

Finire a Barbiana?

(a proposito di programmazione e di enti locali
in una società pluralistica)

di Carlo Da Molo

Estratto da
«L'IMPRESA PUBBLICA»
n. 1 Gennaio/Febrero 1973

Finire a Barbiana?

(a proposito di programmazione e di enti locali
in una società pluralistica)

di Carlo Da Molo

1 Non crediamo possibile che un Paese moderno ed in particolare uno, come il nostro, ricco di fermenti e di scompensi, possa rinunciare ad una seria ed impegnata politica di programmazione economica.

E non certamente risposte le constatazioni dei tentativi falliti o, per conservare quanto vi è di magico nelle parole, la mera riproposizione verbale; senza che il Paese faccia i conti con le sue risorse, scelga i suoi indirizzi, dica, attraverso il suo Parlamento, quello che deve essere fatto e in quale ordine di priorità. E' forse da quando è stata messa la sordina, che una politica di programma e di scelte si è fatta sentire come forte esigenza a chi non crede che le acquiescenze alle logiche del capitale siano sufficienti, non soltanto a fare quello che occorre con il reddito prodotto, ma neppure a produrlo.

Proprio per le caratteristiche del momento non solo viene più avvertita la necessità di una politica di programmazione, ma è necessario, per quanto a ciascuno compete, rimeditarla nella visione dell'esperienza nella quale è vissuta la precedente fase. Un primo momento di meditazione si richiama, in un modo del tutto spregiudicato e reale, alla concezione nazionale — come sola e taumaturgica — della politica di piano: con una concessione marginale alle ipotesi — prevalentemente di studio, scarsamente operative — regionali, intese anche queste, quali configurazioni territoriali degne, per dimensioni e non per funzioni, di una considerazione dal vertice.

E' pur vero che in quegli anni le Regioni non c'erano. Questo è limite al dovuto, non spiegazione sufficiente. Farle prima, allora. Vero è che la configurazione dello Stato, così come è stato pensato e voluto dai costituenti, è stata disattesa; andando sempre ad identificare, a destra e a sinistra, l'efficienza con la centralizzazione ed il negativo inevitabile con i Comuni e le Province.

Se tale ipotesi si è radicata, questo è dovuto alla ricostruzione dello Stato nei tradizionali termini di accentramento nel secondo dopoguerra ed allo sviluppo che ha avuto l'industria di Stato e quella a partecipazione statale nelle fasi di partenza della trasformazione che il Paese ha avuto da agricolo ad industriale.

E' ben vero, per contro, che democrazia è pluralismo: e se ciò ha un suo significato nella scelta delle rappresentanze politiche, questo lo è anche nella ripartizione delle funzioni e dei ruoli tra lo Stato e gli Enti locali.

Ma se lo Stato moderno ha rilevanza nella vita economica e nello sviluppo di un Paese non solo attraverso la programmazione ma anche con gli strumenti inerenti ad interventi diretti suoi propri, con le proprie aziende autonome e con la presenza sempre più vasta, nella produzione dei prodotti di base e anche nella distribuzione, con le aziende a partecipazione, così gli

Enti locali debbono avere strumenti corrispondenti alle finalità della collettività che essi rappresentano.

Si tratta in breve di non mortificare ma rivalutare il ruolo delle iniziative dirette degli Enti locali che, se privi di strumenti imprenditoriali, finiscono per scomparire — come funzioni reali — in uno stato industrializzato ed economicamente sviluppato.

Una ripartizione di compiti tra l'impresa pubblica di stato od a partecipazione e le imprese pubbliche degli Enti locali corrisponde pertanto ad una equilibrata visione della pluralità dello Stato democratico, mentre un turbamento, nell'una o nell'altra direzione, potrebbe avere gravi conseguenze.

E poiché tutto spinge alla concentrazione è chiaro che il pericolo consiste solo nella rottura dell'equilibrio in una direzione. Che è il fenomeno al quale si assiste. Sappiamo che un'attività economica non controllata o scarsamente controllabile sulle scelte politiche sostanziali che va a compiere può rispondere alla logica delle efficienze ma non a quella della democrazia; che è partecipazione, controllo continuativo sulle scelte e sulla loro gestione. Ebbene è chiaro che nella società industrializzata contemporanea questa partecipazione è altamente difficile e che è la dinamica stessa dell'economia a renderla più ardua o, al contrario, un eccesso di controllo può involversi in un controllo non democratico ma burocratico, frenando la dinamica dell'espansione economica da un lato e realizzando, dall'altro, un tipo diverso, ma non meno pericoloso, di concentrazione di poteri.

Per questo uno sviluppo equilibrato ai diversi livelli ha un carattere di garanzia democratica.

Con queste premesse può quindi apparire limitativo considerare lo stato dello sviluppo di questa dialettica, oggi indebolita perché zoppa, solo in ordine ai servizi pubblici.

Ma si inizi dall'esame delle cose che sono: per trarre indicazioni sullo stato di quel rapporto e cercare di individuare le linee possibili di sviluppo del rapporto stesso, proprio sul terreno dei servizi pubblici che danno, per istituto, la misura del grado di civiltà di un Paese.

Ebbene, poiché la nostra società industriale esige la produzione della massima utilità dello sforzo, vi è il ragionevole pericolo che venga scelta — spesso per una statica conservatrice che non può produrre una scelta diversa — la via dell'affidamento di fatto delle quote più cospicue e di maggiore interesse ad aziende di Stato, a partecipazione statale o alle così dette agenzie.

Dicevamo statica conservatrice. Avremmo potuto dire incapacità e impotenza di scegliere — quale altra spiegazione ai fallimenti dei tentativi della politica di piano? — e non avremmo che aggiungere un altro fattore per un risultato negativo uguale. Non scelte ossia scelte sbagliate compiute a volte per inerzia che si risolve in una soluzione imitativa di altre esperienze, altre volte per rispondenza ad un'autentica chiamata conservatrice.

E può apparire contraddittorio, che l'affidamento di servizi pubblici ad Enti di stato o ad agenzie, fatta per la logica dell'efficienza, abbia a fondamento psicologico quella della inerzia. Contraddizione che non sussisterebbe più, ove quello dell'efficienza di tali soluzioni si rivelasse un mito, venendo così meno sia alla partecipazione democratica sia all'efficienza produttiva.

Queste generali valutazioni nascono da constatazioni obiettive. E ne abbiamo la riprova.

2

A proposito della programmazione. Mancano le scelte inerenti la politica dell'energia. Non si sa quali quote competano all'elettricità, quali ai prodotti della raffinazione del greggio, quali al gas naturale. Né se le quote che si ripartiscono di fatto, tengano conto dell'utilità sociale, dell'interesse del cittadino come produttore, come consumatore, come uomo che vive nella sua città.

La costituzione di grosse centrali termiche per la produzione di energia elettrica ha dato origine a forti polemiche a livello locale; così gli insediamenti di nuove raffinerie. Contemporaneamente l'ENI-SNAM sta conducendo una grossa azione per l'importazione di gas naturale.

Quale connessione si è sviluppata tra queste realtà? E proseguendo. In che modo è stata valutata la funzione di produzione (o di importazione) e di trasporto rispetto a quella distributiva? Con logiche di separato aziendalismo, almeno sembra.

Nel contempo a Milano, la più grande città italiana sottoposta ad un massiccio fenomeno di inquinamento, è ferma ogni politica che faccia utilizzare gas naturale per il riscaldamento.

Con danni emergenti nella politica dei prezzi dei derivati del greggio e con una massiccia vanificazione di ogni protesta « ecologica ».

E' così divenuta indilazionabile una programmazione della politica dell'energia, che tenga conto — per un suo esito positivo — della pluralità di fattori: dalla ripartizione delle fonti a quella dei consumi, con le connessioni inevitabili e necessarie all'insieme dello sviluppo economico del Paese, alla sua presenza nei rapporti internazionali, e con una definitiva e chiara risposta in ordine ai ruoli che debbono essere svolti dall'Ente di Stato e dalle imprese pubbliche locali.

E ciò, anche per non ricadere nell'ambiguità di situazioni quali quelle di imprese private che, mutuando la dirigenza dagli Enti di Stato, cumulano i benefici protezionistici, derivanti da tale rapporto, con la finalità privatistica del lucro d'impresa, od anche di Enti locali che trovano più facile — nell'inerzia che prima si ricordava — abdicare alle funzioni proprie mantenendo, forse nella denominazione, la caratteristica pubblicistica locale, ma perdendo la sostanza dell'intervento, delle scelte, della gestione.

3

Nel settore acquedottistico invero si è ancora più lontani rispetto ad una politica di piano.

E non trae certo in inganno la Conferenza Nazionale delle Acque che, per altro, ha fornito un ampio materiale, indispensabile piattaforma di ogni serio intervento.

In questo settore, mentre le esigenze di rapidi investimenti sono in rapporto diretto all'espandersi dei consumi, convivono insieme due momenti del nostro sviluppo economico: quella che chiamerei « ad ogni comune il suo acquedotto » e quelle « un solo acquedotto per tutti i comuni ».

Sopravvive spesso — nella pratica clientelare del collegio elettore — una visione arcaica dell'approvvigionamento e della distribuzione dell'acqua: che non tiene conto delle esigenze tecniche ed economiche del bacino idrico. Una realtà, questa, che è divenuta più viva quanto più si è sviluppato il Paese e la sua industria, e le nostre città hanno scavalcato le mura cittadine per farsi megalopoli.

La pratica clientelare ha un felice connubio con il municipalismo arcaico.

Per contro sembra che i rimedi proposti per ammodernare il sistema siano di qualità ancora peggiore, essendo a favore della formazione di Enti nazionali acquedottistici che sarebbero anch'essi non solo avulsi dalla realtà, ma, per giunta, in quanto centralizzati e burocratici, sostanziali avversari di una linea di sviluppo democratico.

Sono proposte queste, che raramente vengono esplicitamente avanzate: ma che sono implicite nelle cose che si fanno.

Anche in questo settore, quindi, una visione corretta del problema deve trarre forza dal collegamento tra le due esigenze, politica e tecnica, in una forma di soluzioni di aziende consortili di bacino che siano valide per il soddisfacimento delle esigenze tecniche ed economiche e che garantiscano nel contempo la partecipazione degli Enti locali e quindi, con essi, delle popolazioni.

Questo taglio politico ha trovato una sua manifestazione nel progetto, relativo agli inquinamenti dell'acqua che la FNAMGAV ha appuntato e che sta definendo con la collaborazione di tutte le rappresentanze degli Enti locali minori e delle Regioni. Questo progetto che si propone obiettivi del tutto diversi da quelli indicati nel progetto Zannier, presentato in Parlamento alla fine della precedente legislatura, si colloca in un momento delicato, nel quale sono presenti tutte le componenti, in una situazione nuova

e quindi per questo più interessante, che abbiamo ritrovato negli altri campi di intervento.

Anche qui, grandi sono le esigenze, le ambizioni, i programmi; modesti gli strumenti.

Così, Enti di Stato avanzano ipotesi di lavoro — dapprima solo conoscitivo — attraverso agenzie ad hoc, con gli Enti locali ed in particolare con le Regioni.

Il vuoto esistente tende ad essere colmato da queste iniziative che possono essere utili in termini di collaborazione ma che potrebbero facilmente involversi, dapprima con una abdicazione di funzioni da parte dell'Ente locale e dopo con una consapevole o inconsapevole subordinazione di fatto: quanto in altri settori si è avuto modo già di constatare.

E se non vi sarà chiarezza politica è facile prevedere che la subordinazione sarà la soluzione finale.

4

L'attuazione delle Regioni, anche se in ritardo e inadeguata nella loro configurazione territoriale ai reali rapporti economici contemporanei e financo, talora, alla formazione storica, costituisce ancora un'occasione peculiare, forse irripetibile a medio termine, di ridare vitalità alle autonomie locali, promuovendone lo sviluppo nelle misure e nella modalità pertinenti alle nuove concezioni autonomistiche che più volte ed ancor oggi riteniamo di dovere proporre. Ma, come sempre, la realtà come offre delle possibilità positive presenta altre possibilità, negative, se degli strumenti di questa realtà viene fatto un uso diverso da quello per i quali sono stati originariamente voluti.

Nella specie la possibilità negativa sarebbe rappresentata dalla tentazione di riprodurre uno stato minore diverso solo per dimensioni territoriali e per ampiezza di poteri da quello maggiore, ma rispondente come il vecchio stato accentrato alla logica della concentrazione del potere. Così sarebbe se venisse promossa l'istituzione di aziende regionali di servizi pubblici ove la reale domanda del servizio e le valutazioni di carattere tecnico non comportassero la dimensione regionale, dovendosi invece promuovere aziende a dimensione territoriale ottimale sia sotto il profilo tecnico-economico sia sotto quello della possibilità di partecipazione politica reale dei Comuni, maggiori e minori.

5

Le valutazioni che abbiamo svolto sia sui temi dei rapporti politici sia pertinenti — per altro in via esemplificativa — ad alcuni settori dei pubblici servizi, richiedono un completamento del quadro in merito alle aziende pubbliche locali, nel nostro Paese, ed a quello che oggi ci suggerisce la loro condizione, la loro gestione, le componenti presenti e la loro dinamica.

Le iniziative di riforma legislativa che si stanno perseguendo e che debbono andare verso un veloce svolgimento dell'iter parlamentare, non ci possono esimere da una necessaria considerazione sulla congruità della loro azione.

Poiché, è certo, il primo dovere delle imprese pubbliche degli Enti locali è l'essere fedeli, pur nel diverso dimensionarsi, alle finalità per le quali furono volute e si moltiplicarono. Noi ci chiediamo se quei valori, che ne garantirono lo sviluppo, sono stati sempre difesi. Se lo sono stati con la consapevolezza dell'esercizio del pubblico e generale interesse, se non sono caduti talvolta per insipienza o malaccorto senso del potere — perché il vero e unico carattere di un potere, quello che lo nobilita e lo giustifica è la fedeltà alla sua istituzione — ad una misura di insufficienza.

Non vi sono isole — e certo tali non possono essere gli Enti locali — che non risentano del clima politico e morale di un Paese, sì che i momenti di superficiale valutazione sono avvenuti nell'ambito di una fenomenologia più vasta.

Ma a ciascuno la propria responsabilità. Ci chiediamo soprattutto se le forze politiche non abbiano compiuto, sui problemi dell'organizzazione e dell'economia dei servizi, petizioni di principio talora

L'IMPRESA PUBBLICA

rivista bimestrale della Cispel
Confederazione Italiana
dei servizi pubblici
degli enti locali

direttore

Camillo Ferrari

direttore responsabile

Giuseppe Giacchatto

comitato di direzione

Silvio Pozzani (presidente)

Guglielmo Bacchi

Gino Biasiolo

Giorgio Coppe

Maurizio Fabiani

Luciano Linguiti

Luigi Tinazzi

segretario di redazione

Antonio Agnocchetti

direzione, redazione e amministrazione
00192 Roma - p.za Cola di Rienzo, 80
telefono 314.444

**LINEAMENTI DI UNA POLITICA PROGRAMMATA
DEL SETTORE DEL GAS IN ITALIA**

Relazione dell'Avv. Carlo Da Molo, vice Presidente delegato della C.I.S.P.E.L.,
al Convegno delle Aziende Comunali e Municipalizzate del Gas tenutosi a
Roma in Campidoglio il 25 settembre 1968.

Questo Convegno che la Federazione Nazionale delle Aziende Municipalizzate del Gas, con la collaborazione della C.I.S.P.E.L. e dell'A.N.C.I. ha voluto organizzare quest'anno, si apre mentre le Aziende hanno di fronte i grandi problemi delle trasformazioni tecniche, del ritrovamento di una nuova dimensione territoriale e della collocazione dei loro compiti nell'ambito della programmazione economica nazionale; ciò mentre la crisi della finanza locale e la ancora mancata attuazione dell'ordinamento regionale, pongono notevoli remore alle soluzioni.

D'altra parte, come osservava un economista americano, il Clemens, l'industria del gas ha avuto nel corso della sua lunga esistenza molte vite. In oltre un secolo e mezzo, dimostrando una grande vitalità, è riuscita a superare una serie di crisi tecnologiche che sembravano dover sanzionare, ogni volta, la sua morte.

Tra lo "spirito di fossile", così come veniva chiamato il gas manifatturato con linguaggio alchimistico dai suoi scopritori, e la utilizzazione su larghissima scala del gas naturale, vi sono non soltanto salti tecnologici ma importanti trasformazioni sociali.

NASCE L'INDUSTRIA DEL GAS COME PUBBLICO SERVIZIO Con la prima Azienda del gas, inglese, del 1810 seguita da quella di Baltimora del 1816, ed infine a Parigi nel 1820, nasce l'industria moderna del gas, risolvendo, al suo sorgere il gravissimo problema dell'illuminazione pubblica delle grandi città.

Per questo la nuova industria ebbe l'effetto di una vera rivoluzione sociale: la vita attiva dell'uomo, particolarmente di chi viveva nei grandi centri urbani, non fu più chiusa tra l'alba e il tramonto, e si mutarono le tradizionali abitudini di vita. L'illuminazione permise più intensi contatti sociali e soprattutto estese a classi che fino allora erano state escluse, la possibilità di utilizzare più compiutamente la propria giornata attiva. Così, contemporaneamente, con l'industria, si affermava la sua natura di pubblico servizio che ha conservato nel corso della sua esistenza e che penso debba essere confermata nel futuro.

La Francia e l'Inghilterra furono i paesi in cui l'industria del gas ebbe il primo grande sviluppo e quelli che, sul piano tecnico, furono a lungo all'avanguardia. Tecnici e capitali francesi ed inglesi ebbero un ruolo determinante per lo sviluppo negli altri Paesi e tra questi l'Italia che, come è noto, ebbe un processo di sviluppo industriale ritardato.

Il primo esperimento italiano di illuminazione a gas, a Milano, è del 1831. Ma questa iniziativa rimase isolata, e Milano ebbe un regolare servizio solo dal 1845. Nello stesso anno sorse a Torino la Società Italiana Gas, che ereditò i servizi gestiti da altre società dal 1837.

Contemporaneamente l'utilizzazione del gas si estese negli altri centri italiani: a Venezia l'officina cominciò a funzionare nel 1839, a Genova i primi esperimenti furono nel 1846 e solo negli anni successivi il servizio fu esteso a tutta la città; da ultimo a Roma, nel 1852, cominciò a operare l'Anglo Romana, che assunse in seguito la denominazione di Romana Gas.

A partire dalla metà dell'800 lo sviluppo fu rapido, ed è del 1868 la costituzione di una associazione tecnica che ebbe notevole influsso nel migliorare il livello tecnologico del settore.

NASCITA DELLE MUNICIPALIZZATE DEL GAS

Il carattere di pubblico servizio della industria del gas fu in passato contestato, a causa del suo carattere eminentemente industriale. L'obiezione è del tutto infondata, e non meriterebbe di discuterne, se non fosse utile in questa sede per inquadrare meglio la posizione delle Aziende pubbliche locali.

Un servizio non può essere caratterizzato come pubblico per il fatto che il suo espletamento avvenga o meno con l'esercizio di una attività industriale. Quello che lo caratterizza è che esso non possa essere gestito che dall'Ente pubblico o da privati su concessione dell'Ente pubblico stesso, e ciò in ragione del preminente interesse collettivo.

Ora è fuori dubbio che la distribuzione del gas per uso civile, come quella dell'elettricità, dell'acqua o la gestione dei trasporti pubblici, può avvenire solo con gestione pubblica o in regime di concessione e ciò anche nei Paesi in cui prevalgono le concezioni economiche più liberiste.

Anche se il nostro legislatore non ha stabilito se la distribuzione del gas corrisponde ad un servizio di « pubblica utilità », si deve rilevare che il carattere pubblico del servizio di produzione e distribuzione del gas manifatturato, fu affermato e riconosciuto fin dall'inizio di questa industria e fin dall'inizio del movimento di municipalizzazione. Naturalmente le prime Aziende furono create in quei Paesi in cui il progresso di industrializzazione era più avanzato. In Inghilterra, dove l'industria del gas è nata, e dove il movimento della gestione pubblica dei servizi locali è tanto antico da risalire alle amministrazioni medioevali dei borghi che gestivano i servizi attraverso le corporazioni, la prima Azienda municipalizzata di cui abbiamo notizia è quella di Keighley del 1824, a cui fecero seguito numerose altre città del nord dell'Inghilterra.

I Paesi in cui l'esercizio pubblico del servizio gas si sviluppò rapidamente ed ampiamente furono il Belgio, in cui la funzione fu autorizzata fin dal 1836, e l'Olanda dove le officine a gestione comunale furono sempre più numerose di quelle private.

Vastissima è stata l'espansione anche nei Paesi del Nord e Centro Europa; va peraltro tenuto presente che in molti di essi si diffuse l'istituto dell'Azienda mista con partecipazione di privati spesso in veste di consumatori, mentre tali forme non si sono invece mai sviluppate né in Francia né in Italia.

In Francia la municipalizzazione ammessa nel 1895 è sempre stata sottoposta al controllo molto restrittivo del Consiglio di Stato tradizionalmente contrario ad ogni sviluppo delle Aziende locali.

In Italia si sono avuti alcuni casi di gestione diretta del servizio gas da parte dei Comuni già prima della emanazione della legge del 1903.

In seguito, lo sviluppo della municipalizzazione nel settore fu notevole, ma non nelle proporzioni realizzate altrove, anche a causa della legislazione che, talvolta, ha più frenato che promosso lo sviluppo.

Particolarmente ostile alle Aziende pubbliche locali fu il fascismo, in quanto si trattava di un istituto democratico e di una tipica espressione di quelle autonomie locali che intendeva mortificare. A questo riguardo sembra esemplare il caso di Milano dove, scaduta la precedente gestione privata, il servizio fu nel 1930 privatizzato e concesso alla Società Edison.

Tale comportamento del regime fascista rispetto alla municipalizzazione può, del resto, essere assunto come una prova « a posteriori » della stretta correlazione esistente tra attuazione delle autonomie locali e sviluppo della municipalizzazione.

In effetti, i due fenomeni procedono di pari passo.

La municipalizzazione, è infatti sorta in Italia come una reazione al centralismo autoritario della fine dell'800, e non a caso, all'inizio del secolo, gli spiriti più aperti di ogni parte politica ne auspicarono, sia pure con diversità di accenti, la promozione e lo sviluppo.

L'Azienda pubblica locale si è poi rivelata storicamente non solo come un prezioso strumento di autogoverno locale, ma come una naturale sede di dibattito democratico, una scuola di formazione di quadri dirigenti ed, infine, un mezzo di verifica di tesi politiche ed un richiamo all'assunzione di più precise responsabilità.

Non è il caso di ricordare quanti e quali esponenti della classe politica nel nostro Paese hanno attinto dall'esperienza della municipalizzazione dati ed elementi per vivificare il dibattito politico e per affinare le proprie capacità amministrative, e come tale istituto giuridico abbia contribuito a far uscire l'azione politica dai limiti delle astrattezze ideologiche ed a farla approdare ed operare nel campo più concreto della realtà.

LA PRIMA TRASFORMAZIONE

L'industria del gas, sorta per l'illuminazione pubblica, impiegata in un secondo tempo per l'illuminazione privata, pur resistendo grazie a vari perfezionamenti tecnici alla competizione dell'energia elettrica, alla fine del secolo, con i progressi tecnologici intervenuti nella produzione, trasporto e distribuzione dell'elettricità, sembrava prossima alla fine.

Invece si aprì il nuovo mercato degli usi domestici, di cucina e di riscaldamento.

Il passaggio dal gas illuminante al gas di città ha però comportato una notevole trasformazione determinata dalla necessità di produrre gas con caratteristiche diverse da quelle del passato. Assunse infatti massimo rilievo un prodotto ad alto potere calorifico, mentre cessava l'importanza delle caratteristiche illuminanti.

Fattore rilevante nell'economia delle Aziende di produzione del gas, era anche divenuta la necessità di collocare sul mercato, tutta la gamma dei prodotti del processo di trasformazione.

Esempio classico di industria a produzioni congiunte, l'industria tradizionale del gas doveva ricercare un equilibrio economico aziendale attraverso la realizzazione del massimo utile da tutti i sottoprodotti, al fine di poter mantenere il livello dei prezzi della produzione principale entro limiti compatibili con le esigenze e le possibilità del consumatore.

LA NUOVA TRASFORMAZIONE

Ma in questo ultimo decennio nuovi problemi tecnici e produttivi, collegati in gran parte con il mercato della materia prima, il carbone, hanno spinto l'industria del gas ad una continua opera di trasformazione tecnologica per poter raggiungere un sempre più efficiente livello produttivo e soddisfare le crescenti esigenze degli utenti che richiedevano un prodotto con più elevato potere calorifico.

In questi ultimi anni tale evoluzione ha raggiunto un punto critico, per la progressiva sostituzione del petrolio e del metano al carbon fossile nella produzione del gas manifatturato.

Tali avvenimenti hanno rappresentato un grande mutamento nell'industria del gas, ed il mercato ha subito, in Europa, profonde modificazioni ed una varietà di situazioni. Oggi distinguiamo:

- 1º) Gas prodotto in officina con progressiva riduzione dell'impiego del fossile rispetto al petrolio;
- 2º) Metano, in fase di costante sviluppo, a seguito delle recenti scoperte di ricchi giacimenti in Europa ed in Africa e del progresso raggiunto dalla tecnologia dei trasporti che consente importazioni cospicue ed economiche anche dai territori di oltre mare;
- 3º) Gas di cokeria, i cui impieghi per uso civile, pur se in costante riduzione, hanno ancora una certa importanza nel Nord Europa;
- 4º) Gas di raffineria, risorsa complementare, la cui importanza non va però sottovalutata, dato il crescente sviluppo dell'industria di raffinazione del petrolio.

IL METANO FATTORE DETERMINANTE E RISOLUTIVO

I problemi più complessi sono, però, suscitati dall'espansione dell'impiego del metano che appare sempre più nell'attuale momento come un fattore determinante e risolutivo.

L'utilizzazione del metano appartiene alla storia recente dell'industria delle fonti energetiche. Gli americani sono stati i primi ad utilizzarlo alla fine del secolo scorso imitati, in seguito, dai Russi, dai Rumeni e da altri Paesi produttori. Fino a non molto tempo fa, l'utilizzazione di questo gas subiva per altro una grave limitazione per l'impossibilità di trasportarlo a grande distanza come il petrolio e doveva, quindi, essere utilizzato nella area di produzione.

Con il ritrovamento di estesi giacimenti e dello sviluppo delle tecniche di trasporto, il consumo di metano è andato assumendo una posizione di notevole rilievo nella economia dei Paesi industrializzati. Il gas naturale, che nel 1950 copriva solo il 10 per cento dei consumi mondiali energetici, è passato al 12 per cento nel 1960 e si prevede che raggiungerà il 18 per cento nel 1970.

Non è agevole fornire un quadro di un settore caratterizzato da rapide evoluzioni e da notizie a volte incomplete.

Dall'esame dei dati del 1964, l'Italia risulta al sesto posto nella produzione mondiale di gas naturale; si rileva inoltre che gli Stati Uniti consumano circa i due terzi della produzione mondiale, e tale consumo, veramente imponente, trova altrettanto grandi possibilità di rifornimento nelle riserve accertate che superano gli 8.000 miliardi di mc.

Va ugualmente sottolineato l'aumento della produzione e dei consumi verificatosi in questi ultimi anni nell'Unione Sovietica, che pure dispone di grandi cospicue riserve tecnicamente sfruttabili di almeno 3.500 miliardi di mc., e così pure le riserve del Medio Oriente che, in base agli accertamenti attuali, superano i 6.000 miliardi di mc. e quelle dell'Africa del Nord che superano i 2.000 miliardi di mc.

In Europa le tappe principali dei ritrovamenti di metano portano il nome della Pianura Padana nel 1946, di Lacq in Francia nel 1951 e recentemente di Groningen, in Olanda.

Le riserve accertate sono calcolate in 200 miliardi di mc. per la Francia, mentre i soli giacimenti di Groningen sono valutati a 2.500 miliardi di mc.

Recenti stime indicano in 250 miliardi di mc. le riserve della Germania Occidentale.

Per quanto riguarda l'Europa Occidentale mentre i consumi previsti per i Paesi dell'Europa del Nord potrebbero essere coperti dalle stesse riserve, accertate e probabili, e cioè senza tenere conto di altre prevedibili ingenti scoperte nel mare del Nord, il fabbisogno austriaco, italiano e spagnolo potrebbe essere coperto solo con l'importazione su vasta scala.

IL METANO IN ITALIA

In Italia, la nascita di un'industria del metano risale all'immediato dopoguerra e fu determinata dalle scoperte compiute dai tecnici della AGIP nella Pianura Padana, scoperte che ebbero un effetto determinante per la ripresa economica italiana e per la successiva politica degli idrocarburi perseguita nel nostro Paese.

L'importanza del metano per la ripresa del Paese è del resto nota; in un momento difficilissimo della vita nazionale, l'Italia si trovò a poter fruire di una vasta risorsa energetica a prezzo concorrenziale con le risorse di importazione con enorme sollievo per la bilancia dei pagamenti.

I giacimenti coltivati più importanti sono quelli della Pianura Padana, ormai prossimi allo esaurimento, di Celline-Vasto negli Abruzzi, Grottole e Ferrandina in Basilicata, Gagliano in Sicilia. Complessivamente le riserve italiane vengono stimate in circa 124 miliardi di mc. Recenti reperimenti nell'Adriatico fanno aumentare di 60 miliardi di mc. tale valutazione.

L'apporto del metano al bilancio energetico totale è passato dal 2,2 per cento nel 1950 al 13,4 per cento nel 1959, registrando successivamente solo lievi flessioni.

Tale flessione è una diretta conseguenza della politica di vendita del gas che, in rapporto alla modesta entità delle riserve nazionali, si ispira a criteri di priorità per gli usi pregiati (chimici, tecnologici, civili), per i quali meno facilmente può surrogarsi il metano con altri combustibili di minor pregio. Anche se tuttora cospicua, l'incidenza degli usi termici industriali sui consumi totali è discesa dal 64,6 per cento nel 1955 al 47,4 per cento nel 1967, mentre nello stesso periodo gli usi civili sono passati dall'8,6 per cento al 22 per cento e gli usi chimici dal 7,4 per cento al 21 per cento.

La produzione e i consumi nazionali di metano sono cresciuti notevolmente dal 1945 in poi e hanno raggiunto nel 1967 il valore di 9,1 miliardi di mc.

La situazione presenta, peraltro, aspetti estremamente diversi dal Nord Italia al Centro Sud. Basterà osservare che, dei 9,1 miliardi di mc. prodotti e consumati nel 1967, ben 8 miliardi di mc., e cioè quasi l'88 per cento, si riferiscono all'Italia Settentrionale, mentre nel Centro-Sud e nelle Isole l'uso del gas naturale è poco più che agli inizi.

Diversa è la situazione delle riserve, che per circa 70 miliardi di mc. trovano localizzate nel Centro-Sud, mentre nel Nord e nell'Adriatico presentano un'entità di 130 miliardi di mc. Il tutto sufficiente, al ritmo attuale d'utilizzazione, a coprire i fabbisogni italiani per circa dodici anni.

NECESSITÀ DELLA IMPORTAZIONE E DI UNA RETE NAZIONA- LE DI METANODOTTI

Ma evidentemente non è possibile congelare i consumi di un'economia in rapido sviluppo, senza provocare perturbamenti gravi e conseguenze pericolose.

Non resta che rivolgersi ai Paesi dotati di più consistenti disponibilità, situati entro un raggio compatibile con la convenienza dei costi di trasporto.

Data questa situazione, l'importazione rappresenta una esigenza imprescindibile. Le risorse attualmente accertate ed i nuovi ritrovamenti nel mare Adriatico, lasciano sperare di poter fronteggiare i fabbisogni per dieci-dodici anni.

Trattasi sostanzialmente della Europa Orientale e Nord-Occidentale, dell'Africa Settentrionale, nonché del Medio Oriente. Questo ultimo, svantaggiato per la distanza e per l'instabile situazione politica, presenta, per contro, riserve di grande entità e bassi costi all'origine, in quanto il metano viene estratto associato al petrolio e di conseguenza costituisce in un certo modo un sottoprodotto che deve trovare collocamento o essere mandato alla torcia.

L'importazione è oggi resa possibile dal progresso tecnologico che permette il trasporto del metano a distanza, sia con i metanodotti, sia allo stato liquido con l'utilizzazione di navi metaniere.

Sul piano dell'importazione l'Ente di Stato ha concluso un primo contratto con un gruppo americano operante in Libia e l'importazione sarà attuata mediante la stazione di rigasificazione di Panigaglia.

Oltre a questa iniziativa l'ENI ha un vasto programma di acquisto in vari mercati di produzione e trattative sono già avviate da tempo con l'Algeria e con l'Unione Sovietica.

La prospettiva aperta dalle nuove possibilità di approvvigionamento porterà inoltre ad una più marcata integrazione dell'industria degli idrocarburi in tutta Europa.

A questo riguardo occorre però considerare con cautela l'ipotesi che il metano possa, in futuro, incidere sul bilancio energetico dell'Italia, in misura sensibilmente superiore all'attuale.

Questo sarà quasi certamente il caso dell'Olanda e in minor modo dell'Inghilterra, poichè le riserve di Groningen e del Mare del Nord, possono consentire a questi due Paesi una politica tariffaria tale da provocare un forte incremento dei consumi.

Diversa la situazione per gli altri Paesi Europei importatori, dato che il livello della domanda dipende, sostanzialmente, dal prezzo di vendita che difficilmente potrà essere tale da costituire una seria concorrenza per gli altri combustibili sostitutivi. Se troppo basso, la domanda potrebbe assumere dimensioni tali, rispetto alle riserve disponibili, da rendere problematico l'ammortizzo degli investimenti necessari per la produzione, il trasporto e la distribuzione.

Una tale situazione può quindi far ragionevolmente supporre che i consumi nazionali di metano saranno condizionati da fattori esterni, quali la possibilità e le condizioni di rifornimento, e da fattori interni, quali la politica aziendale dell'ENI.

Di qui la necessità:

- 1°) di una lungimirante politica degli approvvigionamenti dall'estero;
- 2°) della realizzazione di una rete nazionale di metanodotti per evitare la formazione di distorsioni e di strozzature che impediscano nel nostro Paese un armonico sviluppo economico;

3°) dell'incremento dei consumi a usi civili a vantaggio degli utenti attuali e degli utenti potenziali in tutta Italia;

4°) della ripartizione di compiti tra la produzione e l'approvvigionamento da una parte e la distribuzione - particolarmente riferita agli usi civili - dall'altra, soprattutto nel Sud e nelle zone del Nord che ne sono ancora prive.

Mentre il problema degli approvvigionamenti e quello della realizzazione della rete di metanodotti sono di indubbia pertinenza dell'ENI, ed il nostro contributo con questo Convegno vuole essere solo quello di verificare sul piano tecnico ed economico le ipotesi che fino ad oggi sono state avanzate, riteniamo nostro preciso dovere concentrare la nostra attenzione sull'incremento dei consumi ad usi civili e sui problemi dell'organizzazione dello stesso.

I CONSUMI CIVILI DEL GAS NEL MONDO E IN ITALIA

Occorre tenere presente che l'utilizzazione del gas ad usi civili varia notevolmente da Paese a Paese in ragione che sia o no produttore o importatore di metano, dalla equilibrata estensione della rete di metanodotti e, in buona sostanza che il Paese abbia o no uno sviluppo territorialmente omogeneo.

Mentre in Olanda, secondo i dati dell'ONU del 1965, ogni cittadino aveva a disposizione per l'uso domestico 814.000 calorie annue, in Belgio 668.000, negli Stati Uniti 674.000, in Romania ben 1.129.000, in altri Paesi non produttori, né importatori il consumo ad uso domestico è stato limitato alle 224.000 cal. della Danimarca, alle 277.000 cal. della Spagna, alle 172.000 della Cecoslovacchia.

Sempre secondo tali dati del 1965, le calorie medie consumate in Italia sono state di 495.000 per abitante. Tali rilevazioni comprendono sia la distribuzione con rete sia l'utilizzazione di gas petroliferi liquefatti mediante bombole.

Per contro, se consideriamo soltanto il gas distribuito con rete, le statistiche dal 1966 (Rivista « GAS ») precisano che le calorie consumate mediamente per abitante in Italia sono state 336.500.

Questo dato è però la media di situazioni territoriali molto diverse. Infatti l'87% dei consumi si ha nel Nord mentre vaste zone dell'Italia Centro-Meridionale sono del tutto sprovviste di gas naturale o di altri gas tecnici intercambiabili con il metano.

Secondo i dati del 1966 gli abitanti dell'Italia Settentrionale hanno consumato mediamente 628.000 calorie all'anno, quelli dell'Italia Centrale 196.000 calorie ed infine nel Sud e nelle Isole solo 33.600.

Pur considerando nel loro dovuto rilievo le diverse condizioni climatiche, è fuor di dubbio che la disponibilità per i cittadini del Centro e del Sud è a livello totalmente insufficiente.

Inoltre molti Comuni del Nord versano in condizioni ugualmente insoddisfacenti. Si pone quindi il problema dell'espansione dei consumi civili con uno sviluppo territoriale estensivo ed uno, ugualmente importante, intensivo, nelle zone già servite nei centri maggiori che costituiscono utenze preferenziali rispetto ai piccoli Comuni.

Infatti dare la possibilità a tutti i centri, grandi e piccoli, del nostro Paese di poter disporre dei quantitativi di gas necessari alle rispettive popolazioni, con una tariffa a livelli non speculativi, significa concorrere, nei limiti delle possibilità date al settore, al superamento dei profondi squilibri territoriali e sociali tuttora esistenti nella nostra realtà economica.

Il problema dunque si pone in queste dimensioni: per risolverlo occorre dare, nel quadro di una visione della programmazione economica che risponda agli interessi generali della collettività e non agli obiettivi particolari, un assetto organico e definitivo a tutto il settore gas.

LA DISTRIBUZIONE AD USI CIVILI

Posto il problema dell'incremento dei consumi civili, si pone quello dell'Ente o degli Enti a cui compete svolgere questa importante funzione. E, naturalmente, consideriamo dapprima la natura e i compiti dell'ENI per vedere se esso possa o meno svolgere questa funzione.

COMPITI E NATURA DELL' ENI

I compiti istituzionali dell'ENI sono chiaramente delineati dalla legge istitutiva 10/2/1953, n. 136, che all'art. 1 attribuisce all'Ente „ il compito di promuovere ed attuare iniziative di interesse nazionale nel campo „ degli idrocarburi e dei vapori naturali ”.

Il legislatore precisa successivamente all'art. 2 la sfera d'azione dell'ENI nel seguente modo:

„ L'Ente Nazionale Idrocarburi ha l'esclusiva nelle zone delimitate nella tabella A ed annessa cartina allegata alla presente legge:

„ 1) della ricerca e coltivazione di giacimenti di idrocarburi; fanno eccezione i territori delle province di Ferrara e Rovigo, limitatamente agli strati del quaternario situati a profondità non superiore a 1.200 metri; ”

„ 2) della costruzione e dell'esercizio delle condotte per il trasporto degli idrocarburi minerali nazionali. ”

„ L'Ente può altresì svolgere attività di lavorazione, trasformazione, utilizzazione e commercio di idrocarburi e dei vapori naturali in conformità delle leggi vigenti. ”

„ I diritti di esclusiva accordati dai Comuni ad imprese di produzione e distribuzione di gas, anche se municipalizzate, non impediscono la costruzione, da parte dell'Ente, di condotte per il trasporto e per la distribuzione di gas naturali attraverso il territorio dei singoli Comuni e la distribuzione negli stessi territori del gas per uso industriale e per riscaldamento. ”

„ Nessuna indennità o compenso è dovuto ai concessionari ed ai Comuni. ”

La circolare del Ministero dell'Industria e Commercio, Direzione generale fonti di energia, n. 437 del 12/2/1962 stabilisce gli usi del metano nel seguente ordine prioritario :

- 1^o) usi chimici
- 2^o) usi tecnologici
- 3^o) usi civili (domestici e per riscaldamento)

Dall'esame della legge e dalla conferma che è data dalla circolare, appare chiaro che il legislatore ha voluto raccogliere nell'ambito dell'iniziativa e della responsabilità di un Ente di Stato tutte le attività relative all'istituzione degli idrocarburi nazionali, senza sostituire l'ENI all'Ente locale nell'esercizio di un pubblico servizio di distribuzione del gas.

L'aspetto del civico servizio non viene neppure menzionato, mentre figura esplicitamente il compito imprenditoriale, a carattere tipicamente industriale, di promuovere iniziative nel campo degli idrocarburi e dei vapori naturali.

Inoltre, come abbiamo visto, gli usi civili sono posposti a quelli chimici e tecnologici. L'importanza del metano nell'economia contemporanea è dovuta, infatti, alla sua possibilità di impiego, sia nel settore più specificatamente energetico - come produzione di calore - sia in quello tecnologico come materia prima per l'industria chimica; giustamente le necessità della ricostruzione indussero a preporre a tutti gli altri interessi quello dell'utilizzazione della nuova risorsa a fini industriali.

Tale scelta compiuta a quel tempo, ha tuttora un peso rilevante sulla politica energetica del nostro Paese.

Gli usi civili non hanno mai avuto un grado prioritario e questo è confermato dalla politica seguita dall'ENI-SNAM che ha sempre posto limitazioni all'estendimento dell'uso del metano per i servizi pubblici, anche perchè non assicurava una erogazione continua a causa dei divari, stagionali ed orari nei consumi.

Tale circostanza ha reso più gravosa, nei confronti delle imprese pubbliche locali, la politica tariffaria dell'ENI, che, peraltro, è già condizionata dall'esigenza di ancorare i propri prezzi agli altri combustibili tradizionali.

CARATTERE IMPRENDITORIALE DELL'ENI

È necessario evitare confusioni; sarebbe errato ritenere che, essendo l'ENI un Ente pubblico, sia necessariamente un Ente incaricato di espletare un pubblico servizio. Il carattere pubblico dell'ENI si esplica esclusivamente nel rappresentare e tutelare gli interessi nazionali nel mercato mondiale delle fonti di energia, ed è naturale che perciò esso operi secondo criteri imprenditoriali che assumono necessariamente carattere privatistico.

Un Ente che esplica, invece, un pubblico servizio deve esclusivamente operare nell'interesse del cittadino consumatore senza alcuna forma di prevalenza di interessi aziendalistici e senza fini di lucro.

Enti di questo genere sono per esempio «Il Gas Council» Britannico od il «Gaz de France» che operano esclusivamente nel settore gas. Osserveremo, incidentalmente, che i due Enti citati non hanno la scala di consumi prioritari dell'ENI-SNAM; gli usi civili, infatti, sono considerati alla stessa stregua di quelli industriali e tecnologici. Ciò è molto rilevante se si considera che, per quanto vaste possano essere in futuro le disponibilità di metano di importazione, esse non saranno mai tali da poter sopperire a tutta la domanda; in tale situazione vi è il rischio che gli interessi del cittadino consumatore di gas per usi civili vengano sacrificati.

Il carattere imprenditoriale dell'ENI, e per esso della SNAM, carattere del resto sempre riaffermato dai suoi massimi dirigenti, ne condiziona quindi la politica, orientandola nel senso della ricerca del profitto e contrasta, perciò, con la natura e le finalità delle aziende pubbliche locali sorte, invece, per soddisfare i bisogni e tutelare gli interessi del cittadino-utente.

L'ENI, proprio in virtù di questo suo carattere imprenditoriale, opera in diversi settori fra loro interdipendenti, ed è quindi assoggettato ad una forma di gestione che implica, spesso, il ricorso a pratiche monopolistiche tali da consentire di riversare le perdite delle imprese deficitarie del gruppo sulle altre che si trovano in posizione dominante.

L'ENI NON PUÒ GESTIRE IL PUBBLICO SERVIZIO

L'ENI quindi non è un'Azienda di pubblico servizio e nemmeno, allo stato attuale, può diventarlo. Un'Azienda di pubblico servizio non può svolgere altra attività che quella pubblica. L'ENI, invece, come abbiamo visto, persegue le finalità pubbliche istituzionali anche attraverso forme imprenditoriali che la portano a svolgere attività di concorrenza con organismi privati e con i rischi d'impresa che comporta. È da escludersi pertanto che, in base all'attuale legislazione, l'Ente Nazionale degli Idrocarburi possa gestire il servizio gas per uso civile su scala nazionale; se ciò avvenisse, un servizio pubblico essenziale potrebbe essere subordinato alle altre attività economiche gestite dall'Ente. Un servizio nazionale del gas sarebbe possibile solo se si creasse un organismo quale il «Gaz de France» od il «British Council», ma allo stato attuale, questa soluzione non è valida proprio per l'esistenza e la natura dell'ENI-SNAM e sarebbe a nostro avviso, storicamente superata.

NO AI CONFLITTI DI COMPETENZE

Poichè l'ENI è naturalmente portato a fornire metano al più alto prezzo possibile e le Aziende pubbliche locali del gas sono interessate, a seconda delle circostanze e della convenienza, a fornire gas da fossile, da cracking, o metano al più basso prezzo possibile, il contrasto di interessi appare evidente, né a prima vista componibile, sicché si potrebbe ipotizzare da un lato la convenienza delle Imprese pubbliche locali a consorzarsi fra di loro, al fine di provvedere direttamente all'approvvigionamento

ed al trasporto del metano attraverso una propria rete e, dall'altro, un rafforzamento della tendenza da parte dell'ENI-SNAM di sostituirsi alle Imprese medesime nella distribuzione diretta del gas anche per usi domestici.

Credo di poter affermare che tali indirizzi sono e sarebbero del tutto incompatibili con una coerente politica di programmazione economica, in quanto verrebbero a crearsi doppioni con una situazione di competizione anti economica fra Aziende pubbliche, sia pure istituzionalmente ordinate a fini diversi.

LA FUNZIONE DELLE AZIENDE PUBBLICHE LOCALI

Non vi è pertanto altra possibile soluzione che quella di una ripartizione delle funzioni tra l'ENI-SNAM e le Aziende pubbliche locali. Una precisa ripartizione dei compiti costituisce il solo mezzo per conciliare le diverse esigenze ed evitare pericolosi conflitti di competenza. Alla prima va riservato il compito di approvvigionamento dal mercato nazionale e dall'estero e la gestione del grande servizio di metanodotti nazionali, il rifornimento dei grandi complessi industriali e delle aziende locali.

Alle Aziende pubbliche locali va demandata la distribuzione agli utenti, non più, come vedremo, nel tradizionale ambito comunale ma in quello dei più vasti comprensori ed inoltre a tutti quei settori della piccola e media industria che vengano toccati dalla sua rete. Ciò allo scopo di raggiungere un miglior equilibrio tecnico operativo nelle Aziende stesse e di rifornire una più vasta gamma di consumatori.

L'Impresa pubblica locale con un campo di azione limitato e un carattere primario ed esclusivo è spinta a ricercare, in ogni caso, quelle soluzioni che realizzano, sia per gli approvvigionamenti sia per le vendite, quell'interesse pubblico che ne costituisce il compito d'istituto.

I COMPITI DEL COMITATO PER LA PROGRAM- MAZIONE ECONOMICA

L'intera materia dell'incremento dei consumi civili e dei compiti dell'ENI e delle Imprese pubbliche locali, deve essere oggetto di indagine e di scelta dal Comitato per la Programmazione Economica, organo che, per sua natura è il più idoneo ad indicare quelle soluzioni che, sia dal punto di vista economico sia da quello sociale, siano suscettibili di realizzare una coerente e razionale politica dell'energia ed a tutelare nel modo più efficace l'interesse collettivo.

A nostro avviso la ripartizione di compiti tra l'ENI e le Aziende pubbliche locali deve enuclearsi in alcuni punti:

- 1) La produzione, l'importazione ed il trasporto del gas naturale, nonché la distribuzione attraverso la rete nazionale dei metanodotti deve essere opportunamente riservata all'ENI-SNAM;
- 2) La distribuzione ad uso civile deve essere esercitata da Imprese pubbliche locali, opportunamente riformate, come vedremo, sotto il profilo territoriale e istituzionale;

3) Nella fase di riordinamento delle Imprese pubbliche locali debbono venir meno le limitazioni, presenti oggi, nel contratto-tipo ENI-SNAM/Municipalizzate del gas, quali:

- a) il divieto di distribuzione nei Comuni limitrofi;
- b) il divieto di superare i 100 mc. giornalieri nella fornitura alle aziende artigiane;
- c) il meccanismo di determinazione del prezzo di acquisto che porta ad una lievitazione non proporzionata ai costi;
- d) le penalità previste a carico delle Aziende che sconfinano nei prelievi rispetto al quantitativo di gas impegnato.

4) La determinazione da parte del «C.I.P.E.» del quantitativo di gas da riservare all'uso civile, con conseguente impegno da parte della SNAM di garantirne la fornitura e da parte delle Imprese pubbliche del gas di provvedere all'acquisizione del metano in misura corrispondente ad una sempre più estesa ed intensa utilizzazione.

L'ENI-SNAM deve quindi poter contare sulle Imprese pubbliche locali per l'incremento dei consumi, senza di che non sarebbero accettabili da parte sua vincoli operativi nella distribuzione.

5) L'impostazione di un organico piano per il Sud e nelle zone non servite dove alla necessità dell'espansione fa riscontro la grave situazione finanziaria dei Comuni con conseguenti difficoltà, se non impossibilità, a realizzarla.

Il problema merita un approfondimento. Sarebbe illusorio confidare nella possibilità dei Comuni di municipalizzare il servizio del gas o di realizzare, in accordo tra loro, aziende a dimensione comprensoriale nell'attuale stato di crisi della finanza locale. E ciò malgrado che sia riconosciuto che la gestione può senza alcun dubbio, costituire un investimento remunerativo.

Sarà quindi opportuno richiamare l'attenzione del C.I.P.E. sulla necessità di una operazione finanziaria autonoma rispetto a più generali provvedimenti a sollievo della finanza locale.

LE AZIENDE E LA METANIZZAZIONE

Le Aziende locali debbono garantire l'assorbimento del gas metano prodotto o importato dall'ENI provvedendo alla progressiva metanizzazione integrale del servizio.

Noi assistiamo ad una tendenza sempre più marcata da parte delle Aziende erogatrici di passare all'uso del gas naturale per i servizi di base, riservando il gas manifatturato per i servizi di integrazione e di riserva.

I risultati sono rilevanti; se osserviamo i bilanci delle Aziende municipalizzate del gas in Italia, si nota infatti:

– su 17 Aziende a esercizio di gas naturale tal quale, 14 sono in utile (1238 milioni), 1 in pareggio e 2 in deficit per complessivi 18 milioni;

– su 9 Aziende ad esercizio metano-aria, 5 sono in utile (85 milioni), 2 in pareggio e 2 in deficit (36 milioni);

– su 15 Aziende con esercizio a fossile e di reforming di idrocarburi o di metano con miscelazione dello stesso, solo 1 è in utile, 3 in pareggio e 11 in deficit per complessivi 2531 milioni.

Questi risultati sono in ragione del fatto che il gas manifatturato ha un costo di produzione che risulta sempre meno competitivo rispetto al gas naturale e che la costante lievitazione di alcuni elementi di tale costo rischiano di condurre le Aziende di tipo tradizionale ad uno stato di cronico dissesto.

La distribuzione di gas naturale consente minori spese con quelle conseguenti riduzioni tariffarie che a loro volta agiscono da stimolo per un'ulteriore espansione dei consumi.

È pertanto interesse delle Aziende di procedere alla metanizzazione della propria rete ove siano previamente garantite in ordine al rifornimento e ai prezzi, tenendo presente la necessità delle riserve e della utilizzazione degli impianti per la produzione di gas tecnici al fine di regolare economicamente i prelievi del gas naturale.

La presenza di una rete nazionale di metanodotti non è peraltro, da sola, sufficiente a garantire la continuità dell'erogazione, ed a consentire una selezione economica dei prelievi. Può rendersi necessaria, in questo quadro, la presenza di grandi centrali di produzione di gas tecnici.

Il tutto coordinato armonicamente con la rete, in ragione del mercato dei consumatori.

Esistono, infatti, sul mercato, moderni impianti che crackizzano benzine da gassificazione capaci di produrre gas ad alto potere calorifico completamente intercambiabile con il metano ed a prezzi concorrenziali con il metano stesso quando sono impiegati con un grado di utilizzazione molto elevato.

Tale gas manifatturato (che può essere prodotto a 20 ÷ 30 atmosfere) bene si presta anche ad una visione integratrice comprensoriale con i vantaggi economici e di sicurezza che ne derivano.

OCCORRE RIFORMARE ISTITUZIONALMENTE LE AZIENDE

Ma, come prima abbiamo rilevato, occorre riformare le Aziende.

In un'epoca di concentrazioni, di fusioni, di incorporazioni, solo le Imprese pubbliche dei Comuni continuano ad operare in situazioni spesso antieconomiche, in quanto condizionate da limiti territoriali e vincoli giuridici che ne frenano lo sviluppo, ne mortificano l'efficienza e ne diminuiscono la competitività.

Siamo in presenza di una situazione di staticità, che non può essere considerata come un segno di superamento dell'istituto, il quale, anzi, ritrova nella riconosciuta esigenza del decentramento e del controllo democratico, nonché nell'accresciuto fabbisogno dei servizi pubblici, le ragioni più profonde del suo rilancio.

Le cause più vere di tale malessere sono nella inadeguatezza e nell'arcaicità del loro ordinamento istituzionale rispetto alla nuova realtà economica e sociale, per cui si collegano in una nuova reale visione, la riforma delle nostre Aziende con la loro collocazione in una moderna politica del territorio, con l'attuazione dell'ordinamento regionale e l'attuazione della programmazione economica.

Il problema che ci riguarda più da vicino e sul quale abbiamo il dovere di esprimere, anche se non in questa sede, proposte concrete, è quello del quadro istituzionale necessario per accrescere la capacità operativa e la economicità della gestione delle aziende.

Esiste, al riguardo, una recente proposta di legge di iniziativa parlamentare, presentata alla fine della scorsa legislatura ed ora decaduta, che pur rappresentando un apprezzabile tentativo di superare le più evidenti incongruenze e vetustà, non può però essere considerata risolutiva del problema.

Le nostre Imprese locali non dovrebbero avere a nostro avviso una dimensione legata ad Enti locali territoriali, bensì una dimensione variabile in relazione al mercato e alla configurazione geografica, superando così la dimensione comunale senza una predeterminazione di aree territoriali prestabilite.

Fornita di capacità negoziale, costituita dalla partecipazione dei Comuni interessati, quelli nel cui ambito territoriale l'Azienda opera e quindi a solo capitale pubblico locale, verrebbe retta da una amministrazione eletta dagli stessi Enti locali partecipanti.

Le Aziende dovrebbero operare nelle linee del piano economico regionale. Inoltre, per superare una concezione isolazionistica, non autonomistica, occorre che le Aziende mettano in comune l'attività di studio, di ricerca e di assistenza e quant'altro può essere coordinato attraverso un organismo comune, a partecipazione obbligatoria, costituito a tal fine.

LE RAGIONI DELL'AUTONOMIA

Sarebbe erroneo credere che siano prevalentemente le ragioni di carattere economico e funzionale - già valide da sole - che ci inducono a sostenere la ripartizione di compiti tra l'ENI e le Imprese locali.

La scelta nasce dalla profonda convinzione che solo un'organizzazione decentrata dei poteri garantisce il massimo possibile di democrazia e di efficienza.

È noto che le regole di funzionamento politico delle collettività locali, fondate sulle libere assemblee dei Comuni, hanno ispirato e prefigurato il metodo democratico di governo dello Stato, gli Enti locali sono attualmente una componente fondamentale per il nostro ordinamento costituzionale.

Ora, a noi sembra, che in un corretto sistema democratico devono essere garantiti la partecipazione e il controllo al livello in cui i problemi si pongono.

Oggi invece lo Stato nazionale europeo attraverso i suoi organi crede illusoriamente di coprire il campo per i problemi che non si collocano più a livello nazionale ma europeo, e nello stesso modo pretende svolgere compiti e funzioni che si pongono a livello regionale o locale.

Con ciò si diminuisce il tono democratico, e sembra a volte che lo Stato nazione voglia compensare la sua impotenza verso i massimi problemi, quali ad esempio la politica estera e la difesa del Paese, con il soffocamento delle autonomie locali.

Se è vero che un grande problema della nostra epoca è quello della partecipazione dei cittadini al potere, questo può essere risolto solo con strumenti che consentano questa partecipazione. E mentre è senza dubbio vero che occorre coordinare tutte le attività nell'ambito del Piano Economico, è pur vero che solo le collettività locali, e non gestioni burocratiche decentrate del potere statale, possono garantire scelte più conformi agli interessi dei cittadini.

È importante per le nostre proposte che esse possano essere sostenute non tanto dalla autorevolezza dei loro proponenti, quanto da quel prestigio che può derivare dai risultati delle nostre gestioni, raggiunti talora in condizioni difficili.

Le Imprese pubbliche locali del gas hanno conseguito in quest'ultimo decennio alterni risultati economici, con una prevalente tendenza al pareggio.

A differenza delle Aziende di trasporto i cui disavanzi hanno ormai assunto carattere strutturale, non è ammissibile per le Aziende pubbliche del gas che il «deficit» di esercizio acquisisca un carattere permanente. Occorre, quindi, mentre si opera per un valido assetto del settore, che siano intensificati gli sforzi perchè le poche situazioni ancora anomale siano eliminate attraverso un'azione amministrativa che trovi la sua ispirazione in un sempre più profondo senso di responsabilità degli amministratori. Dobbiamo ricordare che siamo al servizio dei cittadini e che proprio mentre indichiamo i diritti che ne derivano alle Aziende, abbiamo il dovere di impedire quelle incrozzazioni parassitarie e quelle pratiche clientelari che offendono la collettività ed umiliano chi le pratica e chi le richiede.

Dobbiamo sentirci permanentemente tesi alla tutela del consumatore per la consapevolezza di assolvere un'alta funzione sociale a vantaggio particolare delle categorie più deboli e quindi più bisognose della nostra solidarietà.

È con questi titoli e con questi temi che ci auguriamo di iniziare un discorso aperto e documentato con il Parlamento, con il Governo, con l'opinione pubblica del nostro Paese.

In un regime democratico la forza della ragione ha una sua autorità.

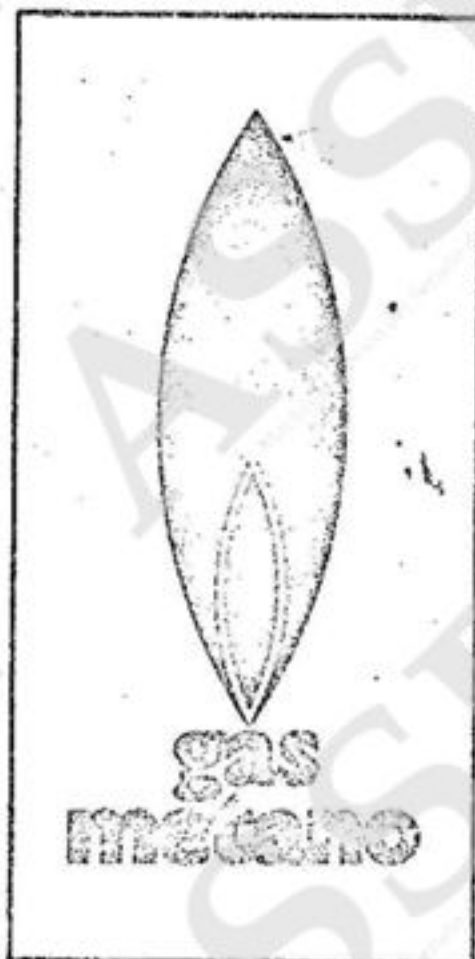
Noi ci siamo proposti di ricercarla, questa ragione, e confidiamo di portarla avanti.

Roma, 25 settembre 1968

publigasmetano

**LA DISTRIBUZIONE
DEL METANO IN ITALIA**

avv. CARLO DA MOLO
Presidente Associazione PUBLIGASMETANO



MILANO, 1 Marzo 1974
15 MOSTRA CONVEGNO

LA DISTRIBUZIONE DEL GAS NATURALE IN ITALIA

Parlare della distribuzione del gas naturale in Italia significa esaminare l'attuale sviluppo dell'industria del gas nel quadro economico del Paese.

Così come con la prima rivoluzione industriale si ebbe la nascita dell'industria del gas manifatturato, con importanti conseguenze di ordine civile e sociale nelle aree urbanizzate dell'Europa e del Nord America, così, adesso, il gas naturale ha posto e pone i problemi della sua utilizzazione e del suo sviluppo nel contesto della grande espansione urbana e industriale successiva alla seconda guerra mondiale.

Ma, mentre il gas manifatturato ebbe una utilizzazione limitata, dapprima all'illuminazione e successivamente agli usi domestici, il gas naturale ha avuto un significato dirompente per le sue utilizzazioni industriali e per gli ampi usi civili ai quali può essere destinato, dal riscaldamento al condizionamento degli ambienti. Non solo, ma le sue caratteristiche sono tali da corrispondere anche alle esigenze ecologiche particolarmente avvertite nelle società più industrializzate.

Il tema del gas naturale rientra infine in quello più generale dell'energia ed è quindi un momento importante per la migliore utilizzazione delle varie fonti energetiche ai fini di una adeguata razionalizzazione delle utilizzazioni in rapporto agli usi ai quali l'energia è destinata.

Significa riguardare lo sviluppo di una società.

Se infatti consideriamo il rapporto tra il consumo di energia ed il reddito pro-capite nei Paesi della Comunità Europea, secondo i dati del 1970, constatiamo che vi è un rapporto analogico tra il reddito pro-capite e l'energia. Ad un reddito italiano di 1.587 dollari annui corrisponde una energia di 3.800.000 kcal ; questo rapporto passa in Francia a 2.606

dollari pro-capite e a 5.000.000 di kcal. per raggiungere nel Belgio ed in Olanda valori corrispondenti rispettivamente a 2.406 e 2.156 dollari e a 10.500.000 e 10.000.000 di kcal.

Anche riguardando più particolarmente la produzione del gas si ha la conferma storica di questo rapporto.

Non a caso, in Europa, nel 1933 il maggior produttore di gas era il Regno Unito con 8.760 milioni di mc quindi la Germania con 3.319 milioni di mc, la Francia con 1.874 milioni di mc, l'Olanda con 692 milioni ed infine l'Italia con 524 milioni di mc. Mentre nel Regno Unito vi era un consumo di circa 160 mc all'anno per abitante, ed in Francia di 43 mc all'anno per abitante (ed il particolare andamento britannico è giustificato dagli importanti giacimenti di fossile utilizzati per la produzione del gas) in Italia la produzione era di soli 11 mc all'anno per abitante.

---ooOoo---

L'utilizzazione del metano appartiene, come è noto, alla storia recente dell'energia perchè, agli inizi, per l'impossibilità di trasportarlo a grandi distanze doveva essere utilizzato solo nell'area di estrazione. Nel bilancio energetico della C.E.E. la quota di incidenza del gas naturale che era, nel 1960, del 2,7% ed ha raggiunto, nel 1971, il 10,7% e si prevede che sia nel 1975 del 14%.

L'affermarsi del metano ha provocato un fortissimo aumento dei consumi di gas. Considerando i sei Paesi componenti originari della Comunità, vediamo che i consumi lordi per ogni tipo di gas che nel 1960 erano di 469.971 Tcal sono saliti nel 1971 a 1.076.601 di Tcal. con un incremento del 129%. In particolare i consumi lordi della Germania Federale sono

passati da Tcal 195.912 a 354.765 con un incremento dell'81%, quelli della Francia da Tcal 117.625 a 205.240 con un incremento del 74%, della Italia da Tcal 80.836 a 177.144 con un incremento del 119%, dell'Olanda da Tcal 23.558 a 237.078 con un incremento del 906%, e del Belgio da Tcal 36.258 a 90.165 con un incremento del 149%.

Ma per valutare appieno quale contributo ha approtato il gas naturale è sufficiente osservare lo sviluppo dei consumi del gas in Olanda, dove vi è stata la scoperta di grandi giacimenti, che insieme a quelli francesi ed italiani, hanno provocato una fortissima utilizzazione del metano in tutti i Paesi della comunità.

I dati dell'incremento del gas naturale hanno dello sbalorditivo.

Nei Paesi della Comunità si è passati, sempre tra il 1960 e il 1971, da Tcal 96.416 a 689.661 con un incremento del 615%, nella Germania Federale da Tcal 7.288 a 186.485 con un incremento del 2.459%, in Francia da Tcal 26.714 a 108.292 con il 305%, in Olanda infine si è passati da Tcal 3.148 a 221.774 con un incremento del 6.945% e nel Belgio da Tcal 597 a 52.369 con l'8.686% in più.

In Italia l'aumento è stato da Tcal 58.670 a 120.572 con un incremento del 105%.

L'utilizzazione del gas naturale era, in Italia, già ampia nel 1960. Infatti mentre nella C.E.E. il gas naturale rappresentava il 20,5% di ogni tipo di gas, in Italia era, già allora, il 72,5%.

Fu infatti nell'immediato dopoguerra che, in un difficile momento della vita nazionale, l'Italia, grazie al coraggio imprenditoriale e civile di Enrico Mattei e dei suoi collaboratori, incominciò ad usare il metano estratto in Val Padana, con immediati benefici per l'economia italiana sia sotto il profilo dello sviluppo industriale sia per la bilancia dei pagamenti.

Ma se lo sviluppo italiano era al 1960 il più elevato, abbiamo ricordato come la scoperta di giacimenti olandesi ha permesso un'uguale am pia utilizzazione di gas naturale in tutti i Paesi della Comunità. Il metano rappresenta oggi nella C.E.E. il 64% di tutti i gas, rispetto al 20,5% prima ricordato. In particolare la quota percentuale di gas naturale rispetto ad ogni tipo di gas è passata in Olanda dal 13,3% al 93,5%, in Germania dal 3,7% al 52,5%, in Francia dal 22,7% al 52,7%, in Belgio da 1,6% al 58%.

La nostra quota, che nel 1971, era del 68%, e quindi superiore alla media comunitaria, non si è ulteriormente espansa, malgrado il raddoppio del gas naturale che prima abbiamo constatato, per l'eccezionale presenza del G.P.L. nei piccoli centri non serviti dalla rete nazionale dei metanodotti e dalla mancanza di canalizzazione locale, spesso in ragione della configurazione orografica del Paese.

---ooOoo---

E' chiaro che il consumo dell'energia è in rapporto al reddito.

Infatti se analizziamo i consumi totali di energia in Italia in relazione al reddito pro-capite in quattro gruppi regionali, il Nord Ovest, il Nord Est (compresa l'Emilia-Romagna), il Centro ed il Sud, compresa la Sicilia, abbiamo nel 1968 per il Nord Ovest 18,7 milioni di kcal con un reddito di 900.000 lire, per il Nord Est 14,7 milioni di kcal con un reddito di 710.000 lire, per il Centro 12 milioni di kcal con 680.000 lire di reddito ed infine il Sud con 8,3 milioni di kcal con un reddito di 430.000 lire.

L'espansione del metano in Italia è stata condizionata, oltre che dalla situazione economica del Paese, anche dallo sviluppo della rete nazionale dei metanodotti. Non a caso la concomitanza dei due fattori, della rete e delle condizioni economiche di base, ha messo in moto agli inizi degli anni cinquanta il piano di trasformazione a gas naturale dei principali centri urbani italiani del Nord.

Nel 1951 l'impiego di gas naturale era limitato all'1,5% del totale della distribuzione del gas.

Fino al 1960-1962 la progressione di aumento fu lineare raggiungendo, nel 1962, il 50%. Quindi con l'inizio delle conversioni a gas naturale nelle città dell'Emilia, la curva ha, da questa data, un forte incremento arrivando a valori del 71% nel 1965, dell'80% nel 1968 e del 90% circa nel 1971. Valori ragguagliati a tonnellata di fossile e comprensivi delle miscele metano aria.

Parallelamente i consumi per usi domestici e civili sui consumi totali di gas naturale che, nel 1951, erano intorno all'1%, nel 1962 erano del 15%, e raggiungono in conseguenza delle metanizzazioni, un tale aumento che nel 1965 essi sono il 22% e nel 1972 il 26,5% del consumo totale di gas naturale.

In ragione del progredire della rete dei metanodotti, della possibilità di uno sviluppo adeguato verso il riscaldamento, ed anche in considerazione delle singole situazioni aziendali, le officine del gas hanno proceduto alla trasformazione.

Fra il '52-'60 Brescia, Parma, Mantova, Vicenza, Verona e Bologna. Dal '60 al '70 è la volta di Modena, Forlì, Reggio Emilia, Ferrara, Rovigo, Pisa, Udine, Trieste, entro il 1972 ha termine la metanizzazione di Genova, Torino, Padova, Prato, Livorno, Ancona.

Questo fenomeno è d'altra parte ulteriormente comprovato dal fatto che, nel 1965, 130 esercizi distribuivano gas manifatturato o miscelato o gas naturale miscelato con aria e 325 gas naturale tal quale, mentre nel 1971 le officine di gas manifatturato si sono ridotte a 49 e gli esercizi a gas naturale sono saliti a 788.

Attualmente la metanizzazione è in corso a Firenze, in numerose città piccole e medie della Toscana, delle Marche, dell'Umbria.

Il problema è ormai maturo per la città di Milano, mentre a Roma riguarda per ora la cinta esterna della città.

Nel 1971 gli utenti del gas serviti a gas manifatturato, anche miscelato con metano, erano 2.521.000; gli utenti serviti con gas naturale tal quale erano 2.883.000.

Un particolare significato ha il dato inerente ai consumi unitari annui per utente, sempre al 1971. I consumi degli utenti serviti a gas manifatturato erano di 541 mc all'anno mentre i consumi degli utenti a metano tal quale di circa 1.000 mc all'anno. Espresso in calorie il rapporto subisce una ulteriore dilatazione. Infatti il consumo annuo in kcal. per utente è nel 1971 di 2.426.000 per i consumatori di gas manifatturato o miscelato, e di 8.583.000 kcal per gli utenti a gas naturale.

Questo significa che l'utente di gas naturale ha un consumo di tre volte e mezzo superiore all'utente del gas manifatturato.

---ooOoo---

Questa forte tendenza nell'aumento dei consumi ha posto e pone numerosi problemi.

Il primo attiene alla sicurezza della fornitura.

A questo proposito, sono, in questa sede, da ricordare i contratti già stipulati dall'Ente di Stato con la Esso per l'importazione di gas naturale libico di 3 miliardi di mc. già operante, dall'URSS e dall'Olanda per 6 miliardi di mc. annui ciascuno, ambedue con decollo nel 1974 della durata di vent'anni, dall'Algeria per 11 miliardi di mc. della durata di 25 anni, operante, secondo le previsioni, dal 1978.

Alla garanzia degli approvvigionamenti fa seguito il naturale sviluppo nel territorio italiano.

La rete nazionale dei metanodotti è in rapida espansione: nel 1952 era pari a 3.000 km, nel 1960 a 4.640 km, nel 1970 a 8.750 km e per il 1975 sono previsti 11.000 km.

La progressione della posa in opera delle tubazioni ha creato le premesse per lo sviluppo della rete di distribuzione di gas naturale.

Al 31.12.1972 erano già allacciati alla rete dei metanodotti 1014 comuni italiani, vale a dire il 13% dei comuni. Al 31.1.1974 i comuni allacciati sono 1105. Inoltre, alla fine del 1973, altri 489 comuni hanno concordato la loro fornitura ma non sono ancora stati allacciati. Di questi 323 sono nel Nord, 135 nel Centro e 31 nel Sud. Si prevede che detti allacci vengono effettuati nel prossimo quinquennio.

Ebbene, considerando tali richieste, constatiamo che mentre la Toscana è in forte sviluppo con 44 comuni, nel Sud solo due regioni hanno richieste di peso: la Campania e la Puglia, entrambe con 11 comuni.

Pertanto solo il 6,5% dei comuni sono nel Sud e nelle Isole, il 66% nel Nord ed il 27,5% nel Centro.

Si prevede infine che entro il 1985 i comuni serviti siano circa 1600 ed i consumi di gas naturale ad usi civili passino da 4.050 milioni a 11 milioni di mc.

Ma questo dato previsionale dovrà essere sottoposto ad una ulteriore verifica resa necessaria anche dalla recente crisi energetica.



Sappiamo che il gas naturale è fortemente apprezzato per ogni tipo di utilizzazione e ciò per la pulizia, la facilità dell'impiego, le proprietà calorifiche e per l'essere una sostanza non inquinante. Ma è appunto nel quadro di una politica dell'energia che si debbono individuare alcune direttrici di fondo per determinare una scala prioritaria dei consumi.

Sappiamo che nel 1972 il 54% del metano prodotto in Italia veniva impiegato per usi termici nell'industria, il 3,6% per gli usi termo-elettrici, il 26,5% agli usi civili, il 14,2% agli usi chimici e per l'1,7% per altri usi. Questi dati riflettono una situazione di fatto che sta indicando la scala delle priorità, fra usi pregiati, quali quelli civili e tecnologici, e usi meno pregiati, quali gli usi industriali generici.

Poichè il metano interessa l'industria chimica per l'economia degli investimenti e per un più facile esercizio, l'industria siderurgica, il settore della vetroceramica e quello del cemento, è bene ribadire che gli usi civili debbono essere prioritari mentre per gli usi tecnologici dovranno essere privilegiati quegli usi industriali a tecnologia avanzata che offrano buone prospettive di remunerazione. I consumi per usi termoelettrici e termici industriali generici dovranno essere quindi subordinati ai consumi di maggior pregio.

Ma anche nelle utilizzazioni ad uso civile dobbiamo affrontare problemi di grande interesse.

34

Già per quanto attiene all'utilizzazione per il riscaldamento riscontriamo il manifestarsi di due fenomeni contemporanei e contrapposti. Da una parte si manifesta una tendenza per grandi impianti centralizzati per il servizio di una pluralità di edifici o anche di interi quartieri; dall'altra, si manifesta una richiesta di utilizzazioni per riscaldamenti autonomi. E ciò in corrispondenza a diverse esigenze rappresentate o meglio protette dalle due manifestazioni.

La prima, quella del riscaldamento centralizzato, ha una sua razionalità dal punto di vista dell'economicità della installazione per potenzialità termiche superiore a quelle corrispondenti a complessi superiori ai 40 appartamenti, e ciò anche in funzione delle condizioni climatiche. Infatti al di sotto di questa potenzialità un elevato numero di caldaie comporta costi di installazione decisamente superiori ad un'unica caldaia centralizzata, ancorchè la gestione autonoma consenta di ottenere costi gestionali inferiori a quelli di una gestione centralizzata in ragione di una diversa flessibilità dell'uso.

Si pongono inoltre i problemi di una più ampia utilizzazione del gas naturale per la produzione di acqua calda e del condizionamento degli ambienti nel periodo estivo, e questo per uniformare e razionalizzare i prelievi, e la necessità di una adeguata risposta alle utenze artigianali e commerciali.

---ooOoo---

La recente crisi energetica, con l'eccezionale lievitazione dei prezzi dei derivati del greggio, ha provocato un enorme aumento della domanda nei confronti delle aziende che distribuiscono metano ed anche da parte delle popolazioni dei comuni che non beneficiano fino ad oggi di una rete di distribuzione.

Questo evento deve comportare una doverosa meditazione dell'intera materia tariffaria.

E' noto che le Aziende distributrici avevano adottato tariffe per agevolare i consumi per gli usi di riscaldamento, artigianale e similari, pur con disparità dovute a differenze climatiche e geografiche e con una notevole varietà anche in ordine alle modalità.

Ma si può affermare che in linea generale si era registrato un rapporto di due o tre volte fra le tariffe del metano a prezzo pieno e quelle per gli usi diversi, fissando generalmente tariffe elevate per i consumi in cui la domanda era caratterizzata da una tendenza alla diminuzione (usi cucina) e tariffe basse per i consumi con forte richiesta.

Ebbene, pur considerando le diverse tariffe, l'economicità del metano è stata tale da sconvolgere qualsiasi previsione della domanda.

Tenuto conto del potere calorifico, dei rendimenti medi di combustione, della diversa aliquota di tassazione, si può agevolmente dire che il gas naturale comporta allo Stato un risparmio che va dal 5 al 15% per gli oli combustibili, dal 45 al 65% per il gasolio e del 100% per il cherosene.

Da questa situazione consegue evidentemente il problema di una adeguata ristrutturazione tariffaria, sicchè sia consentita una acquisizione generalizzata del riscaldamento individuale, un'ampia utilizzazione nel campo del riscaldamento collettivo, un contributo rilevante ai consumi artigianali ed industriali e nel contempo venga garantita alle Aziende una economicità di gestione che permetta un maggior sviluppo del servizio nell'ambito urbano ed extra urbano, contribuendo in tal modo ad un miglioramento delle condizioni di vita di centinaia di migliaia di famiglie.

---ooOoo---

Abbiamo ricordato che i principali fattori dell'espansione del gas naturale in Italia sono stati il ritrovamento di importanti giacimenti, la creazione di una rete di metanodotti, la trasformazione dei servizi gas esistenti, nonché la garanzia, grazie agli accordi internazionali conclusi, della continuità della fornitura.

E' per altro vero che queste premesse non sono da sole sufficienti a consentire un armonico sviluppo che permetta l'intensa attività necessaria per consentire esigenze profondamente avvertite in via generale e particolare.

La prima di queste esigenze riguarda i problemi di ordine legislativo e regolamentare. E' necessario che la legislazione sulla sicurezza, le disposizioni ministeriali, le modalità applicative delle leggi e delle disposizioni, nonché i regolamenti comunali in materia di edilizia e di igiene siano tra loro coordinati in modo tale da essere uniformi ed omogenei.

La seconda è quella di migliorare la qualificazione e ampliare il numero dei tecnici operatori. Questo è possibile con un'attività di perfezionamento dell'istruzione sia a livello di qualificazione operaia sia a livello dirigenziale che consenta di tenere il passo con le esigenze di espansione intensiva ed estensiva.

Sono pertanto indilazionabili attività sistematiche di corsi di studio e professionali predisposti al tal fine.

La terza esigenza è quella di promuovere, grazie anche ad una specifica normativa, un adeguato rilancio della nostra industria produttrice di apparecchiature di utilizzazione. E ciò non solo per consentire una adeguata risposta alle esigenze del mercato italiano, ma anche per fornire alla nostra industria le migliori possibilità di una politica di esportazione nei Paesi della Comunità Economica Europea e di altre aree economiche.

Esiste inoltre il tema, collegato a quello dell'istruzione professionale, di una normativa relativa alle categorie artigianali, che sia tale da fornire garanzie di sicurezza al consumatore in modo tale da favorire pertanto, sia pure in modo indiretto, la maggiore espansione.

La Publignametano, fatto di rilievo, in quanto riunisce l'Azienda di Stato, le Aziende di distribuzione e le Aziende produttrici di apparecchiature, intorno ai temi promozionali è, a mio giudizio, solo la prima occasione di un coordinamento sempre più utile ai fini delle esigenze indicate.

Coordinamento e razionalizzazione che potranno significare un momento importante affinché il grande potenziale rappresentato dal gas naturale, comporti una espansione ampia, equilibrata ed omogenea in tutti i settori della produzione, della distribuzione e del consumo.

---ooOoo---

FEDERAZIONE NAZIONALE
AZIENDE MUNICIPALIZZATE GAS ACQUA VARIE

GASMARKETING



**CONVEGNO NAZIONALE
DEL MARKETING DEL METANO**

«IL GAS OGGI»

**Relazione introduttiva del
Presidente della Federazione
Avv. CARLO DA MOLO**

RAPALLO 17-18-19 MAGGIO 1973

Signor Presidente, Autorità, Signori e Signore,

È motivo di particolare onore aprire a nome della Federazione delle Aziende Municipalizzate del gas, il primo Convegno che viene tenuto in Italia sui problemi, attuali e vivi, del marketing del gas.

Convegno che, se è ha una sua individuazione specialistica, è, per altro, una occasione particolare di collaborazione tra le Aziende Pubbliche Locali e l'ENI-SNAM, a testimoniare l'interesse convergente di una grande Impresa pubblica di Stato e delle Aziende locali pubbliche di distribuzione.

Un motivo di incontro che, certo, trova una sua occasione nel comune interesse di produttori e di distributori, ma che deve essere però correttamente inteso nell'interesse del Paese. Un Paese che si articola in diverse realtà, corrispondenti a quelle di una società pluralistica, nella quale, imprese nazionali e locali debbono trovare, pur nella diversificazione delle funzioni, punti necessari di convergenza.

Convegno importante perchè i problemi inerenti al gas naturale sono parte di quelli inerenti la politica dell'energia, che è, per forza sua, momento determinante della politica economica del nostro Paese e della C. E. E.

Ci troviamo a gestire, attraverso l'approvvigionamento e la distribuzione del gas naturale, una risorsa che avrà un peso determinante per ogni strategia di sviluppo nel settore energetico.

Non è possibile quindi non rivolgere particolare attenzione ad una ripartizione delle utilizzazioni dell'energia, sia essa quella elettrica, quella del greggio o del gas naturale - già intravedendo

problemi e sviluppi del futuro collegati all'energia atomica - che sia la più equilibrata sotto il profilo economico dei costi e delle utilizzazioni.

Ci troviamo, con il gas, oggi, come dice l'intitolazione di questa relazione introduttiva, a porre al servizio delle nostre aziende i fattori conoscitivi di due realtà che debbono essere tenute ugualmente presenti: quelli della messa a punto degli strumenti operativi - le ricerche di mercato, la pubblicità, le tariffe, l'organizzazione degli strumenti nelle Aziende - da una parte, e il servizio alla collettività, dall'altra, tenendo presente che le due realtà sono tra loro connesse in modo inscindibile. Grave infatti sarebbe una messa a punto delle tecniche di espansione del mercato se non vi fosse consapevolezza e coscienza del pubblico interesse collettivo, in quanto non siamo ad affilare le armi di occulti strumenti di persuasione ma rispondiamo ad una logica di pubblico servizio dal quale non intendiamo, neanche per poco, separarci.

Ma sarebbe, a mio avviso, insufficiente una messa a punto attuale senza ricordare a noi stessi il momento storico - quello della seconda rivoluzione industriale - nel quale si colloca l'espansione e lo sviluppo del metano.

Un momento, seconda rivoluzione e metano, al quale, certo non casualmente, ha fatto riscontro la corrispondenza tra la prima rivoluzione industriale e la nascita dell'industria del gas.

È nel '700 infatti, che la faticosa elaborazione scientifica dei secoli precedenti trova le sue prime concrete espressioni industriali.

E' del 1764 la invenzione dei telai meccanici nell'industria tessile; è del 1776 la prima macchina a vapore di James Watt, è nel 1794 che Philippe Lebon realizza un impianto di illuminazione a gas.

Se l'elaborazione scientifica per raggiungere un livello tecnologico idoneo, fu lenta, veloce fu, per contro, lo sviluppo dell'industria. Nel corso di pochi decenni, nella prima metà dell' '800, molte città europee e nord americane, ossia delle aree industrialmente sviluppate, installarono officine per la produzione di gas illuminante.

Quel primo impiego si pone in una fase di sviluppo urbanistico e lo favorisce, grazie ad una rinnovata vita nelle ore notturne, con importanti conseguenze nei rapporti civili, per una maggiore diffusione dell'istruzione, per nuovi rapporti sociali.

Se ho considerato ricordare questa fase è per le difformità e, nel contempo, le somiglianze che comporta oggi l'avvento del gas naturale. Difformità nella fonte: allora manifatturiera, oggi, prevalentemente e sempre più, non produttiva; difformità nella utilizzazione: illuminante allora, generatrice di calore; oggi.

Somiglianze particolari, nel significativo rapporto tra una realtà - quella sociale - e la "sua" industria, e di come oggi il fenomeno del gas naturale vada ad investire fasce geografiche del territorio prima irraggiungibili - con chiare conseguenze di grande portata economica e sociale - e porta inoltre sul piano ecologico un contributo, che avremo occasione di palesare compiutamente, di non minore rilevanza sociale di quella che fu rappresentata, allora, dall'illuminazione.

Un secondo momento mi sembra opportuno ricordare. Quando all'inizio del novecento si manifestò il definitivo successo dell'illuminazione elettrica sembrò che il settore fosse destinato ad una ra-

Così, come si vede, le analogie proseguono: la trasformazione tecnologica provoca una diversificazione della utilizzazione economica del prodotto e nasce un tipo di problema, quello delle punte di consumo, quali oggi ritroviamo dilatato tra i problemi delle aziende, anche se con diversa modalità.

Una terza osservazione mi sembra opportuna.

L'industria del gas fu una creazione inglese e francese e, nella sua struttura tradizionale, il primato tecnico di questi paesi fu marcato: le prime ricerche si ebbero in Gran Bretagna, la prima applicazione pratica fu francese, la prima azienda fu inglese.

Nel nostro Paese, malgrado la sua arretratezza industriale il primo sviluppo fu opera di capitali e di tecnici stranieri. Ed è sufficiente leggere i nomi dei fondatori della "Società delle Conferenze fra gasisti" del 1868 per constatare il prevalere dei tecnici francesi nell'industria del gas italiana.

Questo predominio straniero venne riducendosi di pari passo con l'industrializzazione del Paese. La presenza di capitali nazionali ma, soprattutto, il processo di municipalizzazione della fine dell'800 diede grande spazio alle iniziative ed alla formazione di tecnici italiani.

Non ricordo questo per malaccorto nazionalismo economico: ma solo per significare quanto oggi la situazione sia mutata, riaffermando che non sono certamente ammesse, nel nostro settore, presenze neo-colonialistiche. Siamo - come voi ben sapete - aperti all'Europa e alla collaborazione internazionale che riteniamo autenticamente fattori di prosperità e di pace. Ma siamo altresì consapevoli che con l'ENI e le Municipalizzate italiane i nostri cittadini sono i padroni delle loro situazioni. Con quanto, di oneroso e di nobile, questo rappresenta.

Prima di affrontare la situazione attuale è opportuno riconsiderare la condizione in cui si trovava la produzione di gas alla vigilia della seconda guerra mondiale. In Europa, nell'anno 1933, il maggior produttore era la Gran Bretagna con 8.760.000.000 di mc., quindi la Germania con 3.319.000.000 di mc., la Francia con 1.875.000.000 di mc., l'Olanda con 692.000.000 di mc. ed infine l'Italia con 524.000.000 di mc. La forte differenza tra gli altri paesi e il nostro è un emblematico rapporto dello sviluppo economico.

Il periodo tra le due guerre mondiali fu, per l'Italia, di sostanziale stagnazione in ragione di un sistema produttivo organizzato su basi autarchiche, e lo sviluppo dei consumi raggiunse nel 1938, solo 611.000.000 di mc. di gas mediamente a 3500 Kcal.

I problemi che, da tempo, travagliavano l'industria carbonifera, esplosi all'indomani del secondo conflitto mondiale, portarono alla progressiva sostituzione dei derivati del petrolio al carbone nella produzione e, soprattutto, alla sempre più vasta utilizzazione del metano.

La crisi dell'industria carbonifera infatti faceva venire a mancare il supporto dei sottoprodotti che avevano consentito la gestione economica nella fase precedente: il coke entrava in crisi, come l'intero mercato dei combustibili solidi; gli altri sottoprodotti incontravano la concorrenza dei succedanei prodotti dall'industria chimica. Per contro il mercato tradizionale degli usi domestici non aveva prospettive di sviluppo perchè i mutamenti nella vita sociale tendevano, come tendono, a restringere i consumi per usi di cucina, quota fondamentale dei consumi tradizionali. Inoltre, malgrado i progressi tecnici compiuti il gas manifatturato non offre un potere calorifico sufficiente in rapporto al costo, tale da essere com-

petitivo con gli altri combustibili per il riscaldamento degli ambienti e l'uso industriale, nonostante che, grazie a tecnologie più avanzate, si sia passati dalle 3200/3500 calorie dell'anteguerra alle 4500/4800 calorie.

La utilizzazione del metano, che appartiene alla storia recente dell'energia, avvenne dapprima negli Stati Uniti quindi nell'Unione Sovietica ed in Romania e questo perchè, in ragione delle impossibilità di trasportarlo a grande distanza, a differenza degli idrocarburi liquidi, doveva essere utilizzato solo nell'area di estrazione.

Oggi si valuta che le riserve accertate di gas naturale siano dell'ordine di 50.000 miliardi di mc.; la maggior quota nell'Unione Sovietica e nei paesi sotto la sua influenza per il 29% circa, quindi nel Medio Oriente con il 22% e nel Nord America con il 20%. L'Europa occidentale può far conto su una quota di circa il 10% delle riserve mondiali.

Nel bilancio energetico della C. E. E. la quota di incidenza del gas naturale che era nel 1960 del 2,7% ha raggiunto nel 1971 il 10,7% e, si prevede che salga nel 1975 al 14%, mentre in Italia dove ha già raggiunto il 9,3% nel 1971, e si stima il 10,3% nel 1972, si prevede una quota del 14% nel 1975.

L'affermarsi del metano, grazie soprattutto alle scoperte di rilevanti giacimenti, ha provocato un fortissimo aumento dei consumi di gas in Europa. Considerando i Paesi componenti originari della Comunità vediamo che i consumi lordi per ogni tipo di gas che nel 1960 erano di 469.971 Tcal, sono saliti nel 1971 a 1.076.601 di

Tcal. con un incremento del 129%. In particolare i consumi lordi della Germania federale sono passati da Tcal. 195.912 a 354.765 con un incremento dell'81%, quelli della Francia da Tcal. 117.625 a 205.240 con un incremento del 74%, dell'Italia da Tcal. 80.836 a 177.144 con un incremento del 119%, dell'Olanda da Tcal. 23.558 a 237.078 con un incremento del 906%, il Belgio da Tcal. 36.258 a 90.165 con un incremento del 149%. Il Lussemburgo è l'unico paese della Comunità che ha visto ridurre i suoi consumi da 15.782 a 12.261 Tcal.

Per valutare appieno quale contributo ha apportato il gas naturale è sufficiente osservare lo sviluppo dei consumi del gas in Olanda, dove vi è stata la scoperta di grandi giacimenti.

Ma i giacimenti olandesi, oltre a quelli francesi e italiani, hanno provocato una fortissima utilizzazione del metano anche negli altri Paesi della Comunità.

I dati dell'incremento del gas naturale hanno dello sbalorditivo.

Nei Paesi della Comunità si è passati, sempre tra il 1960 e il 1971, da Tcal. 96.416 a 689.661 con un incremento del 615%, nella Germania federale da Tcal. 7.288 a 186.485 con un incremento del 2.459%, in Francia da Tcal. 26.714 a 108.292 con il 305%, in Olanda infine si è passati da Tcal. 3.148 a 221.774 con un incremento del 6.945% e nel Belgio da 596 a 52.369 con l'8686 in più.

In Italia l'aumento è stato da Tcal. 58.670 a 120.572 con un incremento del 105%.

L'utilizzazione del gas naturale era, come si nota, già ampia nel 1960. Infatti mentre nella C. E. E. il gas naturale rappresentava il 20,5% di ogni tipo di gas, in Italia era già allora il 72,5%.

Fu infatti nell'immediato dopoguerra che, in un difficile momento della vita nazionale, l'Italia grazie al coraggio, imprenditoriale e civile, di Enrico Mattei e dei suoi collaboratori, incominciò ad usare il metano estratto in Val Padana, con immediati benefici per l'economia italiana sia sotto il profilo dello sviluppo industriale sia per la bilancia dei pagamenti.

Ma se lo sviluppo italiano era al 1960 il più elevato, la scoperta di giacimenti olandesi ha permesso un uguale ampia utilizzazione di gas naturale in tutti i Paesi della Comunità. Il metano rappresenta oggi nella C. E. E. il 64% di tutti i gas, rispetto al 20,5% prima ricordato. In particolare la quota percentuale di gas naturale rispetto ad ogni tipo di gas è passata in Olanda dal 13,3% al 93,5%, in Germania dal 3,7% al 52,5%, in Francia dal 22,7% al 52,7%, in Belgio da 1,6% al 58%.

La nostra quota che, nel 1971, era del 68%, e quindi superiore alla media comunitaria, non si è ulteriormente espansa malgrado il raddoppio del gas naturale che prima abbiamo constatato, per l'eccezionale presenza del G. P. L. nei piccoli centri non serviti ancora dalla rete nazionale dei metanodotti e dalla mancanza di canalizzazione locale, spesso in ragione della configurazione orografica del Paese.

Ma, con l'ampia rete di metanodotti che la SNAM ha messo a punto e gli importanti contratti di fornitura di gas naturale olandese, sovietico, libico e algerino avremo una nuova espansione, che dovrà, a nostro avviso, incidere sulla ripartizione delle fonti di energia in misura superiore alle stime di precisione.

Oggi rileviamo il progressivo ridursi della percentuale di consumo dei combustibili solidi, passata dall'11,3% del 1968 all'8,3% del 1972; dell'energia idroelettrica dal 4,7% al 3,9% mentre è in salita la quota dei prodotti petroliferi, dal 74,9% al 77,5% con il gas naturale, come ricordavamo, intorno al 10,3%.

Ma manca, a nostro avviso, una adeguata programmazione dell'energia a livello europeo e a livello nazionale poichè si avanzano solo indicazioni previsionali di larga massima.

Non si sa, in concreto, quali quote debbano competere all'elettricità, quali ai prodotti della raffinazione del greggio, quali al gas naturale. Nè se le quote che vengono acquisite siano in ragione dell'utilità sociale, dell'interesse del cittadino come produttore, come consumatore, come uomo che vive nella sua città.

E' noto che la costruzione di grosse centrali termiche per la produzione di energia elettrica ha dato origine a forti polemiche a livello locale; così gli insediamenti di nuove raffinerie. Contemporaneamente l'ENI-SNAM sta conducendo una grande operazione di importazione di gas naturale.

Quale connessione si è sviluppata tra queste realtà ?

In che modo è stata valutata la funzione del gas naturale anche nel quadro della politica economica del Paese ? Sembra, purtroppo, con logiche di separato aziendalismo, mentre una programmazione della politica dell'energia deve tener conto delle ripartizioni delle fonti e dei consumi con le connessioni inevitabili e necessarie, allo sviluppo economico del Paese e alla sua presenza operativa sui mercati internazionali.

L'intero problema delle fonti di energia deve essere quindi affrontato globalmente e, in questo quadro, va collocata l'utilizzazione del metano.

E' indubbio infatti che il gas naturale è fortemente apprezzato per ogni tipo di utilizzazione e ciò per la pulizia, la facilità dell'impiego, le proprietà calorifiche e per l'essere una sostanza non inquinante. Ma è appunto nel quadro di una politica dell'energia che si debbono individuare alcune direttrici di fondo per determinare una scala prioritaria dei consumi.

Sappiamo che nel 1968 il 47,4% del metano prodotto in Italia veniva impiegato per usi termici nell'industria, e tale quota è salita al 54% nel 1972; gli usi termoelettrici sono scesi dall'11,9% al 3,6%, mentre gli usi civili sono passati dal 21% del 1968 al 26,5% del 1972; a loro volta gli usi chimici hanno subito una riduzione dal 18,3% al 14,2%; altri usi sono infine passati dall'1,4% all'1,7%. Questi dati riflettono una situazione di fatto che sta mutando la scala delle priorità, fra gli usi pregiati, quali quelli civili e tecnologici, e usi meno pregiati, quali gli usi industriali generici, nei quali l'incremento può variare in ragione delle situazioni di mercato delle altre fonti di energia.

Il metano interessa l'industria chimica per l'economia negli investimenti, soprattutto in relazione all'assenza di attrezzature per lo stoccaggio, per una maggior durata degli impianti con conseguente riduzione dei costi, per un più facile esercizio ed infine per la riduzione dell'inquinamento atmosferico; interessa l'industria si-

derurgica, il settore della vetroceramica e quello del cemento che, su gli altri, ha il pregio di richiedere punte di domanda nella stagione estiva, allorchè altri consumi, quale quello per il riscaldamento, tendono a contrarsi.

Altri settori di larghe prospettive sono le industrie alimentari e gli impieghi termici nel settore metallifero. Infine non va sottovalutato il rilievo che può avere la domanda per la produzione di energia elettrica, anche per la progressiva adozione di impianti polivalenti che permettano di modificare l'approvvigionamento dei combustibili secondo le fluttuazioni del mercato.

Ebbene sono gli usi civili che debbono essere prioritari; mentre per quelli tecnologici chimici si dovrà rivalutare l'effettiva concorrenzialità rispetto ad altre materie prime, in ragione non solo del prezzo ma anche alla possibilità di rifornimento. Per gli usi tecnologici dovranno essere privilegiate le industrie a tecnologia avanzata che offrano buone prospettive di remunerazione tenendo conto che si tratta di una materia prima in gran parte di importazione e quindi con un notevole esborso valutario.

I consumi per usi termoelettrici e termici industriali generici, dovranno essere quindi subordinati ai consumi di maggior pregio.

La posizione oggi riconosciuta agli usi civili ha comportato la progressiva trasformazione delle Aziende di distribuzione e la nascita di un elevato numero di nuovi esercizi.

Infatti, mentre nel 1965 80 esercizi producevano gas manifatturato, 50 distribuivano gas naturale miscelato con aria e 325 metano tal quale, nel 1971 le Officine di gas manifatturato si sono ridotte a 49 mentre gli esercizi a metano aria sono leggermente diminuiti a 42, e quelli a gas naturale tal quale sono saliti a 788. Abbiamo inoltre una presenza cospicua di esercizi a GPL, passati dai 3 del 1965 a 46 nel 1971.

Già da questi dati è facile constatare che i centri erogatori di gas si sono incrementati nello spazio di sei anni del 93%, mentre l'aumento degli esercizi a gas naturale tal quale è stato di ben il 142%, in raffronto ad un calo percentuale delle Officine a gas manifatturato del 38%.

Dopo il 1971 sono avvenute e sono in corso trasformazioni di grande rilevanza ed in particolare l'Azienda di Genova, tra le municipalizzate, con circa 270.000 utenti, e di Torino, della Italgas, per oltre 410.000 utenti.

Inoltre sono in corso di avanzato studio le trasformazioni in Toscana, ad Arezzo, Siena, Pistoia e Lucca e nell'Umbria a Perugia, Gubbio nonché in numerosi centri minori.

E' significativo che le Aziende municipalizzate italiane sono state quelle che hanno più prontamente utilizzato il gas naturale. Questo indirizzo è ormai generalizzato sicchè i Comuni mentre procedono al riscatto del servizio, avviano contemporaneamente la trasformazione a metano.

I dati di bilancio, d'altra parte, danno conferma che mentre le Aziende ad esercizio tradizionale sono prevalentemente in perdita, quelle metanizzate o sono in utile o in pareggio di bilancio;

per quelle in disavanzo, questo si deve attribuire ai tempi necessari affinché l'operazione abbia la sua attuazione economica.

Ed infatti è ben noto che con l'attuale sistema tariffario la metanizzazione comporta in un primo momento una notevole contrazione delle entrate, mantenendo all'inizio pressochè inalterati consumi e il numero degli addetti, mentre solo con l'espansione dei consumi, dovuti alle basse tariffe, è possibile stabilire un equilibrato conto economico.

La metanizzazione del servizio inoltre dà la possibilità, in ragione del più articolato mercato, quello del riscaldamento e degli usi artigianali e commerciali, di espandere il servizio alle aree suburbane, contribuendo in tal modo ad un miglioramento delle condizioni di vita di centinaia di migliaia di famiglie.

E pertanto, confermiamo ancora una volta il nostro indirizzo pienamente favorevole alla trasformazione dei servizi a gas naturale.

Si pongono peraltro, in modo sempre più vivo, importanti problemi.

Il primo, è quello inerente allo sviluppo di Aziende di distribuzione gestite dall'Ente locale nelle zone che vengono raggiunte dalla rete nazionale dei metanodotti. Questo problema inerisce particolarmente il Mezzogiorno e la necessità che l'energia disponibile in quella parte d'Italia costituisca anche l'occasione per la formazione di aziende locali, rafforzando in tal modo le autonomie e quindi lo sviluppo uniforme del Paese anche sotto il profilo politico democratico.

Un secondo riguarda le situazioni che debbono maturare al più presto, ed in termini positivi, quale quella di Milano e dei Comuni della fascia milanese ancor oggi serviti dalla Montedison.

E' particolarmente importante che il Comune di Milano sciolga al più presto gli ultimi nodi, o ci stiamo adoperando in questo senso, a favore della municipalizzazione del servizio; ed è ugualmente importante che, con essa, si proceda contemporaneamente alla trasformazione a gas naturale.

Riteniamo che il problema di Milano della metanizzazione del servizio gas di quella città, sia fondamentale per una seria azione contro l'inquinamento atmosferico che in Lombardia è particolarmente necessaria; riteniamo che la soluzione politica - municipalizzazione o no - sia prova determinante per le autonomie locali in Italia che, o mantengono l'iniziativa nel momento economico e nei punti determinanti la politica del territorio, o finiranno con l'essere confinati alle funzioni anagrafiche già pertinenti in passato agli uffici parrocchiali.

Il terzo è su un tema, particolarmente delicato, che la nostra Federazione ha il vento di aver posto allo studio con tempestività e con impegno, ed è quello della sicurezza.

Non è casuale che questo 1° Convegno Nazionale sul Marketing Convegno proiettato verso l'espansione dei consumi, sia stato preceduto dal SecurGASuno, che abbiamo tenuto a Brescia nell'ottobre scorso, Convegno che ha rappresentato solo un momento di verifica e di rilancio di un tema di fondo per chi abbia cura di un tipo di servizio rivolto al pubblico interesse.

Oggi, a Rapallo, inizia il GASMARKETING quale 1° Convegno del Marketing del metano. Una conoscenza del mercato delle tecniche che lo riguardano, indispensabili per una politica di sviluppo, che i relatori delle cinque sessioni avranno ampiamente modo di illustrare e i partecipanti di discutere.

Cerchiamo, come sempre, di conciliare l'efficienza con la partecipazione avanzando programmi validi per le aziende, migliorando la preparazione dei quadri tecnici e amministrativi e commerciali, mantenendo nel contempo la sensibilità di chi deve essere al servizio delle collettività.

Rivendichiamo alle Aziende Municipalizzate del Gas il merito di una funzione di stimolo, di adeguamento alle esigenze dell'industria e agli interessi dei cittadini, al fine di dare un contributo per rendere il nostro Paese più adeguato alla Comunità Economica Europea.

Crediamo altresì nell'apporto di tutte le forze economiche interessate allo sviluppo con le quali vogliamo organizzare forme di collaborazione più intense e più perfezionate.

Nel settembre del 1968, a Roma, 5 anni or sono, abbiamo indicato una politica di ripartizione di compiti tra l'Ente di Stato e le Aziende pubbliche locali. Quella è la linea che, in continuo necessario divenire, e pur con le difficoltà proprie delle iniziative più qualificate, può dare i migliori risultati. Rifiutammo la soluzione della nazionalizzazione di diritto o di fatto, ed indicammo che solo con lo sviluppo delle aziende locali potevamo dare un contributo alla crescita civile del Paese; una crescita che è il motivo costante della nostra attenzione intellettuale e la ragione del nostro operare.

E' con questa volontà di fondo che è, nel contempo, econo
mica e politica, che intendiamo procedere.

AA. 55. / 1

P.S.I.

Sezione Enti Locali

2. a CONFERENZA NAZIONALE

DEGLI AMMINISTRATORI SOCIALISTI DELLE

IMPRESE PUBBLICHE LOCALI

Milano, 15 - 16 giugno 1973

Relazione dell'Avv. Carlo DA MOLO
Presidente della Consulta degli Amministratori
Socialisti delle Imprese Pubbliche Locali

Crediamo che sia importante per una piattaforma di discussione non solo ampia ma anche precisa, stabilire un rapporto tra il passato ed il presente per controllare le scelte fatte e meglio valutarle, correggere e fornire nuove indicazioni. Avevamo concluso la 1. a Conferenza di Milano dell'ottobre del 1967 con un ordine del giorno che sottolineava al Partito:

- a) l'urgenza di un nuovo ordinamento della impresa pubblica locale al fine di adeguarla istituzionalmente e negli strumenti alla propria natura di servizio di carattere industriale;
- b) l'importanza dell'impresa pubblica locale come essenziale strumento operativo degli enti locali, anche al fine di realizzare gli obiettivi della politica di programmazione, rilevando altresì che senza tale strumento la loro autonomia ne risulterebbe mortificata;
- c) la severa gestione delle aziende che debbono essere sempre più al servizio dei cittadini e non possono costituire per la loro natura pubblica una occasione di favori per alcun gruppo politico, burocratico o clientelare; la introduzione delle moderne tecniche di gestione e di produzione sicchè la impresa pubblica locale possa ancora esercitare l'azione calmieratrice che costituisce uno dei suoi compiti essenziali;
- d) la richiesta di una equa politica di rapporti tra gli Enti pubblici di produzione nazionale e le imprese pubbliche locali, con l'auspicio che questo problema sia assunto in sede di programmazione regionale ed esaminato dal C. I. P. E. nell'esercizio di direzione per la politica delle imprese pubbliche;
- e) una politica sindacale di colloquio permanente tra gli amministratori ed i rappresentanti dei lavoratori per una effettiva democratizzazione dell'istituto e per una crescente responsabilizzazione delle azioni

sindacali, creando anche effettive forme di collaborazione con rappresentanti dei lavoratori nella gestione delle aziende, nel rispetto delle reciproche prerogative.

A quasi sei anni di distanza è quindi opportuno rivedere la nostra comune elaborazione, sviluppata in importanti momenti, ed integrare il nostro discorso in un quadro più vasto e, per questo, riprendere la tematica di fondo della nuova autonomia. Un tema che il Partito nella sua unità deve valutare, approfondire, collegarlo con il quadro politico generale e con i programmi operativi.

Sappiamo che negli ultimi 20 anni l'Italia è passata dalla condizione di Paese prevalentemente agricolo a prevalentemente industriale. Ed è sufficiente riguardare qualche dato relativo agli indici della produzione industriale per constatare la portata del fenomeno.

Infatti, ponendo a base l'indice 100 per il 1953 che, andando a ritroso era nel 1947 uguale a 64, era salito nel 1966 a 280, e con il 166 = a 100, l'indice è ancora salito nel giugno 1972 a 126.

Ma nel corpo di questo processo di sviluppo sono rimasti aperti i problemi nati con la "conquista regia", sì che si sono assommate, divenendo fattori di grave perturbamento, le antiche contraddizioni territoriali a quelle, nuovissime, poste dalla seconda rivoluzione industriale. La esplosione violenta delle grandi città del nord e di Roma, non è più un fatto di indagine economica bensì di cronaca attinente alla nostra vita quotidiana.

E mentre due grandi città del meridione, Napoli e Palermo, sono passate dal 1871 al 1971 rispettivamente da 448.000 abitanti a 1.232.000 la prima e da 219.000 a 650.000 la seconda e, quindi, con un

rapporto che è, rispetto al numero indice 100 del 1871, di 275 per Napoli e di 295 per Palermo, nello stesso periodo Roma ha più che deuplicato il numero dei suoi abitanti con un indice, rapportato allo stesso periodo, di 1144, oltre la linea delle tre città del triangolo industriale: Milano 866, Torino 736, Genova 622.

Non solo. L'esplosione delle città si è manifestata nei territori dei comuni vicini, che costituiscono le così dette aree metro-politane. Così si prevede che otto aree metropolitane costituiranno, tra 25 anni il 44, 85% della popolazione totale italiana di fronte al 28, 61 del 1961. La tendenza di aumento comporterà quindi una incredibile lievitazione delle esigenze per le grandi aree metropolitane, con un tipo di sviluppo che può condurre a uno squilibrio generale.

Osserviamo un grande mutamento anche del quadro socialista e constatiamo l'esistenza di una realtà sociale ben più composita. Abbiamo delle stesse classi un quadro schematico che non ha più validità: se nella società italiana, fino al secondo dopoguerra, la divisione di classe era rigida, oggi viene, sotto un certo profilo, largamente superata; per lo sviluppo che si manifesta con la stessa trasformazione delle professioni ad ogni livello, non esiste più, in assoluto, una comune condizione contadina, operaia, piccolo-borghese.

La sfaccettatura è più ampia, e i punti di incontro e di scontro scavalcano i confini delle divisioni storiche di classe.

E' chiaro che altri problemi, e li vedremo brevemente, creano nuove e non meno profonde ragioni di divisione e, per noi, di attento esame. Ma è indubbio che si tratta spesso di fenomeni nuovi e impreveduti.

Lo sviluppo economico ha determinato un notevole incremento del reddito nazionale. L'Italia è passata da un reddito nazionale lordo - espresso in lire correnti - di 17.081 miliardi nel 1957 a 62.913 miliardi nel 1971, mentre il reddito nazionale netto è passato nello stesso periodo di tempo da 15.555 a 57.498 miliardi.

Questo aumento del reddito ha provocato un incremento particolarmente accentuato nei consumi individuali, mentre hanno avuto un incremento notevolmente ridotto quelli collettivi.

Infatti i consumi privati calcolati a prezzi costanti sono saliti dal 1951 del 140% circa, mentre i consumi pubblici risultano aumentati del 90%.

Era logico e naturale che in una fase incipiente di benessere economico siano stati i consumi individuali ad avere un maggior incremento, anche ai fini di una spinta all'intero sistema produttivo; ma esaurito il primo momento era necessario che il Paese rivedesse la ripartizione tra consumi individuali e consumi collettivi.

Non è più pensabile infatti che le grandi scelte collettive siano, anche se parzialmente, eluse.

Il mutamento è avvenuto anche nel contesto propriamente politico. Si pone infatti a fronte dello sviluppo industriale il problema di adeguate forme di partecipazione al potere.

Partiamo da moduli rappresentativi quanto meno invecchiati; e se le formule non risolvono i problemi, sono peraltro determinanti nello sviluppo democratico di una società il quale, sia ben chiaro, non ha minor importanza dello sviluppo economico.

Confusione e distacco tra gruppi dirigenti e il Paese, alienazione nei confronti del potere statale, esigenze di libertà che l'uomo del nostro tempo va rivalutando a propria tutela nei confronti dell'altissimo sviluppo tecnologico.

Ma mentre quest'ultimo è andato avanti con prepotenza, lo sviluppo politico è rimasto indietro.

Non si tratta di ammodernare gli istituti costituzionali dell'800 rendendoli formalmente accessibili a tutti i cittadini; quelli erano i problemi del suffragio universale.

Oggi il clima politico è condizionato da una uguale permanente contrapposizione tra esigenze e potere: poteri che si concentrano in misura parallela allo sviluppo tecnologico, ed esigenze che si manifestano a livello di uomini e di comunità.

In questa situazione, nella ricerca di soluzioni, nasce la rivalutazione delle autonomie locali. Ma la forte realtà dello sviluppo scientifico ed economico che spinge verso formule di concentrazione dei poteri sembra far sorgere una contraddizione tra efficienza ed autonomia.

Da questa preoccupazione, di essere dalla parte giusta ma, nel contempo, fuori dalla corrente del progresso, nascono e si sovrappongono momenti di sfiducia. Ma ciò è possibile che avvenga ove si concepisca il potere in termini sostanzialmente assolutistici, sul principio secondo il quale il potere non si ripartisce. Questa è una valutazione separata. Dividere o, meglio, distribuire il potere non significa paralizzarlo, ma rafforzarlo nella direzione del massimo interesse generale, moltiplicando le energie e la responsabilità.

Altra causa di sfiducia potrebbe nascere da una rivalutazione degli enti locali nei termini del vecchio campanile.

Certo occorre uno sforzo di fantasia e di previsione; ma è chiaro che non è possibile ritornare alla riscoperta dell'autonomia locale in senso atomistico o anche alla ri valutazione dell'autonomia attraverso una concezione spesso fideistica di nuovi istituti, quale l'ente regione. Tale orientamento comporta alcuni errori: il primo, già detto, che la scelta centralizzatrice sia un segno di progresso, il secondo che l'amm^o dernamento delle autonomie locali consista nella trasposizione ad un livello territoriale più ampio.

Il decentramento infatti non si realizza attraverso una semplice scomposizione del territorio nazionale, bensì attraverso due momenti il primo che attiene al trasferimento del potere al livello a cui si pongono i problemi; il secondo, che non si ha vero decentramento con una configurazione territoriale, minore dello Stato e maggiore del Comune, se essa non corrisponde al criterio dell'ottimizzazione economica della dimensione e della partecipazione democratica.

L'attuazione delle Regioni, anche se in ritardo e inadeguata nella loro configurazione territoriale ai reali rapporti economici contemporanei e financo, talora, alla formazione storica, costituisce ancora una occasione peculiare, forse irripetibile a medio termine, di ridare vitalità alle autonomie locali, promuovendone lo sviluppo nelle misure e nella modalità pertinenti alle concezioni autonomistiche.

Ma vi è la tentazione di riprodurre uno stato minore, diverso solo per dimensioni territoriali e per ampiezza di poteri da quello maggiore, ma rispondente, come il vecchio stato accentrato, alla logica della concentrazione del potere. Così sarebbe se venisse promossa l'istituzione di aziende regionali di servizi pubblici ove la reale domanda del servizio e le valutazioni di carattere tecnico non comportassero la dimensione regionale, dovendosi invece promuovere aziende a dimensione ter-

ritoriale ottimale sia sotto il profilo tecnico-economico sia sotto quello della possibilità di partecipazione politica reale dei Comuni, maggiori e minori.

Dobbiamo quindi chiederci quale è stata la risposta di fronte alle grandi trasformazioni che abbiamo ricordato e con quale metodo è stata offerta. Ebbene, è necessario riconoscere che la configurazione dello Stato, così come è stato pensato e voluto dai costituenti, è stata disattesa; andando sempre ad identificare l'efficienza con la centralizzazione ed il negativo, inevitabile, con i Comuni e le Province.

Se tale ipotesi si è radicata, questo è dovuto alla ricostruzione dello Stato ai termini di accentramento nel secondo dopoguerra, il ritardo nell'attuazione dell'ordinamento regionale, ed allo sviluppo che ha avuto l'industria di Stato e quella a partecipazione statale nelle fasi di partenza della trasformazione che il Paese ha avuto da agricolo ad industriale.

E' ben vero, per contro, che democrazia è pluralismo.

Ma se ciò ha un suo significato nella scelta delle rappresentanze politiche, questo deve essere anche nella ripartizione delle funzioni e dei ruoli tra lo Stato e gli Enti locali.

Se lo Stato moderno ha rilevanza nella vita economica non solo attraverso la programmazione ma anche con strumenti per propri interventi, sia con le sue aziende autonome sia con la presenza sempre più vasta, con aziende a partecipazione, nella produzione e nella distribuzione, così gli Enti locali debbono avere strumenti corrispondenti alle finalità delle collettività che essi rappresentano.

Si tratta di non mortificare ma di rivalutare il ruolo delle iniziative degli Enti Locali che, se privi di strumenti imprenditoriali, finiscono per perdere funzioni reali in uno stato industrializzato ed economicamente sviluppato.

Una ripartizione di compiti tra l'impresa pubblica di Stato od a partecipazione e le imprese pubbliche degli Enti locali corrisponde pertanto ad una equilibrata visione della pluralità dello Stato democratico, mentre un turbamento, nell'una o nell'altra direzione, potrebbe avere gravi conseguenze.

E poichè la spinta alla concentrazione è fortissima, è chiaro che il pericolo consiste solo nella rottura dell'equilibrio in una direzione. Sappiamo che un'attività economica non controllata o scarsamente controllabile sulle scelte politiche sostanziali può rispondere alla logica della efficienza ma non a quella della democrazia; che è partecipazione, controllo continuativo sulle scelte e sulla loro gestione. Ebbene è chiaro che nella società industrializzata contemporanea la partecipazione è altamente difficile e che è la dinamica stessa dell'economia a renderla più ardua; oppure, al contrario, un eccesso di controllo può involversi in un controllo non democratico ma burocratico, che frena la dinamica dell'espansione economica da un lato e realizza, dall'altro, un tipo diverso, ma non meno pericoloso, di concentrazione di poteri.

Per questo uno sviluppo equilibrato ai diversi livelli ha un carattere di garanzia democratica.

Sappiamo che i servizi pubblici danno la misura del grado di civiltà di un Paese.

Ebbene, poichè la società industriale esige la produzione della massima utilità, vi è il ragionevole pericolo che venga scelta la via dell'affidamento di quote più cospicue e di maggiore interesse ad aziende di Stato o a partecipazione statale o alle così dette agenzie, anche nel settore dei servizi pubblici locali.

E questo mentre assistiamo ad una cronica incapacità di compiere scelte programmatiche di fondo, quasi che l'impotenza sulle grandi cose trovi un appagamento in una scorretta ricerca di potere nelle minori.

Mancano ad esempio le scelte inerenti la politica dell'energia. Non si sa quali quote competano all'elettricità, quali ai prodotti della raffinazione del greggio, quali al gas naturale. Nè se le quote che si ripartiscono di fatto, tengano conto dell'utilità sociale, dell'interesse del cittadino come produttore e come consumatore.

La costituzione di grosse centrali termiche, per la produzione di energia elettrica ha dato origine a forti polemiche a livello locale; così gli insediamenti di nuove raffinerie. L'ENEL è in grandi difficoltà ma ha tentato di bloccare la produzione delle Aziende elettriche municipalizzate. Nel contempo l'ENI-SNAM sta conducendo una grossa azione per l'importazione di gas naturale.

Quale connessione si è sviluppata tra queste molteplici realtà ?

E' invero indilazionabile una programmazione della politica dell'energia, che tenga conto - per un suo esito positivo - della pluralità dei fattori dalla ripartizione delle fonti a quella dei consumi, con le connessioni inevitabili allo sviluppo del Paese, e con una chiara risposta in ordine ai ruoli che debbono essere svolti dagli Enti di Stato e dalle imprese pubbliche locali.

E ciò, anche per non ricadere nell'ambiguità di situazioni quali quelle di imprese private che, mutuando la dirigenza dagli Enti di Stato, cumulano i benefici protezionistici, derivanti da tale rapporto, con la finalità privatistica dell'Impresa, od anche di Enti locali che trovano più facile abdicare alle funzioni proprie mantenendo, forse nella

denominazione, la caratteristica pubblicitica locale, ma perdendo la capacit  di intervento nella gestione.

Riaffermiamo pertanto la necessit  di una ripartizione di compiti e di funzioni tra gli Enti di Stato e gli enti pubblici locali. Spetta ai primi la produzione, l'approvvigionamento, il grande trasporto; ai secondi la distribuzione nei centri urbani.

Nel settore acquedottistico si   ugualmente lontani da una politica di piano. Mentre le esigenze di rapidi investimenti sono in rapporto diretto all'espandersi dei consumi, convivono insieme due momenti; quello che chiamerei "ad ogni comune il suo acquedotto", e quello "un solo acquedotto per tutti i comuni".

Sopravvive spesso una visione che non tiene conto delle esigenze tecniche ed economiche del bacino idrico. I rimedi proposti sono di qualit  ancora peggiore allorch  propongono un Ente nazionale acquedottistico che sarebbe avulso dalla realt  e per giunta, in quanto centralizzati e burocratici, avversari di una linea di sviluppo democratico.

Sono proposte queste che raramente vengono esplicitamente avanzate; ma che sono implicite nelle cose.

Anche in questo settore, quindi, una visione corretta del problema deve trarre forza dal collegamento tra le due esigenze, quella politica e quella tecnica, con aziende consortili di bacino che siano valide tecnicamente ed economicamente e che garantiscano nel contempo la partecipazione degli Enti locali.

Non   casuale che le aziende consortili di bacino siano come soluzione economica e politica valide anche per l'organizzazione dei trasporti. Soluzione aziendale che  , per altro, solamente uno strumento operativo che deve seguire le scelte fondamentali che lo Stato deve compiere.

Siamo evidentemente in un settore emblematico in ordine al rapporto tra consumi privati e consumi pubblici. E' noto come l'enorme sviluppo della motorizzazione privata che ha falciato la media annua dei viaggi pro-capite ed ha causato una forte diminuzione della velocità commerciale dei mezzi di trasporto pubblici, sia la conseguenza di una mancata scelta di programmazione economica nazionale.

Incombe quindi allo Stato fare la scelta di fondo per il mezzo pubblico, scelta che discende, come dicevamo, da una valutazione economica generale, ed alla quale lo Stato non si può sottrarre in ragione delle competenze delle Regioni in materia.

Le Regioni debbono poi compiere quella programmazione del territorio realizzando come dicevamo, strutture a livello di bacino di traffico e aziende corrispondente a quelle dimensioni ottimali, ma sarebbe superficiale ritenere che il tipo di intervento programmatico dei trasporti possa prescindere da altre scelte che sono a monte di esso.

La caratteristica di strumenti nell'ambito di una politica di piano dell'azienda pubblica locale si manifesta particolarmente anche in un settore, per molti versi nuovo, quello delle aziende farmaceutiche.

E' chiaro infatti che solo la riforma sanitaria nazionale può restituire alle farmacie la loro caratteristica di pubblico servizio e solo in questa chiave le farmacie possono trovare un nuovo rilancio. Mi sembra opportuno ricordare che alcune esperienze produttive di farmaci da parte di aziende municipalizzate farmaceutiche hanno costituito negli anni scorsi uno strumento importante per la determinazione dei prezzi a livello di C. I. P.

Questo non significa un impegno nel settore della produzione; ma certamente un tipo di controllo esperto nella produzione di farmaci di più largo consumo e di minore specializzazione.

Corre indubbiamente l'obbligo, particolarmente in una situazione di continua lievitazione dei prezzi dei generi alimentari ricordare l'importanza che hanno e possono avere i mercati annoverati all'ingrosso, intesi come presenza pubblica per uno snellimento nella distribuzione e una politica di controllo dei prezzi.

La nostra Federazione di settore ha recentemente predisposto un progetto di schema di legge regionale, essendovi competenze normative delle Regioni, e lo invia a tutte le Regioni al fine di favorire una maggiore presenza delle Regioni in questo settore.

Infine, per quanto attiene alle centrali del latte, è evidente che dopo la liberalizzazione del mercato, in ragione dell'adeguamento alla C. E. E. non esistono più remore a che il Parlamento approvi la nuova legge sulla produzione, il trattamento e la commercializzazione del latte alimentare al fine di offrire a tutti i consumatori una garanzia sulle componenti alimentari ed igieniche.

In grande espansione, le aziende di nettezza urbana stanno assumendo la nuova configurazione, di aziende di igiene pubblica.

Questa trasformazione va chiaramente ad indicare nuovi spazi di intervento, particolarmente in ordine alla depurazione delle acque e all'aria. E anche in questa occasione è opportuno ricordare che la Federazione Gas Acqua e Varie ha messo a punto un progetto di legge contro l'inquinamento che costituisce una precisa risposta alle ipotesi di centralizzazione e, anche sulla scorta di importanti realizzazioni francesi e britanniche, concilia le ragioni imposte dal dato tecnico e geografico con quelle rappresentative democratiche.

Esistono infine i suggestivi temi dei nuovi interventi degli Enti Locali.

Mentre infatti per metà del secolo erano sufficienti gli interventi pubblici nel settore degli acquedotti, per il gas, l'elettricità ed i trasporti, si pone, per gli anni 80, l'obiettivo di nuove aree di attività specifica. Questo sia con l'ampliamento di compiti di aziende già esistenti; come i parcheggi per le aziende di trasporto ed i depuratori per le aziende acquedottistiche e di igiene urbana, come poc'anzi ricordavamo, sia con nuovi tipi di aziende che provvedano all'urbanizzazione del territorio o altre che provvedano, con calcolatori elettronici, ad un pubblico servizio d'informazione e di elaborazione dei dati.

E' necessario dare strumenti nuovi ad una organica politica del territorio, coordinando servizi legati da ragioni tecniche e operare inoltre per evitare uno sviluppo "feudale" favorito dalle moderne tecniche dell'informatica. Ciò può essere possibile creando aziende che operino al servizio degli enti locali, soprattutto dei piccoli e medi comuni, e delle piccole e medie imprese, anche private, i quali, tutti, se lasciati senza strumenti correlati alle necessità della moderna società industriale, finirebbero per essere spazzati via in breve arco di tempo dai potenti gruppi industriali che dispongono ed usano di quegli strumenti.

Si corre invero il rischio di un neo-feudalesimo con il potere economico e politico concentrato e con una polverizzazione dei momenti piccoli e medi dell'economia e della rappresentanza politica. Solo un rafforzamento delle strutture locali e un loro adeguamento tecnologico può consentire di bloccare questa ipotesi tecnologica.

Mi sembra opportuno in un rapporto controllare lo stato generale della municipalizzazione. Confrontando la situazione tra il

1967, anno della prima Conferenza Nazionale, ed il 1971, ultimo anno del quale abbiamo dati completi ed omogenei, constatiamo che nel 1967 avevamo complessivamente 208 Aziende speciali e 72 servizi comunali in economia per complessivi 378 servizi, nel 1971 le Aziende speciali sono 239, 81 i servizi in economia ed inoltre 10 S.p.A. a partecipazione di capitale pubblico locale e 3 aziende regionali, nonché 3 Consorzi per complessivi 477 servizi.

Se l'analisi va a riguardare i singoli settori constatiamo che gli acquedotti che erano in 59 nel 1967, sono nel 1971 69 e la rete di distribuzione è passata da 15.716 Km. per il servizio di 1.300.000 utenti, a Km. 20.056 per il servizio di 1.660.000 utenti. Le centrali del latte per contro sono rimaste immutate: erano 12 nel 1967, sono 12 nel 1971; vi è solamente un aumento di produzione di latte lavorato passato da 367 milioni di litri di latte a 415 milioni di litri. Il settore elettrico è in regresso - da 50 a 46 aziende - ancorchè siano aumentati i Kwh prodotti da 6.900.000.000 di kwh per 2.800.000 utenti a 7.849.000.000 di kwh per 3.071.000 utenti; si tratta pur sempre di un servizio di grandi proporzioni. Le farmacie comunali che nel 1967 riguardavano 37 aziende con 111 farmacie sono passate nel 1971 a 48 aziende con 193 farmacie e l'incremento si mantiene elevato. Nel settore del gas si è passati da 40 a 52 aziende e da 6.345 Km. di rete a 8.565 Km. e da 1.100.000 utenti serviti nel 1967 a 1.450.000 utenti del 1971. Le Aziende di nettezza urbana sono passate da 23 a 39 e quelle di trasporto erano, 57 nel 1967 e 82 nel 1971.

Rileviamo che, anche nel nostro settore, si manifesta il tipico squilibrio ancora esistente nel nostro Paese tra il nord ed il sud; le aziende del "triangolo industriale" erano infatti nel 1971, 75 corrispon-

denti al 29,2% delle associate, il 35,6% dei dipendenti, il 48% del valore degli impianti ed il 38,1% dei ricavi. L'Italia nord orientale e centrale dimostrava e dimostra una notevole presenza con il 52,5% delle aziende, il 42,9% dei dipendenti, il 45,9% del valore degli impianti, mentre in tutto il sud e nelle isole si avevano solamente 47 aziende corrispondenti al 18,3%, con il 21,5% dei dipendenti ed il 6,1% del valore degli impianti ed il 12,6% dei ricavi, e ciò malgrado che rispetto al 1967 vi sia stato un miglioramento. In tale anno infatti la situazione era rappresentata dal 17,2% delle aziende, il 16,9% del personale, il 5,9% dei ricavi.

Questi dati statistici ci portano per loro forza ad alcune considerazioni di importante momento.

Il primo riguarda appunto il sud. La formazione di aziende pubbliche locali è necessaria per rafforzare lo sviluppo del Paese sia sotto il profilo di una più equilibrata crescita economica sia per una più radicata maturità democratica.

Sono stati maestri del socialismo che, alla fine dell'800, avevano individuato nella gestione di una politica comunale dei servizi l'occasione per la formazione di un gruppo dirigente consapevole ed esperto e quindi più idoneo a guidare la classe lavoratrice e con essa il Paese.

E' nel sud che si verifica la capacità della democrazia in Italia; è nella difficile situazione ambientale del Mezzogiorno che creare aziende locali moderne ed efficienti può assumere un significato politico di fondo.

Vi sono le occasioni date in particolare nel settore dell'energia dallo sviluppo della rete dei metanodotti e dall'organizzazione di

nuove reti di trasporti extraurbani. Ma se queste situazioni non verranno comprese nel loro significato o si sarà approfondito il distacco tra zone sviluppate e non sviluppate ovvero si sarà costruita qualche nuova fortezza di potere clientelare.

La seconda considerazione - positiva - ci porta alla Toscana e all'Umbria dove abbiamo un'ottima ripresa della municipalizzazione. Sono numerosi ormai i Comuni che hanno riscattato i servizi dai privati concessionari o che realizzano nuovi servizi.

La terza riguarda la municipalizzazione del servizio gas di Milano e dei Comuni della cintura milanese serviti dalla Montedison.

E' particolarmente importante che il Comune di Milano sciolga al più presto gli ultimi nodi, e ci stiamo adoperando in questo senso, a favore della municipalizzazione del servizio; ed è ugualmente importante che, con essa, si proceda contemporaneamente alla trasformazione a gas naturale.

Riteniamo che il problema di Milano, della metanizzazione del servizio gas di quella città, sia fondamentale per una seria azione contro l'inquinamento atmosferico che in Lombardia è particolarmente necessaria; riteniamo che la soluzione politica - municipalizzazione o no - sia prova determinante per le autonomie locali in Italia che, come dicevamo in altra occasione, o mantengono l'iniziativa nel momento economico e nei punti determinanti la politica del territorio, o finiranno per abdicare alle loro funzioni.

La soluzione che verrà data per il gas a Milano sarà particolarmente qualificante per determinare l'orientamento, se pubblicitico, privatistico o misto della distribuzione del gas in Italia e per il rilancio dell'azione degli Enti Locali nell'economia.

Noi non dubitiamo infatti che la città di Milano nella quale nel 1930 il fascismo impose la smunicipalizzazione verrà data la soluzione conforme all'interesse della città e degna delle sue tradizioni.

L'attività delle aziende, nel contesto di finalità più ampie, ci richiama al tema - ampiamente discusso - dei rapporti con le Organizzazioni Sindacali.

Avevamo detto a Milano nel 1967 che "sarebbe errato ritenere che il nostro dovere di socialisti sia adempiuto ove fossimo riusciti a realizzare rapporti di tipo nuovo nei confronti dei lavoratori delle nostre aziende assicurando loro un trattamento economico di avanguardia rispetto a quello delle aziende private.

Certamente nella nostra azione di amministratori non possiamo, nè dobbiamo, dimenticare la nostra appartenenza politica; ma neppure dobbiamo dimenticare che non è possibile costruire il socialismo attraverso la formazione di piccole isole di privilegiati in mezzo ad una società in cui ancora gravi sono gli squilibri, le ingiustizie e la miseria.

Esiste indubbiamente la necessità di affrontare l'argomento dei rapporti tra socialisti amministratori di aziende e socialisti operanti nei Sindacati. Tali rapporti non possono evidentemente essere di totale antagonismo come quelli tra imprenditori privati e sindacalisti, nè d'altronde possono essere risolti sulla base di compromessi che rappresentino per una delle parti una rinuncia alla propria autonomia e alla tutela dei validi interessi rappresentati dalle loro posizioni. La soluzione va trovata nello stabilire un dialogo costante, in un clima di collaborazione liberamente concertato, in modo da poter affrontare tempestivamente i problemi sul tappeto e risolverli, evitando inutili tensioni, in una atmosfera di civile dibattito nell'interesse dei lavoratori e del Paese".

Dopo di allora le Federazioni non soltanto hanno confermato la loro linea tradizionale a favore di una dinamica delle retribuzioni, ma hanno collaborato alla salvaguardia delle libertà sindacali, realizzando nei contratti rapporti avanzati, sicchè le libertà sindacali nelle aziende hanno anticipato i principi dello statuto dei lavoratori. Se non chè la spinta sindacale del settore dei servizi pubblici non è stata a nostro avviso coordinata con le vive istanze di miglioramento di altre categorie per molto tempo compresse, e hanno subito tentazioni di rivendicazione meramente settoriale. Di qui il mantenimento di istituti superati quali il mantenimento in servizio fino a 65 anni, le indennità per compensare sforzi e rischi contrastanti con la casistica più moderna, retribuzioni in natura sempre meno corrispondenti alla moderna collocazione del mondo del lavoro. Di qui anche le differenze retributive tra dipendenti delle imprese pubbliche locali e dipendenti degli Enti locali, con differenze più accentuate con i dipendenti dei settori privati.

Viene naturale chiedersi se le rappresentanze dei lavoratori non siano state condizionate da un clima proprio di altre imprese con esperienze e finalità diverse, dal quale essi erano fuori da tempo, e fino a che punto siano state realisticamente valutate le pattuizioni contrattuali che hanno dato alle rappresentanze dei lavoratori nelle aziende un potere di intervento nelle scelte delle politiche che nessun altro settore economico ha, a tutt'oggi, realizzato. Un nodo che le Organizzazioni Sindacali debbono sciogliere, e siamo pronti al colloquio anche per questo, è tra la scelta delle politiche, se meramente sindacale o di partecipazione alla gestione.

Solo recentemente, dopo anni, abbiamo ascoltato valutazioni affini a quelle che si fecero allora a Milano. Dobbiamo precisare oggi che, al fine di evitare che le istanze sindacali a livello aziendale operino su materia già determinata in sede di contratto nazionale, pro-

vocando condizioni diverse da quelle nazionalmente stabilite, è necessario da un lato una autodisciplina delle aziende associate nei confronti dei contratti nazionali stipulati dalle Federazioni di categoria, e dall'altro un coordinamento permanente organico di tutte le fasi della contrattazione sindacale nazionale.

Occorre che da adesso fino alla primavera del 1974, allorchè verranno a scadere numerosi contratti di lavoro, venga discusso e concluso con le Confederazioni dei lavoratori, un accordo quadro per la determinazione delle aree di trattativa e per mettere a punto un piano di coordinamento.

Ancor oggi la soluzione non è nel compromesso su posizioni di retroguardia ma operando in comune alcune scelte sul futuro delle aziende e soprattutto sulla metodologia per risolvere i problemi posti particolarmente dalle trasformazioni tecnologiche.

L'iniziativa socialista manifestata particolarmente in occasione della predisposizione del progetto di legge di riforma del T. U. del 1925, sul quale abbiamo visto convergere le maggiori parti politiche e le associazioni degli Enti locali, con le scelte politiche del tipo di rapporto tra Ente locale e Ente di Stato, non numerose azioni in tutti i settori (da quello degli acquedotti e quello farmaceutico) ha caratterizzato il rilancio - seppure in una difficile stagione - delle municipalizzate.

E' stata necessaria la nostra convinzione nelle antiche scelte adeguate al presente per far riprendere a tutto il movimento consapevolezza e fiducia.

Se nella nostra analisi abbiamo espresso preoccupazioni e timori è perchè riteniamo che la posta in gioco sia molto alta.

In questo quadro abbiamo la certezza di essere interpreti validi del pensiero del Partito e se rileviamo talora carenze di collegamenti nell'articolazione delle commissioni centrali del Partito, ci auguriamo che possano al più presto essere colmate per avere una comune maturazione unitaria.

Nel momento in cui l'operazione di centro destra cade per la sua intrinseca incapacità ad affrontare i problemi del Paese, mi sia consentita una considerazione finale.

Durante quest'ultimo anno, mentre l'offensiva di centro destra premeva a tutti i livelli, l'organizzazione delle aziende municipalizzate - le Federazioni e la Confederazione - hanno rappresentato un punto fermo sia come formula di collaborazione tra le forze politiche sia nella loro sistematica attività, e la loro naturale connessione con il Paese e con i suoi problemi ha rappresentato la risposta democratica ad una svolta politica.

Oggi, mentre sta per riprendere il dialogo tra i Partiti di centro sinistra, è necessario che nella visione generale dei problemi la logica dell'autonomia sia un punto centrale dell'incontro politico.

Se questo tema di fondo sarà tenuto presente in ogni sua implicazione andremo avanti nella crescita civile del Paese. Crescita che costituisce il motivo di sempre del nostro operare.

CARLO DA MOLO

UNA MODERNA
AUTONOMIA
PER LE NUOVE CITTÀ

ESTRATTO DAL N. 10 - 1969 DE

L'IMPRESA PUBBLICA

direttore
Giovanni Spagnoli
direttore responsabile
Tito Scipione

Direzione, Redazione, Amministrazione:
00192 ROMA, Piazza Cola di Rienzo, 80
Tel. 31.44.44

Abbonamenti

Anno ordinario: L. 6.000; Anno sostenitore:
L. 12.000; Anno benemerito: L. 200.000.
Un numero: L. 800

Per gli abbonamenti, versamenti sul c/c p. n. 1/30242 intestato alla C.I.S.P.E.L. - Confederazione Italiana dei Servizi Pubblici degli
Enti Locali - Piazza Cola di Rienzo, 80 - 00192 ROMA - Stampato da « La Tipografica » - Via Giovanni Volpato, 16 - 00146 ROMA

Carlo Da Molo

Vice Presidente delegato
della CISPEL

(Confederazione Italiana dei Servizi
Pubblici degli Enti Locali)

Una moderna autonomia per le nuove città

Ultimi anni dell'800, inizio del nostro secolo. Sono gli anni, pieni di fermento, che segnano una svolta: superata l'ondata del '98 le masse popolari italiane premono alle porte dello Stato; si coordinano e si rafforzano le organizzazioni dei lavoratori; nascono o si sviluppano i grandi Partiti moderni.

In questa atmosfera l'assunzione dei pubblici servizi da parte dei Comuni, già prima della sua regolamentazione normativa, diventa un fenomeno che intacca tutta una concezione politica ed economica.

Il dibattito impegna la classe politica. E, mentre il movimento socialista pone l'accento sul « municipio nuovo fatto di trasformazione economica » e con Turati denuncia il tentativo di gabellare le rendite dei monopoli come « i trionfi dell'iniziativa individuale » e il Montemartini già acutamente intuisce come il salario del lavoratore deve essere difeso anche in sede politica attraverso la sua tutela come consumatore e come utente, i cattolici si avviano all'inserimento nella vita pubblica del Paese con la convinta rivendicazione della libertà e delle autonomie comunali.

Luigi Sturzo, già nel 1902, riconosceva che la « municipalizzazione dei pubblici servizi in massima risponde alle esigenze sociali del comune », e anche altri uomini, di tradizione liberale, come Bachi e Cabiati, assumono, da parte loro, una coerente posi-

zione antimonopolistica; quella che Luigi Einaudi, anni dopo, nelle sue « Lezioni di politica sociale » metteva chiaramente a punto affermando che « quando un servizio assume carattere monopolistico non resta per un ente pubblico che la soluzione della gestione diretta ».

E' con questi contributi che, nel riconoscimento delle esigenze di autonomia ed economicità di gestione, si mettono a fuoco i temi della legge Giolitti del 29 marzo 1903: eliminare, o quanto meno ridurre le speculazioni da parte dei concessionari attraverso un controllo delle tariffe; procurare ai comuni nuovi cespiti di entrata; ridurre le tariffe dei pubblici servizi nella considerazione preminente non più del profitto ma della tutela dell'interesse dei cittadini.

La legge del 1903 nasce in Parlamento con gli apporti di tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza. Ciascuna delle parti, ovviamente, pone l'accento su taluni aspetti particolari che rispecchiavano le proprie valutazioni ideologiche; ma il risultato non è un mediocre compromesso bensì una costruttiva recezione di apporti validi.

La legge del 1903 fu quindi, perché dentro il suo tempo, una buona legge.

E le esigenze che essa portava erano così vive che nel primo dopoguerra, quando con la propria politica accentratrice, e attraverso l'istituto podestarile limitò gravemente le autonomie locali, e così ogni possibilità di vita e di crescita democratica, anche il fascismo dovette astenersi dall'adozione di misure limitatrici dell'attività delle aziende, anche se lo sviluppo della municipalizzazione subì un rallentamento. E' indicativa della contraddizione tra esigenze e tendenze la circolare che, il 25 maggio 1923, l'allora sottosegretario Finzi indirizzava ai prefetti ai quali, mentre esprimeva la necessità di « sottoporre a rigorosi controlli i risultati delle gestioni aziendali, allo scopo di stabilire la convenienza o meno della restituzione all'industria privata », doveva riconoscere che occorreva evitare che « una costrizione prefissata ponesse l'impresa municipale in condizione di inferiorità di fronte a quella libera e non le consentisse la scioltezza di movimenti che è causa precipua di risultati economicamente vantaggiosi ».

70 anni dopo, il contesto generale economico è profondamente mutato. Soprattutto negli ultimi 20 anni il nostro Paese è passato dalla condizione prevalentemente agricola a quella prevalentemente industriale. E' sufficiente riguardare qualche dato relativo agli indici della produzione industriale per constatare la portata del fenomeno.

Infatti, ponendo a base l'indice 100 per il 1953 constatiamo che è salito nel 1966 a 280, mentre, andando a ritroso rispetto al 1953, era, nel 1947 = a 64.

Più notevoli ancora sono i dati recenti: prendendo a base 100 il 1966 l'indice è salito nell'aprile del 1969, e cioè in soli 28 mesi, a quota 124.

Ma nel corpo di questo stesso processo di sviluppo rimanevano aperti, come rimangono in buona parte tuttora, i problemi nati con la « conquista regia », sì che si sono assommate, divenendo fattori di grave perturbamento, le antiche contraddizioni territoriali a quelle, nuovissime, poste dalla seconda rivoluzione industriale. La esplosione violenta delle grandi città del nord è, ormai, non più un fatto di indagine economica bensì di cronaca attinente alla nostra vita quotidiana.

E mentre due grandi città del meridione, le due storiche capitali, Napoli e Palermo, sono passate dal 1871 al 1961 rispettivamente da 448.000 abitanti a 1.180.000 la prima e da 219.000 a 587.000 la seconda e, quindi, con un rapporto, rispetto al numero indice 100 del 1871, di 263 per Napoli e di 267 per Palermo, nello stesso periodo Roma ha quasi decuplicato il numero dei suoi abitanti con un indice, rapportato allo stesso periodo, di 895, sulla linea di quello delle tre città del triangolo industriale, Milano 795, Torino 641, Genova 601.

Ma i dati del censimento del 1961 sono stati in questi ultimi anni largamente superati. Non solo. L'esplosione delle città si è manifestata nei territori dei comuni vicini, che costituiscono le così dette aree metropolitane.

E proprio partendo dal 1961, andando avanti in proiezione, per ventenni, all'81 e al 2001, il Progetto 80 ci indica un passaggio per le 8 aree metropolitane (MI, NA, RO, TO, GE, FI, PA, BO), rispetto alla popolazione totale italiana, dalla percentuale del 28,61 nel 1961, al 37,17 del 1981 e al 44,85 del 2001.

La tendenza di aumento, se verrà confermata dalla realtà, comporterà quindi un incredibile aumento delle esigenze per le grandi aree metropolitane.

Siamo pertanto in un caso di sviluppo che può portare a uno squilibrio generale della nostra società, con l'esasperazione delle manifestazioni di questi ultimi 20 anni.

Il fenomeno, è noto, non è particolare dell'Italia: ma è chiaro che nei Paesi nei quali lo sviluppo economico generale è stato ritardato, esso si presenta con toni di più intensa tensione.

* * *

E' mutato grandemente anche il quadro tipicamente sociale: costituisce oggetto della nostra disamina quotidiana l'esistenza di una realtà sociale ben più composita che nel passato. Abbiamo delle stesse classi e delle stesse categorie professionali un quadro schematico che non ha più alcuna validità: e se nella società italiana, ai primi del '900 la divisione di classe era rigida, oggi viene, sotto un certo profilo, largamente superata; per lo sviluppo vertiginoso che si manifesta con la stessa trasformazione delle professioni ad ogni livello, non esiste più in assoluto una comune condizione contadina, operaia, piccolo-borghese.

La sfaccettatura è più ampia, e i punti di incontro e di scontro scavalcano i confini delle divisioni storiche di classe.

E' chiaro che altri problemi, e li vedremo brevemente, creano nuove e non meno profonde ragioni di divisione e, per noi, di attento esame. Ma è indubbio che si tratta spesso di fenomeni nuovi per la nostra recente storia unitaria nazionale.

Lo sviluppo economico ha determinato un notevole incremento del reddito nazionale. L'Italia è passata da un reddito nazionale lordo — espresso in lire correnti — di 17.081 miliardi nel 1957 a 41.849 miliardi nel 1967, mentre il reddito nazionale netto è passato nello stesso periodo di tempo da 15.555 a 38.203 miliardi.

Questo aumento del reddito ha provocato un incremento particolarmente accentuato nei consumi individuali, mentre hanno avuto un incremento notevolmente ridotto quelli collettivi.

I consumi privati calcolati a prezzi costanti tra il 1951 e il 1968

sono saliti del 134%, mentre nello stesso periodo i consumi pubblici risultano aumentati dell'87%.

Si osserva inoltre che mentre i consumi dell'amministrazione centrale dello Stato, nel periodo considerato, sono diminuiti dal 73% al 68%, quelli dell'amministrazione locale sono saliti dal 22% al 25% e quelli degli enti previdenziali dal 5% al 7%.

A fronte di ciò si osserva che le imposte degli Enti Locali crescono molto meno rapidamente di quelle dello Stato. Ed infatti, mentre nel 1951 il 63% delle imposte sul reddito e il 92% di quelle indirette affluivano allo Stato, oggi tali percentuali sono salite rispettivamente all'81% e al 93%.

E' logico e naturale che in una fase incipiente di benessere economico siano i consumi individuali ad avere un maggior incremento, anche ai fini di una spinta all'intero sistema produttivo.

Ma allorché la prima spinta si è esaurita è necessario che il Paese rimediti la ripartizione tra consumi individuali e consumi collettivi in modo da sanare un grave squilibrio.

E' proprio per la necessità del superamento delle contraddizioni che ricordavamo avanti che questa è una esigenza politica di fondo.

Sicché non è più pensabile, pensando al soggetto, all'uomo, che le grandi scelte collettive siano, anche se parzialmente, eluse.

Il servizio pubblico nella sua globalità non è un male necessario, ma un bene comune, e solo una immaturità collettiva può far ritenere il contrario.

Le scelte di fondo sono state quanto meno individuate dal primo Piano Economico Nazionale e dal Rapporto preliminare al Programma 71-75.

Per questo dobbiamo richiamare la nostra comune attenzione su quelle parti del Progetto 80 che più specialmente riguardano la politica del territorio. Vale a dire, in particolare, i paragrafi dal 91 al 98 relativi all'orientamento dello sviluppo urbano contenuti nel capitolo 4° e i paragrafi dell'Appendice allo stesso Rapporto preliminare dall'81 al 93, con altri riferimenti specifici in ordine all'organizzazione del sistema delle comunicazioni. Non è possibile, in via introduttiva, esaminare questi punti. E' vero peraltro che essi non solo sono del massimo interesse ma contengono indicazioni che ci trovano, nelle linee generali, d'accordo. Vorrei solo

ricordare una affermazione che particolarmente ci conforta. Allorché al termine del paragrafo 190 del Rapporto è detto che « l'accrescimento delle dimensioni politiche della collettività locale renderebbe necessaria la ricerca di forme nuove di decentramento, atte a garantire ai cittadini una effettiva partecipazione alle scelte della collettività locale ».

Ci sembra inoltre nostro dovere evidenziare come la esigenza di un accresciuto pubblico servizio comporti largo spazio per le imprese pubbliche locali. E questo sia per i settori di intervento già previsti dalla legge del 1903, con una migliore specificazione degli stessi, attraverso un rafforzamento, come per le Centrali del Latte, sia di settori nuovi quali imprese che provvedessero all'urbanizzazione del territorio, ovvero coordinassero servizi già esistenti con altri ai quali sono legate da concatenazioni tecniche come la nettezza urbana, le fognature, l'inquinamento atmosferico e delle acque.

* * *

Il mutamento è avvenuto anche nel contesto propriamente politico, come accennavamo prima a proposito di nuovi ed importanti problemi. Si pone infatti, fondamentale, a fronte di tale abnorme sviluppo quello della partecipazione al potere in una società quale quella che andrà a configurarsi.

Partiamo anche qui da forme rappresentative quanto meno invecchiate; e se le formule non risolvono i problemi, sono peraltro determinanti nello sviluppo democratico di una società il quale, sia ben chiaro, non ha minor importanza dello sviluppo economico.

Confusione e distacco tra classe politica e Paese, alienazione anche nei confronti del potere statale, esigenze di libertà che l'uomo del nostro tempo va rivalutando a propria tutela nei confronti dell'altissimo sviluppo tecnologico.

Ma mentre quest'ultimo è andato avanti con prepotenza, lo sviluppo politico, lo sviluppo democratico sono rimasti indietro.

Si trattava, ancora cinquant'anni fa, di ammodernare gli istituti costituzionali dell'800 rendendoli formalmente accessibili a tutti i cittadini; erano i problemi dell'allargamento del suffragio universale.

Oggi i problemi della democrazia sono completamente mutati. Il clima politico è alterato da una uguale permanente contrap-

posizione tra esigenze e potere: poteri che si concentrano in misura parallela allo sviluppo tecnologico, ed esigenze che si manifestano a livello di uomini e di comunità, spesso con una parvenza di potere.

In questa situazione di ricerca di soluzioni nasce la rivalutazione delle autonomie locali. Il punto di partenza è quello di giudicare se sia sufficiente una rivalutazione delle autonomie locali tradizionali, se occorra una riforma, e quale tipo di riforma possa configurarsi più idonea. Ma la forte realtà dello sviluppo scientifico ed economico che spinge verso formule di centralizzazione e di concentrazione dei poteri sembra far sorgere una contraddizione tra efficienza ed autonomia, ed in ultimo momento tra volontarietà e obbligatorietà.

Da questa preoccupazione, di essere dalla parte giusta ma nel contempo fuori dalla corrente del progresso, nascono e si sovrappongono momenti di sfiducia. Ma ciò è possibile che avvenga ove si concepisca il potere in termini sostanzialmente assolutistici, sul principio secondo il quale il potere non si ripartisce. Questa è una valutazione sorpassata. Dividere o, meglio, distribuire il potere non significa paralizzarlo, ma rafforzarlo nella direzione del massimo interesse generale.

Altra causa di sfiducia è la rivalutazione degli enti locali nei termini del vecchio campanile.

Certo occorre uno sforzo di fantasia e di previsione; ma è chiaro che non è possibile ritornare, in un mondo che non esiste più, alla riscoperta dell'autonomia locale in senso atomistico ed anche, mi sia consentito, alla rivalutazione dell'autonomia attraverso una concezione spesso fideistica di nuovi istituti. Nuovi istituti, quale l'ente regionale, che non può essere inteso come il campanile regionale. Tale orientamento comporta quindi alcuni errori: il primo, già detto, che la scelta centralizzatrice sia un segno di progresso; il secondo che l'ammodernamento delle autonomie locali consista nella trasposizione ad un livello territoriale più ampio; il terzo nel mancato collegamento tra autonomia e partecipazione.

Il decentramento territoriale infatti non si realizza attraverso una semplice scomposizione del territorio nazionale, bensì attraverso due momenti: il primo che attiene al trasferimento del potere dal centro al livello a cui si pongono i problemi; il secondo,

che è conseguenziale al primo, è che non si ha vero decentramento attraverso l'aggancio ad una configurazione territoriale minore dello Stato e maggiore del Comune, se essa non corrisponde al criterio dell'ottimizzazione economica della dimensione.

La partecipazione è possibile solo col trasferimento del potere al livello a cui si pongono i problemi e che consenta quindi alcuni momenti importanti che portando l'esigenza di un rapporto conoscitivo il più diretto possibile tra l'oggetto del giudizio e il giudizio medesimo, svuoti la concezione mitica e manichea della politica, rivalutando la volontà del singolo e attenuando l'efficacia di quei caratteri astratti e spesso irrazionali che sono presenti in larga misura nelle attuali scelte politiche nazionali, e riconciliando così rappresentanza e partecipazione.

* * *

Questo il quadro economico, sociale, politico che ha avuto di fronte la Commissione. Un quadro che se la legge del 1903 non prevedeva era dovere nostro coglierne, con l'interpretazione, l'adeguamento alla realtà.

E' chiaro che per quanto riguarda la legge e per quanto attiene al più vasto dettato costituzionale, gravi responsabilità sono a carico sia dei settori burocratici sia di quelli politici.

E' ormai patrimonio acquisito dalla scienza giuridica che essendo la legge il risultato di elaborazioni collettive e quindi il frutto, anche indiretto, delle più disparate opinioni, sì che il legislatore è, di fatto, la legge stessa, il valore obiettivo della norma si distacca dalla sua origine, sì che l'interprete deve considerarla in relazione ai mutamenti intervenuti della società.

Ne consegue che può trovare applicazioni più estese e diversificate rispetto al suo stesso contenuto originario.

Ebbene è certo che l'interpretazione esercitata dalle autorità nell'esercizio del potere normativo interno, vale a dire con istruzioni e circolari della legge del 1903, sono contraddittorie rispetto alla manifestazione dello sviluppo economico del Paese e delle sue articolate esigenze.

Non è necessario fare un lungo elenco di esempi tratti dalla pratica quotidiana. E' sufficiente ricordare la circolare emanata il 10 febbraio 1966 dal Ministero dell'Interno e da ultimo il parere

della 1ª Sezione del Consiglio di Stato del 18 dicembre 1968 in ordine all'espansione del servizio oltre l'ambito del territorio comunale.

Se questo è per la legge, in ordine al dettato costituzionale gli inadempimenti non sono stati certo minori. Ed è singolare che gli stessi precetti della Costituzione che consentivano le più avanzate soluzioni siano stati disapplicati non solo dal potere centrale ma anche da alcune Regioni a statuto speciale già costituite con soluzioni che contraddicono a quanto prima dicevamo in ordine al decentramento territoriale.

Anziché usare le facoltà previste dal 3° comma dell'art. 118 della Costituzione che stabilisce che le regioni provvedano alla normale esecuzione delle funzioni con delega agli enti locali o servendosi degli uffici di detti Enti (ad esempio le aziende), sono stati costituiti Enti Regionali per servizi che non avevano a livello regionale nè una dimensione territoriale ottimale sotto il profilo economico nè una migliore garanzia di partecipazione.

Come ha giustamente rilevato recentemente un noto studioso di diritto amministrativo tale pratica «perpetua e anzi aggrava le ambiguità già esistenti a scala maggiore per lo Stato con i suoi ausiliari nazionali».

* * *

Se questo è il quadro che abbiamo di fronte, ed anche la diagnosi è naturale materia di discussione, non possiamo ritenere sufficiente una riproposizione meramente giuridica di riforma del settore che prescindendo dalla articolazione di un sistema che si incentri su alcune riforme profonde.

La prima è relativa all'istituzione delle regioni a statuto ordinario; ed è a questo proposito opportuno riaffermare non solo che le regioni non debbono divenire piccoli stati centralizzati, ma che esse non possono esercitare una duplicazione e un'interferenza dell'intervento statale. Ne discende che se la materia è costituzionalmente di competenza regionale debbono essere di pertinenza regionale i relativi stanziamenti nel bilancio dello Stato.

La seconda riguarda la riorganizzazione del sistema tributario e in particolare delle finanze locali come parte essenziale della riforma delle collettività locali. Non si tratta di procedere con un sistema di sovvenzioni statali chiedendone maggiori o meglio distribuite. Questa può essere solo una necessità per far fronte ad alcune

indilazionabili attese. Ma il fondo del problema è che occorre conciliare le esigenze tecniche centralizzatrici con quella fondamentale di conferire alla collettività i mezzi finanziari per la loro attività. Una riforma pertanto che porta all'accentramento delle entrate è contraddittoria rispetto alla politica dell'autonomia, perché la svuota di ogni potere. Se dicevamo: sui problemi locali, un potere locale, proseguiamo affermando: per un potere locale, una finanza locale. E' naturale, e sarebbe forse superfluo aggiungerlo, che vi è un problema di compensazione tra zone povere e zone ricche. Si tratta pertanto di configurare i limiti della presenza degli Enti Locali nella riforma.

La terza consiste nella riduzione del frazionamento comunale. Abbiamo in Italia circa 8.000 comuni i quali, in molti casi, data la loro limitata dimensione non hanno alcuna possibilità di operare validamente salvo, ben inteso, a livello di clientela elettorale, e costituiscono un elemento di debolezza dell'autonomia specifica, nei confronti dei loro abitanti, e d'insieme in ordine agli altri comuni e all'istituenda regione. La condizione minima per l'esistenza di un comune è che esso abbia la possibilità di agire efficacemente almeno in alcuni settori e sia in grado di partecipare consapevolmente alle esecuzioni politiche di più ampio respiro territoriale per altri settori.

La quarta è che la regione non deve fondare la sua attività sulla burocrazia regionale dei piccoli ministeri bensì servendosi in ragione della materia o dei comuni, opportunamente rinvigoriti, e/o di aziende speciali e operativamente autonome. E ciò anche e soprattutto per i nuovi settori di intervento.

La quinta passa attraverso il coordinamento delle attività delle regioni, tra loro e nel contempo, in ordine a quanto più da vicino ci riguarda, con un diretto coordinamento tecnico e produttivo delle aziende speciali.

* * *

Questi punti richiedono senza dubbio alcune considerazioni e specificazioni, che abbiano riferimento alla problematica attinente alla gestione delle aziende. Non intendiamo riprodurre l'ampio panorama che la Commissione Legislativa della CISPEL ha inteso sottoporre alla vostra attenzione, con lo studio « Per un nuovo as-

setto delle imprese pubbliche locali», bensì considerare come il sistema trovi, in quello studio, un vigore concreto.

La prima considerazione attiene alla configurazione delle aziende. Dicevamo che il decentramento si realizza solo nella coincidenza del trasferimento del potere dal centro al livello al quale i problemi si pongono e della ottimizzazione economica della dimensione: è evidente pertanto che non può esserne configurato schematicamente e aprioristicamente il territorio operativo che potrà variare in ragione del tipo di servizio e pertanto del mercato dell'utenza, sicché avremo aziende di maggiore e di minore dimensione, di un unico servizio o plurime. Solo la specifica situazione locale, valutata nel quadro regionale e nazionale, può consentire una valida scelta. Al riguardo delle aziende c.d. miste va detto che non solo l'esperienza di gestione rappresenta l'opportunità di riunione di alcuni servizi, ma le connessioni tecniche e produttive fanno già intravedere altre occasioni per una unica gestione.

La seconda riguarda le conseguenze giuridiche di una dimensione territoriale intercomunale. Oltre alla necessità di un approfondimento per l'esame delle esperienze consortili, mi sembra opportuno ricordare: la facoltà per l'azienda di fare ricorso al mercato finanziario; l'articolazione dell'amministrazione aziendale tale da consentire una ampia autonomia operativa con la partecipazione aperta degli Enti locali territoriali, garantendo gli enti territoriali minori da quelli maggiori e la presenza di controllo delle minoranze politiche; la necessità che i controlli debbono essere severi ma limitati a tre punti: tariffe, bilancio, investimenti. Il tutto, sia chiaro, in conformità agli indirizzi regionali e nazionali.

La terza si riferisce alle gestioni dirette da parte del Comune.

Se crediamo che le aziende debbano avere bene evidenziata la loro natura industriale e commerciale, ne consegue che la gestione diretta non sembra, salvo casi particolari, una formula valida, in quanto vengono accentuate le caratteristiche burocratiche e svilite quelle peculiari.

La quarta considerazione attiene al rapporto con le Aziende di Stato allorché le stesse entrano a livello di servizio pubblico locale.

Poiché non possono essere ritenute producenti sovrapposizioni economicamente superflue, discende dai principi che prima affermavamo la priorità per i servizi locali delle aziende locali. Si dovranno

no sciogliere nodi tecnici e amministrativi, ma la scelta di fondo non sembra dubbia.

Dicevamo infine del coordinamento tra le Aziende. E' uno dei punti tra i più importanti e sui quali si è maggiormente accentuata la sensibilità degli amministratori. Ed è logico sia così. Il tema del coordinamento tra le aziende passa in mezzo alla tematica della nostra epoca; quello che prima ricordavamo del contrasto apparente — o vero — tra autonomia ed efficienza. Entra in mezzo a noi, ai nostri dubbi e alle nostre speranze.

Il coordinamento è senza dubbio utile, direi essenziale, perché offre alle aziende comuni strumenti per la ricerca, gli acquisti, gli studi dell'organizzazione aziendale, l'addestramento del personale. Perché, in definitiva, le aziende non vengano tagliate fuori dal più avanzato progresso scientifico.

Pericoloso, nel contempo, se preconizzasse un sistema centralistico con lo svuotamento delle autonomie di fatto e il trasferimento al centro del potere decisionale.

Solo con un sistema articolato come quello che ricordavamo — con le inerenti attribuzioni di compiti e di responsabilità — è possibile dare al coordinamento quel significato prevalentemente tecnico ed economico gestionale che appare — d'altra parte — fondamentale. E' quindi auspicabile che questa esigenza venga soddisfatta, salvi i principi politici, con l'adozione di soluzioni che consentano un rapido soddisfacimento di questa esigenza.

* * *

Era nostro dovere introdurre il dibattito.

Abbiamo inteso svolgere questo compito in modo propulsivo, integrando lo studio della Commissione Confederale, ma anche ponendo quesiti che ci riguardano come amministratori e, soprattutto, come uomini del nostro tempo.

Per noi collaborare ad una soluzione avanzata non significa solo contribuire a dare ordine ad una importante materia, ma partecipare, nel vivo, ad una battaglia per il decentramento democratico dello Stato. Abbiamo un'occasione per verificare in concreto i nostri principi e la loro validità attuale: non con inutili azioni di difesa e di retroguardia, ma affrontando la realtà. Consapevoli che il nostro dovere oggi è, soprattutto, di prevedere il futuro.