

TEORIA E PRATICA DEI SERVIZI PUBBLICI COMUNALI (*Critica Sociale* 1899)

di **Emilio Caldara**

Le coalizioni recenti del partito socialista italiano con partiti e uomini amici, ebbero, tra gli altri, l'effetto di portare l'attenzione pubblica su ciò che si è convenuto chiamare la *municipalizzazione* dei servizi, in Italia caposaldo del programma minimo amministrativo dei socialisti, altrove gloria della democrazia e conquista dei partiti conservatori illuminati. Ovunque, essa fu parte vitale della piattaforma su cui i partiti popolari alleati portarono ora le lotte elettorali amministrative, e diede occasione ad una propaganda attiva da parte nostra e a ...malintesi e corbellerie da parte di non pochi avversari.

Riassumerne e illustrare tutto ciò che può dare un concetto il meno possibile incompleto dell'argomento, mi pare cosa utile. E lo faccio senza pretese, col solo intendimento pratico di contribuire allo sviluppo di questa parte del programma socialista, che marcia a grandi passi verso la sua attuazione.

La principale ragione d'essere del Comune - come ogni altro ente collettivo - è la convenienza di associare le potenzialità singole per provvedere meglio alla soddisfazione dei bisogni sociali. La progressione di tali bisogni da una parte, e dall'altra l'evoluzione della società umana inducono nella somma delle funzioni comunali continui mutamenti quantitativi e qualitativi, sia nei rapporti coi singoli, sia nei rapporti cogli enti sociali maggiori, ma di cui la risultante è un irresistibile aumento di quelle funzioni.

In origine la difesa contro i nemici esterni riassumeva, ed esauriva forse, tutte le funzioni del Comune. Poi la sfera d'azione di questo si estese gradatamente a tutele di ordine interno e a provvedimenti economici di interesse comune, mentre la difesa esterna e la giustizia venivano assunte da enti sociali maggiori e passavano a costituire la ragione d'essere dello Stato.

Queste le linee generali dell'evoluzione, le cui ultime fasi possono con tutta certezza osservarsi nella storia contemporanea. Non è molto, ad esempio, che alla illuminazione stradale provvedevano i angoli cittadini, come - del resto - alle comunicazioni e alla sicurezza personale. E la distribuzione delle acque nelle case, la macellazione in appositi stabilimenti comunali, sono cose tanto recenti, che ancora appaiono rarissime nei comuni italiani. *Ma ormai una somma considerevole di funzioni non possono nemmeno concepirsi altrimenti che come pubbliche e parrebbe un preistorico chi volesse riaffidarle ai privati.*

Ed è così, è in questa somma di funzioni, che si riassume e si esplica la vita del Comune. Ond'è che, badando alla sostanza delle cose, si deve concludere che il *servizio pubblico* costituisce la ragione d'essere del Comune stesso. Ogni manifestazione della vita comunale, che non sia direttamente esercizio di un pubblico servizio, vi si attacca profondamente, come mezzo a fine o come effetto a causa.

Di qui un altro lato importante dell'argomento. Come provvede il Comune ai servizi pubblici? Idealmente e praticamente, quando più persone si associano per attuare d'accordo qualcosa che risponda ad un interesse comune, esse contribuiscono tutte ai pesi dell'opera in proporzione dei vantaggi che ne ricavano. Questo, ridotto alla sua essenza è il concetto scientifico della *tassa*, che può definirsi il corrispettivo diretto di un servizio pubblico.



Perciò da un punto di vista affatto razionale, il Comune dovrebbe provvedere ai servizi pubblici mediante imposizione di tasse proporzionali al godimento di tali servizi da parte dei cittadini. Così il servizio pubblico non dovrebbe procurare al Comune né un guadagno, né una perdita; e l'insieme di tutti i servizi pubblici costituisce - come disse - la vita e la ragion d'essere del Comune, funzionerebbe quasi automaticamente, alimentato di continuo e con proporzione costante dalle tasse inerenti al godimento dei servizi stessi. In una parola, il Comune vivrebbe come organo e come funzione, per un compenso organico-amministrativo.

Senonché, a parte la impossibilità pratica di proporzionare esattamente la tassa al servizio e valutare con relativa precisione le spese generali di tutti e singoli servizi comunali, nella realtà il sistema della tassa non è sufficiente ai bisogni di un Comune, e ciò soprattutto per il fatto che molti servizi pubblici devono essere gratuiti.

Sono in primo luogo necessariamente gratuiti quei servizi pubblici comunali che si fondano sul concetto di assistenza sociale. La cura dei malati poveri, la refezione scolastica, ecc. non possono concepirsi che come prestazioni gratuite da parte del Comune, poiché ripugna alla loro stessa essenza un qualsiasi corrispettivo pecuniario da parte dei beneficiari. In una parola, essi sono servizi pubblici appunto in quanto gratuiti.

Vi hanno poi servizi pubblici di uso collettivo e non individuale. Tali ad esempio la manutenzione, l'illuminazione, l'innaffiamento delle vie comunali. E basta accennare a tali servizi per andare convinti che praticamente non è possibile adattarli al regime della tassa o corrispettivo diretto da parte dei cittadini "uti singuli"; non è possibile determinare la tassa e tanto meno lo sarebbe il riscuoterla e sanzionare la riscossione.

Infine troviamo dei servizi pubblici comunali che, senza essere compresi nel concetto dell'assistenza sociale - senza, cioè, essere inconcepibili fuori della loro gratuità - vogliono essere gratuiti, in quanto lo impone il grado presente dell'evoluzione sociale. Di questa natura è l'istruzione elementare, la quale pur essendo data a ogni classe di cittadini - anche ai più agiati per i quali quindi cessa di rivestire il carattere di assistenza sociale - pur essendo suscettibile di determinazione e riscossione di corrispettivo, tuttavia considera ormai ripugnante al concetto della tassa, poiché universalmente si ritiene essa rientri in quella somma di funzioni, per cui gli enti collettivi hanno vita e ragione di vita verso i privati.

Questi tre ordini di servizi comunali gratuiti che - a parte per il momento ogni influenza del partito socialista - tendono costantemente ad aumentare, rendono necessario il regime di *imposta*, ossia del contributo ai pesi generali del bilancio, senza determinazione specifica di servizi corrispondenti. E' nelle proporzioni tra l'imposta e la tassa che si esaurisce tutta l'azione del partito socialista nelle amministrazioni comunali.

Mi spiego.

Si aumentino progressivamente i servizi pubblici, e in specie quelli inerenti all'assistenza e alle funzioni sociali del Comune - i quali, come s'è visto, sono necessariamente gratuiti; e si provveda per conseguenza ai bisogni dei bilanci comunali con un largo sviluppo dell'*imposta diretta e progressiva*. Quest'è non solo il programma amministrativo del partito socialista, ma la stessa sostanza del socialismo democratico, in quanto costituisce una specie di espropriazione della ricchezza privata da parte della collettività e a vantaggio di tutti i cittadini.

Per converso, l'avversione sistematica a ogni sviluppo delle *municipalizzazioni* dei servizi - specie se si tratta di servizi gratuiti - e l'ostinazione nel provvedere ai crescenti bisogni comunali con *imposte indirette sul consumo* gravanti su tutti i cittadini, ma in maggior proporzione sulle classi povere, costituiscono la quintessenza del borghesismo retrogrado delle amministrazioni comunali.

Questi due opposti indirizzi amministrativi nelle recenti elezioni si sono trovati di fronte allo stato di semplici tendenze, sfumati e corretti nei programmi propugnati davanti al corpo elettorale. E i nostri avversari hanno creduto di trovarsi a nozze gridando su per i tetti che il partito socialista, per volute alleanze, ritirava le corna e si adattava a transigere - *puta caso* - sulla gratuità dei servizi pubblici. Una corbelleria di più. Gli adattamenti, che il programma amministrativo socialista è costretto a subire, non hanno nulla a che vedere coi desideri o colle pretese dei partiti alleati, ma sono imposti unicamente e semplicemente dalle presenti condizioni generali e locali dei Comuni italiani. Tra le

condizioni generali, accenno alla legislazione tributaria: tra le locali, ai contratti in corso, che costituiscono gran parte dell'...asse ereditario che ci hanno lasciato o stanno per lasciarci i partiti cosiddetti conservatori.

L'oppressione tributaria dei Comuni italiani è allo stato cronico. Il potere centrale assorbe la maggiore e migliore parte dei sacrifici imposti ai contribuenti. Perciò non appena un Comune si attenda di falciare le voci o le tariffe daziarie, oppure di sviluppare in qualche nuovo servizio pubblico la sua funzione sociale, un grave squilibrio è portato nei bilanci, al quale sono insufficiente rimedio l'imposizione o il ritocco di quei magri tributi diretti, che lo Stato lascia ai comuni - vere stature di seconda mano sopra chi spesso è già tosato a sangue.

Ecco allora il programma socialista a cozzare contro la dura necessità. Come abolire o ridurre i dazi di consumo, se essi costituiscono una delle migliori risorse dei bilanci comunali, e questi, anziché tollerare riduzioni d'entrate ne sono sempre sitibondi?

E come, in ogni modo e anche in ogni caso di rinuncia a questa parte sostanziale del programma socialista, estendere il numero e la portata dei servizi pubblici gratuiti?

Municipi inglesi, belgi, nordamericani e australiani ce lo hanno insegnato da tempo. Essi hanno fatto di alcuni servizi pubblici un cespite d'entrata per il bilancio comunale. Così la necessità delle cose è spezzata contro la vitalità del programma. I partiti popolari italiani dicono: facciamo altrettanto. E ciò non ripugna punto al programma socialista. Solo se si tratta di considerare le cose sotto il loro vero aspetto e chiamarle col loro nome. In quanto un servizio comunale è fonte di entrate, non può ritenersi un vero e proprio servizio pubblico. Sarà, se si vuole, un passo verso di questo, un avviamento, una preparazione - non di più. Nella sostanza esso assume tutti i caratteri di una *industria municipale*. Tecnicamente si presenta come un'imposta indiretta e sul consumo.

Ora nessun dubbio che la municipalizzazione delle industrie risponda perfettamente, non solo al programma amministrativo del partito socialista, ma ben anche alla stessa essenza del collettivismo scientifico. E. quanto all'aspetto di imposta indiretta e sul consumo, che il servizio fruttifero assume nei rapporti tra il Comune e i cittadini, esso non contrasta ai principi informanti del programma socialista, a due condizioni. Anzitutto l'industria municipale non deve estendersi ai consumi di prima necessità, che devono formare oggetto esclusivo dei veri servizi pubblici. In secondo luogo, il *tributo* imposto ai cittadini perché essi usufruiscano dell'industria municipale deve essere possibilmente determinato con criteri di progressività.

Di fronte a siffatte considerazioni, ognuno vede che la comune considerazione pratica di appoggiare le industrie municipali come preparazione ai servizi pubblici - già di per sé a consigliare in questo senso l'azione del partito socialista - passa quasi in seconda linea. Non si scarta di un ette dala nostra via maestra, quando si invocano servizi comunali, che sono in realtà neustrie e argomento d'imposta.

Ma oltre le difficoltà finanziarie, ostacolano lo sviluppo dei servizi pubblici e delle industrie municipali i contratti a lunga scadenza, coi quali i più importanti servizi vennero già appaltati o concessi a imprese private di speculazione. Cito a mo' d'esempio il contratto del Municipio di Milano colla Società Union de Gas, per l'illuminazione a gas dell'ex circondario interno, con scadenza il 31 dicembre 1925; e quello tra lo stesso Municipio e la società di elettricità "Sistema Edison".

Questi servizi, attualmente sottratti alla gestione diretta da parte di comuni, non solo costituiscono - come è naturale - i più importanti, ma ancora - e pur questo naturalissimo - quelli che importano un vero monopolio di fatto a vantaggio del Comune e, per esso, dei privati concessionari.

Perciò, mentre per un verso il Comune difficilmente può trovare, in altri servizi o in altre industrie, un compenso adeguato alla impossibilità presente di esercitare quelli concessi o appaltati; per altro verso unica via d'uscita di fronte ai contratti in corso è la risoluzione dei contratti stessi. Altra via - di ordine giuridico o economico - non si vede. Eccezionalmente, il Comune di Milano si trovò per un momento nella possibilità di lottare con successo contro la concessionaria di un servizio - L'Union de Gas. Sul circondario esterno si estendeva il monopolio concesso alla potente società appaltatrice. Ivi, sul terreno della concorrenza economica, si poteva dare una buona battaglia. *E la*

battaglia venne tentata da privati cittadini ; ma venne perduta come tutte le battaglie dei piccoli contro i grandi. Se l'amministrazione comunale, comprendendo la funzione moderna del Comune, fosse intervenuta opportunamente allo scopo preciso di lottare per la municipalizzazione del servizio - molto, forse tutto si sarebbe ottenuto. Ma altri criteri informavano allora il Governo del Municipio di Milano e l'occasione non servì che a stracchiare a qualche illusorio vantaggio da massaia sparagnina.

Questo era del resto l'eccezione. La regola è che i contratti in corso saranno un ostacolo alla municipalizzazione dei servizi e delle industrie fino a che non saranno risolti. L'ostacolo è gravissimo. Ai rapporti contrattuali anche sdi questa natura, non può - a mio avviso - applicarsi la legge sull'espropriazione forzata per pubblica utilità. Questa potrebbe trovare applicazione, solo quando si trattasse di espropriare non lo stesso diritto di concessione, ma una parte degli immobili sui quali questo diritto viene esercitato.

Ciò, peraltro, dà già di per sé in mano ai Comuni un'arma poderosa contro i concessionari dei servizi pubblici.

Lo sviluppo delle funzioni moderne del Comune può ogni giorno invadere trionfalmente il patrimonio mobiliare che serve di base e di strumento dell'esercizio dei pubblici servizi da parte di appaltatori e concessionari, e che, nella sua maggior parte, è anche comunale. Se a questo si aggiungono le condizioni di fatto, per cui i Comuni nella vita industriale si trovano a godere di veri e propri monopoli, e la vigilanza rigorosa da parte delle Amministrazioni comunali sull'esecuzione dei contratti di concessione o d'appalto dei servizi pubblici, non riuscirà difficile Municipi di buona volontà di far capitolare, nell'interesse cittadino, le più potenti e ostinate imprese di speculazione.

Il più grande ausiliario per raggiungere tale intento è senza dubbio la cura, che il Comune moderno deve darsi, di municipalizzare servizi e industrie nei limiti del possibile attuale, di accaparrarsi immobili re forze naturali per municipalizzazioni future e di non spogliarsi in veruna guisa del suo patrimonio presente a vantaggio di speculatori privati.

E' così che il cerchio di ferro dei contratti in corso - come quello delle angustie legislative - dovrà allentarsi o spezzarsi di fronte alla irriducibile evoluzione del Comune moderno.

Emilio Caldara