

SOCIETÀ ITALIANA DEGLI STORICI DELL'ECONOMIA
IN COLLABORAZIONE CON
ISTITUTO INTERNAZIONALE DI STORIA ECONOMICA "F. DATINI" – PRATO

TRA VECCHI E NUOVI EQUILIBRI
DOMANDA E OFFERTA DI SERVIZI IN ITALIA
IN ETÀ MODERNA E CONTEMPORANEA

A CURA DI IGINIA LOPANE
CON LA COLLABORAZIONE DI E. RITROVATO

*Atti provvisori del quinto Convegno Nazionale S I S E
Torino 12-13 novembre 2004*

Avvertenza

Il contenuto è tratto dal cd-rom avente questo frontespizio e, salvo la diversa paginazione, è identico al seguente volume a stampa:

Società Italiana degli Storici dell'Economia, *Tra vecchi e nuovi equilibri domanda e offerta di servizi in Italia in età moderna e contemporanea. Atti del quinto Convegno nazionale, Torino, 12-13 novembre 2004*, a cura di Iginia Lopane - Ezio Ritrovato, Bari, Cacucci Editore, 2007

ISTITUTO INTERNAZIONALE DI STORIA ECONOMICA "F. DATINI"
PRATO –2006

PREMESSA

La storiografia economica italiana ha destinato poca attenzione al tema dei servizi pubblici. Impegnata prevalentemente nell'analisi del mercato dei beni materiali e dei suoi protagonisti, essa ha poco indagato i meccanismi, le forze, il funzionamento della produzione dei beni pubblici, trascurando un settore che invece ha assunto con lo sviluppo dello stato sociale una importanza vitale, in grado di catalizzare gli sforzi di vasti e qualificati settori dell'economia privata. Il tema è più spesso rientrato nel dominio della storia istituzionale interessata ad indagarne la matrice politica e la debole capacità di regolazione dello stato italiano, piuttosto che ai suoi effetti risvolti economici e sociali. Ciò spiega l'attenzione quasi esclusiva che in chiave storica è stata dedicata al tema delle municipalizzazioni avviate all'inizio del XX secolo.¹ Con esse indubbiamente l'intervento pubblico assume modalità e forme diverse in relazione tanto all'evoluzione sociale e politica, quanto al progresso tecnologico che muta progressivamente i contenuti dei beni pubblici. Allo stesso tempo, però, la normativa in materia del periodo giolittiano rivela la necessità di predisporre un quadro legislativo meno incerto rispetto allo spontaneismo delle iniziative confusamente avviate su scala locale già a partire dall'Unità del paese. Questo aspetto avrebbe dovuto indurre a dilatare all'indietro l'indagine storica, facendo prevalere un approccio meno ideologico alle origini delle "amministrazioni sociali" in Italia, in cui l'organizzazione dell'intervento pubblico nell'economia su base locale, come è stato giustamente osservato, facesse riferimento più alla partizione pubblico/privato e politica/economia che non a quello borghesia/proletariato². Una simile considerazione avrebbe anche evitato il semplice richiamo ai servizi pubblici come semplice evenienza della modernizzazione del tessuto urbano suggerendo, invece, di ricostruirne le vicende all'interno della più complessa questione della finanza locale, dei suoi flussi di spesa, delle dinamiche complessive del governo locale all'indomani dell'unità.³ Si tratta

¹ Cfr. R.FRANCO, Il dibattito sui servizi pubblici e la municipalizzazione alla fine del XIX secolo, in "Storia urbana", 20, 1982, pp.77-93; L'esperienza delle municipalizzate tra economia e società, a cura della Fondazione Micheletti, Brescia, 1990; F.LUCARINI, la nascita delle scienze comunali tra Italia ed Europa. L'esempio della municipalizzazione dei pubblici servizi, in P.DOGLIANI, O.GASPARI (a cura di), L'Europa dei comuni dalla fine dell'Ottocento alla seconda guerra, Roma, 2003, pp.201-220.

² F.RUGGE, "La città che sale" : il problema del governo municipale di inizio secolo, in M.BIGARAN (a cura di), Istituzioni e borghesie locali in età liberale, Milano, 1986, p.63.

³ Cfr.P.FRASCANI, Finanza, economia ed intervento pubblico dell'Unificazione agli anni trenta, Napoli, 1988; G.SAPELLI, Comunità e mercato, Bologna, 1986.

di un quadro di rapporti tutto da ricostruire, ma che incide non poco nel determinare l'efficienza dei servizi pubblici e la capacità di regolamentarli in relazione ad interessi privati forti che, come segnalano gli studi sul capitale straniero in Italia⁴, non a caso si concentrano propri in quei settori più largamente esposti alla debolezza del committente pubblico.

Il caso Napoli da questo punto di vista è significativo dato che la volontà manifestata dalle amministrazioni locali postunitarie di dotare la città di più moderni servizi pubblici non scaturisce da una reale spinta economica e sociale, ma è in parte pilotato dagli interessi degli stessi gestori privati. Per il carattere esogeno di tali processi dipanare le vicende economico-finanziarie che fanno dei servizi pubblici un "grande affare" può essere utile per valutare, nel difficile incontro tra istituzioni pubbliche e interessi privati, prassi e comportamenti che appena scalfiti dalla stagione delle municipalizzate, si protendono ben oltre il periodo qui considerato e ben dentro i criteri di gestione delle aziende pubbliche affermatesi nel passaggio dal fascismo alla repubblica.

1. IL "CORPO ESTRANEO"

Il capitolo dei servizi pubblici a Napoli si apre pochi anni dopo l'Unità, in una fase di profondo disagio economico e sociale della città, segnalato dalla decelerazione della crescita demografica, dall'inversione dei flussi migratorie e dall'immobilismo dei circuiti economici cittadini.⁵ In questo clima, la volontà delle élite locali di dotare la città di moderni servizi urbani non incrocia lo sviluppo economico né riflette una diffusa aspirazione di modernizzazione. La scarsa rispondenza tra domanda ed offerta nel mercato dell'economia pubblica -ripetutamente segnalata dalla stentata crescita dei bacini di utenza dei singoli servizi- è una chiave di lettura privilegiata per comprendere la natura ed i comportamenti degli attori in campo.

Da un lato, lo scarso riferimento all'utilità dell'opera, induce le amministrazioni locali, indipendentemente dalla loro colore politico, a non esplicitare gli obiettivi in modo analitico, a distinguere tra le varie alternative o, come più chiaramente emerge dall'inchiesta Saredo, a sviluppare una efficiente cultura di controllo e valutazione dei risultati.

"Prefetti, Consigli di Prefettura, Deputazione provinciale prima, Giunta provinciale amministrativa poi - si legge nell'Inchiesta - non sono stati evidentemente all'altezza del loro compito.

⁴ P.HERTNER, *Il capitale tedesco in Italia dall'Unità alla Prima Guerra mondiale*, Milano, 1978.

⁵ Sulla crisi postunitaria dovuta alla perdita della rendita di posizione fino ad allora goduta come capitale del regno cfr. G.GALASSO, *Napoli, Bari*, 1987; P.FRASCANI, *mercato e commercio a Napoli dopo l'Unità*, in P.MACRY, P.VILLANI (a cura di), *La Campania*, Torino, 1990, pp.185-209; P.MACRY, *Circuiti distributivi di una città ottocentesca*, in "Quaderni storici", 91, 1996, pp.69-83.

...I controlli si sono limitati a porre le firme sotto gli atti prodotti dal comune e dai servizi amministrativi comunali che inducono all'errore gli organi di controllo".⁶

Di contro, la scarsa pressione sociale, indebolendo le prerogative della committenza pubblica, è in grado di conferire compattezza ed unità di intenti agli interlocutori privati.

A Napoli, l'*affaire* dei servizi pubblici locali è a esclusivo appannaggio del capitale straniero, presenza non nuova nel panorama finanziario napoletano ma che in questi settori acquista i tratti più caratteristici del "dominio coloniale informale".⁷

"Dopo il 1860 –afferma Augusto De Benedetti– fasi, logiche, e ritmi delle risorse tecniche e finanziarie impiegate su grande scala nell'economia napoletana accompagnano da vicino la formazione delle attrezzature urbane. L'intero tragitto si snoda in una sorta di orbicolare intreccio-confronto tra la natura, le finalità collettive degli interventi realizzati e gli interessi particolari degli operatori privati in essi coinvolti. E l'intricata connessione compone nel lungo periodo una delle basi primarie su cui si sistema, si articola, si divide e si riconnette la vita pubblica cittadina".⁸

La specializzazione settoriale e l'endogamia nazionale dei capitali investiti fissano i paletti di una operazione di tipo monopolistico, del tutto avulsa dalla realtà locale. Il settore dei trasporti è saldamente in mano al capitale belga, attraverso la Società dei Tramways Napoletana, punto di eccellenza per dimensione e volume di affari della presenza fiamminga in Italia.⁹ Inglese, con una modesta partecipazione francese limitata alla realizzazione delle infrastrutture, è invece la gestione del servizio idrico affidata alla Naples Water Works Company Limited.¹⁰

Attraverso queste presenze, Napoli rientra dentro un ristretto ma qualificato circuito finanziario europeo impegnato esclusivamente sul fronte dei servizi pubblici, abbastanza duttile da stabilire cordate al suo interno o affidarsi a dei semplici prestanome pur di non vedere allargare il giro dei competitori. Il carattere esogeno delle concessioni è sottolineato dalla chiusura non sol-

⁶ R.COMMISSIONE D'INCHIESTA PER NAPOLI, Relazione sull'amministrazione comunale, vol.II (da ora abbr. COMSAR), Roma, 1901, pp.830 e 836.

⁷ A.DE BENEDETTI, Il sistema industriale, in P.MACRY, P.VILLANI, op.cit., p.458.

⁸ Ibidem, p.448.

⁹ La società nasce nel 1873, per gemmazione dalla Società generale dei Tramways la quale, insieme alla Banca di Bruxelles detiene il 61% dei 3 milioni di capitale sociale. Essa gestirà fino al 1914 il sistema dei trasporti urbani, in condizione di assoluto monopolio. Cfr. M. DUMOULIN, Italie-Belgique: 1861-1915. Relations diplomatiques, culturelles et économiques, Louvain la Neuve, 1981, pp.812-813.

¹⁰ Nel 1877, l'appalto per la costruzione della rete idrica è vinto da una cordata di capitalisti inglesi guidata dalla General Credit and Discount Company Limited. L'anno successivo essa, con il concorso della Compagnie General des Eaux di Parigi, si trasforma nella Naples Water Works Company Limited. Cfr. B.PAVESIO, Da Serino al Biferno. Storia di un acquedotto, Napoli, 1985, pp.78-87; NAPLES WATER WORKS COMPANY LIMITED, L'acquedotto di Napoli, Napoli, 1883.

tanto ai capitali ma alle stesse industrie locali, tagliate fuori dal ricorso a forniture e subappalti a ditte della stessa nazionalità o con consolidati legami fiduciari con le società appaltatrici.¹¹

Meno bloccata, ma pur sempre all'interno della incontrastata supremazia del capitale straniero, è la situazione nel settore dell'illuminazione pubblica, dove il maggiore dinamismo tecnologico e un più ampio spettro di competitori propone strategie imprenditoriali e traiettorie finanziarie dagli esiti meno controllabili da parte dei diversi protagonisti. Il passaggio da un paradigma energetico all'altro, infatti, si accompagna ad interessanti trasformazioni nella composizione azionaria dei concessionari. Da questa maggiore effervescenza tecnico-finanziaria che lo spazio a disposizione non consente di analizzare in tutti i suoi passaggi¹², nel 1899, a 37 anni dalla prima concessione, vede la luce la Società Meridionale di Eletticità, con un capitale di un milione di lire, unico esempio di partecipazione italiana e anche napoletana perché frutto di un accordo tra capitali svizzeri, la Banca Commerciale e alcuni capitalisti partenopei, come Roberto de Sanna e soprattutto Maurizio Capuano, il quale coprirà la carica di amministratore delegato fino al 1925.¹³

A parte la relativa varietà azionaria della SME, è evidente la capacità del capitale straniero di controllare le opportunità legate allo sviluppo dell'economia pubblica napoletana. Se, dunque, appaiono giustificati i richiami dei contemporanei al "vampirismo forestiero", "alla vorace sanguisuga", molto meno condivisibili sono i toni moralistici di quelle accuse, anche in presenza di documentati episodi di corruzione.¹⁴

In realtà, questi fenomeni più che la causa sono l'effetto di un rapporto squilibrato tra il soggetto pubblico e quello privato per cui, come è stato osservato con particolare riferimento alla stagione dell'intervento straordinario, "ogni qualvolta che decisioni di finanziamento e di spesa non coincidono (ovvero non sono in capo agli stessi soggetti) possono verificarsi tendenze a promuovere interventi non maturati (o più spesso indefiniti) o con un grado di rischiosità ecces-

¹¹ M.DEMOLULIN, op.cit., p.813; B.PAVESIO, op.cit., pp.93-107.

¹² Nel 1862 la concessione dell'illuminazione a gas è ottenuta dalla parigina Parent Schaken e C., con la partnership degli omonimi appaltatori belgi. Gli aggiudicatari costituiscono una società ad hoc, con un capitale di 2,5 milioni, con sede legale a Napoli e sede amministrativa a Parigi, la quale nel 1885 si trasforma nella Compagnia napoletana Gas. Essa, nel 1893, acquisisce il controllo della concorrente Società Generale per l'Illuminazione, con il concorso del capitale svizzero che nella nuova società detiene il 60% dei capitali, contro il quaranta della quota francese. Su questi passaggi societari, cfr. Origini e fasi di sviluppo, in *Le compagnie del gas a Napoli*, a cura della Compagnia Napoletana gas nel centenario della sua costituzione, Napoli, 1962; B.GILLE, *Les investissements français en Italie (1815-1914)*, Torino, 1968, pp.245-247; 327-328; 379-380.

¹³ A.DE BENEDETTI, *La Società meridionale di elettricità e l'industrialisation de l'Italie Meridionale: les origines 1899-1925*, in *<1880-1980. Un siècle d'électricité dans le monde >*, Paris, 1987, pp.406 ss.

¹⁴ Si vedano le iniziative del giornale "La Propaganda". Sulle stesse posizioni COMSAR, op.cit., pp.7.17 che insiste sui rapporti tra società, amministrazione comunale e settori importanti della stampa locale, come "Il Mattino" di Edoardo Scarfoglio e "Don Marzio" al soldo degli imprenditori.

sivo che rende non attendibili i risultati prospettati (azzardo morale) o genera atteggiamenti opportunistici”.¹⁵

2. LA DEBOLE CONTRATTUALITÀ DELL'ENTE LOCALE

Se la moderna economia pubblica riscopre il coinvolgimento del ruolo dei privati nella costruzione dei servizi pubblici al fine di ottimizzarne l'intera gestione¹⁶, nella Napoli ottocentesca il ricorso al capitale straniero è invece in funzione soltanto della logica della finanza sostitutiva, vale a dire di non far gravare sul bilancio dell'amministrazione locale l'onere della spesa in conto capitale. Si tratta di una scelta quasi obbligata in relazione agli assetti della finanza locale in età liberale, tanto più in una metropoli come quella meridionale, nella quale l'attività di governo locale si confronta con questioni di così straordinaria entità da rendere del tutto insufficienti le risorse municipali se non in un quadro di sostegno e di straordinarietà dell'intervento dello stato.

“Ad eccezione della legge del 15 maggio 1881 – si legge nell'inchiesta Saredo- sulla unificazione e conversione dei debiti redimibili del comune, completata in parte da quella del 28 giugno 1692 e della legge 15 gennaio 1885 per il risanamento di Napoli, nessun altro provvedimento si riscontra d'indole veramente generale che a questa città si riferisca. ; tutti gli altri siano essi venuti per legge o per decreto hanno limitato l'efficacia loro ad espedienti per porre un riparo sempre provvisorio alle conseguenze finanziarie e dei riordini e dell'imprevidenza dell'amministrazione municipale. E siccome questi aiuti non avevano che effetti temporanei e i prestiti succeduti ai prestiti portavano, col sollievo immediato, pesi più gravi, in realtà l'ingerenza del governo nelle cose di Napoli si traduceva in un incoraggiamento a quei disordini, a quell'imprevidenza che l'aveva determinata” .¹⁷

E' proprio la cronica carenza di risorse finanziarie a segnare gli esiti della contrattualità tra enti locali e privati, confinandola negli schemi più tradizionali del sistema degli appalti di cui la concessione avrebbe dovuto costituire un superamento per le prerogative di controllo riconosciute alla parte pubblica.¹⁸ Ne scaturisce un confronto fluido e mobile, con interminabili appendici giudiziarie, in cui il contratto originario è il primo anello di una catena che si sviluppa per successive modifiche e rinnovi. Tra il 1875 ed il 1901, nel campo dei trasporti urbani, il comune di Napoli per ben quattro volte rivede lo schema di convenzione, con risultati progressivamente

¹⁵ R.BRANCATI, L'infrastruttura come risorsa. Le politiche pubbliche e il nuovo Mezzogiorno, in AA.VV., *Le vie del Mezzogiorno. Storia e scenari*, Roma, 2002, p.300.

¹⁶ L.DE PIERIS, F.MEDDA, Operatori e capitali privati nella realizzazione di strutture di pubblica utilità, in *“Economia Italiana”*, 3, 2003, p.617.

¹⁷ COMSAR, op.cit., p.829.

¹⁸ C.D'ELIA, *Stato padre, stato demiurgo. I lavori pubblici nel Mezzogiorno (1815-1860)*, Bari, 1996, pp.95-114.

peggiorativi per l'ente locale. Addirittura sei, tra il 1885 ed il 1896, sono le versioni riviste dell'originario contratto per il servizio idrico, con una maggiorazione di impegni nel bilancio comunale di oltre il 100%.¹⁹ A conclusione di una così convulsa, frammentata e caotica stagione amministrativa, in cui ad essere stravolti e spesso accantonati sono gli stessi fini istituzionali delle concessioni, valga quanto affermano gli estensori dell'Inchiesta Saredo:

“ a Napoli i contratti per le grandi concessioni non si stipulano per eseguirli nella loro integrità, ma solo per ottenere in concorrenza con altri una concessione ed ottenutala, avere l'aggio a trovare il tempo per m odificarli, sempre a vantaggio si intende dei concessionari e non mai del concedente municipio” .²⁰

Districandosi a fatica tra l'esuberante produzione amministrativa e legale che segna le prime esperienze delle concessioni di servizi pubblici nell'ex capitale borbonica, si delinea l'inconsistenza dell'azione del ceto politico-amministrativo locale il quale, per scarsa conoscenza delle specifiche materie o per semplice prestigio sociale, è incapace di contrastare le richieste di società che, per “essere inoltrate nelle loro gestioni”, sono in grado di preconstituire i percorsi a loro più convenienti. L'obiettivo delle società, infatti, è quello, una volta ottenuta la concessione, di sfrondarla di quei patti e condizioni che avrebbero dovuto equilibrare gli oneri delle parti, neutralizzando di fatto qualsiasi ipotesi di riscatto da parte del comune. Esempio la tattica della Naples Water Works Company, che a distanza di qualche mese dalla stipula del contratto chiede con insistenza di modificarne le basi finanziarie, rivendicando l'elargizione da parte del Comune di una garanzia senza la quale non sarebbe stato possibile ottenere i capitali necessari alla costruzione dell'opera. In virtù di questa richiesta l'ente locale finisce per accordare alla società il 6% netto di tutte le spese di esercizio, tasse ed altro su di un capitale di 37.500.000. Inoltre, la concessione già data per cinquanta anni, è prolungata di altri venticinque. Alla fine, senza neanche troppe resistenze, “una concessione preferita a tutte le altre per la precipua ragione di non richiedere garanzia e di non gravare di onere alcuno il comune, venne in ultimo cambiata con un aggravio di somma di L.2.250.000 annue” che rappresenterà una delle voci passive più consistenti del bilancio comunale .²¹

A fronte della stringente azione dei privati a tutela delle proprie mire monopolistiche, “il Municipio, invece, sia per la fretta di inaugurare l'opera, senza aver posto in essere le sue difese, sia per il troppo lungo indugio ed il modo empirico con cui in appresso provvide, sia per le ristrettezze finanziarie che pregiudicarono la sua libertà d'azione di fronte ad un creditore armato

¹⁹ COMSAR, op.cit., pp.64-67.

²⁰ Ibidem, p.59.

da ferree clausole, si trovò per parecchi anni disarmato, irresoluto, incline sempre ad espedienti che sgombravano il timore di atti esecutivi e consentivano all'amministrazione di vivere, senza urgenti preoccupazioni, ma contribuivano vieppiù ad aggravare la situazione".²²

E' una spirale negativa che a seguirla misura il diverso raggio d'azione dei due contraenti. Costi e benefici per la collettività vengono a disporsi su scale divaricanti, in una forbice che nel tempo è destinata ad allargarsi per le inadempienze contrattuali dei privati e le generose concessioni dell'ente locale. Da questo punto di vista, le tappe del servizio del trasporto urbano sono assai significative. Tra una convenzione e l'altra, infatti, mentre è fatta salvo il diritto di prelazione per la società vincitrice dell'appalto su qualsiasi altra linea e su sistemi di trazione anche diversi da quelli animali stabiliti dall'originario contratto, è tollerata la discrezionalità con cui il gestore definisce tempi e modalità di realizzazione della rete e delle dotazioni previste dal contratto.

Tanto debole o inesistente è l'azione di impulso dell'ente locale, quanto magnanima si dimostra la volontà politica nel fissare le contropartite finanziarie. Nel 1891, a fronte di un raddoppio delle linee da 7 a 14, il canone da versare nelle casse comunali è adeguato da 52 a 120 mila (5% dei proventi dichiarati dall'impresa), secondo una progressione aritmetica che non tiene in alcun conto la diversa intensità di traffico che viene a concentrarsi sulle nuove corse riguardanti le grandi arterie costruite con il risanamento (Rettifilo, Via Duomo, etc.).²³ Del tutto "figurativa" è, invece, la quota del 10% di partecipazione del comune sui proventi del servizio nel caso, ovviamente mai verificatosi, in cui gli introiti annuali superino la somma di 2,332 milioni. Ad alleggerire già così modesti impegni economici dei privati, si sommano altri benefici quali il condono delle tasse arretrate sulle vetture e il calcolo forfettario dello stessa tassa senza riguardo al numero dei veicoli adoperati.

In contropartita, la Società dei Tramways riconosce £.300 mila a titolo di premio, triplicando il valore di questa voce rispetto al precedente contratto, e concede al comune, come anticipazioni di canoni, un mutuo di 500 mila lire, con interesse al 5%. Si intuisce da queste ultime e per altro marginali condizioni contrattuali che la disponibilità dell'ente locale a soddisfare le ragioni dei privati trova fondamento in contingenti difficoltà finanziarie. Facendo perno su tali bisogni, le società aggiudicatrici strappano condizioni di tutto favore, schiacciando l'ente locale nella scomoda posizione di chi sembra sostenere solo le ragioni dei propri interlocutori.²⁴ A posteriori,

²¹ ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO (da ora abb.ASN), Fondo R.Commissione d'Inchiesta per Napoli, b.31. "le acque di Serino nei rapporti col bilancio comunale. Conferenza del Cav. De Rosenheim", 16 aprile 1898.

²² COMSAR, op.cit., p.63.

²³ A.COTTRAU, la crisi della città di Napoli, in "Nuova Antologia", vol.148, 1886, p.8.

²⁴ ARCHIVIO DEL COMUNE DI NAPOLI (da ora ACN), Atti del consiglio comunale, 27 ottobre 1890.

le scelte compiute si dimostreranno esiziali per le finanze locali, procurando un danno erariale che autorevoli giudizi raccolti nell'Inchiesta Saredo valutano intorno a un milione annuo come saldo negativo tra i canoni pattuiti e l'utile netto che il comune avrebbe ricavato da una più realistica valutazione della remuneratività dei diversi servizi.²⁵ Si tratta di calcoli opinabili, ma che trovano giustificazione nella lentezza con la quale la parte pubblica attiva le norme di tutela e controllo previste dai contratti. Nel caso del servizio dell'erogazione dell'acqua, per esempio, il commissario del comune presso la società aggiudicataria, figura prevista nella convenzione del 1878, si insedierà solo dodici anni più tardi, potendo a quel punto solo prendere atto di una situazione contabile talmente caotica (assenza di conti di esercizio, mancanza di giustificazione delle spese, frammentazione delle voci etc.) da rendere impossibile qualsiasi verifica.²⁶

In definitiva, la blanda azione dell'ente locale finisce per far implodere il rapporto con le società aggiudicatarie in una dimensione tutta finanziaria, rendendo difficilmente accessibili le risorse cognitive e normative utili al funzionamento e alla modernizzazione dei servizi.

3. COSTI ALTI E "PRODOTTO DEPRESSO"

I comportamenti speculativi dei privati fin dall'inizio sembrano pregiudicare l'ottenimento di accettabili standard qualitativi, economici, e tecnici dei diversi servizi. Particolarmente accidentata è la strada del rinnovamento tecnologico di alcuni di essi. Nel campo dei trasporti, la trasformazione dei sistemi di trazione è rallentata dalle resistenze del concessionario. La Società dei Tranways, benché nel contratto del 1891 si impegnasse ad elettrificare la rete tranviaria, solo sei anni più tardi ripropone la questione subordinandola ad un ulteriore corrispettivo per le spese di trasformazione e al prolungamento della data di scadenza della concessione dal 1925 al 1951. Autorevoli prese di posizioni fanno allora rilevare l'insussistenza dei fondamenti tecnici di tali pretese, in virtù del risparmio che ne sarebbe derivato sulle spese di gestione e della effettiva entità dell'investimento, di gran lunga inferiore a quello calcolato dalla impresa concessionaria.²⁷ In generale, si fa notare da parte degli ambienti scientifici cittadini fa notare l'anomalia delle posizioni in campo, perché "in tutto il mondo civile le società tranviarie si affannano a sostituire la trazione elettrica a quella a vapore e a quella animale, perché ne riconoscono il tornaconto, e qui a Napoli, unica città al mondo, il Municipio non è pregato ma prega, ed aumenta la durata della

²⁵ COMSAR, op.cit., pp.24-25.

²⁶ Ibidem, p.80.

²⁷ ASN, Fondo R.Commissione d'Inchiesta per Napoli, b.30.Tramvie. A.COTTRAU, I diritti del comune di Napoli, 1901, pp.13-14. L'autore della memoria ritiene che con l'elettrificazione della rete si realizza un risparmio di un terzo per vettura/Km, mentre la spesa d'investimento complessiva è di due milioni contro i nove stimati dalla società.

concessione, e taglia ogni concorrenza e monopolizza in una unica società tutta l'economica locomozione cittadina".²⁸

Rallentamenti, intoppi e resistenze sulla strada della diffusione del servizio, sono frapposti anche dalla ditta aggiudicataria del servizio di erogazione dell'acqua, attraverso una strategia dilazionatoria, di "indifferenza interessata" tesa a rendere inattuabile il riscatto, mantenendo "depresso il prodotto". In questo modo si vincola lo stesso comune che si vede chiedere continue integrazioni a garanzia del prodotto, nonostante che la captazione delle acque provenienti dalle sorgenti di Serino offra un abbondante approvvigionamento idrico della metropoli.²⁹ Così, invece di incoraggiare un maggiore consumo, si ostacola con mille artifici tecnico-burocratici l'accoglimento delle domande di nuovi allacciamenti alla condotta principale. In definitiva, un servizio che altrove si propone come una fonte di guadagno ed un segno di progresso, a Napoli si presenta totalmente improduttivo per l'ente locale e quasi precluso alla popolazione. Al momento dell'Inchiesta Saredo, l'incremento di flusso di oltre 40 mila metri cubi, realizzato con la costruzione dell'acquedotto di Serino, per gran parte finisce in mare senza essere utilizzato; dei 60 mila metri cubi d'acqua disponibili se ne paga solo la decima parte. Le utenze alla fine degli anni '80 non superano le ventisettemila, mentre gli obblighi contrattuali per l'ente locale costituiscono con oltre 2,5 milioni, il passivo più consistente del bilancio.³⁰

Fa in parte eccezione, in questo quadro di depressione dei consumi pubblici, soltanto il servizio dell'illuminazione che, come abbiamo detto, può contare su una più dinamica, anche se in rapida ricomposizione, concorrenza tra le imprese operanti in città. La spinta in questo caso opera nella doppia direzione di qualificare la più diffusa fornitura a gas, con l'introduzione del "becco Auer" a reticella incandescente, per costi e luminosità in grado di competere con l'energia elettrica e di ampliare la rete alimentata da quest'ultimo sistema. Già nel 1890, infatti, 59 località urbane sono illuminate elettricamente, ed in trend dal 1891 al 1896 mostra un incremento di oltre il 100% dei consumi elettrici, ed un calo del 19% di quelli a gas.³¹

Fatto salvi i soddisfacenti risultati nel campo dell'illuminazione, la ricaduta sulla popolazione di così poco innovative strategie imprenditoriali è efficacemente illustrata dai costi dei diversi servizi. Smontando le manipolazioni dei dati operate dalle amministrazioni locali, ciò che rimane è un non invidiabile primato per il costo delle tariffe, con una significativa forbice tra l'andamento decrescente dei prezzi nelle altre grandi città italiane e i costi crescenti del capoluogo-

²⁸ BOLLETTINO DEL COLLEGIO DEGLI INGEGNERI E DEGLI ARCHITETTI DI NAPOLI, n.3-4, marzo-aprile 1897, p.27.

²⁹ C.MARTINEZ, Il servizio dell'acqua in Napoli, Napoli, 1906.

³⁰ COMSAR, op.cit., pp.64-69.

³¹ ACS, Fondo R.Commissione d'Inchiesta per Napoli, b.42. Illuminazione, f.131.

go campano. A Milano, nel 1890, si percorrono due Km con 10 centesimi, mentre a Napoli occorre il doppio per percorrere poco più della metà.³² D'altra parte, se le comparazioni reggono poco sulla carta, sono addirittura improponibili sul terreno concreto dell'organizzazione dei servizi di trasporto urbani, evidenziando un sistema eccentrico e tangenziale al centro della città, lento ed oneroso per i forti dislivelli, assai frammentato nel suo sviluppo lineare, con mezzi più simili ad "indecenti baracche".³³

In linea con le strategie imprenditoriali di "contenimento" dei consumi, anche i costi dell'acqua appaiono particolarmente onerosi. Le tariffe di abbonamento, tra il 1883 ed il 1896, subiscono un forte aumento, passando per la categoria delle abitazioni private da 25 a 35 centesimi al metro cubo.³⁴ Con un qualche sarcasmo, si fa notare che la diffusione di questo bene primario rimane "nel campo delle aspirazione" a causa di una società che è "troppo straniera perché la sete di guadagno sua andasse al di là della sete d'acqua del nostro popolo".³⁵

In controtendenza, ancora una volta, soltanto i costi per l'illuminazione a gas i quali, nello stesso periodo, hanno una riduzione del 15%, nonostante che l'inerzia dell'amministrazione comunale a rivedere il contratto alla luce dei miglioramenti tecnici apportati, mantenesse tariffe superiori a quelle praticate nelle altre grandi città del paese.³⁶ Tutti questi elementi faranno parlare esplicitamente nell'Inchiesta Saredo di "corruzione" per i contratti dei pubblici servizi stipulati tra gli anni '80 e '90 dell'800 e della nascita di un'"altra camorra", rappresentata dai gruppi di estrazione nicoterina e poi crispina, allora al governo della città, collusi con il capitale straniero di stanza a Napoli. Tuttavia il pregiudizio antimeridionale dello stesso Saredo, non riesce a dar conto della complessità delle trame istituzionali ed economiche che condizionano le relazioni tra il potere politico e quello economico. E' un limite che, passata l'ondata moralizzatrice, si riproporrà nella Napoli giolittiana, quando il ceto politico-amministrativo locale suo malgrado dovrà fare i conti con le nuove opportunità offerte dalla legge sulla municipalizzazione.

³² ACN, Atti del Consiglio Comunale, 27 ottobre 1890.

³³ Ibidem, 24 aprile 1894.

³⁴ ACN, Atti del Consiglio Comunale, 27 dicembre 1883; 11 gennaio 1896

³⁵ B.PAVESIO, op.cit., pp.86-87.

³⁶ ACS, Fondo R.Commissione d'Inchiesta per Napoli, b.42. Illuminazione, f.131, "Comparsa conclusionale pel Comune di Napoli contro la Compagnia di Illuminazione a gas, innanzi all'Eccellentissimo Collegio Arbitrale", Napoli, 1899.

4- VERSO UNA PESANTE EREDITÀ

La legge sulle municipalizzazioni del 1903, al di là dei suoi ben noti limiti sulle procedure di riscatto o di risoluzione dei contratti in essere con i privati³⁷, si offre come un'opportunità per contrastare lo strapotere delle società concessionarie dei pubblici servizi. A Napoli, tuttavia, essa è consegnata per lungo tempo ad una inconcludente querelle politico-amministrativa, senza trovare una concreta applicazione. Anzi, quando la questione, come nel caso dei servizi idrici, è portata all'attenzione del consiglio comunale, all'indomani della legge e delle risultanze dell'Inchiesta Saredo, essa è rapidamente accantonata per fare posto all'ennesima riconferma della concessione con la Naples Water Company.³⁸ Stessa sorte tocca agli altri settori messi sotto accusa. Il servizio di illuminazione sarà municipalizzato nel 1913, quello dei trasporti nel 1915. Si tratta, in particolare per quest'ultimo, di una scelta obbligata, per il deciso peggioramento del servizio e per la crescente conflittualità tra³⁹ la Società dei Tramways e le sue maestranze. Le spinte sociali al cambiamento, però, costituiscono soltanto un aspetto dell'auspicato protagonismo economico dell'ente locale. Non meno rilevante è il miraggio che la gestione in economia dei servizi pubblici potesse rappresentare un toccasana per le stremate finanze locali.⁴⁰ Il prevalere di una impostazione meramente economicistica interpreterà la municipalizzazione come uno strumento di legittimazione normativa del variegato quadro delle iniziative di gestione dei servizi pubblici avviate dopo l'Unità, ma non solleciterà un mutamento di condotta dei governi locali. Di fatto la patologia nazionale della finanza pubblica e della squilibrata distribuzione di funzioni e risorse tra centro e periferia, in particolare nel Mezzogiorno, consegna il problema dei servizi pubblici ad una continuità tutta di segno negativo.

Dalla gestione privata, alle municipalizzate fino alla costituzione delle aziende pubbliche si definisce una pesante eredità materiale e culturale. Dal versante dei processi funzionali di una città, ciò si traduce nella incapacità di costruire una positiva dialettica tra accesso e separazione degli spazi urbani e nell'assenza di una idea alternativa alla gestione non controllata di quei servizi trainata semplicemente dai meccanismi dell'economia di mercato. L'economia pubblica, così, rimane imprigionata nell'idea di una crescita tutta quantitativa del capitale sociale nella quale i servizi pubblici sono concepiti in una logica settoriale e non di rete e di coerente animazione dei territori.

³⁷ M. DEGLI INNOCENTI, Per uno studio sul tema delle municipalizzazioni nella politica socialista fino all'avvento del fascismo, in "L'esperienza della aziende municipalizzate, cit., pp.93-115.

³⁸ ACN, Atti del Consiglio Comunale, 8 luglio 1905.

³⁹ Ibidem, 7 giugno 1915.

⁴⁰ Ivi.

Un simile profilo è ancora oggi in discussione e la prospettiva di poterlo rafforzare sembra essere indebolito da azzardate e non equilibrate soluzioni “federaliste”

Non è improbabile che, stando così le cose, i servizi pubblici tornino ad essere terreno di conquista del capitale privato: quasi una vendetta della storia contro chi si ostina ad ignorarla.