrenza nel mercato);

- che la regola di concorrenza incontra un limite quando dalla sua applicazione deriverebbe l’esclusione di una quota di utenti dal godimento del servizio (es. la posta che non sarebbe distribuita nei piccoli centri montani perché i costi per l’impresa esposta alla concorrenza sarebbero esorbitanti).

Poiché il servizio deve potere essere fornito a tutti, e a un prezzo abbordabile, vanno escogitati rimedi, in deroga alla concorrenza, per assicurare l’universalità del servizio (il c.d. servizio universale): per es. addossando a tutti gli altri operatori gli extracosti cui sarebbe soggetta l’impresa tenuta a rendere questa quota del SIEG.

6. Le ricadute nell’ordinamento degli Stati membri delle U.E.: le direttive di liberalizzazione (elettricità, gas, comunicazioni elettroniche, trasporti ferroviari, marittimi, aerei, etc,) e la modifica radicale degli assetti organizzativi. Non più aziende di Stato monopolistiche ma pluralità di imprese incaricate della gestione per ciascun servizio.

Gli effetti sull’organizzazione dei servizi pubblici locali (art. 113 d.lgs.vo n. 267/2000 e s.m.i.).

7. Gli aspetti comuni ai servizi sociali (che non sono stati toccati dal diritto europeo).

Un assetto bipolare: pubblico e privato.

La libertà dei privati di istituire scuole (art. 33 Cost.) e di prestare assistenza (art. 38 u.co.); il ruolo della medicina privata etc.