

# SERVIZI PUBBLICI LOCALI: RAPPORTO DI CONSUMO E DIRITTI DI CITTADINANZA

Roberto Bin, Chiara Bergonzini, Marta Nalin\*

## 1. Premessa. Rapporto di cittadinanza e rapporto di consumo

"L'identificazione tra cittadino e utente, con il conseguente primato dell'elettore sul consumatore... crea 'non pochi guasti': i servizi organizzati ed erogati con criteri politico-amministrativi, invece che economico-aziendali, determinano conseguenze negative sugli equilibri della finanza pubblica e sulla qualità delle prestazioni rese". Così Giulio Napolitano<sup>1</sup>, seguendo Fabio Merusi, illustra lucidamente il problema a cui questa ricerca ha voluto rivolgere la sua attenzione.

Lo schema teorico elaborato per giustificare e inquadrare il fenomeno della privatizzazione dei servizi pubblici viene così riassunto nei suoi termini essenziali:

- agli apparati pubblici – e ai cittadini tramite i canali della rappresentanza politica – spetta di definire gli obiettivi del servizio pubblico, travasando le sue scelte nel *Contratto di servizio*
- al soggetto gestore spettano le scelte imprenditoriali e economiche
- gli utenti sono clienti del gestore privato, come tali titolari di diritti garantiti dalla *Carta dei servizi*. "Il rapporto tra gestore e utente si configura come una relazione di mercato, in cui le prestazioni sono fornite a fronte del pagamento di un prezzo", salvi le particolari condizioni previste per le fasce deboli dell'utenza, a cui sono garantite una serie di "pretese" direttamente nei confronti del gestore<sup>2</sup>.
- la tutela di questi diritti è garantita da una *Autorità* appositamente istituita e indipendente dagli organi politici.

Questo dunque lo schema generale che illustra gli assetti che *dovrebbero* formarsi a seguito della privatizzazione dei servizi. La domanda a cui questa ricerca vorrebbe dare una risposta è in che misura questo schema e gli equilibri che esso

---

\* La relazione è stata stesa da Roberto Bin; l'[Allegato I](#) è scritto e frutto della ricerca svolta da Chiara Bergonzini; l'[Allegato II](#) è scritto e frutto della ricerca svolta da Marta Nalin. Gli Allegati cui fa riferimento la ricerca non sono qui pubblicati, ma sono consultabili linkati al testo della versione on-line: [www.robortobin.it/articoli/relazione\\_servizi\\_publici.pdf](http://www.robortobin.it/articoli/relazione_servizi_publici.pdf)

<sup>1</sup> *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna 2005, 145.

<sup>2</sup> Le citazioni sono tratte ancora da G. NAPOLITANO, *Regole cit.*, 147.

immagina regga nell'*esperienza concreta* in ambito locale, ossia in un quadro di privatizzazione dei servizi pubblici locali.

Una premessa è necessaria. I servizi pubblici locali sorgono spontaneamente nell'ambito di quel fenomeno che è stato etichettato come "socialismo municipale", ossia per l'esuberante inventiva sviluppata dai comuni italiani negli anni della prima industrializzazione<sup>3</sup>. Come spiegava Giannini<sup>4</sup>, la legge sulla municipalizzazione del 1903, e il conseguente regolamento, cercarono di mettere il morso ad un fenomeno sorto fuori dal controllo governativo. Sono i Comuni da sempre a innovare i modelli dell'azione amministrativa<sup>5</sup> e lo fanno sotto la spinta della propria comunità, della difesa "*della libertà delle comunità locali che compongono la pur sempre artificiosa comunità statale*"<sup>6</sup>. La radice democratica che da sempre alimenta l'autonomia comunale – al punto di indurre il Governo a organizzare nella Provincia gli strumenti idonei a controllare il rispetto fedele dell'ordinamento giuridico e a reprimere ogni minaccia all'ordine sociale – porta le amministrazioni comunali a "provvedere" ai bisogni delle loro comunità. La stessa legge comunale e provinciale del 1865, del resto – pur nel "*preciso intento di alienazione o di espropriazione delle radici comunitarie e dell'indipendenza di comuni e province*"<sup>7</sup> - elenca tra le spese obbligatorie i primi, indispensabili, servizi pubblici: il "*servizio sanitario di medici, chirurghi e levatrici per i poveri*", la manutenzione delle strade e la difesa idrogeologica, la manutenzione delle opere marine, i cimiteri, l'istruzione elementare dei due sessi, l'illuminazione pubblica.

Il punto di partenza è già segnato e mostra come l'erogazione di servizi alla comunità nell'interesse sociale e per il benessere pubblico appartenga ai compiti originari dei comuni non meno dell'attività "giuridica", che si esprime in atti d'autorità<sup>8</sup>. E questi compiti sono destinati a crescere in ogni direzione sotto la spinta dei bisogni manifestati dalla società.

Ben prima che lo Stato liberale accettasse di attenuare la rigorosa distinzione tra l'ordine giuridico-politico, attentamente presidiato dal suffragio limitato, e l'ordine economico-sociale, spontaneamente organizzato dalla "mano invisibile" del

---

<sup>3</sup> Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna 1996, 154.

<sup>4</sup> *Profili giuridici della municipalizzazione con particolare riguardo alle aziende*, in *Riv. amm.*, 1953, 612.

<sup>5</sup> "...i più operosi creatori di istituti giuridici": M.S. GIANNINI, *I Comuni*, in *I Comuni*, a cura di M.S. Giannini, Vicenza 1967, 35.

<sup>6</sup> G. BERTI, *Amministrazione comunale e provinciale*, Padova 1994, 235.

<sup>7</sup> G. BERTI, *Amministrazione comunale cit.*, 250.

<sup>8</sup> Per questa distinzione classica, e la sua critica, cfr. U. POTOSCHNIG, *Pubblici servizi*, Padova 1964, 12 ss.

mercato (e tenuto a bada dalla cavalleria), i comuni hanno imboccato strade diverse, spontanee e rispondenti al diverso livello di pressione democratica della loro popolazione, nonché alla propria esperienza amministrativa pre-unitaria. Non c'è dubbio che l'erogazione di questi servizi fosse parte del rapporto di cittadinanza, rapporto che intercorreva tra ciascun comune e la propria comunità; e conseguente era che il costo di essi gravasse massimamente sulla fiscalità generale. La crisi fiscale degli Stati, l'inefficiente gestione "politica" dei servizi pubblici locali, la scarsa capacità delle amministrazioni di reperire le risorse ingenti richieste dalla riqualificazione dei servizi per adeguarli alle esigenze sempre più estese della popolazione, l'ovvia spinta ad estendere l'ambito di erogazione dei servizi per ridurre il costo marginale di produzione, sono tutte cause che, unite ad altre ancora (non ultime quelle legate all'ideologia della "liberalizzazione"), hanno portato verso le risposte attuali: separazione dell'apparato politico dalla gestione del servizio, immissione di spirito imprenditoriale e conoscenze manageriali nella gestione, sostituzione del rapporto di cittadinanza con quello di utenza, apertura dei servizi al mercato ecc. E poi c'è l'altra esigenza, anch'essa già avvertita dalla prima regolazione statale del fenomeno della municipalizzazione, che il servizio pubblico non diventi uno spazio in cui si possa formare il monopolio privato, che ovviamente frustrerebbe tutte quelle ragioni di efficienza e di buon servizio che si sono appena elencate.

Sulla carta il nuovo modello "privatizzato" di gestione dei servizi pubblici locali trasforma i rapporti tra i tre gangli del sistema – ente politico, gestore dei servizi, cittadini-utenti – ma non sembra rompere la continuità "topologica" del sistema stesso<sup>9</sup>. L'allontanamento del soggetto politico-rappresentativo da quello gestionale-imprenditoriale infatti di per sé non causa l'interruzione dei rapporti tra i due soggetti e la comunità di riferimento, ma tende a sdoppiare il ruolo dei privati, in parte cittadini e in parte utenti/clienti del servizio. Il circuito però funzionerebbe bene se e solo se i rapporti tra queste diverse istanze fossero sufficientemente regolari e intensi. Se, quindi: l'amministrazione comunale fosse in grado di esprimere i poteri di programmazione, controllo e indirizzo che costituiscono il tratto saliente, l'essenza ontologica, del servizio pubblico<sup>10</sup>; se il gestore fosse responsabile nei confronti degli utenti e questi potessero vantare i propri diritti ricorrendo ad un'autorità indipendente; se i cittadini avessero strumenti per influenzare le decisioni dell'ente

---

<sup>9</sup> Per un tentativo di applicare la topologia alle teorie giuridiche cfr. R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.* 2013, 13 ss.

<sup>10</sup> Come ci ha insegnato U. POTOSCHNIG. *Pubblici servizi cit.*, (vedi in particolare, nelle conclusioni, pag. 459).

politico-rappresentativo e farne valere la responsabilità in relazione alle scelte compiute in merito all'organizzazione del servizio pubblico.

## **2. Due esempi di servizi privatizzati assunti ad oggetto della ricerca**

Se queste condizioni, perfettamente disegnabili sulla carta in un quadro coerente, sussistano effettivamente può essere verificato solo su basi empiriche. In questa direzione si è mossa la nostra ricerca, che ancora non può dirsi conclusa. Essa è stata limitata a due esperienze che sono sembrate molto significative: quella di *HERA S.p.a.*, che è una *multiutility*, quotata in borsa, che opera nel campo dell'ambiente, servizio idrico, energia e gas in sei province emiliano-romagnole, nella provincia di Pesaro-Urbino, in quella di Padova e in tutto il Friuli-Venezia Giulia. I Comuni serviti sono 358, con oltre 4,4 milioni di cittadini.

Un secondo oggetto di ricerca è TPER (Trasporto Passeggeri Emilia-Romagna), società di trasporti pubblici nata dalla fusione dei rami-trasporto di ATC, azienda di trasporti su gomma di Bologna e Ferrara, e FER, società regionale ferroviaria; detiene, inoltre, partecipazioni azionarie in 13 società, prevalentemente operanti nel settore dei trasporti di passeggeri e merci, di cui 7 controllate e 6 collegate; gestisce, in forza di uno specifico contratto di servizio, la sosta e i servizi della mobilità nel comune di Bologna.

Sono due fenomeni molto diversi ed è per questo che il confronto può essere utile. Mentre Hera è una società mista, TPER è totalmente pubblica, e questa è una differenza che non può essere priva di conseguenze. Benché l'ampiezza della ricerca sia molto limitata, qualche spunto di riflessione tuttavia già questa ristretta indagine lo offre.

## **3. Programmazione e controllo sulla gestione privatistica del servizio pubblico.**

Il primo aspetto che si vorrebbe porre al centro dell'indagine è come, nelle due realtà assunte ad oggetto specifico della ricerca, si svolga la funzione di programmazione e di controllo sulla gestione del servizio pubblico. A tal fine si prendono in esame gli strumenti tipici attraverso i quali queste funzione dovrebbero

essere svolte secondo il modello “sulla carta” e come risultano invece dalla concreta organizzazione dei servizi nei due casi in esame.

### A. Contratti di servizio

Il *Contratto di servizio* è lo strumento fondamentale che regola i rapporti tra l’ente pubblico e il gestore dei servizi, essendo allegato ai capitolati di gara: in esso si trovano perciò indicati gli obblighi del gestore e i diritti degli utenti, anche con clausole di richiamo della Carta dei servizi (v. poi).

Il problema è che i Contratti di servizio non sono documenti facili da reperire, appartenendo alla documentazione contrattuale che lega gli enti locali all'ente gestore. Talvolta neppure ci sono. Per esempio, HERA è subentrata nei rapporti già esistenti tra i comuni e le aziende o società convenzionate e ora assorbite dal Gruppo, per cui non vi è traccia documentaria. Si ritrovano però alcune delle convenzioni che erano state stipulate con le ATO: sopresse le ATO ora i servizi devono essere nuovamente messi a gara e nel frattempo vale il regime di proroga. Ma le convenzioni stipulate dalle ATO appaiono scarsamente significative per ciò che riguarda i diritti degli utenti: esse sembrano compilate ricalcando un formato unico; rinviano alla Carta del servizio – prevista in un articolo standard della Convenzione<sup>11</sup> - “la tutela delle situazioni degli utenti”, Carta che dovrebbe essere approvata dall’ente pubblico e aggiornata annualmente. Bisognerà attendere però che ATERSIR – l'Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti – predisponga i nuovi modelli contrattuali.

Discorso diverso vale per TPER. TPER gestisce il trasporto su gomma nei bacini provinciali di Bologna e Ferrara ed il trasporto passeggeri in ambito ferroviario regionale, in partnership con Trenitalia, *"sulla base di specifici contratti di servizio, stipulati a seguito di aggiudicazione delle relative procedure ad evidenza pubblica"*. Purtroppo questi contratti non sono pubblicati.

Proprio in tema di trasporto pubblico, l'indagine condotta dalla IX Commissione della Camera ci offre indicazioni di grande rilievo, che ci illuminano per riflesso anche sulla situazione attuale dei contratti di servizio nel settore. *"Il contratto di servizio*

---

<sup>11</sup> V. per es. l'art. 23 – Carta del servizio – della Convenzione per la gestione del servizio di gestione dei rifiuti urbani nell’ATO di Ravenna (<http://aato.racine.ra.it/Documentazione/CONVENZIONERIFIUTI.pdf>) o l'art. 26 della "Convenzione tipo" pubblicata dal Comune di Cesena ([www.comune.cesena.fc.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/2%252Fd%252Fa%252FD.b9166f374b6b09cecf7/P/BLOB%3AID%3D986/E/pdf](http://www.comune.cesena.fc.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/2%252Fd%252Fa%252FD.b9166f374b6b09cecf7/P/BLOB%3AID%3D986/E/pdf)).

*dovrebbe rappresentare lo strumento attraverso il quale l'ente pubblico esercita le proprie funzioni in materia di definizione degli obiettivi da raggiungere e dei parametri di qualità del servizio richiesti, nonché di determinazione delle risorse pubbliche destinate al servizio medesimo. Al tempo stesso, se adeguatamente definito, il contratto di servizio potrebbe essere anche lo strumento che induce l'azienda erogatrice a migliorare la propria efficienza. Sotto questo profilo occorre in primo luogo privilegiare una impostazione del contratto di servizio, che, attraverso le opportune previsioni (ad esempio il riferimento al «costo netto») imputi al gestore il rischio commerciale in modo da stimolarlo a contenere i costi, ad attuare strategie a sostegno della crescita e a contrastare l'evasione tariffaria. Nei contratti di servizio potrebbero inoltre essere inserite clausole che, analogamente alla considerazioni svolte per quanto attiene ai criteri di ripartizione del finanziamento statale tra le regioni, incentivino una organizzazione dell'offerta del servizio più rispondente alla domanda<sup>12</sup>. Ma se ne parla al condizionale, perché a quanto pare i contratti di servizio non corrispondono affatto a questo modello.*

Qualcosa sarebbe cambiato a seguito dell'approvazione del *Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale*, in attuazione del c.d. *Legge Madia*<sup>13</sup>. Sollecitato anche dal parere dato dal Consiglio di Stato, ci sarebbe stata un'anticipazione almeno dello schema di contratto di servizio nella documentazione di gara. È un obiettivo apprezzabile, perché aumenterebbe le garanzie non solo di trasparenza delle procedure e di parità di trattamento, ma anche le garanzie dei diritti degli utenti.

#### *B. Indirizzo, controlli e vigilanza sugli enti affidatari*

Il modello dovrebbe presupporre che gli enti locali mantengano un controllo "politico" sulla gestione dei servizi affidati. È estremamente difficile verificare se questo presupposto si realizzi effettivamente nella vita politica degli enti locali.

---

<sup>12</sup>

[http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/09/indag/c09\\_pubblico/2014/03/26/leg.17.stencomm.data20140326.U1.com09.indag.c09\\_pubblico.0026.pdf](http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/09/indag/c09_pubblico/2014/03/26/leg.17.stencomm.data20140326.U1.com09.indag.c09_pubblico.0026.pdf), in particolare il § 4.5 da cui è tratta la citazione.

<sup>13</sup> [http://www.promopa.it/images/riforma\\_pa/schema\\_decreto\\_legislativo\\_tu\\_spl.pdf](http://www.promopa.it/images/riforma_pa/schema_decreto_legislativo_tu_spl.pdf). La delega è decaduta a seguito della dichiarazione di illegittimità della legge con la sent. 251/2016 della Corte costituzionale.

Qualche dato è stato però registrato dall'[analisi](#) di Marta Nalin procedendo per interviste in diversi consigli comunali<sup>14</sup>. Il nodo più interessante che la ricerca ha solo iniziato e si vorrebbe proseguire è l'uso che i consiglieri comunali fanno del loro straordinario diritto di accesso agli atti, non solo dell'amministrazione pubblica, ma anche dei soggetti gestori dei servizi pubblici. La giurisprudenza amministrativa è solidamente orientata a riconoscere ai consiglieri comunali l'accesso alle delibere di una società mista a partecipazione pubblica anche limitata e anche agli atti adottati da gestori di servizi pubblici purché relativi alla attività caratterizzata dalla "strumentalità" rispetto al servizio pubblico e, dunque, dalla funzionalizzazione ad un interesse pubblico che sia prevalente rispetto a quello imprenditoriale<sup>15</sup>. Questa prerogativa del consigliere comunale (o degli altri soggetti interessati alla concessione del servizio pubblico) potrebbe comportare, se correttamente impiegata, una costante vigilanza sulla gestione e anche sulle osservazioni critiche mosse dagli utenti al gestore del servizio. In qualche modo proprio questo strumento potrebbe favorire il corretto funzionamento del modello.

Ma che il modello sia assai distante dalla realtà lo dimostra, nel settore dei servizi di trasporto pubblico, il *Documento conclusivo* dell'indagine conoscitiva condotta dalla IX Commissione della Camera<sup>16</sup>: la conclusione sul tema è l'auspicio che vi sia il "*recupero di un forte ruolo di controllo degli enti pubblici sulle modalità con cui sono impiegate le risorse da essi erogate. Situazioni molto gravi di inadeguatezza del trasporto pubblico, sia sotto il profilo dell'assenza o carenza del servizio, sia sotto il profilo delle condizioni di degrado in cui il servizio è reso possono dipendere da una insufficienza delle risorse disponibili, ma derivano in misura significativa anche dalla perdita, da parte dei soggetti pubblici, della capacità di verificare come vengono impiegate le risorse da loro stessi dedicate al trasporto pubblico locale e, sia in sede di programmazione del servizio, sia in sede di controllo, di adottare nei confronti dell'azienda affidataria gli indirizzi opportuni, di cui spesso l'ente pubblico detiene la maggioranza o la totalità del capitale. Un elemento di particolare criticità dipende infatti dalla sovrapposizione e commistione di ruoli, con conseguente pregiudizio alla distinzione delle responsabilità, che si registra tra questi due soggetti. Si assiste con notevole frequenza a situazioni in cui l'ente pubblico*

---

<sup>14</sup> Si veda l'[Allegato II](#).

<sup>15</sup> Cfr. la giurisprudenza riportata e commentata da R. LEONARDI, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi: a proposito dei soggetti attivi per un'azione amministrativa trasparente, ma non troppo*, in *Foro amm. TAR*, 2012, 2155 ss.

<sup>16</sup> Vedi la nota 12.

*interviene sull'organizzazione della gestione del servizio, anche per aspetti quali la gestione del personale e le assunzioni. D'altra parte, altrettanto frequente è il caso in cui società affidataria partecipa con l'ente pubblico alla definizione degli strumenti di indirizzo o di programmazione, quando addirittura nei fatti non lo sostituisce nella predisposizione di tali atti. A parecchi anni di distanza dal decreto legislativo n. 422 del 1997 occorre pervenire ad una netta distinzione di ruoli, ad una vera e propria alterità tra gli enti pubblici titolari del servizio e le società alle quali è affidata la gestione. All'ente pubblico spettano i compiti di indirizzo e di programmazione del servizio, di definizione, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, dei livelli delle prestazioni, di garanzia dell'adeguatezza delle risorse rispetto ai livelli di servizio così determinati. Spettano altresì i poteri di vigilanza sull'erogazione del servizio e di intervento, anche con strumenti sanzionatori, nel caso in cui il servizio reso risulti inadeguato rispetto a quanto era stato programmato, con la conseguenza che la società affidataria debba ritenersi inadempiente. Alla società che eroga il servizio spetta il compito di gestirlo nel modo più efficiente, vale a dire di garantire i livelli di servizio richiesti ottimizzando l'impiego delle risorse. L'alterità tra ente pubblico e società affidataria, nel caso in cui quest'ultima sia controllata dal primo, può essere consolidata attraverso specifiche previsioni sulla governance della società e, in particolare, sulla nomina e sulla durata degli organi dei vertici, per quanto la normativa recente abbia rafforzato notevolmente le previsioni di incompatibilità tra incarichi nell'ente pubblico e incarichi nelle società controllate. Occorrerebbe in ogni caso ritenere ragionevole e opportuno che, per quanto si tratti di società che hanno la medesima forma giuridica, rivestire un incarico in una società controllata da un ente pubblico possa comportare vincoli assai più stringenti di quelli previsti per il medesimo incarico in una società controllata da azionisti privati. In ogni caso, si dovrebbe pervenire ad un assetto dei rapporti tra l'ente pubblico e la società affidataria nel quale l'uno e l'altra rappresentano due parti separate, i cui rapporti si fondano sul puntuale rispetto del contratto di servizio...".*

### *C. Il controllo della Corte dei conti*

La legislazione recente ha affidato alle sezioni regionali della Corte dei conti la verifica di legittimità e regolarità delle gestioni degli enti locali, estesa alle società controllate che gestiscono i servizi pubblici locali<sup>17</sup>. Come mostra chiaramente la accurata [analisi](#) condotta da Chiara Bergonzini nell'ambito di questa ricerca<sup>18</sup>, la

---

<sup>17</sup> Decreto-legge 174/ 2012, , conv. con mod. in legge 213/2012.

<sup>18</sup> Si veda l'[Allegato I](#).

valutazione svolta dalla Corte dei conti è di tipo essenzialmente economico-finanziario, con particolare attenzione alla formazione e all'evoluzione dei debiti dei diversi livelli di governo. Anche per quanto riguarda l'effettività dei c.d. controlli interni, che si svolgono attraverso la verifica semestrale dei referti degli organi di vertice degli enti locali (art. 148, c. 1, d.lgs. n. 267/2000, sostituito dall'art. 3, d.l. n. 174/2012), la valutazione dei modelli di *governance* è focalizzata sull'efficienza ed economicità delle partecipazioni e sulla capacità dei medesimi modelli di contenere i costi, massimizzando i profitti. La prospettiva è, in sintesi, quella di una *spending review* affidata direttamente ai livelli di governo cui i servizi pubblici dovrebbero fare riferimento, vigilata dalle Sezioni regionali e dalla Sezione per le Autonomie della Corte dei conti. Appare pertanto inevitabile un offuscamento dell'attenzione ai profili "politici" della gestione, che sul piano normativo resta affidata alla componente elettiva dei soggetti affidanti e, sul piano pratico, esula dalle competenze della Corte. La citata funzione risulta quindi lasciata, in assenza di sanzioni, alla discrezionalità delle singole amministrazioni, nei casi – per vero non frequenti – in cui la partecipazione delle stesse agli organi di vertice dei soggetti gestori sia abbastanza rilevante da risultare di una qualche incisività. La Relazione della Corte dei conti si limita semmai a segnalare i casi in cui manchi la definizione degli obiettivi gestionali delle singole partecipate o non vi siano rapporti informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali, agli adempimenti previsti dai contratti di servizio o da altre forme di regolazione degli affidamenti, nonché alla qualità dei servizi attesi<sup>19</sup>.

#### **4. Garanzia dei diritti dell'utente**

##### *A. Customer satisfaction*

L'evoluzione della disciplina dei servizi pubblici ha mutato anche le modalità dei rapporti tra soggetto erogatore e utente. Come è stato fatto notare, è mutata la stessa natura giuridica di quei rapporti, che hanno perso la impostazione pubblicistica della tradizione refluendo in gran parte nel diritto comune<sup>20</sup>. Quello che interessa in questa sede non sono i modi di difesa giudiziale dei diritti degli utenti, né la composizione

---

<sup>19</sup> Si vedano per es. i riferimenti alla relazione sulla Regione Basilicata, nella [analisi](#) di Chiara Bergonzini.

<sup>20</sup> Così M.P. CHITI, *Sulle forme di tutela degli utenti dei servizi pubblici*, in *La tutela degli utenti dei servizi pubblici*, a cura di A. Corpaci, Bologna 2003, 33. Sulla pluralità di mezzi di reazione e di tutela degli utenti del servizio, cfr. in termini generali M. RAMAJOLI, *La tutela degli utenti nei servizi pubblici di carattere imprenditoriale*, in *Dir. Amm.* 2000, 383 ss. (spec. 416 ss.).

extragiudiziale delle liti insorte con il gestore dei servizi<sup>21</sup>. La qualità dei servizi e la loro estensione non sembrano materia che si presti ad una gestione tradizionale di tipo contenzioso, ma piuttosto a relazioni di natura quasi collaborativa.

La direttiva governativa del 1994, più volte citata, prevede “procedure di reclamo dell’utente circa la violazione dei principi” che devono presiedere all’erogazione del servizio pubblico<sup>22</sup>. È però del tutto evidente che il rapporto tra utente e gestore non può essere garantito dai classici meccanismi del reclamo al gestore.

Gli enti gestori non mancano di seguire questo modello istituendo uffici aperti al pubblico, visto che la *customer satisfaction* è un obiettivo strategico delle aziende che agiscono nel mercato, oltre che una diffusa moda manageriale. Essendo diventato un gruppo assai esteso, HERA non brilla per "vicinanza" agli utenti: ha uno "sportello" per i reclami<sup>23</sup> piuttosto anonimo, indicato come una via "individuale" secondaria rispetto alla via principale, che passa per le Associazioni dei consumatori: queste sono indicate come *stakeholder* privilegiati con cui si è intensificato "*la relazione e l'ascolto*". Il Gruppo ha addirittura investito sulla *formazione* oltre che sull'informazione delle Associazioni, organizzando seminari e workshop d'approfondimento sulla fatturazione dei servizi e sulle politiche di gestione del credito messe in atto da HERA<sup>24</sup>.

Il *call center* funziona a dovere: del resto l'AEEG sorveglia l'efficienza di questo servizio e ha avviato un'indagine a campione sulla qualità delle risposte telefoniche fornite ai consumatori dai *call center* commerciali delle maggiori aziende fornitrici di energia elettrica e di gas<sup>25</sup>. Il profilo aziendalistico del contatto con il cliente appare perciò ben strutturato.

L'aspetto più interessante è che, in caso di reclamo (gestito preferibilmente dalle associazioni), se il cliente si dichiara non soddisfatto dalla risposta dell'azienda,

---

<sup>21</sup> Su cui cfr. W. GASPARRI, *Gli istituti alternativi di composizione delle liti*, in *La tutela cit.*, 169 ss.

<sup>22</sup> Sulle quali cfr. R. BRIANI, *Le procedure di reclamo previste dalle carte di servizi*, in *La tutela cit.*, 265 ss.

<sup>23</sup> [www.gruppohera.it/clienti/casa/casa\\_servizio\\_clienti/suggerimenti\\_reclami/328.html](http://www.gruppohera.it/clienti/casa/casa_servizio_clienti/suggerimenti_reclami/328.html)

<sup>24</sup> [www.gruppohera.it/associazioni\\_consumatori/presentazione\\_home/](http://www.gruppohera.it/associazioni_consumatori/presentazione_home/)

<sup>25</sup> La legge 481/1995 affida all'AEEG il compito di "verificare periodicamente la qualità e l'efficacia delle prestazioni all'uopo acquisendo anche la valutazione degli utenti, garantire ogni informazione circa le modalità di prestazione dei servizi e i relativi livelli qualitativi, consentire a utenti e consumatori il più agevole accesso agli uffici aperti al pubblico, ridurre il numero degli adempimenti richiesti agli utenti semplificando le procedure per l'erogazione del servizio, assicurare la sollecita risposta a reclami, istanze e segnalazioni nel rispetto dei livelli qualitativi e tariffari".

può accedere alla conciliazione solo dando mandato ad una associazione. Un apposito regolamento disciplina le procedure di conciliazione "paritetica"<sup>26</sup>. Come si può facilmente concludere, lo strumento del reclamo tende a caratterizzare i connotati della garanzia dei diritti dell'utente. Da un lato, il reclamo è un atto strettamente individuale, che non può giovare della pubblicità dei reclami analoghi e delle relative risposte: non ha cioè alcuna possibilità di aggregare interessi convergenti di più utenti se non passando per la mediazione delle associazioni dei consumatori. Sono i clienti "attraverso le loro organizzazioni sociali" a poter far sentire la loro voce, non gli utenti *uti singuli*: questioni abbastanza generali di erogazione o di fatturazione dei servizi possono acquistare sufficiente rilevanza ed essere adeguatamente trattate, non i problemi specifici relativi ai "diritti" del singolo utente o alle "pretese" degli "utenti contrattualmente 'deboli' o socialmente 'disagiati'"<sup>27</sup>. Sicché questa tutela "mediata" degli interessi dell'utenza – piuttosto che del diritto del singolo utente – perde quelle garanzie di terzietà che il modello pretende e che usualmente vengono ritenute imprescindibili; non risulta per altro che i rappresentanti politici che siedono negli organi degli enti locali concedenti abbiano organizzato un osservatorio stabile di questi reclami (ma questo è un dato ancora da verificare).

### B. Autorità di garanzia

Nel modello di privatizzazione dei servizi pubblici di scala nazionale di solito le garanzie dei diritti degli utenti vengono locate nelle Autorità garanti di settore. Senza entrare nel merito della concretezza di questa aspettativa, c'è da rilevare che l'attività di regolazione e di vigilanza sulla gestione dei servizi pubblici locali da parte dell'AEEG – la cui competenza è stata estesa ai servizi idrici, ma non copre gli altri settori su cui insistono i servizi pubblici locali<sup>28</sup> - non può che svolgersi a maglie molto larghe, essendo impossibile che essa si occupi con la dovuta e meticolosa attenzione dell'utenza dei servizi pubblici locali. Svolge indagini a campione oppure segnalazioni

---

<sup>26</sup> [www.gruppohera.it/binary/hr\\_consumatori/conciliazione/conciliazione\\_2014\\_print affiancate.1404120388.pdf](http://www.gruppohera.it/binary/hr_consumatori/conciliazione/conciliazione_2014_print affiancate.1404120388.pdf)

<sup>27</sup> G. NAPOLITANO, *Regole cit.*, 147.

<sup>28</sup> Come osservava già A. VIGNERI, *I servizi pubblici locali dopo l'art. 15 del d.l. n. 135/2009. Prime osservazioni*, in *Astrid on-line*, 13 s. Il decreto-legge 201/2011 ha però istituito anche l'*Autorità di regolazione dei trasporti* che quindi, pur se mirata principalmente ai trasporti di scala nazionale (il presidente dell'Autorità ha infatti dichiarato che intende agire, in via prioritaria, nel settore ferroviario ed aeroportuale), copre un altro settore tipico dei servizi pubblici locali.

di mancata pubblicazione di documenti per i quali la pubblicazione è obbligatoria<sup>29</sup>. A livello locale dovrebbero agire altre istituzioni.

Si è ipotizzato che la funzione di garanzia dei diritti dell'utenza possa essere svolta dal difensore civico<sup>30</sup>. Molti documenti internazionali raccomandano l'istituzione del Difensore civico nazionale, con mandato generale esteso a tutte le problematiche nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei pubblici servizi<sup>31</sup>. E questa è peraltro la soluzione che rende ben funzionante il sistema inglese: in quel contesto l'*ombudsman* svolge un ruolo primario nel ricevere i reclami e assicura che il gestore del servizio provveda a correggere le modalità di erogazione del servizio, per non incorrere in sanzioni governative anche gravi<sup>32</sup>.

Dopo che la legge finanziaria 2010 ha soppresso gli uffici del difensore civico comunale<sup>33</sup>, i comuni possono convenzionarsi con il difensore civico provinciale, ove istituito, o affidare il servizio a quello regionale, che comunque agisce in via sostitutiva. A queste istituzioni potrebbe rivolgersi dunque il cittadino intenzionato a far valere i propri diritti: ma non lo fa. La relazione 2014 del difensore civico dell'Emilia Romagna, per esempio, ci dice che solo il 3,7% degli esposti riguardano i pubblici servizi (e il 7,6% l'azienda dei trasporti pubblici), e sono in massima parte diretti alla fatturazione del servizio, alla gestione dei contattori o ad altre questioni che si sovrappongono a quelle tipiche trattate dal *call center* dell'azienda<sup>34</sup>.

### C. Carta dei servizi

---

<sup>29</sup> A questo si limita del resto l'"accesso civico" accordato dal sito dell'AEEG: <https://survey.autorita.energia.it/limesurvey/index.php/295189/lang-it>.

<sup>30</sup> Cfr. A. CORPACI, *Le linee del sistema di tutela degli utenti dei servizi pubblici*, in *La tutela cit.*, 18.

<sup>31</sup> Fra i quali la risoluzione 48/134 e dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la Risoluzione 327/11 e la Raccomandazione 309/2011 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa e la Risoluzione 1959 (2013) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio D'Europa: cfr. la *Relazione 2014* del Difensore civico dell'Emilia-Romagna, p. 8. Nella stessa *Relazione* (p. 22) si cita l'esempio della Regione Lazio, che ha previsto l'introduzione di una clausola compromissoria nei contratti relativi al sistema idrico integrato e ai servizi pubblici, mediante il deferimento della controversia al Difensore civico regionale, sede di soluzione alternativa della controversia.

<sup>32</sup> Cfr. M. CALABRÒ, *Carta dei servizi, rapporto di utenza e qualità della vita*, in *Dir. Amm.* 2014, 373 ss.

<sup>33</sup> Art. 2 co. 186 della legge 191/2009.

<sup>34</sup> Anche il difensore civico della Regione Lazio offre un quadro simile della tipologia degli esposti e delle controversie che gestisce. I dati del difensore civico emiliano-romagnolo nella relazione per il 2015 registrano un "deciso calo" delle segnalazioni relative ai servizi pubblici: <http://www.assemblea.emr.it/garanti/i-garanti/difensorecivico/difensore/relazioni-annuali>.

La Carta dei servizi è generalmente indicata come lo strumento specifico di tutela dei diritti degli utenti<sup>35</sup>. È stata introdotta dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 ("*Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*") ed ha poi ricevuto una "copertura" normativa dal decreto legge 163/1995 che ne ha reso obbligatoria l'adozione da parte degli enti erogatori<sup>36</sup>. Rivolta a tutte pubbliche amministrazioni che erogano servizi pubblici, comunque svolti da soggetti non pubblici, la direttiva fissa principi il cui rispetto è assicurato dalle amministrazioni pubbliche nell'esercizio dei loro poteri di direzione, controllo e vigilanza: "*le amministrazioni concedenti provvedono ad inserire i contenuti della presente direttiva negli atti che disciplinano la concessione*".

Tra i principi più interessanti ai fini di questa ricerca si possono ricordare:

- "*L'erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di eguaglianza dei diritti degli utenti. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti... Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, anche quando le stesse non siano agevolmente raggiungibili, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti*". Con la precisazione però che "*l'eguaglianza va intesa come divieto di ogni ingiustificata discriminazione e non, invece, quale uniformità delle prestazioni sotto il profilo delle condizioni personali e sociali*"<sup>37</sup>.

- "*La partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico deve essere sempre garantita, sia per tutelare il diritto alla corretta erogazione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti dei soggetti erogatori*".

- Adozione di standard di qualità e quantità di cui assicurano il rispetto nell'erogazione del servizio. I soggetti erogatori definiscono standard generali e standard specifici di qualità e quantità dei servizi, accompagnati da una relazione illustrativa nella quale si descrivono, tra l'altro, le modalità previste per il loro conseguimento e i metodi di valutazione utilizzati per fissare o rivedere gli standard, con una previsione relativa alle valutazioni future. L'osservanza degli standard non

---

<sup>35</sup> Cfr. ad es. G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova 2001, 586 ss.

<sup>36</sup> Sulle origini normative della Carta dei servizi cfr. R. RINALDI, *La posizione giuridica soggettiva dell'utente di servizi pubblici*, Padova 2011, 64 ss.

<sup>37</sup> Sull'origine comunitaria dell'applicazione del principio ai pubblici servizi cfr. R. CAVALLO PERIN, *i principi come disciplina giuridica del pubblico servizio tra ordinamento interno e ordinamento europeo*, i *Dir. Amm.* 2000 60 ss.

può essere soggetta a condizioni e sono ammesse deroghe solo se i risultati sono più favorevoli agli utenti. Gli standard sono sottoposti a verifica con gli utenti in adunanze pubbliche<sup>38</sup>. Il principio è ribadito dall'art. 101.3 del Codice del consumo<sup>39</sup>.

- Come ha precisato l'art. 8 del decreto legge 1/2012, le Carte dei diritti "indicano in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura"<sup>40</sup>. E gli enti pubblici sono garanti di questi diritti in quanto il rispetto delle Carte dei servizi può essere oggetto di clausole del Contratto di servizio<sup>41</sup>.

Non mancano le sanzioni: per i servizi erogati da pubbliche amministrazioni, l'inosservanza dei principi della direttiva ha conseguenze in termini di applicazione delle sanzioni amministrative e disciplinari previste a carico dei dirigenti generali, dei dirigenti e degli altri dipendenti; per i servizi erogati in regime di concessione o mediante convenzione e comunque erogati da soggetti non pubblici, l'inosservanza dei principi della presente direttiva costituisce inadempimento degli obblighi assunti contrattualmente dai soggetti erogatori.

Molto si è discusso sulla natura giuridica della Carta dei servizi, prevalendo sembra l'opinione di quanti le riconoscono una natura contrattuale<sup>42</sup> ma essendovi anche chi vi riconosce una funzione normativa<sup>43</sup>. Lo strumento c'è, ma il suo impiego appare lontano dall'uno e dall'altro modello: le "grandi speranze" ricollegate alla sua introduzione nell'ordinamento non sembrano aver retto l'esame con la realtà<sup>44</sup>, almeno a quelle che abbiamo assunto ad oggetto specifico di analisi.

Le *Carte dei servizi* di HERA non sono disponibili in rete, ma vanno richieste agli sportelli aziendali e nelle URP comunali. In rete è disponibile la *Carta dei servizi idrici*<sup>45</sup>

---

<sup>38</sup> Sulle "procedure partecipative" ricollegabili alla Carta cfr. M. CERIONI, *Diritti dei consumatori e degli utenti*, Napoli 2014, 302 ss.

<sup>39</sup> "Agli utenti è garantita, attraverso forme rappresentative, la partecipazione alle procedure di definizione e di valutazione degli standard di qualità previsti dalle leggi".

<sup>40</sup> Su questa disciplina cfr. A.M. BENEDETTI, *Liberalizzazioni, carte dei servizi e diritti degli utenti*, in *La nuova giurispr. civ. comm.*, 2012, 517 ss.

<sup>41</sup> Cfr. A.M. BENEDETTI, *Liberalizzazioni cit.*, 522 s.

<sup>42</sup> Cfr. ad es. G. SBISÀ, *Natura e funzione delle "Carte dei servizi"*. *La carta del servizio elettrico*, in *Riv. giur. en. elett.* 1997, 333 ss.

<sup>43</sup> Su questo dibattito cfr. R. RINALDI, *La posizione cit.* 74 ss.; M. CERIONI, *Diritti cit.* 302 ss.

<sup>44</sup> Cfr. M. CALABRÒ, *Carta dei servizi, rapporto di utenza e qualità della vita*, in *Dir. Amm.* 2014, 373 ss.

<sup>45</sup> [http://www.gruppohera.it/binary/hr\\_clienti/casa\\_acqua\\_servizi/Carta\\_dei\\_servizi\\_maggio\\_2008.1234256139.pdf](http://www.gruppohera.it/binary/hr_clienti/casa_acqua_servizi/Carta_dei_servizi_maggio_2008.1234256139.pdf). Entrando nei siti delle diverse aziende del Gruppo non si traggono informazioni molto più ricche della mera definizione dell'oggetto dei servizi: vedi per es. [www.gruppomarchemultiservizi.it/](http://www.gruppomarchemultiservizi.it/), [www.acegasapsamga.it/attivita\\_servizi/servizi/](http://www.acegasapsamga.it/attivita_servizi/servizi/)

e il modulo di richiesta dell'indennizzo per mancato rispetto standard di qualità<sup>46</sup>. La prima riproduce pari pari quanto è scritto nella direttiva del Governo per quanto riguarda i principi (eguaglianza, imparzialità ecc.), mentre gli standard sono riferiti essenzialmente ai tempi dei singoli interventi e alle modalità di fatturazione; coerentemente il "modulo" prevede l'indennizzo fisso di € 32 per il ritardo in cinque prestazioni. È una forma di "tutela indiretta" che agisce sulle forme di organizzazione e sulle modalità di prestazione del servizio<sup>47</sup>. Si può reperire anche la *Carta del servizio di gestione dei rifiuti*<sup>48</sup>, ma la parte relativa ai *Principi fondamentali* del servizio e dei relativi diritti, nonché la sezione che riguarda i *Rapporti con l'utenza* sono sostanzialmente identiche.

Un po' diversa è la situazione di TPER, la società di trasporti pubblici della Regione Emilia-Romagna. La carta dei servizi "è anche *Carta della Mobilità, e illustra in maniera ampia i servizi, le attività ed i progetti di TPER per la mobilità*": disciplina le modalità di impiego dei trasporti pubblici e illustra il loro funzionamento, ma dei diritti degli utenti non parla affatto<sup>49</sup>. Solo per il trasporto pubblico ferrarese è stata pubblicata un'apposita carta dei servizi<sup>50</sup>: ma anche in questo caso non si va molto oltre a quello che era stabilito nella direttiva governativa del 1994 e nello *Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del settore trasporti (Carta della mobilità)* contenuto nel DPCM 30 dicembre 1998 .

Pare fondato il giudizio di chi ha giudicato che la Carta si sia "essenzialmente rivelata un documento 'concesso' piuttosto che 'concertato', anche perché erroneamente interpretato più come strumento di comunicazione di quanto già svolto che come mezzo idoneo ad incrementare il livello qualitativo del servizio"<sup>51</sup>. Insomma, qualcosa di radicalmente diverso dalla carta dei servizi nell'esperienza inglese, che sicuramente corrisponderebbe a perfezione al modello cui guardava la trasformazione dei servizi pubblici in Italia.

---

[illuminazione pubblica/illuminazione\\_area\\_padova/pagina5.html](http://illuminazione_pubblica/illuminazione_area_padova/pagina5.html) (la carta è in revisione);  
[www.acegasapsamga.it/attivita\\_servizi/gas/gas\\_carta\\_servizio/](http://www.acegasapsamga.it/attivita_servizi/gas/gas_carta_servizio/) (che rinvia al sito dell'Autorità).

<sup>46</sup> [www.gruppohera.it/binary/hr\\_clienti/casa\\_acqua\\_servizi/Richiesta\\_indennizzo\\_non\\_automaticoATO5\\_2.1240990060.1329305909.pdf](http://www.gruppohera.it/binary/hr_clienti/casa_acqua_servizi/Richiesta_indennizzo_non_automaticoATO5_2.1240990060.1329305909.pdf)

<sup>47</sup> Su questa forma di indennizzo automatico e forfettario cfr., in questi termini, W. GASPARRI, *Gli istituti cit.*, 206.

<sup>48</sup> [www.gruppohera.it/binary/hr\\_clienti/casa\\_cartaservizi\\_amb/Gestione\\_Rifiuti.1202916462\\_1\\_1213350196.pdf](http://www.gruppohera.it/binary/hr_clienti/casa_cartaservizi_amb/Gestione_Rifiuti.1202916462_1_1213350196.pdf)

<sup>49</sup> Come si può verificare nel sito [www.tper.it/sites/tper.it/files/cdm\\_2015\\_clean.pdf](http://www.tper.it/sites/tper.it/files/cdm_2015_clean.pdf).

<sup>50</sup> <http://www.tper.it/sites/tper.it/files/CARTA%20DEI%20SERVIZI%20TPF%202014%20-%20v1.pdf>.

<sup>51</sup> M. CALABRÒ, *Carta cit.* 379.

## 5. Responsabilità politica dell'ente pubblico

Dai dati raccolti nella ricerca (vedi [Allegato II](#)), che è ancora lontana dalla conclusione però, appare con evidenza che l'attenzione politica delle assemblee elettive si concentra tutta nel momento dell'approvazione dell'atto di concessione del servizio e dell'approvazione della fusione tra l'azienda concessionaria e il Gruppo che così si assumerà la gestione del servizio. È un dibattito talvolta acceso, talvolta rassegnato.

Nell'ambito del Gruppo che gestisce il servizio, data la dimensione societaria dello stesso, i Comuni perdono qualsiasi possibilità di incidere. Lo Statuto di HERA prevede che la prevalenza dei diritti di voto della Società sia in capo a comuni, province, consorzi ex D.Lgs. 267/2000 o altri enti o autorità Pubbliche, ovvero a consorzi o società di capitali di cui comuni, province, consorzi costituiti. L'attuale suddivisione del capitale sociale è però estremamente frammentata: nelle partecipazioni azionarie il Comune di Bologna ha la partecipazione più rilevante (9,73% del capitale), il Comune di Udine la più ridotta (2,96%), ma la presenza di diversi Comuni è mediata dalle loro ex municipalizzate (Modena, Imola, Ravenna e Rimini). Vi è poi un pulviscolo di azionisti pubblici di minore peso, piccoli Comuni legati da patti di voto, che prevedono riunioni in assemblea prima degli appuntamenti sociali<sup>52</sup>. La *corporate governance* è ovviamente molto complessa, e la possibilità del singolo Comune di incidere nelle politiche del Gruppo è decisamente minima. Il Collegio sindacale è scelto dagli azionisti pubblici, ma il suo compito è ovviamente circoscritto agli aspetti organizzativi, amministrativi e contabili.

L'assetto di TPER è sicuramente più semplice, anche perché la società e a capitale interamente pubblico. La Regione Emilia-Romagna è il socio di maggioranza (46,13% delle quote), seguito dal Comune di Bologna (30,11%) e dalla Città Metropolitana di Bologna (18,79%), mentre è ridotta la partecipazione della Provincia (1,01%) e del Comune di Ferrara (0,65%) e delle Province contermini. Il trasferimento delle decisioni politiche nelle scelte societarie appare qui fluido, nei limiti in cui lo consentano i rapporti tra i tre enti titolari delle partecipazioni più rilevanti.

## 6. Conclusione

---

<sup>52</sup> Vedi per es. il *Patto modenese*: [www.gruppohera.it/binary/hr\\_corporate\\_governance/estratti\\_patti\\_parasociali/Estratto\\_informativo\\_Patto\\_modenese\\_2015\\_2018\\_ai\\_sensi\\_dell\\_art.\\_130\\_del\\_Regolamento\\_CONSOB\\_29\\_giugno\\_2015.1436198782.pdf](http://www.gruppohera.it/binary/hr_corporate_governance/estratti_patti_parasociali/Estratto_informativo_Patto_modenese_2015_2018_ai_sensi_dell_art._130_del_Regolamento_CONSOB_29_giugno_2015.1436198782.pdf)

Troppo presto per trarre delle conclusioni definitive, poiché la ricerca non può certo dirsi conclusa. Ma i dati raccolti e qui riportati suffragano l'opinione che il "modello" che ha accompagnato e giustificato il processo di privatizzazione dei servizi pubblici non abbia affatto un'applicazione concreta nella realtà istituzionale. Sono le conclusioni cui arrivava una importante ricerca condotta qualche anno fa da un *pool* di scienziati della politica attorno alle società partecipate dai Comuni<sup>53</sup>. Ognuna di esse trova piena conferma nei dati raccolti: le concessionarie di pubblico servizio costituiscono un governo parallelo, che sfugge al controllo politico e in certi casi condiziona pesantemente le scelte degli enti politici concedenti; sono soggetti che presentano un'evidente problema di *accountability* democratica e i loro manager formano un'oligarchia composta da soggetti che *"non sono pubblici perché non agiscono in pubblico"*<sup>54</sup>. In cambio dalla privatizzazione si dovrebbero ottenere gestioni più efficienti dei servizi pubblici. Ma sul concetto di efficienza, tipico metro di misura delle attività gestite con una logica di mercato, ci sarebbe molto da riflettere. Efficienza nel senso di una gestione che dà profitto o efficienza nel senso delle complessive prestazioni che eroga il servizio pubblico? *"Fare profitti ed essere più o meno efficienti sono infatti due cose non necessariamente collegate. Ci possono essere infatti aziende pubbliche (ma anche private!) che fanno profitti, ma che ricevono una quantità di risorse pubbliche eccessiva rispetto a quella che sarebbe necessaria se i fattori di produzione fossero allocati in maniera efficiente. Viceversa, è possibile che aziende in perdita non siano strutturalmente inefficienti, ma possano aver bisogno di maggiori risorse per poter garantire livelli di servizio previsti dalla regolazione pubblica"*<sup>55</sup>. Anche nei due esempi di servizi privatizzati di cui si è fatto specifico oggetto di questa ricerca le due alternative di "efficienza" sono in qualche modo assunti negli "scopi sociali" dei gestori. Mentre TPER è società interamente pubblica che opera in regime di sostanziale monopolio, e quindi non è dominata dalla logica del profitto, Hera è una società mista, in cui la maggioranza del capitale è nella mano pubblica (118 Comuni ne detengono il 51,3%): è quotata in borsa, per cui il profitto appartiene alla sua *mission* e non potrebbe essere diversamente. Per di più ci sono settori merceologici in cui Hera opera come gestore unico (per es. ambiente e servizio idrico), e settori in cui agisce in concorrenza con altri operatori (per es. energia gas): per cui sarebbe interessante verificare se i parametri delle tariffe e dei costi netti, il

---

<sup>53</sup> G. CITRONI, A. LIPPI, S. PROFETI, *Governi privati. Le società partecipate dei comuni strumento e arena del governo locale*, Rubbettino 2012.

<sup>54</sup> *Op. ult. cit.*, 167 (corsivo originale).

<sup>55</sup> G. CITRONI, M. DI GIULIO, *Dismissioni! E poi? Che fare delle ex-municipalizzate*, Milano 2016, 101.

livello degli investimenti in tecnologie, gli indici di soddisfazione dell'utenza segnano delle differenze rilevanti tra le situazioni in cui Hera operi "per il mercato" e dove invece agisca "nel mercato"<sup>56</sup>.

Vi sono aspetti che andrebbe ancora approfonditi, ma per farlo sarebbero necessari strumenti di ricerca appositi e piuttosto sofisticati. Uno di questi aspetti riguarda non tanto la qualità dei servizi erogati ma la loro estensione: non tanto il rapporto tra gestore e utenti, ma quello tra ente politico, gestore e cittadini.

La privatizzazione dei servizi pubblici punta ad una gestione del servizio pubblico organizzato ad una dimensione adeguata al mercato, che inevitabilmente non coincide con l'ambito comunale<sup>57</sup>. Di fronte ad un servizio che per qualità e dimensione della gestione non corrisponde più alle dimensioni e alle regole dell'ente rappresentativo, il controllo non spetta più ai *cittadini*, tramite il circuito rappresentativo, ma agli *utenti*. Sembra così invertirsi la tendenza storica che aveva portato i servizi pubblici a sostituire la concezione mutualistica del servizio sociale con quella di un diritto sociale garantito a tutti, trasferendo la responsabilità del servizio "dal gruppo sociale auto-organizzato allo Stato"<sup>58</sup>.

In ciò sta la sostituzione del cittadino con l'utente, ma il servizio pubblico non può essere ridotto a un rapporto privato tra chi "vende" e chi "compra" il servizio, una "questione privata tra consumatore e mercato" dalla quale la politica è invitata a stare fuori<sup>59</sup>. È chiaro che chi compra gradisce prezzi più bassi e quindi accetta "tagli" che eliminano rami secchi e sacche di inefficienza. Questo significa che il rapporto di utenza crea una certa solidarietà tra gestore e utente anche attorno ad un programma di riduzione del servizio pubblico, programma che può riferirsi a situazioni insostenibili a prezzi di mercato (i "rami secchi" dei trasporti, per esempio), a fasce di utenza incapaci di reggere i costi del servizio (le "fasce deboli"), a prestazioni particolarmente costose che interessano frange particolari della comunità (per es. i "diversamente abili"). È una solidarietà che sostituisce la solidarietà sociale poiché pone in diretta concorrenza gli interessi dei consumatori con gli interessi dei cittadini

---

<sup>56</sup> Questo spunto per un approfondimento della ricerca ci è stato suggerito da Edoardo Caruso, che ringraziamo per l'intelligente lettura.

<sup>57</sup> F. MERUSI, *Le leggi del mercato. Innovazione comunitaria e autarchia nazionale*, Bologna, 2002, p. 75 ss.

<sup>58</sup> G. DI GASPARE, *Servizi pubblici locali in transizione*, Padova 2001, 11.

<sup>59</sup> Z. BAUMAN, *La libertà*, Troina 2002, 131.

(o della parte meno fortunata di essi)<sup>60</sup>. Come osservava Bauman<sup>61</sup>, *“nel processo di riconversione degli umani in consumatori... il mercato è diventato un maestro di esclusione sociale”*. Il bilancio pubblico dovrebbe accollarsi quella parte dei servizi che non possono essere erogati a condizioni di mercato perché non generano profitto. Questo intervento dovrebbe essere attentamente discusso e deciso nella sede politica e trasferito poi nel Contratto di servizio. *“Il fruire delle prestazioni essenziali è presupposto di realizzazione dei diritti fondamentali – è stato giustamente osservato<sup>62</sup> - non è eccessivo reputare l'universalità del servizio - norma di chiusura dei servizi pubblici - come uno degli elementi fondanti dello Stato democratico*. Ma il concreto funzionamento del sistema democratico non porta a far contare nelle decisioni politiche coloro che avrebbero più bisogno della solidarietà sociale. Sembra invece valere anche per il “mercato” dei servizi pubblici quello che scriveva giustamente Bauman<sup>63</sup>: *“il paradosso della politica nell'era del consumo è dato dal fatto che chi può avere influenza sulle decisioni politiche ha pochi stimoli per farlo, mentre chi ne dipende maggiormente non ha risorse per influenzarle”*.

Un'ottica che sposta la tutela dei diritti dal rapporto tra cittadini ed ente politico a quello tra utente e gestore del servizio rischia di perdere di vista l'aspetto fondamentale dell'estensione del servizio stesso. Soprattutto dove il mercato non esiste è del tutto illusorio che siano i consumatori lillipuziani a bilanciare il peso del colosso industriale che eroga il servizio pubblico; mentre il passo indietro compiuto dal pubblico toglie i cittadini dall'orizzonte. La “comunità” alla quale i Comuni di un tempo destinavano i servizi pubblici, rispondendo ai bisogni dei cittadini, è sostanzialmente uscita di scena. Così la continuità “topologica” del rapporto cittadini – ente locale – gestore – utenti, che dava forma e senso al modello teorico delle privatizzazioni, viene strappata.

Quando il T.U. definisce il Comune come *“l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo”<sup>64</sup>*, fa riferimento ad un'entità, la “comunità”, che appartiene più al mito che alla realtà, poiché gli interessi che il Comune si trova a fronteggiare hanno perso coerenza e solidarietà: la

---

<sup>60</sup> Cfr. in questo senso R. BIN, *I diritti di chi non consuma*, in *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore*, a cura di G. Cocco, Milano 2010, 95 ss.

<sup>61</sup> *Homo consumens*, Gardolo 2007, 39.

<sup>62</sup> M. MIDIRI, *Promozione della concorrenza e sindacato giurisdizionale: le vicende dei servizi pubblici locali*, in *Riv.trim.dir.pubbl.* 2014, 159.

<sup>63</sup> *La libertà cit.*, 134.

<sup>64</sup> Art. 3.2.

“comunità” si divide tra chi si rivolge al Comune per avere assistenza, solidarietà e spesa pubblica e chi gli chiede invece riduzione delle tasse, deregolamentazione e migliori condizioni tariffarie. In compenso la privatizzazione dei servizi pubblici ha trasformato una “missione” del Comune a favore della sua comunità in una “merce” (creata per altro con danaro pubblico) da mettere sul mercato e da trattare in un rapporto privato tra venditore e utente-consumatore; la sussidiarietà “orizzontale”, da promessa all’*individuo* di vedersi realizzato anche *nelle e contro le* formazioni sociali (art. 2 Cost.), è divenuta la mascheratura ideologica di una massiccia cessione di terreno da parte dell’amministrazione pubblica (pur sempre politicamente responsabile) ad operatori privati che, sotto la parvenza del *non-profit*, accumulano potere lobbistico, oltre che economico. Anche le associazioni dei consumatori – gli *stakeholder* di cui parlano le carte di HERA (ma anche le *Linee guida* definite dalla Conferenza unificata<sup>65</sup>) – fanno parte di questo affresco.

La rivendicazione storica dei diritti individuali è iniziata quando i "sudditi" hanno invocato la protezione del "sovrano" nei confronti dei soprusi perpetrati da altri sudditi più potenti. Prima che il liberalismo economico volgesse la teoria dello Stato di diritto contro lo Stato, i teorici del *Rechtsstaat* avevano esaltato la funzione dello Stato e del suo diritto come garanzia di eguaglianza degli individui e protezione dei diritti e della proprietà dal potere economico e cetuale esercitato da altri individui<sup>66</sup>. Lo Stato di diritto veniva invocato come baluardo della sicurezza dei cittadini, perché non lo Stato, ma la società stessa, le formazioni sociali, la prepotenza dei privati costituivano la minaccia per gli individui. Ben si spiega perciò perché la cultura giuridica dell’illuminismo abbia posto come prima tappa del suo programma riformatore la riscrittura delle regole che proteggono la vita e i beni degli individui contro le aggressione e le prepotenze di altri individui, di chi esercita il *potere privato* – arginato con la codificazione penale e civile - e solo dopo – con la codificazione costituzionale - contro gli abusi del *potere pubblico*<sup>67</sup>.

*«La nascita del diritto è legata alla sistematica prevenzione dell’interferenza privata, unilaterale, nell’intento di garantire la libertà e l’indipendenza degli individui*

---

<sup>65</sup> Accordo sulle Linee guida relative ai criteri da applicare per individuare i principi e gli elementi minimi da inserire nei contratti di servizio e nelle carte della qualità dei servizi pubblici locali, in attuazione dell'articolo 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ([http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC\\_041381\\_4232.pdf](http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_041381_4232.pdf)).

<sup>66</sup> Cfr. E. FORSTHOFF, *Lo Stato della società industriale*, tr. it. di A. Mangia, Milano 2011, 20 ss.

<sup>67</sup> Cfr. G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna 1976, 485 s. P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un’introduzione storica*, in *Lo Stato di diritto*, a cura di P. Costa e D. Zolo, Milano 2002, 94.

*da ciascun altro»*<sup>68</sup>. Oggi assistiamo invece a una pericolosa inversione di questa tendenza storica. Il ritirarsi degli enti pubblici e degli apparati politico-amministrativi dalle decisioni attorno alle garanzie dei diritti di cittadini rischia concretamente di riconsegnare il destino di tali diritti alla "mano invisibile" del mercato (dove effettivamente esista) o alla gestione privata ispirata ai principi dell'impresa. Lo Stato e gli apparati pubblici rinunciano ad una funzione storica, ormai assai superficialmente considerata obsoleta, e socchiude la porta al ritorno del *lupus* di Hobbes<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Così G. PALOMBELLA, *È possibile una legalità globale? Il Rule of law e la governance del mondo*, Bologna 2012, 217.

<sup>69</sup> A cui la rilettura di Carl Schmitt attribuisce infatti la prima intuizione degli sviluppi della teoria dello Stato di diritto (cfr. C. SCHMITT, *Sul Leviatano*, tr. it. di C. Galli, Bologna 2011, 147).