

4 Ricerca e sviluppo

Le professionalità tecnologiche attraverso la formazione: attività e risultati dei gruppi di studio e sperimentazione del Master in Comunicazione e organizzazione istituzionale con tecnologie avanzate della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze - A.A. 2004 - 2005

4.1 I Servizi On Line

di *Daniele Ferraioli**

Il Gruppo di Studio e Sperimentazione composto da Francesco Chirullo, Fausto Corsetti, Simone Dello Schiavo e Ciro Di Franco, coordinati da Daniele Ferraioli con la supervisione di Elisabetta Zuanelli, ha lavorato per circa sei mesi sviluppando una serie di elaborati che si prefiggevano di analizzare criticamente un gruppo di servizi on line erogati da amministrazioni pubbliche, cercando di coglierne gli aspetti salienti.

Gli obiettivi

- Raccolta di raccomandazioni e normative sul tema dei servizi on line
- Studio e apprendimento operativo delle metodologie di parametrizzazione e valutazione dei servizi
- Individuazione dell'insieme dei servizi on line da testare: in particolare sarà utile censire servizi erogati in tempo reale e servizi erogati con time delay
- Verifica operativa del ciclo di vita del servizio on line
- Ricognizione e prova d'uso degli strumenti software di ausilio per il lavoro: raccolte dei dati in tabella – grafici
- Compilazione di schede con tabelle e grafici dei risultati ottenuti

tabella 1

Gli strumenti

- ✓ Reperimento siti di interesse
- ✓ Riferimenti bibliografici
- ✓ Modello di parametrizzazione
- ✓ Verifica dei siti istituzionali

tabella 2

Le modalità di sviluppo

- ✓ Informazioni bibliografiche
- ✓ Elenco dei siti consultati divisi per tipologie
- ✓ Compilazione di schede per i Servizi ON LINE esaminati formulate in base ai contenuti presenti

In tabella 1 sono visibili gli obiettivi perseguiti, mentre nella tabella 2 vengono elencati gli strumenti e le modalità di sviluppo adottate. Attraverso l'esplorazione e l'analisi di numerosi siti della P.A., grazie alla compilazione da parte di ciascun componente del gruppo di schede di rilevazione preparate per raccogliere dati utili alla ricerca, si è

riusciti a individuare un discreto numero di pubbliche amministrazioni con un'offerta di servizi on

line significativi.

Grazie alla disamina delle caratteristiche di ciascuno, si sono individuati gli elementi utili ad una possibile parametrizzazione, al fine di valutare la bontà del servizio reso.

In particolare *Ciro Di Franco*, che opera presso il Dipartimento per le Politiche Fiscali Ufficio studi e politiche economico-fiscali, Area Studi, ove è incaricato del coordinamento delle attività di ricerca in materia economico-fiscale con l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche, ha sviluppato una ricerca bibliografica e terminologica che lo ha portato alla realizzazione di una Raccolta di definizioni di Servizio Pubblico che verrà presentata nelle pagine seguenti.

** titolare dello Studio di Ingegneria Ferraioli – consulente ICT (Information & Communication Technology)*

4.1.1 Capire i Servizi On Line: una raccolta terminologica

di *Ciro Di Franco**

La tesi elaborata a conclusione del Master in Comunicazione Istituzionale con tecnologie avanzate ha per titolo “Dalla definizione di servizio pubblico all’evoluzione dei servizi telematici. Analisi di un servizio on-line della P.A.”.

Il percorso svolto nell’elaborazione del lavoro si è articolato attraverso un’indagine relativa all’evoluzione della nozione di “servizio pubblico”. Tale studio è stato svolto tramite un’attività di ricerca e raccolta di materiale bibliografico presso biblioteche universitarie, enti di ricerca e attraverso la navigazione sul web.

Il materiale è stato catalogato ed organizzato seguendo un **ordine cronologico** in un documento finale dal titolo “Nozione di servizio pubblico: una raccolta terminologica” nel quale tutte le definizioni sono state riportate in ordine cronologico con indicazione, in nota delle fonti. Il lavoro è presentato di seguito.

** Funzionario presso il Ministero dell’Economia –Dipartimento Politiche Fiscali – Area Studi*

4.1.2 Nozione di servizio pubblico. Una raccolta terminologica

Di seguito si riportano, in ordine cronologico, le varie nozioni di servizio pubblico, elaborate dalla dottrina sia economica che giuridica, rilevate attraverso una ricerca bibliografica, effettuata presso biblioteche universitarie ed enti di ricerca nonché la navigazione sul Web.

- “Complesso dei mezzi statuali, reali come personali, che sono predisposti e destinati al compimento di un determinato scopo pubblico”¹.
- “Ogni forma di attività diretta al soddisfacimento di un bisogno e interesse pubblico, sia nell’ordine etico ed intellettuale, che nell’ordine economico”².
- “Una istituzione gestita da un organo dell’amministrazione pubblica, in vista del compimento della funzione amministrativa dello Stato”³.
- “Un complesso di prestazioni le quali, per la loro importanza e generalità fanno sorgere in un ente pubblico la ragione di provvedere ai bisogni che vi corrispondono”⁴.
- “È quel complesso di prestazioni personali rivolte ad uno scopo (avente spesso per substrato dei beni materiali, che servono loro di mezzo o d’oggetto) posto in essere da persone fisiche che agiscono in nome e nell’interesse dello Stato o altre persone pubbliche, anche in veste di concessionari”⁵.
- “Servizio pubblico in senso lato e subbietivo, il soddisfacimento dei bisogni mediante esplicazione di attività dello Stato”⁶.
- “Ogni attività il cui compimento deve essere assicurato, regolato e controllato dai governanti”⁷.
- “Tutta la serie delle azioni e prestazioni che lo Stato, e altro ente pubblico, compie per soddisfare un dato bisogno collettivo”⁸.
- “È un’attività imputabile, direttamente o indirettamente, allo Stato volta a fornire prestazioni ai singoli cittadini”⁹.
- “Ogni attività statale diretta al soddisfacimento di interessi generali, posta in essere sulla base di uno speciale procedimento pubblicistico, estraneo ai normali principi privatistici”¹⁰.
- “È costituito da un’attività sociale dello Stato, avendo come scopo quello di giovare ai singoli nella loro vita fisica, economica, intellettuale, di contro alle funzioni pubbliche, in senso stretto, le quali rispondono ai fini giuridici (di giustizia e di sicurezza) dello Stato”¹¹.

¹ Meyer, O., “Teorie des franzosichen Verwaltungsrechts” 1886 in Alessi, R. *Le Prestazioni amministrative rese ai privati*, Giuffrè, Milano, 1956., p. 3.

² Mortara, L., “Commentario” I Milano 1901, n. 205 in Alessi, R. *op. cit.*, p. 3.

³ Hauriou, M., “Precis de droit admin.”, ed. 1905, p. 16 in Alessi, R. *op. cit.*, p. 3.

⁴ Vacchelli, G., “I servizi pubblici comunali e l’industria per l’illuminazione elettrica”, *Rivista di Diritto Amministrativo*, 1906, I, p. 269 in Alessi, R. *op. cit.*, p. 2.

⁵ Raggi, L., “Servizio pubblico e demanialità”, Filangieri, 1909, pp. 81 e segg. in Alessi, R. *op. cit.*, p. 2.

⁶ Cammeo, F., “Commentario”, n. 83, Milano 1910, in Alessi, R. *op. cit.*, introduzione, p. 2.

⁷ Duguit, L., “Les transformations du droit public”, Paris, 1913, p. 33 in Merusi, F. *Novissimo Digesto Italiano*, XII, UTET, Torino 1976, p. 216.

⁸ Ranelletti, O., “Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative”, (*Rivista di diritto pubblico*, 1916, I, p. 345, nota 4) in Alessi R. *op. cit.*, p. 2.

⁹ De Valles, A., “I servizi pubblici” (*Trattato Orlando*, vol. VI, Milano, 1930, pp. 379 e segg.) in Merusi, F. *op. cit.*, p. 217.

¹⁰ Jèze, G., “Les principes généraux de droit admin.”, II (La notion de service public) Paris, 1930, p. 7 in Alessi, R. *op. cit.*, p. 4.

- “Attività amministrative le quali si risolvono in un vantaggio offerto e goduto dai cittadini uti singuli, vale a dire in modo particolare in quanto fruente del servizio offerto dall’amministrazione: attività costituenti appunto i c.d. servizi pubblici goduti uti singuli dai cittadini”¹².
- “È l’insieme dei mezzi, personali o materiali, per i quali una persona amministrativa adempie il suo compito”¹³.
- “Attività dello Stato che consiste nel dare soddisfacimento ad interessi privati, vale a dire nel rendere prestazioni e servizi”¹⁴.
- “I pubblici servizi sono costituiti da quella parte delle attività amministrative di cui siano individuabili i singoli destinatari: in altri termini, i servizi resi ai cittadini *uti singuli*”¹⁵.
- “Complesso di servizi offerti dagli enti pubblici allo scopo precipuo di procurare il soddisfacimento di bisogni individuali di importanza collettiva dei cittadini: servizi che, per lo più, consistono in prestazioni di attività vera e propria, ma che talora possono avere carattere diverso, consistendo in forniture di beni offerti ai cittadini per uno scopo di pubblico interesse”¹⁶.
- “Servizi pubblici in senso ampio sono le attività amministrative che sono destinate a vantaggio generico dei cittadini *uti universi* (senza cioè la possibilità di individuare rapporti giuridici concreti tra l’amministrazione ed i privati avvantaggiati, aventi ad oggetto l’esplicazione delle attività in questione, appunto perché manca uno specifico vantaggio individuale da parte di singoli cittadini, uti singuli, vantaggio che debba esser tutelato mediante un concreto rapporto giuridico obbligatorio)”¹⁷.
- “Come prestazione amministrativa ai privati, cioè come complesso di servizi offerti dagli enti pubblici allo scopo precipuo di procurare il soddisfacimento di bisogni individuali di importanza collettiva dei cittadini; servizi che, per lo più, consistono in prestazioni di attività vera e propria, ma che talora possono avere carattere diverso, consistendo in forniture di beni offerti ai cittadini per uno scopo di pubblico interesse”¹⁸.
- “È l’attività che il legislatore disciplina come tale per orientarla a fini sociali”¹⁹.
- “L’attività costituente servizio pubblico è quella che non è soltanto soggetta a vari poteri di ingerenza del soggetto pubblico – del tipo, insomma, “settoriale” – ma deve anche qualificarsi come attività direttamente riferibile allo Stato in modo da costituire, in ogni momento del suo esplicarsi, attuazione della sua volontà; e ciò indipendentemente dal fatto che sia privato il soggetto cui è affidata e che gli atti da questo posti in essere abbiano natura di diritto privato”²⁰.
- “La nozione di servizio pubblico è usata nella giurisprudenza e nella dottrina francesi in tre accezioni fondamentali che riflettono tre diversi punti di vista dai quali viene inquadrato l’istituto:
 - da un punto di vista materiale si intende ogni attività avente per oggetto la soddisfazione di un bisogno di interesse generale;
 - da un punto di vista organico si intende la persona giuridica o, in genere, l’organismo di diritto pubblico che esercita un’attività di interesse generale;
 - ogni attività sottoposta ad un regime giuridico speciale esorbitante *du droit commun* definito comunemente ‘regime amministrativo’”²¹.

¹¹ Zanobini, A., “L’esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici” nel Trattato dell’Orlando, vol. II, Milano 1930, Parte III, p. 424 in Alessi R. *op. cit.*, p. 4.

¹² Presutti, E., “Istituzioni di diritto ammin.”, Messina 1931, III ed., I, p. 435 in Alessi, R. *op. cit.*, p. 7.

¹³ Moreau, J., “Droit admin” 1931 n. 57 in Alessi, R. *op. cit.*, p. 3.

¹⁴ Miele, G., “Pubblica funzione e servizio pubblico” (Archivio giuridico, 1933, II) in Alessi, R. *op. cit.*, p. 5.

¹⁵ Vitta, C., “Diritto amministrativo”, UTET, Torino 1933, IV ed., I, p. 6 in Alessi, R. *op. cit.*, p. 5.

¹⁶ Alessi, R., *op. cit.*, pp. 37 e segg.

¹⁷ Alessi, R., *op. cit.*, p. 6.

¹⁸ Alessi, R., *op. cit.*, p. 37.

¹⁹ Alesio, M., “I Servizi pubblici locali.” <http://www.lexitalia.it/articoli/alesio_servizipubbl.htm> si veda anche Pototshing, U. *I pubblici servizi*, Padova, 1964, pp. 177 e segg.

²⁰ Zuelli, F., “Servizi Pubblici e attività imprenditoriale”, Milano, 1973, pp. 32 e segg. in *Enciclopedia del Diritto*, voce Servizi pubblici a cura di Cattaneo, S., XLII Giuffrè, Milano 1990, p. 370.

²¹ Merusi, F., *op. cit.*, p. 216.

- “È un’attività non autoritativa di interesse generale imputabile ad un organismo appartenente alla pubblica amministrazione, sottoposta ad un regime speciale, derogatorio rispetto al diritto comune”²².
- “Nel nostro ordinamento esistono due nozioni di pubblico servizio:
 - una rilevante ai fini penali che attiene ad ogni attività accessoria e strumentale nei confronti dell’esercizio di una pubblica funzione;
 - l’altra rappresentata da una clausola generale che fa rinvio ad un’attività economica incidente in via diretta sulla collettività e che, sotto il profilo giuridico, rileva per legittimare l’inizio di un procedimento giuridico che ha per fine il mutamento dei titolari dell’attività stessa”²³.
- “Attività mediante la quale l’amministrazione effettua prestazioni all’esterno nei confronti degli utenti. Viene, cioè, in rilievo qualunque tipo di servizio, a carattere industriale o meno, che dia luogo a prestazioni della amministrazione (trasporti, servizi funerari, di distribuzione dell’acqua, del gas, etc.) che, di regola, vengono rese o direttamente, eventualmente anche attraverso imprese pubbliche, o sono affidate a soggetti privati o ad altri enti pubblici in regime di concessione, mediante cioè l’adozione di atti autoritativi, con i quali si persegue la finalità di assicurare, soprattutto, la continuità e capillarità delle prestazioni in favore degli utenti”²⁴.
- “Deve intendersi un’attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale” (art. 358 comma 2 c.p.)”.
“È pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi, caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della PA e del suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi e certificativi” (art. 357 comma 2 c.p.)”²⁵.
- “Modello generale di organizzazione che i pubblici poteri possono utilizzare per tutte le proprie attività (o anche per fasi di esse), nella misura in cui dal loro svolgimento non sia implicito l’esercizio di poteri autoritativi e salve comunque le riserve di ordine costituzionale”²⁶.
- “La dottrina più recente ha elaborato una concezione c.d. mista, in base alla quale, ai fini di una corretta qualificazione giuridica del servizio pubblico, devono ricorrere due requisiti. Il primo, di carattere soggettivo, postula un collegamento fra l’erogazione del servizio ed il soggetto pubblico, che può atteggiarsi come erogazione diretta, come concessione a privati o come autorizzazione ad organismi societari a capitale misto. Si parla in proposito, di “inerenza pubblica” del servizio. Il secondo, di carattere oggettivo, richiede lo svolgimento di un’attività produttiva di servizi, destinata indiscriminatamente alla collettività per il perseguimento di fini sociali”²⁷.
- Un chiaro contributo normativo per una definizione aggiornata ed attuale di servizio pubblico è scaturita dalla direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 che ha dettato i principi sull’erogazione dei servizi pubblici: “sono considerati servizi pubblici, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all’assistenza e previdenza sociale, alla istruzione e alla libertà di comunicazione, alla libertà e alla sicurezza della persona, alla libertà di circolazione, ai sensi dell’art. 1 della legge 12 giugno 1990, n. 146, e quelli di erogazione di energia elettrica, acqua e gas.”
Successivamente con la legge 11 luglio 1995 n. 273 all’art. 2, comma 1, sono stati individuati i seguenti servizi pubblici: sanità, assistenza, istruzione, comunicazioni e trasporti, energia elettrica, acqua e gas. Il D.P.C.M. 19 maggio 1995 ha così individuato i settori di servizi pubblici ai fini degli schemi di riferimento delle Carte dei servizi pubblici: sanità, assistenza, previdenza sociale, istruzione, comunicazioni, trasporti, energia elettrica, acqua e gas. Successivamente il DPCM 2 dicembre 1997 ha individuato, come ulteriore settore il fisco²⁸.

²² ibidem

²³ Merusi, F., *op. cit.*, p. 221.

²⁴ Quaranta, A., *Lineamenti di diritto amministrativo*, Edipem 1982 pp. 110 -111.

²⁵ Cattaneo, S., *op. cit.*, pp. 360-361.

²⁶ Cattaneo, S., *op. cit.*, p. 372.

²⁷ Giannini, M.S., *Diritto Amministrativo*, Milano 1994 < <http://www.lexfor.it/lexfor/2000-02/2000-02-Amm-Giu-66-Not-67.asp>>.

²⁸ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 “Principi sull’erogazione dei servizi pubblici” pubblicata sulla G.U. 22 febbraio 1994, n. 43.

- “Ogni attività, *lato sensu*, economica, sottoposta ad un particolare regime per la rilevanza sociale degli interessi perseguiti, indipendentemente dall'imputazione soggettiva a pubblici poteri²⁹.”
- In base al parere dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato del 12/3/98 sullo schema poi trasfuso nel d.lgs 80/98 (in Foro It. 1998 , 362), con nota del Romano, risulta ricompresa nel servizio pubblico - qualsivoglia attività, sia essa svolta da soggetti pubblici o privati, “tutte le attività svolte da qualsivoglia soggetto, riconducibile ad un ordinamento di settore sottoposte, cioè a controllo, vigilanza o a mera autorizzazione da parte di una amministrazione pubblica”³⁰.
- Attività (di qualsiasi natura) connessa alla cura di interessi collettivi, sia essa svolta da soggetti pubblici o privati (dunque all'infuori dalla logica di scambio o di lucro). Tradizionalmente, ad altri fini (anche per le esigenze di diritto penale) si sono distinti l'esercizio di funzioni pubbliche, che si svolge mediante provvedimenti, e la gestione di servizi pubblici, che si verifica mediante la relativa attività organizzativa e materiale. Il Legislatore delegante ha inteso la nozione di servizio pubblico in un senso potenzialmente tanto vasto, da consentire al legislatore delegato di potervi fare rientrare tutto quanto attenga allo svolgimento dell'azione dell'amministrazione per ogni suo aspetto. Ciò risulta senz'altro ragionevole, poiché:
 - sia le funzioni pubbliche che i servizi pubblici, da chiunque gestiti, sono svolti “per il pubblico”, nell'interesse della collettività;
 - gli uffici amministrativi non vanno visti soltanto come apparati burocratici che emanano atti in specifici momenti, ma soprattutto come strutture stabili istituite per erogare servizi, cioè continuative attività in favore della collettività;
 - l'amministrazione, qualsiasi attività sia ad essa imputabile, va vista sempre ‘come servizio’, ‘al servizio della collettività’ (per l'art. 98 della Costituzione “i pubblici impiegati sono al servizio della Nazione”);
 - ogni attività dell'amministrazione “è vincolata all'interesse collettivo e deve tendere alla sua cura concreta, mediante atti e comportamenti comunque finalizzati al perseguimento dell'interesse generale”³¹.
- “Può essere definito in aderenza alla concezione oggettiva recepita dal legislatore (d.lgs n.80/98), come attività economica di solito imprenditoriale esercitata per erogare prestazioni indispensabili a soddisfare bisogni collettivi incompressibili in un determinato contesto sociale e storico e collocata in un ordinamento di settore al cui vertice è posta un'autorità pubblica che ne vigila, controlla, coordina e indirizza l'espletamento”³².
- “Il servizio è lo strumento (veicolo) che consente di dare una risposta alla domanda che caratterizza un bisogno pubblico”³³.
- “Il servizio si qualifica come ‘pubblico’ perché l'attività in cui esso consiste si indirizza istituzionalmente al pubblico, mirando a soddisfare direttamente esigenze della collettività in coerenza con i compiti dell'amministrazione pubblica (che possono essere realizzati direttamente o indirettamente, attraverso l'attività di privati). Il servizio pubblico è, cioè, caratterizzato da un elemento funzionale (soddisfacimento diretto di bisogni di interesse generale) che non si rinviene nell'attività privata imprenditoriale, anche se indirizzata e coordinata a fini sociali”³⁴.
- “Un servizio può essere descritto come l'erogazione di un'attività per lo più immateriale (il servizio in quanto tale non è infatti, un oggetto tangibile) prestata da persone, solitamente appartenenti ad una organizzazione, per l'utilità, la soddisfazione ed il supporto del fruitore del servizio stesso, ossia il cliente/utente. Un servizio può essere anche definito come una relazione bidirezionale, basata su uno scambio non solo economico (prestazioni a fronte di denaro), ma anche informativo, emotivo, operativo, affettivo. Gli elementi principali che caratterizzano concretamente un servizio (sia esso pubblico che privato) sono:

²⁹ Caringella, F. “Nuovi percorsi monografici di diritto amministrativo”, Simone, 1997, <<http://www.lexfor.it/lexfor/2000-02/2000-02-Amm-Giu-66-Not-67.asp>>.

³⁰ Consiglio di Stato, Adunanza Generale del 12/3/1998 in *Foro Italiano* n. 7-8 Luglio-Agosto 1998, p. 362, nota del Romano.

³¹ Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, Ordinanza n. 1 del 30 marzo 2000, Adunanza Plenaria, nn. 4 e 5 del 22 aprile 1999 <<http://www.privacy.it/constato19990422.html>>.

³² Consiglio di Stato, sentenza n. 6325 del 29 novembre 2000.

³³ Gnechi, F. - Università di Milano - Articolazione della p.a. - I bisogni pubblici e collettivi <www.unimib.it/istei/lez1gnechi.pdf>.

³⁴ Corte di Cassazione - Sezioni Unite, sentenza n. 71 del 30 marzo 2000.

- il vantaggio collegato al servizio, che può essere sia di natura fisica che esclusivamente psicologica ed emotiva;
 - l'eterogeneità, o come viene più comunemente definita, la personalizzazione del servizio. Ogni volta che un servizio viene erogato a persone diverse, esso deve seguire modalità diverse, pena la completa inutilità della prestazione, se non addirittura il danno per l'utente;
 - il ruolo svolto dal cliente/utente. Quest'ultimo partecipa, infatti, attivamente sia alla definizione degli standard e dell'identità del servizio, che alla sua erogazione, inoltre il servizio diventa tale e si attiva solo nel momento dell'erogazione, non esiste a priori³⁵.
- “Il servizio pubblico (denominato tuttora servizio d'interesse pubblico o di pubblica utilità) consiste in un'attività economica d'interesse generale creata dalle pubbliche autorità e dipendente dalla loro responsabilità, anche se la gestione ne è delegata ad un operatore (pubblico o privato) esterno all'amministrazione. La nozione si applica in particolare alle cosiddette attività di rete: specificatamente distribuzione di elettricità, di gas e d'acqua, trasporti pubblici, poste, telecomunicazioni”³⁶.
 - “I servizi pubblici sono, per ogni stato dell'economia e della tecnologia, quelli ai quali i membri della società hanno titolo ad un prezzo ragionevole e che possono essere distribuiti in modo soddisfacente mediante gli usuali canali di mercato. Due elementi spiccano nella definizione: i servizi devono essere socialmente rilevanti e la loro provvista non può essere lasciata al mercato. La rilevanza sociale implica universalità e sicurezza nell'offerta, raggiungimento di soddisfacenti standard di qualità e trattamento uguale per tutti i consumatori, il che significa essenzialmente prezzi uguali per tutti anche quando i costi di produzione sono diversi. Il secondo elemento della definizione riguarda invece il ruolo del mercato: secondo la tradizionale teoria, il mercato non può essere lasciato a se stesso quando si verifica un cosiddetto fallimento del mercato (in particolare si pensa alla presenza di rendimenti crescenti – monopoli naturali – e/o di esternalità). L'azione pubblica è perciò giustificata dal momento che gli utenti dei servizi pubblici, in questa situazione, si troverebbero di fronte a prezzi non ottimali”³⁷.
 - “E' la complessa relazione che si instaura tra un soggetto pubblico e la collettività, avente ad oggetto le prestazioni di cui il primo, predefinendone i caratteri attraverso la individuazione del programma del servizio, garantisce, direttamente o indirettamente, l'erogazione, al fine di soddisfare in modo continuativo i bisogni della collettività di riferimento. Il servizio è dunque pubblico sotto un duplice profilo: in quanto reso al pubblico ed in ragione del fatto che un soggetto pubblico lo assume come doveroso”³⁸.

³⁵ Regione Emilia Romagna, Costruzione del pacchetto dei servizi <<http://www.urp.it/Sezione.jsp?idSezione=188&idSezioneRif=38>>.

³⁶ Parlamento Europeo, Note sintetiche “Imprese pubbliche, diritti esclusivi o speciali, servizi pubblici” <http://www.europarl.eu.int/factsheets/3_3_4_it.htm>.

³⁷ Bagnetti G. - Working Paper n. 99 ottobre 2004 Nuove forme di gestione dei servizi pubblici, Dipartimento di Economia Politica e Aziendale - Università degli Studi di Milano <<http://www.economia.unimi.it/eew2/bognetti.pdf>>.

³⁸ Casetta, E. “Manuale di diritto amministrativo”, Milano, 2004, pp. 594 e segg., in sentenza TAR Palermo, Sezione II n. 2313 del 15 ottobre 2004.