

Capitolo Primo

*Dal ricorso al mercato
alla gestione pubblica diretta:
la trasformazione del “sistema istituzionale”
e la nascita del “sistema aziendale”
delle imprese-organo*

«I fatti non hanno generazione spontanea. Nel tempo risalgono, nel tempo si protendono, sorretti e sospinti da una folla di relazioni con altri fatti. L'accadere presuppone in ogni suo momento il compiuto sistema delle condizioni in cui si manifesta»

(GINO ZAPPA, 1937)

SOMMARIO: 1.1. L'intervento pubblico nell'economia e il “macro-ambiente” delle imprese di servizi di pubblica utilità. – 1.2. Il Comune come originario ente esponenziale nei servizi pubblici. – 1.3. Il momento genetico della gestione pubblica diretta tramite l'impresa-organo e l'assetto istituzionale della “municipalizzazione”.

1.1. *L'intervento pubblico nell'economia e il “macro-ambiente” delle imprese di servizi di pubblica utilità*

Al fine di mettere a fuoco il *sistema aziendale* all'interno del quale vivono le principali forme d'impresa (*municipalizzata* e *in house*) preordinate alla gestione diretta dei servizi pubblici o di pubblica utilità, occorre prima di tutto collocare l'analisi in un preciso macro-ambiente¹, inteso come «*insieme delle condizioni e dei fenomeni esterni (...) che ne influenzano significativamente la struttura e la di-*

¹ G. FERRERO, *Impresa e management*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 125 ss. G. PAOLONE e L. D'AMICO (a cura di), *L'economia aziendale nei suoi principi parametrici e modelli applicativi*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 44 ss.

namica»². Come infatti ricordano i Maestri, enunciando un principio valevole per l'analisi delle condizioni di economicità dell'azienda quanto per l'analisi storica dei fenomeni economico-aziendali: «*l'accadere presuppone in ogni suo momento il compiuto sistema delle condizioni in cui si manifesta*»³ e perciò «*le aziende sono unità economiche inconcepibili e incomprensibili nel loro divenire, al di fuori della vita di relazione nel complesso mondo economico che le esprime*»⁴. In coerenza con tale prospettiva è così essenziale ai nostri fini considerare il *sistema generale* in cui si muove l'impresa pubblica.

In merito a ciò, è opportuno partire col considerare che la prima valutazione richiesta alla direzione politica dello Stato è quella che ha ad oggetto la distinzione tra attività economiche⁵ che s'intendono riservare all'azione pubblica e attività economiche che s'intendono invece lasciare all'azione dei privati. Possono così aversi due fondamentali prospettive generali: rimettere all'intervento pubblico una quota residuale di attività, lasciando agli operatori privati un'ampia fascia dell'economia, oppure attribuirne all'intervento pubblico la maggior parte, lasciando all'iniziativa privata un ambito d'azione più ristretto. Indipendentemente dall'ampiezza dell'intervento pubblico nell'economia (che in una certa misura risulta comunque inevitabile)⁶, la teoria economica riconosce che esso può manifestarsi in diverse forme, solitamente articolate per gradi crescenti di intensità:

² G. AIROLDI, *La struttura dell'azienda, l'ambiente economico, il sistema competitivo*, in G. AIROLDI, G. BRUNETTI e V. CODA (a cura di), *Corso di Economia Aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 308.

³ G. ZAPPA, *Il reddito di impresa: scritture doppie, conti e bilanci di aziende commerciali*, Giuffrè, Milano, 1937.

⁴ P. ONIDA, *Economicità, socialità ed efficienza nell'amministrazione d'impresa*, in *Rivista Italiana di Ragioneria*, 3-4, 1961.

⁵ Un fenomeno, per poter essere definito "economico", richiede il rispetto di tre condizioni: «1) Un fine, o scopo, o risultato qualsiasi che venga raggiunto, o che vogliasi raggiungere; 2) Un qualsiasi genere di mezzi che sia adoperato, od occorra adoperare, per il conseguimento del fine, o scopo, o risultato; 3) Un consumo, o uso, minimo di questo mezzo, minimo cioè, rispetto al consumo o uso che se ne farebbe qualora si raggiungesse il fine, o risultato, per altra via, ossia un ricorso relativamente minimo al mezzo appropriato per raggiungere la meta» (M. PANTALEONI, *Erotemi di economia*, Cedam, Padova, 1963, p. 65).

⁶ Alcune teorie ricollegano l'origine stessa dello Stato alla necessità di realizzare interventi pubblici nell'economia. La teoria della c.d. "società idrauliche" di Wittfogel, ad esempio, fa nascere lo Stato «dalle particolari condizioni ecologiche nelle quali i popoli che per primi compirono il passaggio dalla società primitiva alla società 'incivilita' vennero ad operare. (...) Dal momento che il problema fondamentale che tali popoli dovettero risolvere fu il controllo e lo sfruttamento economico di immensi corsi d'acqua – il Tigri, l'Eufrate, il Nilo, l'Indo, il Fiume Giallo – Wittfogel ha definito 'idrauliche' le prime civiltà, edificate, per l'appunto, attraverso ciclopici lavori pubblici, i quali, per le loro stesse dimensioni, richiedevano una gigantesca organizzazione capace di coordinare l'azione di decine di migliaia di lavoratori. Di qui la formazione di uno Stato burocratico-dirigista "più forte della società"» (L. PELLICANI, *La genesi del capitalismo e le origini della modernità*, Marco editore, Roma, 2006, pp. 209-210). Occorre tuttavia precisare che lo stesso Pellicani non concorda con la teoria di Wittfogel, ritenendo, invece, che siano state principalmente esigenze belliche ad aver determinato le

- il livello minimo consiste nel semplice controllo dell’attività privata rimessa dall’ordinamento alla competenza di pubbliche autorità;
- segue la previsione di un sistema di incentivi o sussidi pubblici che, introducendo elementi di frizione nello spontaneo sviluppo del mercato, rispondono allo scopo di orientare l’azione dei privati in funzione di obiettivi di interesse generale;
- su un livello d’intensità superiore si colloca poi il sistema della concessione di un numero più o meno ampio di attività (che una valutazione di ordine politico abbia fatto oggetto di riserva pubblica) all’industria privata, così che questa ne abbia la gestione esclusiva o in una certa parte;
- il massimo livello di intensità dell’azione pubblica è poi la vera e propria gestione diretta di industrie e servizi, anche in regime di riserva assoluta (monopolio), ricorrendo allo strumento dell’impresa pubblica.

La crescente intensità dell’azione pubblica, che si esprime nelle forme appena riassunte, fa sorgere così il (secondo) problema politico fondamentale: valutare la convenienza che presenta per il bene comune o l’interesse pubblico⁷ la scelta di coinvolgere lo Stato, in modo più o meno profondo in ambito economico, fino a considerare l’opzione della gestione diretta delle imprese. Poiché infatti ogni decisione economica – in quanto assunta in presenza di risorse limitate⁸ – si traduce in una scelta allocativa tra impieghi alternativi, occorre che si valuti attentamente fino

condizioni idonee a consentire alle prime civiltà di sviluppare i grandi interventi pubblici nel campo delle opere pubbliche. In ogni caso, può considerarsi certo che l’intervento pubblico costituisce una delle ragioni fondamentali della nascita dello Stato e in qualsivoglia contesto civile non è possibile prescindere da un certo livello (anche minimo) d’intervento pubblico nella sfera economico-sociale. Si veda: A. MILLEFIORINI, *Luciano Pellicani e la genesi del capitalismo: l’enigma svelato*, in *Società Mutamento Politica – Rivista italiana di sociologia*, 2020. Già Adam Smith, peraltro, nella sua opera più nota, evidenziava come fosse compito dello Stato fornire ai cittadini (oltre alla difesa, all’ordine pubblico e alla giustizia) anche «quelle pubbliche istituzioni e quelle opere pubbliche che, per quanto estremamente utili ad una grande società, sono però di natura tale che il profitto non potrebbe mai rimborsarne la spesa a un individuo o a un piccolo numero di individui, sicché non ci si può aspettare che un individuo o un piccolo numero di individui possa erigerle o conservarle. L’adempimento di questo dovere richiede livelli di spesa molto diversi nelle diverse fasi della società» (A. SMITH, *The wealth of Nations (1776)*, The Modern Library, New York, 2000, p. 714).

⁷ «È sensato ritenere che l’interesse pubblico costituisca la giustificazione più antica dell’intervento di uno stato nell’economia ma riuscire a individuare un significato universale e temporale è cosa tutt’altro che agevole. Nel tentativo di fornire spiegazioni plausibili ci si trova inevitabilmente a domandarsi chi stabilisce l’interesse pubblico. Si deve allora coerentemente rispondere che l’interesse pubblico è teoricamente stabilito dall’insieme dei cittadini ordinati attraverso un sistema politico. E questo è vero soprattutto se si pensa all’interpretazione del termine “pubblico” come “insieme dei cittadini”, il che indurrebbe ad intendere il concetto di “interesse pubblico” come interesse “del pubblico”, che è appunto una nuova tendenza del nostro ordinamento. È peraltro chiaro che l’interesse pubblico non è affatto qualcosa che rimane immutato nel tempo, ma anzi è evidentemente qualcosa di contingente, e come tale deve essere periodicamente verificato» (L. ANSELMINI, *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 149-150). Si veda anche: B. SIBILIO PARRI, *Motivazioni e forme di intervento dello Stato nell’economia delle aziende*, Cedam, Padova, 1983.

⁸ L. ROBBINS, *Saggio sulla natura e l’importanza della scienza economica*, Utet, Torino, 1947.

a che punto intensificare l'impegno pubblico nell'economia produca benefici superiori ai costi. Una tale valutazione non necessariamente risponde, però, a criteri di ordine esclusivamente economico, potendo anche afferire anche a motivazioni di ordine extra-economico (valori di carattere sociale, ragioni di tipo ideologico o esigenze di controllo politico) e non di rado accade che queste ultime siano sovraordinate al puro calcolo economico in un giudizio di convenienza complessiva.

*«A seconda dei vari oggetti, dei vari paesi e dei vari momenti questi limiti saranno differenti anche per quelle forme di attività produttiva per le quali si richiede l'intervento dello Stato. È impossibile fare delle teorie astratte generali, ma bisogna esaminare il problema concreto determinando le sue condizioni. Nessun libro di Economia può determinare la soluzione di questi problemi in astratto perché a seconda delle condizioni concrete la forma e la intensità d'intervento variano»*⁹ (DEL VECCHIO, 1933, p. 55).

All'ambito dei servizi pubblici sono applicabili le medesime considerazioni che valgono in generale per ogni scelta che il sistema politico-istituzionale compia rispetto al problema di base concernente il rapporto tra azione economica pubblica e azione economica privata. Nel peculiare contesto italiano, come si vedrà meglio nel prosieguo, la scelta politica compiuta dallo Stato liberale ha prima di tutto individuato nel Comune l'autorità competente a governare il sistema dei *servizi di pubblica utilità* (derivati¹⁰ delle *funzioni pubbliche*¹¹). Agli enti locali, il sistema isti-

⁹ G. DEL VECCHIO, *Lezioni di economia applicata*, parte II, Cedam, Padova, 1933, p. 55. Precisa in proposito l'Autore: «Quando diciamo Stato, in certi casi intendiamo lo Stato in senso stretto, ma abbiamo dei casi in cui per certe forme di intervento economico sono innegabilmente più adatte le minori autorità amministrative (Provincia). In certi casi sono opportune autorità amministrative anche minori come i comuni ed in altri casi certe funzioni sono affidate alle frazioni dei singoli comuni. Certe forme di attività o di intervento economico sono di fatto esercitate dai corpi locali oltre ai quali abbiamo un'infinità di altre istituzioni di diritto pubblico (consorzi, camere di commercio) le quali in forma pubblica di organizzazione nell'ambito del proprio territorio e con obiettiva competenza più ristretta compiono quest'opera di organizzazione della produzione» (G. DEL VECCHIO, *Lezioni di economia applicata*, op. cit., 1933, pp. 55-56).

¹⁰ «Questa contrapposizione tra funzione e servizio, peraltro, costituisce un retaggio dello Stato liberale oggi in larga misura superato. (...) Da un lato, la fornitura di determinate prestazioni è considerata parimenti necessaria al funzionamento della collettività. (...) Dall'altra, anche l'esercizio delle funzioni amministrative si traduce nell'erogazione di servizi alla collettività in base alle disponibilità finanziarie dello Stato. Queste, inoltre, al pari dei servizi pubblici, possono, a certe condizioni, essere delegate a soggetti privati e persino svolgersi in concorrenza» (S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 26).

¹¹ In proposito, Caia riporta la seguente affermazione di Vittorio Emanuele Orlando: «Come l'amministrazione crea i pubblici servizi, così da un punto di vista logico l'idea del pubblico servizio non precede ma segue quella della pubblica amministrazione» (V.E. ORLANDO, cit. da G. CAIA, *I modelli organizzativi dei servizi pubblici locali*, in G. SANVITI (a cura di), *I modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 65). Si veda, in proposito: V.E. ORLANDO, *Introduzione al Primo trattato di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, Milano, 1900, p. 58;

tuzionale riconosceva così il potere di scegliere tra l'opzione della concessione a operatori privati (che ha prevalso nel primo quarantennio successivo all'unificazione) e quella della gestione diretta (prevalente a partire dai primi del '900), nelle forme consentite dall'ordinamento. Tale scelta aveva come presupposto una valutazione eminentemente politica dei bisogni pubblici e delle modalità ritenute più opportune o convenienti in ordine alla concreta soddisfazione degli stessi.

Con riferimento alla gestione diretta, il sistema generale all'interno del quale si muovono le imprese pubbliche risulta così fondato sulla coesistenza di tre sistemi interconnessi all'interno di un unico sistema generale dei servizi di pubblica utilità:

- il *sistema politico*, sorretto (considerazione che possiamo considerare generale)¹² dal principio del consenso¹³ e dell'opportunità politica¹⁴ (costituisce il su-

V.E. ORLANDO, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, Milano, 1907. Il "servizio" si identifica così con «quei fini che lo Stato [ha assunto] via via nel campo dell'economia, della socialità, per ragioni di ordine pratico o economico onde incentivare o sostituirsi alla attività insufficiente o inadeguata dei privati, con l'attività sua propria o di altri enti pubblici» (R. FRANCESCHELLI, *Nozione di servizio di interesse economico generale di cui al secondo comma dell'art. 90 del Trattato Istitutivo del Mercato Comune Europeo*, in *Rivista di diritto industriale*, Giuffrè, Milano, 1963).

¹² «Un governo, qualunque esso sia, non può sussistere a lungo senza il consenso della popolazione. Esso si potrà formare ma non potrà durare indefinitamente. Anche i governi che si formano con la violenza attraverso un processo di adattamento cercano il consenso della popolazione, per la ragione che è molto più facile governare attraverso il consenso anziché governare con la forza. Questa constatazione ha una grandissima importanza poiché esclude che gli uomini di governo operino soltanto secondo i loro interessi, a meno che non ammettiamo che il primo loro interesse sia quello di conservare il governo e quindi essi debbano tutelare entro certi limiti gli interessi dei governati. Come si vede la cosa si complica e dal di fuori per effetto della selezione e dal di dentro per la ricerca del consenso. Ogni governo è spinto a rappresentare il meglio che può, entro certi limiti, l'interesse della massa della popolazione. Se governano i ricchi bisogna che pensino a sfamare i poveri perché se questi patiscono la fame può succedere la rivoluzione. Se il governo è dei democratici bisogna che essi rispettino le classi ricche perché per governare democraticamente ci vogliono molti denari e per avere questi bisogna avere delle classi ricche. Se governano gli agricoltori bisogna che essi si accordino con gli operai perché l'agricoltura non può procedere se essa non ha consumatori e strumenti di produzione. Tutto ciò in termini generali vuol dire che c'è un limite all'attività statale. L'arbitrio assoluto non esiste perché l'azione concreta dello Stato è determinata e ben limitata da queste considerazioni e non può fare a meno di svolgersi secondo quelli che sono gli interessi della massa della popolazione» (G. DEL VECCHIO, *Lezioni di economia applicata*, op. cit., 1933, p. 43).

¹³ «Le buone istituzioni economiche più che dai valori dipendono da istituzioni politiche inclusive, cioè da regimi politici aperti e pluralisti, capaci di limitare il potere di ristrette élite e di incoraggiare una partecipazione attiva dei membri della società alle scelte, quindi di promuovere i diritti di cittadinanza. Quando ciò accade, si affermano e si rafforzano le istituzioni economiche inclusive che sostengono lo sviluppo dell'economia di mercato, e viene ad essere invece contrastata la tendenza delle élite a piegare le regole economiche ai loro interessi realizzando istituzioni di tipo "estrattivo" (cioè che Weber chiamava "capitalismo politico" o "di avventura"). Quest'ultime favoriscono l'appropriazione del prodotto delle attività economiche da parte di una minoranza privilegiata, la creazione e riproduzione di aree di rendita politicamente protette dallo Stato, accompagnate dall'arbitrarietà dell'amministrazione pubblica, dalla incerta tutela dei diritti di proprietà, e dal cattivo funzionamento della giustizia» (C. TRIGILIA, *Cultura, istituzioni e sviluppo. La lezione di Max Weber e il neo-istituzionalismo*, in *Stato e mercato*, 35(2), 2015, p. 274).

- premo responsabile dell'azione pubblica¹⁵ e detiene, pertanto, il potere di plasmare il sistema istituzionale secondo una valutazione politica dell'interesse collettivo, trovando normalmente limiti nel controllo democratico e in poche regole fondamentali (si tratta, in genere, di Statuti politici o Costituzioni)¹⁶;
- il *sistema istituzionale*, sorretto dal principio di legalità (rappresenta l'insieme degli strumenti attraverso i quali il sistema politico ordina lo sviluppo economi-

¹⁴ «Per il management pubblico, riconoscere che la responsabilità dell'azione pubblica dipende da organi politici eletti tramite procedure democratiche è importante per due motivi principali. In primo luogo, chiarisce che la responsabilità ultima delle scelte pubbliche è in capo alla politica e quindi alla qualità complessiva del sistema politico. In secondo luogo, il management pubblico risente della complessità del sistema politico e, per certi aspetti, della fragilità di un sistema di rendicontazione tra governanti e governati che si fonda principalmente sull'esercizio del voto. Da un lato appare evidente come il semplice votare per una lista o candidato a elezioni che si tengono a cicli di tre o cinque anni rappresenti un meccanismo molto debole e imperfetto per garantire che i governanti rappresentino gli interessi di chi è governato. Dall'altro, la complessità dei problemi, dei sistemi organizzativi pubblici e dell'insieme delle performance delle istituzioni pubbliche difficilmente viene analizzata in modo analitico e performance based nel dibattito politico, che fisiologicamente è molto sintetico e focalizzato sui valori e sulle appartenenze ideologiche dei membri di una comunità» (M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI e A. TURRINI, *Management pubblico*, Egea, Milano, 2018, p. 8).

¹⁵ Le modalità e le forme attraverso le quali tale consenso può esprimersi dipendono, evidentemente, dagli assetti costituzionali sui quali si fonda la forma di governo ogni ordinamento democratico (ad esempio: parlamentare, presidenziale, semi-presidenziale). In Italia, ad esempio, esiste un assetto costituzionale di tipo parlamentare: ciò implica una modalità "indiretta" di espressione del consenso da parte della maggioranza dei cittadini nei confronti del potere esecutivo, mediato cioè dal meccanismo della "fiducia" espressa al Governo della maggioranza dei parlamentari (a loro volta eletti direttamente dai cittadini). Anche il livello regionale e comunale, per lungo tempo ha assunto in Italia una conformazione di tipo parlamentare, fondata sull'elezione dell'esecutivo da parte dei consigli regionali e comunali, a loro volta composti da rappresentanti eletti direttamente dai cittadini. A seguito della legge 25 marzo 1993, n. 81 e della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, la forma di governo dei Comuni e delle Regioni è cambiata in senso presidenziale: ciò comporta l'espressione di un consenso "diretto" all'esecutivo da parte della maggioranza dei cittadini, mediante l'elezione diretta dell'organo politico di vertice (Sindaco e Presidente della Regione). Si veda, in proposito: F. PINTO e S. STAIANO, *Il nuovo sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 99-100; R. SEGATORI, *I sindaci: storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'unità a oggi*, Donzelli Editore, Roma, 2003; G. BALDINI, *Eleggere i sindaci, dieci anni dopo*, in *il Mulino*, 51(4), 2002; G. PITRUZZELLA, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, 27(3), 1999; A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 27(6), 1999.

¹⁶ Con particolare riferimento al caso dell'Italia, in quanto Stato membro dell'Unione europea, occorre richiamare l'attenzione sul fatto che l'art. 11 della Costituzione italiana è stato interpretato in modo tale da consentire il riconoscimento del primato delle norme comunitarie rispetto alle norme nazionali. In ragione di ciò, in caso di contrasto tra norma interna e norma europea, il giudice nazionale ha il potere di disapplicare la norma interna confliggente, previo tentativo di interpretazione conforme al diritto comunitario della norma interna. Si veda: M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI e A. TURRINI, *Management pubblico*, op. cit., 2018; E. BORGONOVÌ (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1984; P. GIBERT, *Management pubblico, management del potere pubblico*, in *Problemi di Amministrazione Pubblica*, 3, 1987; E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2002.

co-sociale, fissando regole che determinano gli spazi e i limiti all'azione dei consociati (cittadini, imprese, decisori pubblici, ecc.). Con particolare riferimento agli istituti pubblici, il sistema istituzionale è volto a perseguire un equilibrio di diritti-doveri nei confronti degli individui e di altri istituti sociali (altri enti pubblici, le famiglie, le istituzioni no profit) e un equilibrato sistema di poteri decisionali degli organi interni¹⁷. In questo modo, il sistema istituzionale stabilisce le condizioni per il raggiungimento di quegli obiettivi di interesse collettivo individuati dal sistema politico sulla base di valutazione per l'appunto "politica";

- il *sistema aziendale*, sorretto dal principio dell'economicità (si sostanzia in quell'insieme di regole (scritte e non scritte, implicite o esplicite) e comportamenti attraverso cui un istituto pubblico persegue, in *autonomia* e alla luce di un principio di razionalità economica nell'uso delle risorse, la *mission* di produzione e consumo di beni e servizi allo scopo di soddisfare bisogni considerati rilevanti dal sistema politico, agendo alla luce degli spazi di azione definiti dal sistema istituzionale¹⁸.

È dunque in questo contesto, e segnatamente nell'integrazione¹⁹ tra i descritti sottosistemi (politico, istituzionale e aziendale) all'interno del *sistema generale* dei servizi pubblici, che il «*sistema di forze economiche*»²⁰ in cui si sostanzia l'impresa pubblica (per la gestione di servizi di pubblica utilità) trova gli spazi e le condi-

¹⁷ M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI e A. TURRINI, *Management pubblico*, op. cit., 2018. E. BORGONOVÌ (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, op. cit., 1984. E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, op. cit., 2002.

¹⁸ M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI e A. TURRINI, *Management pubblico*, Egea, Milano, 2018, pp. 9-10. E. BORGONOVÌ (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, op. cit., 1984. E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, op. cit., 2002.

¹⁹ «Il sistema istituzionale può essere sinteticamente definito come l'insieme delle regole tramite cui si persegue un equilibrio di diritti-doveri dell'istituto pubblico nei confronti degli individui e di altri istituti sociali (altri enti pubblici, le famiglie, le istituzioni no profit) e un equilibrato sistema di poteri decisionali degli organi interni. Esso è guidato dal principio della legalità, ossia dal rispetto di regole codificate seguendo il modello della 'gerarchia' di tali norme definite dal diritto. Il sistema politico può essere sinteticamente definito come l'insieme delle regole, esplicite ed implicite e dei comportamenti (...) tramite cui si persegue un equilibrio tra valori della società e scelte finalizzate a consentire la piena espressione di tali valori e tramite cui si realizzano forme di composizione, mediazione, temperamento, convivenza di valori e culture diverse. Esso guidato dal consenso e/o dall'opportunità politica, ossia dal sostegno a determinate scelte che riguardano la società. Il sistema aziendale può essere sinteticamente definito come l'insieme di regole (scritte e non scritte, implicite o esplicite) e dei comportamenti tramite cui si persegue un equilibrio tra bisogni e risorse limitate rispetto agli stessi, tra domanda e offerta di beni. Esso è guidato dai principi dell'economicità e della funzionalità (...) nella fase dello 'stato produttore di servizi' e ancor più nella fase attuale di 'scarsità delle risorse pubbliche' ha assunto un peso crescente il sistema aziendale il cui contributo va valutato in termini di sostegno alla legittimazione del sistema istituzionale e politico: infatti l'incapacità di rispondere ai reali bisogni della comunità sta diventando uno dei più rilevanti fattori di 'delegittimazione' del sistema istituzionale, politico e dell'amministrazione pubblica» (E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, op. cit., 2002, pp. 39-40).

²⁰ A. AMADUZZI, *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, op. cit., 1978.

zioni per lo sviluppo dei processi preordinati al raggiungimento dei propri fini: assicurare la soddisfazione di bisogni della comunità, così come individuati in sede politico-amministrativa e sulla base di dato un assetto istituzionale²¹, attraverso l'adozione di modalità operative di tipo imprenditoriale.

Le imprese per la gestione dei servizi pubblici, pertanto, vivono in un ambiente che si caratterizza prima di tutto per la manifestazione di un intervento da parte dell'autorità pubblica, orientato alla soddisfazione di *bisogni collettivi* riconosciuti come rilevanti dalla stessa autorità. Si tratta quindi di «*bisogni largamente sentiti dalla comunità degli individui, considerati sia singolarmente sia nelle loro organizzazioni economiche*»²², alla cui soddisfazione il potere pubblico può decidere di provvedere direttamente oppure determinando le modalità per la produzione da parte di terzi²³. Pur essendo la nozione di *servizio pubblico*²⁴ tra le più tormentate nella dottrina giuridica²⁵, ai nostri fini risulta sufficiente sostenere, in coerenza con

²¹ G. ZAPPA e A. MARCANTONIO, *Ragioneria applicata alle aziende pubbliche: primi principi*, Giuffrè, Milano, 1954.

²² G. PIVATO, *Le gestioni industriali produttrici di servizi*, Utet, Torino, 1958.

²³ R. RUFFINI, *Fondamenti di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, op. cit., 2004. G. REBORA, *Organizzazione e direzione dell'ente locale. Teoria e modelli per la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1983. Come sostenuto da autorevole dottrina, infatti: «l'area della pubblica amministrazione è quella nella quale alla cura concreta degli interessi collettivi si fa fronte mediante l'esercizio di poteri amministrativi (area nella quale rientra anche l'attività amministrativa mediante contratti), nello schema dell'art. 97, 1° comma Cost., cui sul piano organizzativo, corrispondono figure assai diverse tra loro). Mentre l'area dei servizi copre attività ritenute bensì necessarie in un determinato contesto storico sociale e il cui espletamento nell'interesse della collettività deve perciò essere assicurato, ma che non necessitano dell'esercizio di poteri e possono perciò essere svolte in forme privatistiche, in via di principio, da parte di ogni soggetto dell'ordinamento» (V. CERULLI IRELLI, *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 16(3), 2006, p. 748).

²⁴ Non essendoci una definizione espressa di servizio pubblico nell'ordinamento, l'interpretazione del concetto è stata in larga parte lasciata alla dottrina e alla giurisprudenza. In estrema sintesi può dirsi che siano due le principali teorie di servizio pubblico: la teoria c.d. "soggettiva" e la teoria c.d. "oggettiva". La prima è stata dominante in passato (a partire dalla fine dell'800) e sostiene che un servizio possa essere considerato "pubblico" se gestito da un soggetto pubblico che, mediante riserve originaria o esclusiva era l'unico legittimato a operare nel settore riservato (A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (diretto da), *Primo trattato completo del diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria Milano, 1924, p. 6). La teoria oggettiva, invece, che è attualmente dominante anche in quanto ad essa si ispira l'ordinamento comunitario, riconduce la nozione di servizio pubblico alla presenza di una regolazione pubblicistica e quindi al perseguimento di obiettivi di interesse generale, indipendentemente dalla natura (pubblica o privata) del soggetto gestore (U. POTOTSCHNIG, *I servizi pubblici*, Cedam, Padova, 1964, p. 179). Come conferma il Consiglio di Stato, infatti, nel sistema italiano «La nozione di servizio pubblico prescelta dal legislatore, quella oggettiva, si fonda su due elementi: 1) la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti; 2) la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità» (Cons. Stato, Sez. V, sent. 12 ottobre 2004, n. 6574).

²⁵ V. CERULLI IRELLI, *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 16(3), 2006. U. POTOTSCHNIG, *I servizi pubblici*, Cedam, Padova,

l'interpretazione più attuale del concetto, che un servizio pubblico²⁶ si contraddistingue essenzialmente per tre elementi fondamentali (Cons. Stato, Sez. V, 16 marzo 2009, n. 1555):

- la strumentalità rispetto al *soddisfacimento di bisogni* che un pubblico potere ritenga rilevanti per una collettività, più o meno ampia, di utenti (per servizi divisibili) o comunque di terzi beneficiari (per servizi indivisibili)²⁷;
- la necessità di una *previsione legislativa* che, alternativamente, ne preveda l'istituzione e la relativa disciplina, o ne rimetta l'istituzione e l'organizzazione all'Amministrazione;
- il *carattere economico e produttivo* che devono presentare le attività, potendo solo eventualmente costituire anche esercizio di funzioni amministrative.

Fino ai primi anni '90, inoltre, era ampiamente accettato a livello politico-istituzionale un ulteriore requisito del servizio pubblico: la necessaria natura pubblica del soggetto produttore, il quale poteva comunque provvedere alla produzione del servizio anche eventualmente in modo "indiretto", ricorrendo cioè al sistema della concessione ai privati. Era questa l'idea di fondo della c.d. "teoria soggettivistica", divenuta minoritaria negli ultimi trent'anni a seguito dell'affermazione della "teoria oggettiva", che invece postula (fermo restando i tre requisiti sopra riportati) la non essenzialità della natura pubblica del soggetto che produce il servizio pubblico, il quale può quindi anche essere un operatore privato o misto pubblico-privato.

Alla luce della moderna distinzione di derivazione comunitaria, i servizi pubblici o *servizi di interesse generale*²⁸ (SIG), si distinguono in due fondamentali categorie:

1964. M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986. L. PERFETTI, *Contributi ad una teoria dei pubblici servizi*, Cedam, Padova, 2001. M. DUGATO, *Il servizio pubblico locale: realtà e virtualità nei criteri di classificazione (nota a Cons. Stato, Sez. V, 10 marzo 2003, n. 1289)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 930, 2003. R. VILLATA, *Pubblici servizi: discussioni e problemi*, Giuffrè, Milano, 2006.

²⁶ «Per servizi pubblici intendiamo i servizi che la collettività, attraverso processi politici e normativi, demanda alle istituzioni pubbliche. Infatti, se la ragione d'essere generale della pubblica amministrazione è quella di soddisfare bisogni di carattere collettivo, quali siano questi nello specifico non pare essere una questione definibile con analisi astratte, ma dipendono, piuttosto, da condizioni storiche ed in parte contingenti, tra le quali rientrano sicuramente valutazioni di efficacia economica e di accettabilità sociale» (R. RUFFINI, *Fondamenti di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, op. cit., 2004, p. 25).

²⁷ Cons. Stato, Sez. V, 14 febbraio 2013, n. 911.

²⁸ Tale definizione è stata recepita nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, art. 2, comma 1, lett. h): «le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale». I servizi di interesse generale (SIG) so-

- la categoria dei servizi *a rilevanza economica* (SIEG), che si caratterizzano per l'idoneità ad essere esercitati in forma imprenditoriale, dietro corrispettivo economico su un mercato (che è dunque quantomeno potenziale), ma che al contempo si distinguono dalle altre attività d'impresa in ragione del fatto che «l'autorità pubblica ritiene che questi debbano essere forniti anche laddove il mercato non abbia sufficienti ragioni per assumerne la produzione»²⁹. In considerazione della propria *mission*, le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, ai sensi dell'art. 6 del TFUE, sono sottoposte alle norme dei Trattati europei, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata;
- la categoria (residuale) dei servizi *privi di rilevanza economica* (SINEG), che non attengono alla tutela della concorrenza (come i servizi a rilevanza economica), in quanto inidonei a essere esercitati in forma d'impresa dietro corrispettivo economico (sono erogati a titolo gratuito) e che risultano perciò esclusi sia dall'ambito di competenza comunitaria³⁰, sia dall'ambito della competenza statale ai sensi dell'art. 117 Cost.³¹.

In pratica, dunque, la distinzione tra servizi *a rilevanza economica* (SIEG) e servizi *privi di rilevanza economica* (SINEG) va effettuata «applicando il criterio economico della remuneratività, intesa in termini di redditività anche solo potenziale, cioè come possibilità di coprire i costi di gestione attraverso il conseguimento di un “corrispettivo economico nel mercato”» (Cons. Stato, Sez. V, sent. 14

no stati disciplinati anche attraverso strumenti di “soft law”, si veda in proposito: Commissione europea, *Libro verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi d'interesse generale*, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52003DC0270>, 2003. I servizi di interesse economico generale (SIEG), corrispondenti ai servizi pubblici a rilevanza economica, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. h) del medesimo decreto legislativo n. 175 del 2016 sono qualificati come «i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato». Sui SIEG, si veda: D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2010; L.R. PERFETTI, *Servizi di interesse economico generale e pubblici servizi (sulla Comunicazione della Commissione Europea relativa ai servizi di interesse generale del 20 settembre 2000)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 487, 2001; A. DI GIOVANNI, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Giappichelli, Torino, 2018.

²⁹ Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee, COM (2000) 580 definitivo, Bruxelles, 20 settembre 2000.

³⁰ Ai sensi dell'art. 2 del Protocollo (n. 26) sui Servizi di Interesse Generale aggiunto al TFUE: «Le disposizioni dei trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico».

³¹ L'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione italiana prevede espressamente la concorrenza come materia rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato. Per quanto riguarda, invece, quei servizi pubblici che «in relazione al soggetto erogatore, ai caratteri ed alle modalità della prestazione, ai destinatari, appaiono privi di “rilevanza economica”» la competenza legislativa afferisce alle Regioni (Corte cost., sent. 27 luglio 2004, n. 272).

marzo 2022, n. 1784). L'apprezzamento, in concreto, deve avvenire caso per caso, valutando le circostanze e le condizioni in cui il servizio viene prestato e quindi, in particolare, considerando la presenza o meno di uno scopo precipuamente lucrativo, l'assunzione o meno dei rischi connessi a tale attività e l'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte di Giustizia CE, sent. 22 maggio 2003, causa 18/2001; Corte cost., sent. 27 luglio 2004, n. 272). In proposito, sono stati definiti anche una serie di indici, ritenuti idonei a consentire una valutazione circa la sussistenza del fondamentale carattere della remuneratività: la scelta organizzativa stabilita dall'ente per soddisfare gli interessi della collettività; le caratteristiche dell'impianto; le specifiche modalità della gestione e relativi oneri di manutenzione; il regime tariffario (libero ed imposto); la praticabilità di attività accessorie (Cons. Stato, Sez. V, sent. 14 marzo 2022, n. 1784).

1.2. Il Comune come originario ente esponenziale nei servizi pubblici

Per oltre centotrent'anni a partire dall'unificazione politica del Paese³², il pensiero dominante in Italia in materia di servizi pubblici si è radicato su un presupposto teorico di tipo "soggettivistico", che implicava la necessaria gestione pubblica (dello Stato o di altro ente pubblico) delle attività di pubblica utilità, in via sostanzialmente monopolistica³³. Ciò non escludeva la possibilità di una *gestione indiretta* da parte dell'ente pubblico, il quale poteva quindi anche affidare a terzi l'esercizio di tali attività. In Italia, fin dall'inizio dell'esperienza unitaria, l'ente pubblico in capo al quale si concentra la titolarità della gran parte dei poteri riferiti ai più importanti servizi pubblici (raccolta dei rifiuti, pulizia e manutenzione delle strade, illuminazione pubblica, ecc.) è il Comune. La gestione pubblica, però, fino ai primi del '900 è stata in gran parte indiretta, essendo affidata – quantomeno nei contesti metropolitani e nelle aree urbane – principalmente a imprese private operanti sulla base di «*concessioni di suolo pubblico o di pubblici poteri sia per il loro impianto che per il loro esercizio*»³⁴, assegnate peraltro «*attraverso la trattativa privata*»³⁵. La concessione³⁶ di pubblico servizio nasce, infatti, essenzialmente

³² L'unificazione politica dell'Italia è stata proclamata nel (17 marzo) 1861. Ai nostri fini, possiamo convenzionalmente considerare come anno emblematico del definitivo superamento dell'egemonia culturale della teoria soggettivistica, in favore della teoria oggettiva, il 1992, anno in cui (il 17 marzo) fu firmato a Maastricht il Trattato sull'Unione Europea.

³³ Sul regime giuridico speciale che in Italia assisteva l'operatore pubblico nella produzione di servizi pubblici, nella fase antecedente alle liberalizzazioni degli anni '90, si veda: N. RANGONE, *I servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna, 1999.

³⁴ G. MONTEMARTINI, *La politica municipale nei grandi centri urbani*, in *Giornale degli Economisti*, Serie Seconda, 35(18), 1907, p. 1140.

³⁵ R. CHIEPPA e R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 1016.

³⁶ «Quando si esercita il controllo su un'industria privata, si presuppone che questa industria sia

come concessione di costruzione e di conseguente gestione di un'opera pubblica³⁷, in quanto gli enti locali trovavano convenienza ad appoggiarsi al capitale privato per la costruzione delle infrastrutture, remunerandoli con il diritto di sfruttare economicamente le opere realizzate per un periodo di tempo definito, al termine del quale, di solito, le infrastrutture diventavano proprietà dell'ente concedente³⁸. Più in generale, surrogare a sé operatori privati nella gestione di impianti e diritti d'esercizio di servizi *municipali*³⁹ consentiva ai Comuni di sgravare i propri bilanci da una serie di oneri di difficile sostenibilità, nonché di sopperire all'inadeguatezza delle burocrazie locali in ordine alla gestione di quelle attività ritenute più complesse sotto il profilo tecnico-operativo e che perciò necessitavano di sistemi organizzativi, patrimoniali e gestionali dedicati. Questo modello di *governance*, tipico dell'*ancien régime*, in cui il ruolo pubblico era principalmente regolatorio e non gestorio, pur radicandosi nelle fondamenta ideologiche dello Stato liberale, era perciò anche il frutto di valutazioni di ordine pratico da parte delle amministrazioni. D'altra parte, con riferimento a quei «*servizi che per loro natura possono farsi ad economia*» (art. 173 del regio decreto 6 luglio 1890 n. 7036) – vale a dire quelli più elementari sotto il profilo tecnico-operativo e meno onerosi per i bilanci comunali – i Comuni provvedevano generalmente in prima persona alla gestione, avvalendosi delle stesse strutture ordinarie della burocrazia municipale⁴⁰, previa disciplina dell'assetto organizzativo del servizio all'interno di regolamenti comunali. Lo sce-

impegnata nella produzione di *pubblici servizi* (...). In questi casi, il privato imprenditore non può esercitare l'industria senza l'autorizzazione della pubblica autorità; questa autorizzazione prende il nome di *concessione*. Se l'industria deve essere controllata, è evidente che la concessione (...) deve contenere delle limitazioni al libero sviluppo dell'attività privata. Il primo problema del controllo concerne precisamente le limitazioni che si devono imporre per mezzo della concessione. Queste limitazioni varieranno a seconda degli scopi che si vogliono raggiungere o, meglio, degli interessi che si vogliono proteggere. In ogni concessione tre dovrebbero essere le categorie d'interessi da considerarsi. Innanzi tutto conviene curare l'interesse dei consumatori; in secondo luogo, l'interesse dei capitalisti e degli imprenditori; da ultimo deve aversi riguardo all'interesse generale della comunità. Avere riguardo isolatamente ad uno o all'altro di questi interessi, sarebbe fare una politica di classe e non una politica generale» (G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, op. cit., 1902, p. 314-315). Si veda anche sul tema: E.R. JOHNSON, *The principles of governmental regulation of railways*, in *Political Science Quarterly*, 1900; J.B. CAHOON, *State control of corporations*, in *Municipal Affairs*, 1900, p. 521.

³⁷ G. DI GASPARE, *Tra Stato e mercato: l'insostenibile leggerezza della concessione amministrativa*, in *Politica del diritto*, 29(3), 1998.

³⁸ ID., *Tra Stato e mercato: l'insostenibile leggerezza della concessione amministrativa*, op. cit., 1998.

³⁹ Come sostiene Caia, infatti, i fenomeni della *municipalizzazione* e della *gestione diretta* non sono coincidenti. Vi è municipalizzazione a fronte di una privativa da parte dell'ente locale, che assume la titolarità di una certa attività economica: questa, però, può parimenti essere gestita dall'ente stesso in prima persona oppure affidata a operatori privati mediante concessione. Si veda in proposito: G. CAIA, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto dell'Enciclopedia italiana Treccani, Roma, 1990.

⁴⁰ A. TOMMASETTI, *I soggetti e il concetto di azienda*, in E. VIGANÒ (a cura di), *Azienda. Contributi per un rinnovato concetto*, Cedam, Milano, 2000, p. 459.

nario economico-istituzionale che caratterizza la prima fase di vita dell'Italia unita, vede così l'economia pubblica locale in gran parte riservata al potere amministrativo locale, pur senza che ciò desse luogo a fenomeni significativi di impresa pubblica, in quanto (come si è detto) i modelli consentiti dall'ordinamento consistevano essenzialmente nell'esternalizzazione a operatori privati mediante concessioni assegnate sulla base di meccanismi eminentemente fiduciari oppure nella gestione in economia. Tale assetto, pur essendo per diversi decenni generalmente bene accolto dalle amministrazioni locali, sul piano delle ricadute sociali manifestava svantaggi che divenivano sempre più mal tollerati dalla popolazione, soprattutto in ragione dell'influenza che il progresso tecnico⁴¹ e i primi effetti dell'industrializzazione stavano sortendo sullo sviluppo della vita economica e civile del Paese. In proposito, l'esistenza di un dibattito nella letteratura economica emerge già al III Congresso delle Società Economiche Italiane di Torino (1898), ove il prof. Gaetano Ferroglio concentrò il proprio intervento sull'inefficienza del modello privatistico e sulle opportunità che presentava l'opzione della gestione pubblica diretta in uno scenario economico e tecnologico in evoluzione⁴². In primo luogo, infatti, il sistema delle concessioni, si traduceva nella formazione di numerosi monopoli privati su base locale, alcuni dei quali si formavano in modo "naturale", vale a dire in ragione delle stesse caratteristiche tecniche del servizio che implicavano la necessità di un gestore unico (ad esempio: il servizio di trasporto su rotaia⁴³ o quello dei servizi idrici⁴⁴), mentre altri furono addirittura riconosciuti in atti normativi di rango primario

⁴¹ Un chiaro esempio degli effetti del progresso tecnico sullo sviluppo della vita economica e civile è fornito dal Montemartini: «L'intervento del Municipio nell'industria tramviaria non si ha che col passaggio dai trams a cavalli ai trams a rotaie, e si viene sempre più accentuando coll'introduzione dei trams elettrici. Coi trams a cavalli non esisteva ragione alcuna per cui il Municipio si dovesse interessare di un'industria che non occupava stabilmente alcuna parte del suolo pubblico, e che poteva esercitarsi in piena concorrenza tra diverse imprese nella stessa industria, ed in concorrenza con altri mezzi di trasporto. Al sopraggiungere dei trams a rotaie, si trattava di permettere l'occupazione permanente di pubbliche strade, il che coinvolgeva un problema tecnico della massima importanza, per determinare la rispettiva competenza, da parte del Municipio e del privato, in relazione alla manutenzione stradale. Si trattava inoltre di un sistema di trasporto più rapido e più comodo, superiore quindi a tutti gli altri sistemi e sfuggente alla concorrenza delle altre industrie. Infine, la concorrenza non si sarebbe neppure potuta esercitare nella stessa industria, perché data la limitazione del suolo pubblico, un impianto di rotaie escludeva la possibilità di un altro impianto concorrente» (G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, op. cit., 1902, p. 265).

⁴² P. BRESADOLA, *L'utilizzazione della Cascata delle Marmore per la Città di Terni. Relazione a corredo del progetto per un impianto elettrico*, in *L'Elettricità*, 32, 1900.

⁴³ In tale industria, infatti, «data la limitazione del suolo pubblico, un impianto di rotaie escludeva la possibilità di un altro impianto concorrente» (G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, op. cit., 1902, p. 265).

⁴⁴ Come spiega il Montemartini: «l'acqua è un bene libero solo per l'uomo primitivo, ed un grande centro urbano scarseggia sempre di acqua che diventa un bene destinato a molteplici usi, usi che si intensificano e si moltiplicano collo sviluppo della vita cittadina. Così noi abbiamo che l'acqua è necessaria per l'estinzione degli incendi, per l'innaffiamento delle strade, per le condotture e le canalizzazioni. (...) Si è per questo che l'acqua diventa ben presto un bene costoso, e quando sono imprese priva-

(monopoli c.d. “di diritto”, come nel caso della gestione del trasporto tranviario⁴⁵). Le concessioni ai privati, inoltre, si caratterizzavano in Italia per una durata di gran lunga superiore rispetto a quella dei principali Paesi sviluppati⁴⁶. Dalla struttura monopolistica di questi mercati a gestione privata, derivavano un'ampia serie di effetti negativi per le comunità interessate, che possono essere riassunti come segue:

«a) la forte opposizione ad attuare l'innovazione tecnologica (che in taluni casi raggiunse ipotesi eclatanti); b) la difficoltà ad assumere tutta la domanda di servizi proveniente dalla popolazione, anche quella meno remunerativa per il gestore; c) la presenza di asimmetrie informative all'epoca per gran parte definite dalla posizione di sudditanza culturale ed economica della popolazione; d) la scarsa propensione ad accettare modificazioni dell'offerta, fissata molti anni prima nel capitolato di gara, adeguandosi a nuove esigenze; e) la normale presenza di accordi tra privati in vista della partecipazione alle gare pubbliche; f) l'ingiustificato incremento dei prezzi all'utenza o dei corrispettivi di gestione a carico dell'ente territoriale concedente»⁴⁷ (CAVALLO PERIN, 2004, p. 174).

1.3. Il momento genetico della gestione pubblica diretta tramite l'impresa-organo e l'assetto istituzionale della “municipalizzazione”

L'atteggiamento delle amministrazioni locali rispetto al tema dell'utilizzazione dei beni pubblici e della gestione dei servizi in ambito locale cominciò a mutare alla fine dell'800, quando l'Italia fu percorsa da un primo processo di sviluppo industriale⁴⁸, trainato principalmente dalle grandi banche miste (la Banca Commerciale Italiana, il Credito Italiano e la Banca di Sconto) fondate *«attraverso una determinante iniezione di capitale fresco proveniente per la più parte da alcuni importanti*

te che esercitano l'industria della condotta, sempre si delineano come imprese monopolistiche che sfruttano le fonti più vicine e men costose, eliminando la successiva concorrenza, vincolando il suolo, gli impianti, i consumatori, non curando la purezza dell'acqua e la diffusione del consumo, perché mirano alla determinazione dei prezzi tipici di monopolio, trascurando quindi la condotta nei nuovi quartieri» (G. MONTEMARTINI, *La politica municipale nei grandi centri urbani*, op. cit., 1907, pp. 1151-1152).

⁴⁵ L'art. 39 della legge 27 dicembre 1896, n. 561, infatti, stabiliva che «Le tramvie a trazione meccanica e le ferrovie economiche non potranno essere esercitate dalle provincie, dai comuni e corpi morali o Consorzi, ma dovranno essere affidate in esercizio all'industria privata».

⁴⁶ Come riferisce il D'Alberti, sulla base dell'analisi degli atti parlamentari «in nessuno dei paesi più civili ed economicamente più progrediti si raggiungevano gli altissimi livelli di durata dei contratti di concessione italiani» (M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Jovene, Napoli, 1981, p. 181).

⁴⁷ R. CAVALLO PERIN, *Il riformismo e le privatizzazioni in Italia*, in *Meridiana*, 50-51, 2004.

⁴⁸ S. VINCI, *Il problema della “governance” e gli assetti istituzionali d'impresa*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 131.

gruppi finanziari tedeschi»⁴⁹. La (tarda) rivoluzione industriale italiana⁵⁰ impattò direttamente sugli equilibri di *governance* locale, incentivando un massiccio spostamento di persone dalle campagne alle città⁵¹ e producendo così un forte incremento demografico nelle aree urbane⁵². A questi fenomeni sociali corrispose un ampliamento della domanda di servizi in ambito metropolitano⁵³, soprattutto quelli c.d. *a rete*, soggetti a innovazioni tecnologiche i cui costi i concessionari privati non erano disposti a sostenere e la cui introduzione, talvolta, ostacolavano più o meno esplicitamente. Come riferisce il Bresadola, ad esempio, i concessionari dei servizi comunali per l'illuminazione di strade ed edifici pubblici e per la fornitura di energia a imprese e abitazioni private, contrastarono l'introduzione dell'alimen-

⁴⁹ G. MORI, *Una digressione virtuosa. Manacorda e la storia bancaria italiana di fine Ottocento (Un vulcano che esplose e poi si acquieta)*, in *Studi Storici*, 44(3/4), 2003, pp. 922-923. Si veda anche, in proposito: P. HERTNER, *Il capitale tedesco in Italia dall'Unità alla prima guerra mondiale: banche miste e sviluppo economico italiano*, Il Mulino, Bologna, 1984.

⁵⁰ G. COLOMBO, *Industria e politica nella storia d'Italia: scritti scelti, 1861-1916*, Vol. 1, Laterza, Roma-Bari, 1985.

⁵¹ «La presenza degli enti locali (Comuni, in primis) nell'azionariato di imprese ha le radici nello straordinario mutamento delle nostre città verso la fine dell'Ottocento con la rapida urbanizzazione e la crescita dei bisogni di un ceto medio urbano sempre più rilevante. Alcuni milioni di persone si trasferivano dalla campagna alla città e questo portò in primo piano nel dibattito la questione del servizio idrico e la distribuzione del gas» (B. BORTOLOTTI, C. SCARPA e L. PELLIZZOLA, *Comuni al bivio: assetti proprietari, performance e riforme nei servizi pubblici locali*, in *L'industria*, 32(1), 2011).

⁵² Tra il 1891 e il 1901 il *boom* demografico interessa le più importanti città italiane: Roma incrementa la propria popolazione del 54%, Milano del 43%, Torino del 32%, Palermo del 27%, Napoli del 14% (S. POGGESI, *I servizi pubblici locali alla luce del network management*, in *Impresa Progetto*, 2, 2005, cit. in nota p. 9). Come scrive il Montemartini: «Roma appartiene a quel gruppo di 17 comuni italiani in cui il movimento di agglomerazione urbana verificatosi dal 1850 in poi è più intenso; si è calcolato che ad ogni 35 abitanti nel 1850 corrispondevano 100 abitanti nel 1906. Dopo il 1880, con lievi soste ed oscillazioni, la popolazione romana è cresciuta con un incremento annuo di circa 9 mila persone. Dopo il 1900 questo incremento appare anche maggiore; la popolazione determinata nel censimento del 1901 in 471 mila, sale nel 1906 a 531 mila, con un incremento annuo quindi di 10 mila persone. Certo questo incremento è dovuto in massima parte ad un eccesso di immigrazione sul movimento emigratorio ed invero il totale incremento della popolazione dovuto alla immigrazione netta, lo si calcola, tra i due ultimi censimenti, di circa l'80 per cento. Questo movimento non accenna a diminuire: nel 1906 l'immigrazione netta raggiunse la cifra di 10,889 e l'immigrazione del primo trimestre del 1907 è di circa 3500» (G. MONTEMARTINI, *La politica municipale nei grandi centri urbani*, op. cit., 1907, p. 1137). È il periodo della *belle époque*, che durerà fino alla vigilia del primo conflitto mondiale. Si veda in proposito: ISTAT, *Comuni e loro popolazione ai censimenti dal 1861 al 1951*, Roma, 1960; E. SCARPELLINI, *L'Italia dei consumi: dalla Belle Époque al nuovo millennio*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

⁵³ «Non soltanto crescono le città, ossia i centri urbani diventano più popolosi, ma in essi, a parità di popolazione, la vita si rende più socievole, affrettasi lo scambio di servizi fra cittadini, ai quali torna sempre meno facile che gli individui soddisfino da soli, e viceversa è sempre più necessario che si provveda con mezzi sociali. Le città, quindi, crescono estensivamente e intensivamente» (CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione della Commissione della Camera dei Deputati sul disegno di legge Giolitti sulla municipalizzazione dei pubblici servizi – seduta 23 maggio 1902*, in *Collezione legislativa ANIDEL, serie Atti e discussioni parlamentari, Disposizioni legislative e lavori preparatori della l. 29 marzo 1903, n. 103*, Anidel, Roma, 1961, p. 44).

tazione degli impianti mediante energia elettrica in sostituzione del gas⁵⁴. La nuova domanda di servizi e la richiesta di pari accessibilità fisica ed economica per tutti i cittadini – nata da esigenze essenzialmente pratiche e non ideologiche⁵⁵, ma a cui comunque diedero basi culturali e organizzative soprattutto i municipalisti d'ispirazione socialista⁵⁶ – portò al progressivo irrobustimento di movimenti civici e forze sociali di pressione sulle giunte locali affinché i Comuni assumessero direttamente la gestione dei più importanti servizi d'interesse collettivo⁵⁷. Oltre a ciò, nuovi elementi “di contesto” contribuirono a orientare l'atteggiamento delle amministrazioni verso l'intervento diretto: in primo luogo, la nuova linea di politica aziendale della Cassa Depositi e Prestiti apriva per i Comuni possibilità inedite riguardo al finanziamento di operazioni di sviluppo e infrastrutturazione del territorio⁵⁸; in se-

⁵⁴ P. BRESADOLA, *L'utilizzazione della Cascata delle Marmore per la Città di Terni. Relazione a corredo del progetto per un impianto elettrico*, op. cit., 1900.

⁵⁵ Gli «elementi individuativi della tendenza municipalizzatrice fanno apparire l'obiettivo della medesima quasi una gradazione od un atteggiamento di quel naturale portato della organizzazione sociale e politica che è la diretta dedicazione dell'ente collettivo alla cura dei pubblici bisogni» (U. BORSI, *Municipalizzazione e socialismo municipale*, F.lli Bocca Editori, Torino, 1910, p. 11). Si veda anche: M. SALVATI (a cura di), *Per una storia comparata del municipalismo e delle scienze sociali*, Clueb, Bologna, 1993.

⁵⁶ Il riformismo socialista, ancora escluso dal governo nazionale, saldamente detenuto da gruppi liberali, trovò infatti la sua prima espressione di governo proprio nelle realtà amministrative locali, contribuendo in misura significativa alla trasformazione del rapporto tra Comuni e servizi pubblici locali. Si veda, su questo aspetto: M. FLORIO, *Il disegno dei servizi pubblici locali dal socialismo municipale ai contratti incentivanti: una rilettura di Montemartini*, in *Economia Pubblica*, 3, 1997.

⁵⁷ Nella Relazione sulla riforma del testo unico 15 ottobre 1925, n. 2578, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi, presentata al Senato della Repubblica il 15 ottobre 1958, si legge: «dove fu possibile, in alcune città minori, presto imitate da altre, si ebbero assunzioni dirette da parte dei Comuni di servizi pubblici d'illuminazione, di acquedotto, di macellazione, eccetera; mentre nelle grandi città, dove le richieste di luce e di acqua, di servizi tramviari, di rimozione delle immondizie, eccetera, si venivano facendo maggiori e più intense, e dove ingigantivano gli oneri finanziari, si sentì più potente lo stimolo alla economia e si venne determinando nella pubblica opinione il concetto che l'infeudamento dei principali servizi pubblici a privati imprenditori dovesse, man mano, essere surrogato con gestione diretta dei servizi stessi da parte dei Comuni: ciò al doppio scopo di sottrarre tali imprese, nell'interesse generale degli utenti, alle eccessive pretese del capitale privato, e di procurare ai Comuni non soltanto un necessario alleviamento degli oneri gravanti sul loro bilancio, ma, in taluni casi, anche un'eventuale, se pur non esagerata, fonte di lucri e di profitti a sollievo dei contribuenti» (SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione sulla Riforma del testo unico 15 ottobre 1925, n. 2578, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle provincie*, Disegno di legge n. 161, 15 ottobre 1958, p. 161).

⁵⁸ La legge 27 maggio 1875 stabilì infatti all'art. 1 che «Gli uffici postali del Regno, gradatamente designati dal Governo, operano come succursali di una cassa di risparmio centrale sotto la guarentigia dello Stato e compenetrata nella cassa dei depositi e prestiti». Così, in un Paese come l'Italia, in cui il risparmio privato è sempre stato tendenzialmente elevato e il sistema bancario per lungo tempo piuttosto fragile, l'esistenza di una rete di uffici postali capillarmente diffusa sull'intero territorio nazionale e la garanzia dello Stato contribuirono a spostare ingenti capitali verso il risparmio postale, così consentendo alla Cassa Depositi e Prestiti di raddoppiare ai primi del '900 (passando dal 10% del 1870 al 20%) la quota delle proprie attività in rapporto al Prodotto Interno Lordo. Si veda, in proposito: G. DELLA TORRE,

condo luogo, il successo dell'esperienza di municipalizzazione realizzata in Gran Bretagna un trentennio prima⁵⁹ dimostrava come la produzione diretta avrebbe potuto garantire ai Comuni non soltanto importanti vantaggi sociali⁶⁰, ma anche nuove fonti di finanziamento per i bilanci comunali⁶¹, autonome rispetto ai magri trasferimenti statali, in quanto derivanti dall'acquisizione (almeno in parte) delle rendite monopolistiche connesse a tali gestioni. I nuovi proventi avrebbero così potuto consentire l'abbattimento delle tariffe e sostenere la realizzazione di nuovi pro-

Fatti stilizzati per una storia quantitativa della Cassa depositi e prestiti, in M. DE CECCO e G. TONIOLO (a cura di), *Storia della Cassa depositi e prestiti*, Laterza, Roma-Bari, 2000, pp. 3-90.

⁵⁹ «L'Inghilterra fu invece tra le prime nazioni a sperimentare il fenomeno della municipalizzazione. Ciò fu determinato principalmente dalla crescente necessità di fare in modo che i servizi pubblici, sino ad allora gestiti in regime di monopolio da "Compagnie" private, fossero messi in condizione di soddisfare le pressanti esigenze della cittadinanza anche in conseguenza del processo di massiccia industrializzazione e del conseguente aumento demografico delle maggiori città. L'iniziativa privata era cinicamente ispirata da finalità di profitto, essa quindi si mostrava da sola inadeguata a soddisfare le nuove richieste della collettività. Il pragmatismo inglese evitò tuttavia che gli obiettivi pubblici fossero raggiunti con la "rivoluzione sociale" che di recente aveva scosso l'Europa. La società britannica conobbe così alla fine del XIX secolo il Fabianismo, un movimento politico e sociale facente capo alla Fabian Society, associazione istituita a Londra nel 1883, che proponeva come proprio scopo istituzionale l'elevazione delle classi lavoratrici per renderle idonee ad assumere il controllo dei mezzi di produzione. Il movimento, grazie alla pressione incruenta esercitata sulle strutture politiche del tempo, consentì all'Inghilterra di raggiungere considerevoli risultati che posero quella nazione all'avanguardia nell'opera di miglioramento delle condizioni delle classi sociali. In particolare, la municipalizzazione dei servizi fu attuata tramite l'"Associazione per le Corporazioni municipali", alla quale parteciparono circa trecento municipi, compresi i borghi del Galles e dell'Irlanda. L'Associazione attuò un programma rivolto alla valorizzazione delle attività alle quali, nell'interesse delle singole comunità, i municipi potevano chiedere di essere coinvolti. Grazie alle spinte solidaristiche dell'Associazione, si ebbe tra l'altro un miglioramento delle condizioni igieniche e sanitarie delle principali città, realizzato mediante la ricostruzione di quartieri insalubri. Questo incentivò l'intervento diretto delle singole amministrazioni locali nella gestione dei principali esercizi pubblici: gli acquedotti, il gas, le tramvie e l'elettricità, attività che furono assunte in via diretta, soddisfacendosi in tal modo – anche grazie alla disciplina normativa subentrata fra il 1847 e il 1894 – le necessità di risanamento igienico e sanitario» (G. PALLIGGIANO, *La riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in *Atti del convegno, Vallo della Lucania – 26 giugno 2009*, Vallo della Lucania – Palazzo di Giustizia, 2009).

⁶⁰ Come scrive il Montemartini: il «rapido sviluppo delle imprese municipali secondo alcuni tecnici, lo si dovrebbe alla superiorità dell'impresa municipale sulla impresa privata, specie se si ha riguardo alle città popolate e di grande movimento. Secondo l'ingegnere Henry E. Stridgoe, le ragioni che spingono ad affidare ai Municipi l'esercizio delle tranvie sarebbero le seguenti: a) la migliore scelta del materiale per la costruzione delle vie e delle linee da parte del municipio, b) studio da parte del municipio dei desideri del pubblico, specie per ciò che riguarda le tariffe, c) estensione delle linee a quartieri lontani per incoraggiarne lo sviluppo, d) superiorità nella riparazione delle strade, e) possibilità d'impiegare in altri servizi il personale numeroso dell'inverno, dato che si debba ridurre il servizio, f) scongiurare il pericolo delle false operazioni finanziarie che si risolvono in turbamenti per il servizio» (G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Società Editrice Libreria, Milano, 1902, p. 277).

⁶¹ R. BACHI, *Le nuove forme della funzione municipale in Inghilterra*, in *Giornale degli Economisti*, Serie Seconda, 24 (13), 1897. G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Società Editrice Libreria, Milano, 1902.

grammi d'investimento nelle infrastrutture e nelle reti, al fine di espandere l'accessibilità e modernizzare l'offerta alla cittadinanza.

*«Da una parte invero i comuni, preoccupati dei crescenti oneri finanziari e nel tempo stesso naturali tutori degli interessi dei cittadini, insistevano e lottavano per conseguire riduzioni di prezzi ed agevolanze che i concessionari erano restii ad accordare, e dall'altra si notava sempre più larghezza dei profitti che codesti servizi assicuravano agli esercenti, soprattutto alle imprese concessionarie della illuminazione a gas e di acquedotti, più recentemente, agli esercenti di omnibus e tranvie»*⁶² (GIOLITTI, 1902).

Fu così che *«specialmente nei grandi centri urbani a costante e forte sviluppo»*⁶³, cominciarono i primi esperimenti di "municipalizzazione", ossia di *«gestione diretta da parte del Comune di quei servizi pubblici che potrebbero essere esercitati da imprenditori privati, o in seguito a concessione municipale, o, talora, anche indipendentemente da questa»*⁶⁴. Dal punto di vista organizzativo, le amministrazioni comunali assunsero la gestione diretta di alcuni fondamentali servizi, inizialmente operando "tra le pieghe della legge". Ciò che avvenne fu infatti che, approfittando della possibilità già riconosciuta agli enti locali di autoprodurre servizi pubblici "in economia" (come alternativa alla concessione ai privati), molte amministrazioni scelsero di dare a tale opportunità un'interpretazione "estensiva", deliberando la creazione all'interno della stessa persona giuridica dell'ente comunale di apparati speciali privi di soggettività giuridica autonoma, ma comunque dotati di quella minima autonomia organizzativo-gestionale e contabile considerata indispensabile per consentire ad essi di operare in prima persona in attività imprenditoriali complesse sotto il profilo tec-

⁶² G. GIOLITTI, *Relazione del Ministro Giolitti al disegno di legge, poi l. n. 103/1903*, in *Collezione legislativa Anidel*, 10, 1902.

⁶³ «La soluzione municipalizzatrice si impone specialmente nei grandi centri urbani a costante e forte sviluppo. Nei momenti in cui una civiltà si trasforma da agricola in industriale, in cui correnti migratorie intense affluiscono dalle campagne alle città, dalle città piccole alle grandi in cui la vita industriale pulsa e si moltiplica; allora il Municipio che diventa grande amministrazione, che vede allargare la sua azione rapidamente a territori sempre più vasti, si trova innanzi ad una serie di pubblici bisogni la cui soddisfazione deve procedere parallelamente e contemporaneamente allo sviluppo della città. È precisamente in questa crisi di sviluppo che il problema delle municipalizzazioni, per alcuni principali e fondamentali bisogni della vita cittadina, si impone. I problemi della viabilità, delle comunicazioni, della luce, dell'acqua, delle abitazioni e dei vivieri s'intrecciano fra loro, devono procedere di conserva, non devono dar luogo a creazione di rendite monopolistiche private che fermerebbero lo sviluppo economico e rapido della vita cittadina, dipendente dalla soddisfazione contemporanea di tutti i bisogni pubblici in questione. Questi bisogni vengono soddisfatti dapprima per una classe di consumatori più ricca, più vicina al centro, ai luoghi di consumo e di lavoro, disposta a pagare prezzi elevati; man mano però che arrivano i nuovi cittadini, s'impone la necessità di democratizzare i consumi, la necessità di ridurre i prezzi per rendere possibili i maggiori consumi, la necessità di ridurre al minimo le rendite di produzione per aumentare al massimo le rendite di consumo. È pur sempre questa lotta perenne tra produttori e consumatori che spiega il nascere e lo svilupparsi del problema municipalizzatore» (G. MONTEMARTINI, *Ancora di municipalizzazione*, in *Giornale degli Economisti*, Serie Seconda, 39(20), 1909, p. 324).

⁶⁴ U. BORSI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, in *Nuovo digesto italiano*, III, 1939, p. 802.

nico ed economico. Tali strutture assorbivano così dagli enti da cui gemmavano un assetto ordinamentale di stampo pubblicistico, ma allo stesso tempo se ne distinguevano per l'adozione di modelli operativi di tipo imprenditoriale, invece che classicamente burocratico. In questa scelta delle prime giunte locali d'istituire le prime "gestioni amministrative autonome", meglio note come "aziende municipalizzate", è così possibile individuare il momento genetico dell'*impresa pubblica* nel settore dei servizi di pubblica utilità, nella sua prima forma di "organo"⁶⁵ dell'Amministrazione. Con le *imprese-organo* il carattere dell'imprenditorialità diviene, per la prima volta in Italia, strumentale alla soddisfazione diretta di fini d'interesse pubblico e, allo stesso tempo, la discrezionalità politico-amministrativa dell'ente locale, in ordine alla scelta della tipologia di gestione, trova il modo di fuoriuscire dalla strettoia che si formava in precedenza tra l'opzione della gestione pubblico-burocratica "in economia" e quella privato-imprenditoriale "concessionaria".

*«Il moderno sviluppo della organizzazione sociale e politica ha dato origine a particolari strutture amministrative aziendali determinate dall'ingerenza e dal controllo dello stato e di altri enti pubblici in taluni casi e in taluni settori della produzione»*⁶⁶ (CECCHERELLI, 1948, p. 71).

I risultati delle prime municipalizzazioni furono generalmente positivi, come dimostra il caso della municipalizzazione delle tramvie elettriche milanesi (che a partire dal 1898 sostituì la concessionaria Società Anonima degli Omnibus), nonché la municipalizzazione del servizio del gas, che si realizzò in alcune città del Nord, producendo un ribasso del prezzo di vendita e un considerevole incremento del consumo. Come scrive il Montemartini, riportando le valutazioni di importanti tecnici del suo tempo, il *«rapido sviluppo delle imprese municipali (...) lo si dovrebbe alla superiorità dell'impresa municipale sulla impresa privata, specie se si ha riguardo alle città popolate e di grande movimento»*⁶⁷.

«Secondo l'ingegnere Henry E. Stridgoe, le ragioni che spingono ad affidare ai Municipi l'esercizio delle tranvie sarebbero le seguenti: a) la migliore scelta del materiale per la costruzione delle vie e delle linee da parte del municipio, b) studio da parte del municipio dei desideri del pubblico, specie per ciò che riguarda le ta-

⁶⁵ «Raccogliendo i risultati dell'elaborazione dottrinale è possibile definire il rapporto organico come il rapporto organizzativo di inserimento funzionale [di un soggetto] nella persona giuridica, comprendente specifici diritti, doveri e poteri, finalizzato al perseguimento dei fini istituzionalmente attribuiti all'ente (o, meglio, al perseguimento di una porzione dei fini istituzionali, atteso che la persona giuridica ha più organi, ciascuno con proprie competenze)» (R. GAROFOLI e G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Neldiritto editore, Molfetta, 2015, p. 121).

⁶⁶ A. CECCHERELLI, *Economia aziendale e amministrazione delle imprese*, G. Barbèra, Firenze, 1948, p. 71.

⁶⁷ G. MONTEMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Società Editrice Libreria, Milano, 1902, p. 277.

riffe, c) estensione delle linee a quartieri lontani per incoraggiarne lo sviluppo, d) superiorità nella riparazione delle strade, e) possibilità d'impiegare in altri servizi il personale numeroso dell'inverno, dato che si debba ridurre il servizio, f) scongiurare il pericolo delle false operazioni finanziarie che si risolvono in turbamenti per il servizio»⁶⁸ (MONTEMARTINI, 1902, p. 277).

Tabella 1. – Tramvie milanesi – risultati del quinquennio 1896-1900

	1896	1897	1898	1899	1900
Km percorsi	–	7.051.356.009	9.406.549.365	11.477.664.964	12.215.771.385
Passeggeri trasportati	35.548.684	39.736.091	44.559.888	57.400.485	64.509.847
Introiti	3.530.541.05	3.763.779.88	4.238.223.21	5.071.511.99	5.573.347.10
Utili per il Comune	330.237.96	964.061.66	890.535.86	1.037.709.64	1.236.024.82
Media giornaliera dei passeggeri	97.393	108.866	123.094	157.262	176.739

Fonte: MONTEMARTINI, 1902, p. 275.

Tabella 2. – Gli effetti delle prime “municipalizzazioni” del servizio del gas, precedentemente alla legge Giolitti del 1903

Comuni	N. abitanti	N. tot. dei M ³ prodotti		M ³ consumo privato		Prezzo di 1 M ³		Prezzo di costo di 1 M ³ di gas	Anno di municip.
		Ante municip.	Post municip.	Ante municip.	Post municip.	Ante municip.	Post municip.		
Spezia	30.000	250.000	1.338.519	80.000	635.395	0.50	0.25	0.13-0.14	1897
Como	26.395	1.200.000	2.400.000	–	1.557.094	0.24-0.20	0.24	–	1894
Padova	70.753	1.616.905	2.060.000	902.000	1.423.000	0.38	0.20-0.18	0.11	1896
Vicenza	38.713	420.000	475.000	200.000	220.000	0.38	0.25-0.22	0.19	1897
Asti	33.518	–	1.070.000	–	650.000	0.25	0.20	0.16	1898
Voghera	16.613	350.000	660.000	–	440.000	0.325	0.18	0.13	1899

Fonte: MONTEMARTINI, 1902, p. 251.

Di fronte a uno scenario già in spontanea evoluzione, il Governo italiano (Governo Zanardelli, anche detto “Zanardelli-Giolitti”)⁶⁹, grazie soprattutto all’inizia-

⁶⁸ Id., *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, op. cit., 1902, p. 277.

⁶⁹ «Nel governo Zanardelli, nato nel febbraio 1901, Giolitti ricoprì un ruolo superiore alle sue effettive mansioni, dato che il presidente del consiglio era vecchio e malato. Fu confermato l’atteggiamento di neutralità nei confronti dei conflitti sociali, che gli valse l’ostilità della destra, capeggiata da Sidney Sonnino, e un atteggiamento benevolo da parte dell’estrema sinistra. Nel PSI prevalse inizialmente la corrente riformista di Turati e Bissolati favorevoli al nuovo corso, mentre la corrente rivoluzionaria continuava