

Avv. ACHILLE MARAZZA

# MUNICIPALIZZAZIONE



GENNAIO 1956

Avv. ACHILLE MARAZZA

---

## MUNICIPALIZZAZIONE



ROTARY INTERNAZIONALE  
CLUB DI BORGOMANERO

---

SEGRETERIA: Via Piave - Tel. 81.634  
RIUNIONI CONVIVIALI: 1° - 3°  
sabato e 4° lunedì di ogni mese - ore 13  
RIUNIONI NON CONVIVIALI: altri sabati  
- ore 21 - Circolo del Bridge -  
Piazza Mora e Gibin 9 - Telefono 81.409

Al giorno d'oggi, quando si parla di municipalizzazione, si corre il rischio di vedersi guardare con aria interrogativa: che cos'è mai questa « municipalizzazione? » Di che si tratta?

Eppure al principio del secolo il tema agitò e appassionò il Parlamento e si ripercosse in aspre polemiche in centinaia di Comuni.

Gli assertori della municipalizzazione sostenevano con vari argomenti l'irrecusabile diritto del Comune e della Provincia di assumere e gestire direttamente qualunque servizio che, corrispondendo ad un'esigenza essenziale della collettività, incidesse sostanzialmente sul suo tenore di vita e potesse fornire materia al crearsi di un monopolio.

Si delineava così fin dal principio il duplice carattere economico e sociale della municipalizzazione. Comuni e Province chiedevano di poter assumere direttamente la gestione dei servizi pubblici, sia che si trattasse di gestione economicamente conveniente, nell'interesse dei loro bilanci; o di gestione socialmente utile, per estendere a categorie più vaste i benefici di un servizio pubblico.

Gli avversari della municipalizzazione levavano, allora come oggi, le alte grida contro la tendenza degli Enti locali a farsi gestori di servizi industriali. Un tale indirizzo restringeva pericolosamente la sfera d'affari dell'iniziativa privata, e gli interessi lesi reagivano in nome appunto dei diritti dell'iniziativa

privata, diritti che allora da noi potevano ancora apparire sacrosanti. Per difendersi, quegli interessi non mancavano di prospettare tutti i rischi ed i pericoli cui andavano incontro le collettività per colpa dei loro intraprendenti amministratori:

— le aziende municipalizzate non avrebbero tardato ad andare alla malora, mancando agli amministratori sia la competenza, sia l'incentivo e lo stimolo dell'interesse personale;

— gli amministratori avrebbero trovato comodo far pesare sulla collettività le conseguenze della loro cattiva amministrazione e avrebbero travolto i bilanci comunali nel proprio deficit;

— le aziende municipalizzate non avrebbero mancato di diventare campo e strumento di lotte elettorali e di fazioni politiche, corrompendo la vita del Comune, e avvelenandone le contese;

— infine, era altamente riprovevole che enti di amministrazione facessero contribuire le finanze locali al finanziamento di gestioni industriali, impiantassero cioè un'industria con denaro altrui.

Per converso, economisti e politici non volevano lasciarsi impressionare da tanto pessimismo. Con un atto di fede nelle migliori qualità dell'uomo, essi mostravano di ritenere che la sollecitudine per l'interesse pubblico e la coscienza professionale avrebbero potuto sostituire l'incentivo dell'interesse personale negli amministratori e nei tecnici delle aziende municipalizzate; ritenevano anche che potesse non esser troppo costosa per la collettività la formazione delle competenze in vista dei benefici futuri; osservavano infine che anche le aziende industriali, col sistema delle «azioni», in realtà impiantavano le loro industrie «col denaro altrui».

Quanto alle altre rovinose previsioni, rispondeva per tutti l'on. Maiorana esser questione di educazione politica e doversi far credito agli italiani: «se in un paese non difetta l'educazione politica nelle masse e il sentimento di vigile controllo nella pubblica opinione, molti degli inconvenienti accennati non potranno verificarsi». In altre parole, l'on. Maiorana riteneva, e molti altri con lui, che la municipalizzazione sarebbe stata anche un importante strumento di educazione politica, perchè da un lato avrebbe formato gli amministratori, dall'altro avrebbe avvezzato larghe masse di cittadini al controllo dei bilanci, alla valutazione delle competenze, alla critica delle scelte economiche e insomma ad una partecipazione responsabile alla vita della collettività.

Il dibattito si protrasse aspro e appassionato. Gli avversari della municipalizzazione negavano al Comune il diritto di farsi ente economico, fosse pure per accrescere l'attivo del bilancio comunale; i fautori sostenevano che non era davvero il caso di scandalizzarsi se, nel municipalizzare un servizio rivolto a soddisfare bisogni collettivi e sociali, il Comune potesse altresì assicurare alla collettività dei profitti sottraendoli all'industria privata, chè anzi la municipalizzazione rivelava così un'altra delle sue virtù implicite e potenziali, quella di essere forse uno strumento per eliminare o ridurre i debiti comunali e per diminuire il carico tributario.

D'altra parte la stessa realtà sociale perorava potentemente a favore della municipalizzazione: l'aumento ininterrotto della popolazione ed il continuo dilatarsi delle collettività urbane ponevano con urgenza esigenze sempre nuove di estensione dei servizi collettivi; ma l'industria privata riluttava alla necessità di nuovi costosi impianti, dei quali non era affatto assi-

curato, almeno per lunghi anni, il pieno sfruttamento e il rendimento economico. Dunque era dimostrato che nella gestione dei servizi pubblici essenziali un criterio sociale, d'interesse generale, doveva integrare e talvolta sostituire il criterio della convenienza economica o addirittura del profitto speculativo cui obbedisce l'industria privata.

Nel 1898 la Camera italiana approvò un ordine del giorno che invitava il Governo a procurare agli Enti locali la possibilità ed i mezzi per assicurare pubblici servizi e nell'ottobre di quell'anno una Commissione ministeriale formulò il primo progetto sulla municipalizzazione dei servizi pubblici. L'opposizione di un forte gruppo di deputati fece sì che il progetto dovesse essere accantonato; ma fin d'allora il Giolitti, Presidente del Consiglio, si dichiarava favorevole - in linea di massima, al principio della municipalizzazione. E fu lui, quattro anni più tardi, a presentare al Parlamento il disegno di legge sulla assunzione diretta dei servizi pubblici da parte dei Comuni e delle Province. Sostenuto alla Camera dalla Relazione dell'on. Maiorana e al Senato da quella del sen. Mezzanotte, il progetto divenne legge il 29 marzo 1903 e il 10 marzo 1904 fu ancora approvato il Regolamento di esecuzione.

La municipalizzazione ha dunque in Italia appena mezzo secolo di vita.

Si potrebbe osservare che la legge tradiva un carattere quasi sperimentale, una preoccupazione di prudenza e di gradualità; evitava volutamente di stabilire un elenco dei servizi municipalizzati e municipalizzabili, non provvedeva con sufficiente lungimiranza all'importante problema del credito, non assicurava alle aziende municipalizzate la possibilità di una gestione autonoma ed elastica quale si conviene

a un complesso industriale; ma non bisogna dimenticare che lo sviluppo industriale del nostro paese era allora ai suoi inizi, che la gestione pubblica dei servizi costituiva un'innovazione coraggiosa e quasi rivoluzionaria, che infine i difetti di definizione e di regolamentazione erano forse intenzionali, per non costringere il futuro in forme cristallizzate che, per quanto ampie, potevano rivelarsi insufficienti.

Quando si parla delle origini della municipalizzazione in Italia è quasi un dovere di lealtà ricordare il nome di Giovanni Montemartini, che ne fu l'attento teorizzatore e l'apostolo appassionato.

Animato da una viva sollecitudine sociale e da una profonda fede nella funzione dei Municipi come organi della democrazia, egli fu l'eloquente teorico del movimento, l'autorevole consigliere degli uomini politici, l'intelligente ispiratore della legge del 1903. Dopo l'approvazione della legge ebbe la ventura di sperimentare le sue teorie sul banco di prova delle realizzazioni concrete, dando vita all'Azienda tramviaria e all'Azienda elettrica di Roma, mentre con la sua opera fondamentale offre ancor oggi un'elaborazione singolarmente completa, e anticipatrice dei concetti e della problematica della municipalizzazione, questa nuova forma di gestione di servizi per conto e nell'interesse della collettività.

Dopo il 1904, la municipalizzazione ebbe un rapido impulso ed una forte espansione.

La legge del 1903, come si è detto, non esauriva l'elenco dei servizi municipalizzati e municipalizzabili ma i Comuni gestivano già servizi di erogazione del gas, dell'elettricità e dell'acqua, servizi di trasporto urbani e intercomunali, mercati e mattatoi, farmacie, ecc.

Intorno al 1904, a non contare i servizi che venivano gestiti in economia, e che erano numerosissimi, ma solo quelli gestiti con azienda speciale, esistevano in Italia, secondo le statistiche, 136 aziende municipalizzate e cioè 30 per l'erogazione del gas, 42 aziende elettriche, 11 acquedotti, 17 case popolari, 12 tramvie elettriche, 9 forni, 6 farmacie, 2 stabilimenti di mattazione, 1 azienda per spurgo pozzi neri, 1 per fabbricazione ghiaccio, 1 mulino, 1 servizio interno vaporetti, 1 impianto telefonico, 2 impianti d'illuminazione ad acetilene. I relativi investimenti fatti dai Comuni erano valutati a 115 milioni di lire.

Approvata la legge, dal 1903 al 1912, secondo la Relazione della Commissione Reale per il credito comunale e provinciale, altre 136 municipalizzazioni furono effettuate.

L'attività municipalizzatrice dei Comuni aveva ormai raggiunto un ritmo così vivace e rigoglioso da dar vita a una vera e propria imponente industria municipale. Lo scoppio della prima guerra mondiale mise fine al primo capitolo della storia della municipalizzazione in Italia.

★

Dopo la guerra, sembrò che una nuova epoca di floridezza e di sviluppo dovesse avere inizio. In Italia la tradizione dei liberi Comuni era eredità politica 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. Nel 1919 Don Luigi Sturzo, gettando al paese il suo appello per la fondazione del Partito Popolare,

rialzava la bandiera delle libertà municipali e faceva poi delle autonomie locali uno dei motivi fondamentali della sua breve, appassionata battaglia politica. Quello era il clima in cui la municipalizzazione avrebbe potuto respirare liberamente ed espandersi e prosperare. Ma nel 1922 sulla vita italiana scese il sipario della dittatura; il giovane Partito popolare fu ridotto al silenzio e al suo leader non restò che continuare dall'esilio la battaglia per il suo paese.

Nei confronti della municipalizzazione, dopo le prime incertezze, il fascismo non tardò ad assumere un atteggiamento ostile e soffocatore, vuoi per motivi più squisitamente politici, vuoi per motivi economici via via che il partito dominante, mutatosi in regime, si faceva più sensibile alle suggestioni dei gruppi industriali e degli interessi privati.

I motivi puramente politici del resto non mancavano ed erano sufficienti a giustificare tutte le ostilità. Gli uomini che al principio del secolo si erano battuti in favore della municipalizzazione ne avevano affermato il valore come strumento di autogoverno; ma l'autogoverno è un pericoloso nemico per la dittatura. Al principio del secolo, gli uomini politici inquadravano la municipalizzazione negli schemi correnti del decentramento amministrativo, ma la dittatura è, per intima necessità di difesa, centralizzatrice. Infine, la municipalizzazione postula e sollecita la partecipazione attiva e l'interessamento critico delle collettività; ma il fascismo - come tutte le dittature - carezzava una singolare concezione eminentemente acritica dell'educazione politica delle masse.

Il 4 febbraio 1923 fu sciolta la Commissione Reale per il credito comunale e provinciale e furono restituiti alle Giunte provinciali amministrative i compiti di

tutela sugli enti locali, anche in funzione della municipalizzazione.

Il 25 marzo 1923, il Ministero dell'Interno, con la circolare n. 66054, invitava i Prefetti a «sottoporre a rigoroso controllo i risultati delle gestioni aziendali, allo scopo di stabilire la convenienza o meno della restituzione all'industria privata».

Infine le aziende municipalizzate furono inserite d'imperio nella Confederazione fascista degli industriali.

Con questo provvedimento apparentemente innocuo, la pianta della municipalizzazione veniva recisa alla base.

La municipalizzazione trae la sua linfa vitale da due principi: il primo è di produrre e fornire i servizi in concorrenza con l'industria privata, così da costringere quella a contentarsi di un equo margine di utile (funzione calmieratrice); il secondo è di non proporsi fini di lucro, ma di voler restituire alla collettività gli utili realizzati o sotto forma di riduzione dei prezzi dei servizi, o sotto forma di espansione dei servizi stessi e di miglioramento degli impianti.

L'inserzione nella Confederazione fascista degli industriali rendeva impossibile la concorrenza; la larga politica di prezzi d'imperio attuata dal fascismo favoriva bensì la formazione di larghi margini di utili, che l'industria privata incassava e che la municipalizzazione avrebbe potuto restituire se non con la riduzione dei prezzi, almeno in moneta di nuovi e migliori servizi; ma il Governo fascista, opponendosi sistematicamente ad ogni richiesta dei Municipi di assumere nuovi servizi o di sviluppare quelli esistenti, rendeva impossibile anche questa soluzione.

In conclusione, mentre i gruppi privati avevano realizzato il loro sogno d'esser soli a stabilire le tariffe dei servizi, il «grande partito dei consumatori» (per dirla con Montemartini) aveva perduto il naturale baluardo della gestione municipale e finiva per straniarsi dalla vita e dalle vicende del movimento municipalizzatore, del quale non intendeva più gli scopi ed i caratteri.

Per 20 anni le aziende municipalizzate non ebbero altra preoccupazione che quella di farsi dimenticare e di evitare ogni contrasto che servisse di pretesto per la cessione all'industria privata.

Ma, sebbene oscuramente, le aziende continuavano a vivere e perfino a svilupparsi, poichè rispondevano ad esigenze concrete e non sopprimibili.

Alla fine della guerra, la situazione numerica e patrimoniale delle aziende avrebbe potuto esser motivo di sorpresa per molti e di orgoglio per noi; ma su tutte pesavano gli incalcolabili danni delle distruzioni. Nel 1947, nel solo settore dei trasporti, i danni di guerra ammontavano a 20 miliardi di lire.

Coraggiosamente le aziende si dedicarono all'opera di ricostruzione per rimettere in efficienza in ogni città i pubblici servizi. I Comuni prestarono la collaborazione più volenterosa, con notevoli sacrifici finanziari; ma le aziende, data anche la scarsità dei risarcimenti concessi dallo Stato, dovettero spesso rinunciare a riscattare o a istituire nuove gestioni, non senza danno per il tono di vita delle popolazioni.

Ciononostante, le gestioni municipali e le aziende municipalizzate costituiscono oggi un imponente complesso economico di proprietà pubblica. Secondo dati raccolti abbastanza recentemente, le sole aziende municipalizzate sono oggi 639 e impiegano circa 60.000

dipendenti. Per limitarci ai servizi tradizionali, si contano 224 aziende elettriche, 35 aziende di trasporto, 24 officine gas, 50 aziende miste (che gestiscono cioè più di un servizio), 81 aziende varie (farmacie, centrali del latte, nettezza urbana, ecc.). Inoltre, è opportuno ricordare che su 8.090 acquedotti esistenti, ben 7.365 sono gestiti da Comuni o da Consorzi di Comuni, e appena 725 da enti privati. Nel campo dei trasporti urbani, le aziende municipalizzate esercitano il 90% dell'attività globale (e la percentuale sale al 92,5% se si considera il numero dei viaggiatori trasportati); per gli acquedotti la percentuale è dell'80%, per la produzione del gas del 35%, (con 254 milioni di mc. nel 1952), per la produzione elettrica del 12% (con 2 miliardi di kw.).

Gli investimenti relativi si possono oggi calcolare ad oltre 1.000 miliardi.

Ma non ci sarebbe ragione di gloriarsi di un così imponente complesso di realizzazioni, se non si potesse affermare e dimostrare che la municipalizzazione ha ormai ripreso ad esercitare pienamente e responsabilmente anche la sua duplice connaturata funzione calmieratrice e sociale.

Nel 1912 la Commissione Reale per il credito comunale e provinciale tentò per la prima volta di determinare se l'assunzione diretta di un servizio da parte dei Comuni avesse provocato un aumento o una diminuzione del prezzo del servizio. L'indagine svolta nel campo della produzione del gas ed estesa a 23 impianti dimostrò che, fermi restando gli elementi fondamentali del costo, il passaggio del servizio dall'impresa privata al Comune aveva segnato una diminuzione delle tariffe di erogazione.

Siamo venuti così a parlare di quello che è il

problema base, il nocciolo stesso della municipalizzazione come teoria e come pratica: voglio dire la politica dei prezzi, dell'utilizzazione dei profitti e della distribuzione delle perdite nelle aziende municipalizzate.

Nel 1903, durante la discussione della legge fondamentale, la Camera respinse un emendamento presentato dall'on. Alessio, a tenore del quale i prezzi dei servizi municipalizzati non avrebbero dovuto superare il costo di produzione, accresciuto degli interessi del capitale e degli ammortamenti. L'emendamento fu respinto perchè - disse l'on. Maiorana - «il principio che le tariffe dei servizi pubblici non debbano essere maggiori del prezzo di costo può essere accolto come tendenza di fatto, ma non come precisa disposizione di legge». Resta dunque che la municipalizzazione deve tendere ad adeguare i prezzi ai costi. Tuttavia ciò che veramente importa è che da un lato l'azienda municipalizzata riesca a produrre a più bassi costi, dall'altro che essa trasferisca gli utili a beneficio della collettività.

Quanto ai prezzi, saranno altre considerazioni a dettarne la fissazione. In alcuni casi l'azienda potrà anche esser costretta (mi riferisco ai prezzi d'imperio) a mantenere prezzi sensibilmente superiori ai costi: in tal caso si formeranno riserve di ricchezza che importerà soltanto siano usate a fini sociali, di utilità collettiva. In altri casi, l'azienda municipalizzata potrà produrre e vendere anche a prezzi inferiori ai costi e quindi il suo bilancio apparire deficitario; ma il deficit sarà allora, sostanzialmente, una traslazione d'onere dall'utente al contribuente in considerazione di determinati fini sociali, extra-economici. Mi riferisco in particolare al caso tipico dell'estensione dei servizi

pubblici a fini urbanistici, e a quello di determinate tariffe di favore a fini di perequazione sociale. Questo grosso, fondamentale problema ha affaticato i teorici della municipalizzazione anche in altri grandi paesi d'Europa e negli Stati Uniti. In Inghilterra, ad esempio, il criterio assistenziale sociale ha agito potentemente in tutto il secolo scorso secondo linee analoghe a quelle del nostro svolgimento. Negli Stati Uniti, vinta a poco a poco l'ostilità contro i servizi municipalizzati, sembrò naturale che i profitti rappresentassero entrata per gli enti locali e fossero puramente e direttamente riversati alla collettività. Così, ad esempio, a Milwaukee il Comune gestisce con successo molti servizi pubblici e a prezzo così basso che nessuna città d'America dà un maggiore complesso di servizi per ogni dollaro; ciò nonostante col reddito della gestione dei servizi può ancora fronteggiare una larga parte delle tasse locali. Circa 60 città negli Stati Uniti si dicono comunemente «senza tasse», ma in realtà coprono le spese di alcuni servizi pubblici coi profitti della gestione municipalizzata di altri servizi.

Da noi, una così immediata e generalizzata restituzione dei profitti alla collettività non è possibile, perchè la grande sperequazione di ricchezza che ancora esiste fra i gruppi sociali che convivono nella comunità non può non consigliare una utilizzazione a fini perequativi e sociali degli eventuali profitti. Ma, ripetiamo, ciò che conta è che la gestione municipale o l'azienda municipalizzata non diventi in nessun caso parassitaria e cioè riesca sempre a produrre a prezzi più bassi di quelli dell'industria privata. Questo è il banco di prova della sua efficienza e della sua utilità sociale.

Ma per ottenere un tale risultato non c'è che un

mezzo: amministrare nel modo migliore, con onestà e competenza, e utilizzare ogni sviluppo della tecnica produttiva.

Così, un anello dopo l'altro, eccoci ritornati al punto centrale della scelta degli uomini, che è poi il problema stesso della democrazia.

La municipalizzazione, come la democrazia, per vivere e prosperare ha bisogno di uomini onesti, di buoni amministratori, di tecnici competenti, ha bisogno di disinteresse e di altruismo, di serietà e di fervore.

In quest'atmosfera il movimento prosperò da noi al principio del secolo, e questa è l'atmosfera che noi vogliamo ricreare nella nostra vita pubblica. Ottimismo? Illusione?

Non credo.

Comunque, le prossime elezioni amministrative ci porgeranno forse le prime risposte e a noi non resterà che meditarle.

I contribuenti, che spesso sembrano indifferenti alle vicende tristi o liete delle imprese statali, forse perchè esse sfuggono per la loro stessa proporzione alla loro comprensione, reagiscono invece per lo più vivacemente alle manchevolezze delle imprese locali. In questo senso, la municipalizzazione è potente strumento di educazione civica, giacchè spinge i cittadini a compiere il loro dovere di controllori della cosa pubblica e insegna loro che è possibile e vantaggioso operare insieme per fini di comune interesse, subordinando anche lo spirito di parte e le velleità di politicizzazione a quei criteri tecnico-amministrativi che soli possono assicurare la prosperità di un'azienda.

In conclusione, la municipalizzazione è ancora quasi bambina nel nostro paese; ma ha davanti a sé un lungo cammino e molto lavoro da compiere. Per

progredire e prosperare ha bisogno della collaborazione consapevole di molti dei cittadini e in particolare di quelli più pronti alla meditazione e all'azione politica; degli amministratori locali che credano nella democrazia; infine, del Parlamento.

In un clima di libertà e di decentramento favorevole al suo sviluppo, la municipalizzazione aspetta dal Parlamento leggi adatte, che restituiscano alle aziende la necessaria snellezza di gestione, condizioni di larga autonomia e di piena responsabilità, finanziamenti più facili e meno costosi.

Se queste condizioni tenderanno a verificarsi, la municipalizzazione non mancherà di contribuire potentemente al rinnovamento politico del nostro paese.

ACHILLE MARAZZA

85799