CONFEDERAZIONE DELLA MUNICIPALIZZAZIONE

## Congresso Nazionale sui problemi della municipalizzazione

Discorsi pronunciati nella cerimonia inaugurale tenutasi alla presenza del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi



Discorso del Sindaco di Roma, Prof. SALVATORE REBECCHINI.

Signor Presidente,

nel rivolgerLe in Campidoglio il saluto della civica Amministrazione di Roma, desidero farmi interprete dell'unanime sentimento di tutti i presenti, esprimendoLe la più viva gratitudine per l'alto onore della Sua ambita partecipazione a questo Congresso.

Eccellenze, Signore, Signori,

l'importanza tecnica e sociale assunta in circa mezzo secolo dall'Istituto della Municipalizzazione ha sempre più acuito l'esigenza di un'approfondita ed esauriente considerazione di tutti i problemi relativi alla gestione diretta dei pubblici servizi da parte degli Enti locali. Il Congresso Nazionale della Confederazione della Municipalizzazione riscuote perciò il consenso di quanti dedicano la propria quotidiana attività, pratica o teorica, ai complessi ed appassionati problemi degli Enti autarchici territoriali.

Esso mira a promuovere una nuova disciplina legislativa in quel delicato settore della vita amministrativa che ha — come è noto — le sue basi fondamentali nella legge 1903 e nel Testo Unico del 1925. E, salvo comprensibili dissensi su questioni di dettaglio, credo non si possa disconoscere che le mutate condizioni tecniche della vita odierna richiedono una nuova inquadratura giuridica dell'istituto della municipalizzazione.

In realtà si parla e si scrive oggi — non solo in Italia ma in tutto il mondo — del rapporto radicalmente nuovo che intercorre tra lo Stato, l'Economia e il Diritto, avendo il termine medio — cioè l'Economia — assunto in modo oramai irrevocabile una fisionomia industriale.

È quindi naturale che questo mutato rapporto, investendo i congegni dell'Amministrazione centrale, operi nello stesso senso e con lo stesso ritmo su quelli dell'Amministrazione locale.

La nuova Costituzione italiana, mentre tiene largo conto del progresso tecnico ed economico-sociale della vita moderna, enuncia, peraltro, su basi schiettamente democratiche, il principio del decentramento amministrativo per il quale gli Enti locali sono destinati a ricevere sempre nuovi e più ampi poteri e responsabilità.

Si impone quindi in concreto, per concorrenti motivi e sotto diversi angoli visuali, una revisione della vigente legislazione nei settori della vita amministrativa che sono oggetto di studio e di dibattito in questo Congresso.

Signor Presidente, Eccellenze, Signori,

la grande saggezza di Roma, maestra alle genti di forme giuridiche, umane e cristiane di civiltà, fu quella di adeguare continuamente alle modificate situazioni di fatto, rinnovati schemi di diritto. Al Congresso Nazionale della Municipalizzazione, che — operando in tal senso — si inserisce nella più pura tradizione del genio legislativo dei Romani, rivolgo pertanto il fervido saluto augurale della città di Roma.

Discorso del Presidente della Confederazione della Municipalizzazione, On. Avv. ACHILLE MARAZZA.

Signor Presidente della Repubblica, Eccellenze, Signori,

noi siamo profondamente compresi, noi dirigenti e operatori della municipalizzazione italiana, dell'onore che ci viene fatto e del significato che assume la presenza in questa Sala del Signor Presidente della Repubblica, delle rappresentanze parlamentari e diplomatiche, di Ministri e di uomini politici.

Tuttavia noi non diremmo intero il nostro pensiero se tacessimo l'orgogliosa coscienza che è in noi di rappresentare qui la volontà e l'interesse di più di 400 Comuni italiani: più di 400 sono presenti qui nelle persone dei loro Sindaci o amministratori, ma più di seimila Comuni rivolgono oggi gli occhi a questo Congresso che è anche il loro, perchè anch'essi sono in qualche misura interessati al libero svolgimento del movimento municipalizzatore ed al perfezionamento degli strumenti giuridici della nostra azione.

È dunque un colloquio aperto ed intimo insieme che noi vorremmo si svolgesse qui oggi fra la Suprema Magistratura della Repubblica e gli uomini politici responsabili da una parte, e i capi e gli amministratori della vita locale dall'altra.

In fondo la condizione di democrazia di un Paese si misura dal rigoglio della sua vita locale.

Nell'architettura piramidale che è propria e caratteristica del sistema democratico, l'investitura dell'autorità sale, non discende, ma quando un paese torna a reggersi a democrazia dopo un lungo sfortunato periodo di dittatura, l'azione più lenta e difficile è proprio questa della restituzione dell'autorità e delle funzioni da un centro divenuto ipertrofico e imperatorio ad una base divenuta apatica, anemica e timorosa.

Questa teoria politica si manifesta e si dimostra nella vicenda della municipalizzazione in Italia. Nel 1915, alla vigilia della prima guerra mondiale, quando Umberto Borsi pubblicava il suo studio ormai classico su « Le funzioni del Comune italiano », erano generalmente accettate, anzi apparivano ovvie affermazioni come queste:

« Sono municipalizzabili tutte quelle attività rivolte alla soddisfazione dei bisogni dell'associazione comunale nell'organizzazione delle quali appare necessaria o almeno opportuna l'ingerenza dello Ente»; e ancora: « La municipalizzazione non ha soltanto un'entità ed una funzione economica... se così fosse l'unico vantaggio sarebbe quello della devoluzione dei profitti a beneficio di una collettività, anzichè di un solo o di pochi individui, sarebbe un mero vantaggio finanziario. Ed allora si potrebbe opporre che il Comune riuscirebbe forse un cattivo industriale; ma ... è necessario partire dal concetto che l'esercizio diretto di molti pubblici servizi è in piena, naturale corrispondenza con gli scopi del Comune, rientra nell'ordine delle sue normali funzioni, non già perchè il Comune sia un buon industriale, ma perchè nella gestione di quei servizi si richiede spesso un grado così alto d'interessamento sociale, che non può trovarsi in un imprenditore privato, essendo in contrasto con le finalità che questi, logicamente, deve perseguire».

Come vedete, si dava per ammesso e per pacifico che il Comune potesse assumere direttamente, cioè municipalizzare — quando lo ritenesse necessario o anche solo opportuno — qualunque servizio rivolto alla soddisfazione dei bisogni della collettività.

In secondo luogo, nessuno pensava di scandalizzarsi se nel far ciò il Comune assicurava alla collettività dei profitti, sottraendoli all'industria privata; anzi si guardava con favore alla municipalizzazione come ad uno strumento per eliminare o ridurre i debiti del Comune e per diminuire il carico tributario.

Infine, era chiaro per tutti che la municipalizzazione, sostituendo al mero intendimento economico del minimo costo e del massimo profitto la ricerca del più diffuso benessere, si legittimava largamente sul piano sociale e morale, prima che economico.

Non già che a tanto si fosse giunti senza resistenze e senza lotta.

I leaders delle imprese private si battevano con energia e con asprezza in difesa dei loro interessi e naturalmente non senza sfoggio di argomenti teorici; ma nel giovane Stato italiano come nell'antica e florida Inghilterra, negli ultimi decenni dell'altro secolo, un vigoroso pensiero sociale fluiva continuamente a generare impulsi riformatori ed una tradizione civica che affondava le radici nel medio evo suggeriva la convinzione che al Municipio spettasse il controllo delle attività economiche nell'interesse della collettività, a tutela del consumatore e per migliorare il tenore di vita dei meno abbienti.

In Italia la tradizione dei liberi Comuni era eredità particolare della scuola cristiana, che vi attingeva la sua teoria della libertà fondata sul rispetto dei nuclei e degli organismi naturali e vi trovava le ragioni della sua polemica contro lo Stato liberale accentratore.

Non per nulla — consentitemi questo moto di orgoglio — toccò a Luigi Sturzo, il più grande e geniale dei politici cattolici prima del fascismo, rialzare la bandiera delle libertà municipali : «libertà comunale e locale secondo le tradizioni italiche », questo egli chiedeva nel suo appello al Paese del 1919, e aggiungeva : «questo ideale di libertà non tende a disorganizzare lo Stato, ma è essenzialmente organico nel rinnovamento delle energie e delle attività che debbono trovare al centro la coordinazione, la valorizzazione, la difesa e lo sviluppo progressivo », e delle autonomie locali fece poi uno dei motivi fondamentali della sua breve ma infuocata battaglia politica fra il 1919 e il 1924, allorchè il fascismo lo spinse sulla via dell'esilio.

Ancora nell'ottobre del 1921, parlando a Venezia sul problema della Regione, egli denunciava la tendenza «a svuotare le amministrazioni locali, libere ed autonome, di ogni compito specifico — sono parole sue — a rendere i controlli amministrativi e contabili strumento politico, a ridurre a semplice attività soggetta e attribuita quella che doveva essere una manifestazione dell'attività amministrativa libera e responsabile».

Ma un anno dopo, sulla vita italiana scendeva il sipario della dittatura e non è qui il caso di commentare che ciò non sarebbe avvenuto così facilmente se il fascismo si fosse trovato di fronte non già lo Stato liberale accentrato, più facile da governare e più facile

da conquistare, ma l'organica, vigorosa varietà di migliaia di Comuni liberi e autonomi.

Ostile a ogni manifestazione di vita autonoma locale, il fascismo non poteva che essere acerbamente nemico della municipalizzazione, che era giunta nel frattempo a un tal grado di floridezza e di sviluppo, da costituire una vera e propria industria municipale.

Dovrebbe indurre a singolari riflessioni il fatto che uno dei primi provvedimenti del nuovo regime fu quello di sciogliere, il 4 febbraio 1923, la Commissione reale per il reddito comunale e provinciale, e di restituire i compiti di tutela sugli Enti locali, anche in funzione della municipalizzazione, alle Giunte provinciali amministrative.

Tre mesi dopo il Ministero dell'Interno, con una circolare, richiamava l'attenzione dei Prefetti sulla necessità di «sottoporre a rigoroso controllo i risultati delle gestioni aziendali allo scopo di stabilire la convenienza o meno della restituzione all'industria privata».

Mancano elementi per stabilire in che misura le G.P.A. riuscirono a sottrarsi al contraccolpo di quelle istruzioni ai Prefetti.

Privo di chiari presupposti ideologici, soggetto ai mutevoli umori e alle fluttuanti convinzioni del suo capo, il fascismo non serbò dapprima verso la municipalizzazione un atteggiamento uniforme, anzi il testo unico del 1925 sembrò preparare alle aziende speciali condizioni più favorevoli; ma alle ragioni di antipatia politica non tardarono a dare nuovo alimento le suggestioni dei gruppi industriali e degli interessi privati, e da allora la opposizione si fece fortissima, costante, conscia dei propri fini.

Generalmente non si concretò neppure in disposizioni di legge, o almeno non tali che si rivolgessero apertamente e di proposito contro la municipalizzazione. Bastavano le circolari, bastava l'ammonimento di Mussolini ai Podestà e alle G.P.A. che certo, nella intenzione del dittatore, era chiaramente rivolto anche ai Prefetti, « Adagio con le municipalizzazioni — egli disse loro — Questo è un residuo del vecchio socialismo amministrativo, che non dà i risul-

tati che potrebbe dare, per forza di cose », e la condanna era tanto più minacciosa e inappellabile, quanto più sciatta ed insignificante ne era la motivazione.

Ma soprattutto fu con la fissazione delle tariffe, col testo unico delle leggi sanitarie, con l'inserzione delle aziende municipalizzate nella Confederazione fascista degli industriali, insomma con provvedimenti di aggiramento, che si preparò la rovina della municipalizzazione.

Se si vietava ai Municipi e alle aziende speciali di produrre e fornire i loro servizi in concorrenza con l'industria privata, si eliminava la funzione calmieratrice, cioè uno dei lieviti morali del movimento della municipalizzazione e una delle sue giustificazioni teoriche.

Se, con una sistematica opposizione a ogni sviluppo o nuova assunzione di servizi, s'impediva ai Municipi e alle aziende speciali di restituire alla collettività margini di utile realizzati coi prezzi d'imperio, si eliminava anche la funzione sociale della municipalizzazione e con ciò si rompevano i vincoli di solidarietà e di fiducia tra la collettività e le gestioni municipali.

Un movimento come quello della municipalizzazione sorge da impulsi di natura altruistica e solidaristica; si alimenta della buona volontà, della dedizione dei pubblici amministratori e della fiducia vigilante degli amministrati; ma non può far altro che intristire e morire se si voglia a forza costringerlo nei limiti angusti dell'attività puramente economica.

Signor Presidente della Repubblica,

chi ha avuto la pazienza di seguirmi fin qui può credere che io vada dissertando di avvenimenti lontani, senza eco nella nostra vita presente; ma Ella, Signor Presidente, è, prima che supremo moderatore della nostra Repubblica, sensibilissimo politico, e studioso dei fenomeni e delle leggi della vita politica, e intorno a Lei Ministri

e parlamentari non ignorano il concetto crociano della contemporaneità della storia; infine, la famiglia dei Comuni italiani e gli operatori della municipalizzazione presenti in questa aula sanno per quanti nessi la storia di oggi si connetta alla nostra storia di ieri.

Dodici anni ci separano ormai dalla caduta del fascismo e dalla restaurazione degli ideali democratici. Possono sembrar molti; ma non a noi che abbiamo ben presente agli occhi dello spirito il desolato aspetto delle nostre città in rovina.

In fondo è naturale che, assorti nel grave e urgente impegno della ricostruzione, uomini e partiti abbiano in qualche misura ceduto alla tentazione del puro attivismo, trascurando quello sforzo continuo di elaborazione dottrinale di cui si alimentano la coerenza e l'iniziativa politica.

In altre parole, se a più di 10 anni dalla fine del fascismo non si è ancora ristabilito in Italia un clima favorevole alla municipalizzazione, se a volte, a noi della municipalizzazione, sembra quasi di riascoltare l'eco dell'ammonimento di Mussolini, si potrebbe affermare che ciò accada perchè è mancato in seno ai partiti democratici il necessario processo di revisione critica dei concetti, la necessaria indagine dei motivi di un indirizzo politico.

Nei primi giorni di settembre del 1944, il Consiglio Nazionale della Democrazia Cristiana si riunì in Roma appena liberata dalla occupazione tedesca, per esaminare la situazione politica generale e i problemi della rinascente vita democratica; e subito il nuovo e vecchio partito rialzò con mano ferma la bandiera delle autonomie comunali. In una dichiarazione finale era affermata la « necessità che sia ristabilita la piena autonomia dei Comuni italiani ... e che siano riaffidate al Comune tutte le funzioni assorbite dallo Stato a mezzo di una politica accentratrice e livellatrice ».

Non molto tempo dopo, la Costituzione repubblicana ribadiva, forse con minore mordente ma ad ogni modo con sufficiente chiarezza, il principio fondamentale dell'autonomia comunale e della architettura piramidale della nostra costituzione politica.

\* \* \*

Si poteva dunque fondatamente ritenere che il periodo delle ostilità aperte e dell'ostruzionismo sistematico contro la municipalizzazione fosse definitivamente chiuso; lo Stato democratico tornava a costituirsi difensore d'ufficio di quello che il Montemartini chiamò «il grande partito dei consumatori»; in questa difesa i Municipi non potevano non riprendere la loro naturale funzione calmieratrice, mentre il ritmo sempre più rapido di espansione del tono di vita e gli accesi fermenti che si manifestavano nel corpo del Paese, imponevano quasi, ai Comuni ricostituiti in libertà, una più ampia gestione di servizi a fini sociali.

\* \* \*

Ma che cosa è avvenuto in seguito e come si è giunti al presente stato di cose? Perchè la spinta concettuale, così evidente e operante nel 1944, si è poi esaurita dopo essersi trasfusa nelle affermazioni di principio della Carta Costituzionale? Perchè si è interrotto il processo di revisione legislativa dopo la legge 9 giugno 1947, che aveva dato l'avvio ad un alleggerimento dei controlli? Perchè gli uomini politici e di Governo sembrano ora quasi distratti di fronte al problema delle funzioni e delle autonomie dei Comuni? E come mai i due antichi avversari della municipalizzazione, il centralismo burocratico e gli interessi privati, si ritrovano oggi così forti e hanno ripreso la loro manovra aggirante e soffocatrice?

Ho detto prima che la necessità di fare e fare presto, di sanare le ferite, di ricostruire il Paese è, secondo me, una delle cause della condizione attuale; ma non è da sola una causa sufficiente e noi dobbiamo avere il coraggio necessario per dirci la verità sino in fondo.

La democrazia è anzitutto « fair play », libera accettazione di determinate regole di gioco, impegno morale di rispettarle. Le autonomie comunali sono un benefico strumento di sviluppo delle comunità e sono il fondamento stesso della democrazia. Ma quando i Co-

muni siano dominati da gruppi politici che rifiutano le regole del gioco democratico, allora le autonomie possono trasformarsi in strumento di disgregazione e di polverizzazione dello Stato.

Fu proprio il manifestarsi di una forza politica che si dichiarava estranea e sciolta dalla legge del «fair play», che — nel momento stesso in cui si inseriva nella nostra nuova democrazia — dichiarava di rifiutarne le leggi, fu proprio questa situazione assurda ad interrompere, o almeno a ritardare, il processo di liberazione dei Comuni e a respingere il problema delle autonomie comunali dalla sfera dei chiari e manifesti disegni politici al limbo dei concetti non interamente svolti e bisognosi di approfondimento e forse di revisione. Meditino su questa verità alcuni amministratori che oggi lamentano, e con ragione, le incongruenze della situazione attuale e vedano se non vi sia motivo di recitare il mea culpa.

\* \* \*

In questa fase, che chiamerei di perplessità della classe politica democratica e del Governo, era fatale che riprendessero vigore lo spirito centralizzatore della burocrazia e gli interessi privati. Anzi diciamo che gli interessi privati, come forza univoca e conscia dei propri fini, mentre da un lato vanno rinfocolando a proprio vantaggio tutte le perplessità della classe politica, dall'altro stringono con la burocrazia singolari alleanze. La molteplicità dei controlli e le numerose leggi speciali che interferiscono nell'attività dei Comuni moltiplicano le occasioni d'intervento e rinserrano le pastoie in cui si dibatte la municipalizzazione.

Così, negli ultimi tempi si sono viste rispolverate e autorevolmente sostenute teorie contrarie alla municipalizzazione, che già al principio di questo secolo erano care agli esponenti della industria privata, e che già allora apparivano viete e contraddette dall'esperienza.

Così si discute di nuovo se sia conveniente per i Comuni assumere attività economiche, e si pretende dimostrare che gli enti pub-

blici sono cattivi industriali, senza tener conto che le gestioni municipali sono in complesso largamente attive e che per farne giudizio occorre sempre aver presente anche il fine sociale che perseguono.

Così si torna a parlare dell'interesse individuale come di una molla indispensabile, e questo in un mondo dove le massime imprese industriali devono oggi la loro prosperità a dirigenti che a volte non ne posseggono neppure un'azione.

Così sentiamo riecheggiare antiche argomentazioni sui diritti dell'economia privata, come se i due concetti d'interesse generale e di tutela della collettività non ne avessero già avuto ragione, quasi un secolo fa, e proprio in Inghilterra, nella terra classica della proprietà privata e del liberismo economico.

Così, infine, è venuta crescendo tendenziosamente la voce che municipalizzazione e regime comunista siano sinonimi, là dove chiunque non sia digiuno di questi studi sa che la municipalizzazione fiorisce, almeno da un secolo, proprio nei paesi di democrazia anglosassone e che, suscitando l'attenzione e l'interessamento della collettività intorno alla gestione pubblica, si risolve anzi in scuola di democrazia.

Del resto fin qui siamo ancora al conflitto delle tesi e delle dottrine; e se gli interessi privati non avessero altre armi, noi non avremmo ragione di preoccuparci.

Senonchè, come abbiamo visto, nella condizione di perplessità dell'esecutivo e nella carenza di un chiaro indirizzo politico, ecco che la burocrazia si trova esposta alla duplice tentazione dell'invadenza centralizzatrice e dell'alleanza con gli interessi privati.

La diagnosi è forse spietata, ma io devo dare compiuta espressione allo stato di disagio e di tensione che agita ormai il campo della municipalizzazione e suscita reazioni in migliaia di Comuni; devo dare una chiara impostazione a questo Congresso, devo richiamare l'attenzione del Governo e del Paese sopra gli interessi fondamentali che qui si dibattono.

Le gestioni municipali e le aziende municipalizzate costituiscono oggi un complesso economico di proprietà pubblica valutabile a non meno di 600 miliardi; le sole aziende municipalizzate sono più di

700 ed impiegano circa 60.000 dipendenti, interessano milioni di utenti, possono incidere favorevolmente su migliaia di bilanci comunali. Le statistiche dimostrano che la municipalizzazione si estende dal nord al sud, come causa ed effetto insieme di progresso economico e civile; e provoca sempre un miglioramento del tono di vita delle popolazioni e un godimento più largo e livellato di beni e di servizi.

Un simile complesso d'interessi pubblici merita la protezione della legge e la benevolenza dei poteri dello Stato.

Nel Suo elevato messaggio alle Camere Ella, Signor Presidente, ha espresso un concetto che noi abbiamo accolto con gratitudine. Nel gettare uno sguardo alle nuove forme di organizzazione economica che continuamente si preparano nella dinamica delle istanze contrapposte, Ella ha detto di ritenere che la considerazione dell'interesse generale della comunità tenda a prevalere su quella degli interessi particolari, anche quando questi trovano appoggio nell'ordinamento giuridico in vigore, che a sua volta non può sottrarsi al travaglio di un continuo divenire.

Noi non chiediamo se non che la classe politica sia conscia di questo divenire e lo prepari nella pratica amministrativa, prima ancora di sancirlo nella legge.

Un anno e mezzo fa, a conclusione del Convegno celebrativo del Cinquantenario della Municipalizzazione, i convenuti espressero il voto che la legislazione si adeguasse, dopo 50 anni, alle nuove esigenze delle nostre attività, e le critiche si appuntarono, più che contro il T. U. del 1925, contro la legge 18 marzo 1926, contro il T. U. delle leggi sanitarie del 1934 e contro quel groviglio di atti normativi che il Prof. Giannini definì efficacemente « legislazione occulta » sulla municipalizzazione, perchè interferiscono nell'attività municipalizzatrice quasi di scorcio, attraverso provvedimenti relativi a diversa materia: tributaria, edilizia, sanitaria.

Fu inoltre giustamente lamentata la tendenza dispersiva del legislatore, che mira a costituire i singoli servizi comunali in organismi anomali, regolati da atti normativi speciali, anzichè inquadrare le varie attività in uno stato di diritto riconosciuto ai Comuni.

Inutile dire che questo sistema crea confusione e accresce il margine di discrezionalità e d'intervento degli organi tutori e delle amministrazioni centrali.

Il presente Congresso ha appunto il compito essenziale di discutere i principi di una nuova legislazione.

L'illustre Relatore Dr. Berruti ha ritenuto di dover per ora limitare le sue proposte alla modificazione del T. U. del 1925. Nel corso della discussione, altri forse potrà proporre le integrazioni necessarie per mettere ordine in tutta la più vasta materia delle leggi speciali e per ridurla ad unità sotto il segno di alcuni diritti fondamentali.

Dopo averla largamente discussa e, se necessario, emendata e rielaborata, noi porteremo questa proposta alla discussione delle Camere. Tuttavia non possiamo nascondere alcuni gravi motivi di perplessità.

Sfortunatamente, proprio le gestioni municipali sono divenute il campo di battaglia di due contrastanti indirizzi dello Stato:

- da un lato l'indirizzo decentratore, sancito dalla Costituzione, vorrebbe riservate allo Stato solo le leggi generali e d'indirizzo, nel quadro delle quali dovrebbe esplicarsi e differenziarsi, per aderire alla varia realtà del Paese, l'attività normativa delle Regioni e degli Enti locali;
- dall'altro lato un indirizzo tradizionale mira a costituire le singole amministrazioni centrali in organi di guida diretta e continua delle singole attività degli Enti locali in ogni angolo del territorio. E le dette amministrazioni esercitano continuamente la loro tendenza accentratrice e livellatrice con minutissimi regolamenti, con fissazione di tariffe, con l'istituzione di controlli che fatalmente comportano margini di discrezionalità, diritti d'interpretazione delle norme legislative, veti e concessioni sempre più ampi e complessi.

Per fare degli esempi,

- come conciliare le autonomie degli Enti locali in materia di municipalizzazione dei trasporti con l'avvenuta statizzazione di tutti i servizi di linea e quindi con la singolare condizione di concessionario fatta al Comune, alla pari di qualunque privato, e con la pretesa di fissare minutamente i percorsi, le caratteristiche tecniche della gestione, le fermate, gli scali, le tariffe?

- come conciliare le autonomie degli Enti locali in materia di municipalizzazione farmaceutica con la legislazione del 1934 che conferisce all'Alto Commissariato d'Igiene e Sanità il diritto di fissare d'imperio non solo i massimi, ma anche i minimi di prezzo delle specialità medicinali, e subordina il servizio alla stretta e continua vigilanza e potestà normativa del Prefetto, sicchè si dà il caso che una legge conferisca ai Prefetti il diritto di nominare i Direttori delle Aziende Farmaceutiche Municipalizzate, con deplorevole confusione di responsabilità fra vigilanti e vigilati, laddove certo nessuna legge pretenderebbe mai di esercitare un simile diritto nei confronti di un'azienda farmaceutica privata.

\* \* \*

Ora, a parte gli aggiustamenti opportunamente studiati dal Dr. Berruti, occorre non dimenticare che in virtù della legge 10 febbraio 1953, n. 62, su « La costituzione e il funzionamento degli organi regionali » non appena saranno costituite le Regioni, il controllo di merito sulle deliberazioni del Comune sarà assunto dagli organi regionali e avrà carattere sospensivo. Con ciò sarà posto fine allo stato di guerra latente fra Comuni e Giunte provinciali amministrative ed i Comuni riavranno la loro responsabilità e il diritto delle decisioni definitive. In questo senso, quindi, la modifica del T. U. del 1925 potrebbe anche apparire in qualche modo superflua.

Ma quando pure sarà felicemente compiuto l'ordinamento regionale, non sarà migliorata di molto la situazione dei Comuni; mancherà un parallelo effettivo processo di autolimitazione del potere centrale, se non prenderà nuova forza il concetto, già espresso in passato da Don Luigi Sturzo, che allo Stato non spetta di aumentare ogni giorno la cerchia delle sue attività e il numero dei suoi interventi, ma di farsi animatore, coordinatore e integratore delle altre attività pubbliche del Paese, senza mortificare o soffocare, in un eccesso di disciplina (spesso teorica, sempre imposta), la vita che si sprigiona dal nesso collettivo popolare.

Com'era inevitabile, il discorso si è dunque fatto eminentemente politico. Riformare la legislazione è bene, ma perchè i Municipi possano svolgere e sviluppare le loro attività economico-sociali, occorre soprattutto che, nell'applicare le norme, non siano lasciati in balla delle proprie tentazioni, ma sorretti da un chiaro e univoco concetto politico.

La presenza inquietante di una dottrina perturbatrice ha conferito in questi 10 anni, alla normale lotta politica che è privilegio della democrazia, tutta l'asprezza di un conflitto ideologico; in quel clima le forme democratiche, anzichè svilupparsi e fiorire, si sono chiuse e contratte a difesa; in particolare, la vita locale è stata avvelenata dal sospetto, dalla diffidenza, dalla paura. Ora però noi crediamo sinceramente che quel periodo vada esaurendosi e che proprio da ciò nasca quell'ansia di rinnovamento, quel presentimento di una nuova fase politica, che tutti avvertiamo.

Raggiunto l'equilibrio delle forze, è ormai tempo di riprendere il colloquio con tutti i gruppi politici che da sè non si pongano fuori della democrazia. Ma se vi è un piano dove il colloquio è immediatamente possibile, e dove ogni gruppo politico può compiutamente manifestarsi nell'azione, sotto l'attenta vigilanza dei più diretti interessati, questo è il piano della vita locale.

Perciò il Congresso della Municipalizzazione che oggi si inaugura, essendo riunito a Roma in un momento così delicato della attività politica, mentre si accinge a discutere con serietà e con impegno i problemi fondamentali della riforma legislativa e del finanziamento, vuole però, per bocca mia, esprimere un voto: che il Governo che sta per formarsi, sotto il segno dell'iniziativa politica e di una collaborazione più fiduciosa e aperta, assuma l'impegno programmatico di operare nel senso di un più largo decentramento e di un più sicuro rispetto delle autonomie comunali.

Molto potranno a questo fine singoli uomini di buona volontà e sensibili all'interesse generale; ma ciò che noi chiediamo è un indirizzo di Governo, una cosciente, dichiarata volontà di lavorare alla lenta e faticosa, ma entusiasmante costruzione di una democrazia moderna nel nostro Paese.

Discorso del Rappresentante del Governo, On. Prof. ROBERTO TREMELLONI, Ministro delle Finanze.

Signor Presidente, Onorevoli Signori,

- 1. Mi è sommamente gradito l'incarico di portare il fervido saluto del Governo italiano a questo congresso dedicato ai problemi della municipalizzazione, la cui tornata inaugurale è onorata dalla presenza del Capo dello Stato.
- 2. Si susseguono, con particolare intensità negli anni più vicini a noi, molti congressi di studio, destinati ad indicare alternative o soluzioni di problemi fondamentali per il Paese. Tale fenomeno è felicitante, e attesta l'ansia giustificata di rinnovamento e di positiva conquista del meglio; un'ansia benedetta di cui gli italiani d'oggidì sono pervasi, particolarmente dopo alcuni decenni di vicende ritardanti che la nostra generazione dovette subire.

Siffatti congressi — e il vostro ne fa testimonianza palese — hanno il duplice significato d'un confortante ravvivarsi degli scambi di informazioni e d'opinione; e ad un tempo rappresentano feconde risorse di quello spirito associativo che può essere una delle colonne maestre del nostro progresso economico e sociale, e di cui la municipalizzazione è senza dubbio un indice tra i più eloquenti. Destinare le nostre energie costruttive a dare incentivo a tutte le forme di sano associazionismo è cosa a mio avviso essenziale se vogliamo raggiungere un ritmo migliore nella nostra espansione economica.

3. – I temi del vostro congresso interessano l'evoluzione d'un particolare tipo di impresa pubblica, quella istituita dal Municipio: tipo d'impresa che in Italia ha compiuto testè il mezzo secolo di vita, e che è sollecitata dal continuo crescere di quelli che furono chiamati « servizi di civiltà », in agglomerati urbani sempre più va-

sti. È ben vero che alla base dell'evoluzione di siffatte imprese sono gli uomini, e che sono le loro capacità organizzative ed amministrative a condizionare in prima linea tali sviluppi, come per tutte le altre imprese; ma è altresì vero che elementi condizionanti di non dubbia importanza sono anche le norme legislative reggenti l'istituto e l'apporto di congrui mezzi finanziari. Argomenti, questi ultimi, sui quali utilmente avete fermato oggi la vostra attenzione particolare.

4. – Ho visto con ammirazione il risultato della vostra fatica per preparare ai congressisti ordinati elementi di giudizio, sia sulla riforma della legge delle municipalizzazioni, sia sui problemi del finanziamento di queste imprese.

Con la prima, voi offrite una collaborazione esperta al legislatore, ai fini di aggiornare norme ormai superate, utilizzando una esperienza semi-secolare: e c'è da augurarsi che il legislatore tempestivamente concilii le esigenze del controllo con le necessità della snellezza e dell'agilità di questo tipo particolare d'impresa pubblica. Con il secondo tema, voi sottolineate l'utilità di aumentare la consistenza d'una parte fondamentale del capitale pubblico della Nazione, più che attraverso particolari privilegi, attraverso posizioni di partenza meno preclusive delle attuali.

5. – La serietà con cui avete intrapreso, nelle relazioni preparatorie, il compito di indicare soluzioni meditate e documentate, conferisce, ai vostri lavori congressuali una particolare e significativa importanza, ed attesta che l'istituto della municipalizzazione è in una fase di rinnovato impegno e di ravvivata passione. Ma ciò non deve farci dimenticare che l'avvenire di questo istituto è legato sempre — ed io mi permetto di sottolinearlo qui ancora una volta — alla sua sostanziale efficienza; alla capacità, che esso deve dimostrare, di costituire uno strumento economico per la soddisfazione di bisogni collettivi.

Occorre dunque uno sforzo costante perchè, accanto ai benefici di natura sociale che la municipalizzazione può dare, non si astragga dalle esigenze fondamentali di economicità, e perchè le più ampie condizioni di sviluppo siano cercate entro siffatti confini.

Chi osservi come vadano ampliandosi i limiti degli agglomerati urbani, come molti servizi un di riserbati a poche categorie si estendono confortevolmente a tutti i cittadini, come la tecnica in progresso consenta un passo vieppiù celere a questa estensione; che rilevi in ciò i presupposti di quella vita più nobile e più degna cui noi tutti aspiriamo per ogni essere umano, non può che compiacersi dell'evoluzione di democratiche e sane cooperazioni altamente educative anche nell'ambito del comune. Questa è la ragione per cui bene auguriamo ai lavori del vostro Congresso e all'avvenire di una efficiente municipalizzazione nel nostro Paese.

85801