

## **Ernesto Nathan Sindaco di Roma (1907-1913)**

*Convegno nel centenario dell'elezione, 27-28 novembre 2007, Campidoglio*

### **La municipalizzazione dei servizi pubblici locali: il caso Acea cento anni dopo**

*Marco Causi<sup>1</sup>*

Acea ha rappresentato una delle esperienze più significative della secolare storia della municipalizzazione dei servizi pubblici locali in Italia. La sua importanza nel panorama delle imprese municipalizzate si è imposta non solo per il rilievo patrimoniale e dimensionale, ma per le particolarità storiche che hanno conferito alla sua nascita un alto valore simbolico: per la sua costituzione legata a una grande stagione democratica della storia della capitale, quella della Giunta Nathan; per l'attività diretta svolta in essa dal maggiore teorico della municipalizzazione italiana, Giovanni Montemartini; per il referendum popolare che ne suggellò l'avvio con una forte carica di legittimazione dal basso.

Una riconsiderazione critica della sua esperienza societaria nell'ambito della municipalizzazione italiana, a un secolo di distanza dalle sue origini, non può prescindere dalla riflessione su alcune fasi caratterizzanti della sua storia, che coincidono con il ruolo e la funzione a essa di volta in volta assegnata dall'ente locale che ne detiene il controllo, il Comune di Roma, ruolo a sua volta segnato dall'evoluzione storica degli scenari tecnologici, sociali, politici e normativi dell'industria pubblica italiana.

#### *1. - La municipalizzazione elettrica*

L'evento tecnologico che – nelle parole di Guido Pescosolido<sup>2</sup> – “consentì più di ogni altro di parlare di seconda rivoluzione industriale”, l'energia elettrica, subiva a Roma il limite di un prevalente scetticismo, conseguente alla resistenza posta dalla società concessionaria del servizio di illuminazione pubblica e privata in città, la Anglo- Romana, a operare una radicale trasformazione dei suoi lucrosi impianti a gas.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Assessore alle politiche economiche, finanziarie e di bilancio del Comune di Roma e Università degli Studi Roma Tre. La redazione del testo si è avvalsa della preziosa collaborazione di Daniela Ukmar dell'Archivio storico di Acea SpA. Si ringraziano Giuseppe Sgaramella, di Acea SpA, e Stefano Facciolini, dello staff dell'Assessorato al bilancio del Comune di Roma.

<sup>2</sup> G. Pescosolido, *Unità nazionale e sviluppo economico*, Laterza, 1998, p. 271.

<sup>3</sup> La Società Anglo Romana per l'illuminazione di Roma col gas e altri sistemi gestiva la produzione e la distribuzione del gas a Roma dal 1853. Nel 1886 impiantò a Roma, a Via dei Cerchi, un primo modesto impianto termoelettrico. Nel 1889 firmò una convenzione con il Comune che le garantiva il monopolio decennale del servizio di illuminazione pubblica e privata e per forza motrice. La sua politica commerciale comportò una penetrazione molto lenta dell'elettricità nella città, soprattutto per quanto riguardava l'illuminazione, ritenendo più conveniente mantenere l'impiego del gas a tali usi e destinando l'elettricità alle forniture per forza motrice e trazione. Ancora alla fine del 1908 la città era illuminata da 7305 lampade a gas e da 274 lampade elettriche, oltre a numerose lampade a petrolio (e in qualche caso anche a acetilene) nelle zone periferiche.

Nel grave ritardo accumulato dalla città nei confronti degli altri grandi centri italiani ed europei, la mancanza di una consolidata domanda energetica sulla quale innestare vantaggiosamente l'offerta di potenza elettrica, non costituiva un potente stimolo per il processo di sostituzione del gas (e del vapore) all'elettricità.

Questo scetticismo, nella cornice dei grandi dibattiti in corso relativi allo sviluppo della capitale d'Italia, provocò, già nel 1898, un primo intervento di Ernesto Nathan all'interno del Consiglio comunale capitolino: se l'ammodernamento della città – evidenziò Nathan in quell'occasione - era ormai indissolubilmente legato all'uso su vasta scala dell'energia elettrica, non poteva il Comune non intervenire attivamente per guidarne l'evoluzione e correggere le storture entro cui tale processo si svolgeva.<sup>4</sup>

E' pur vero che, in pochi anni, dalla iniziale fase pionieristica caratterizzata da piccole imprese concorrenti seguì un rapido ciclo di collegamenti, integrazioni, concentrazioni – nell'orbita dell'Anglo- Romana - la cui logica era, per molti versi, intrinseca alle caratteristiche peculiari dello stesso mezzo tecnico e ai suoi aspetti commerciali.<sup>5</sup> Ciò consentì un controllo tariffario di cartello su quote molto redditizie realizzando, al contempo, un decisivo accaparramento delle migliori concessioni idriche vicino alla città.<sup>6</sup>

La frontiera elettrica, dunque, una volta raggiunta e oltrepassata, si strutturò presto nei termini di un forte e agguerrito oligopolio privato che andò via via potenziandosi, venendo a costituire in pari misura un ulteriore fattore di elevato squilibrio, tra gli altri già congeniti nella città, attraverso l'imposizione incontrastata di una sperequata politica tariffaria, sia per il gas che per l'elettricità.

E' di questi anni la prima alta riflessione teorica sulla materia, che fu opera di Giovanni Montemartini. Il suo pensiero delineò la prima lucida nozione di *Municipio come impresa politica*<sup>7</sup>, fondata, cioè, sulla capacità del governo cittadino di assecondare il processo di modernizzazione urbano, attraverso l'elaborazione e l'attuazione di un'adeguata politica economica a suo sostegno. *"Il municipio – nelle sue parole - è un'impresa politica che ha lo scopo di ripartire coattivamente, su tutti i membri della Municipalità, i costi di alcune produzioni"*<sup>8</sup>. Solamente la municipalizzazione, sottolineò Montemartini, poteva fornire al governo delle città uno strumento di difesa delle finalità collettive contro gli effetti esiziali verso cui conduceva il mero interesse speculativo dei monopoli privati. Com'è noto, il contributo di Montemartini si colloca nell'ambito di una riflessione di carattere globale che gli esperti di economia pubblica di tanti paesi effettuarono a cavallo fra i due secoli, stabilendo le basi teoriche per l'analisi delle inefficienze dei monopoli naturali e definendo al tempo

---

<sup>4</sup> Si trattava della discussione consiliare circa l'eventuale rinnovo del contratto di concessione alla SAR che disciplinava sia il servizio elettrico che quello a gas. Cfr. in *Atti del consiglio comunale di Roma, 21 marzo-30 maggio 1898*

<sup>5</sup> La Sar ampliò il suo raggio di azione attraverso la Società Imprese elettriche, la Società Forze idrauliche di Tivoli, la Società laziale di elettricità, la Società Volsinia di elettricità e la Società Carburio.

<sup>6</sup> Nel 1890 la Anglo Romana assumendo il controllo della Società forze idrauliche di Tivoli, ne ereditò le concessioni idriche sull'Aniene.

<sup>7</sup> Cfr. G. Montemartini, *La municipalizzazione dei pubblici servizi*, Società Editrice Libreria, Milano, 1902

<sup>8</sup> G. Montemartini, *La municipalizzazione* cit., p. 47. Cfr. Per un'analisi del contributo di Montemartini cfr. A. Di Majo, "Giovanni Montemartini nella teoria e nella pratica dell'economia pubblica", in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, anno LXIV, n. 1, 2005.

stesso le basi normative per identificare i benefici effetti in termini di benessere economico sociale dell'intervento pubblico in forma di impresa.

Tutti gli elementi sopra accennati – la sperequata politica tariffaria di cartello, lo strutturarsi di un solido monopolio privato, il nuovo ruolo affidato al governo municipale - si delinearono tali da imporre all'ordine del giorno del dibattito politico capitolino la questione di un controllo e di una competente iniziativa nei confronti della produzione e distribuzione di elettricità.

In questo clima, il 29 marzo 1903, venne approvata dal Parlamento la legge n. 103 che introduceva l'istituto della municipalizzazione dei pubblici servizi.

L'inizio del periodo di gestazione della nascita dell'Azienda va però ricercato nella formulazione dei programmi dell'amministrazione comunale in carica nel 1906, che su proposta della giunta comunale presieduta dal sindaco Cruciani Alibrandi approvò un progetto per la creazione di un impianto elettrico gestito in economia dal Comune. Il capitale tecnico iniziale del servizio avrebbe dovuto essere costituito da una centrale termica da 3000 kW e da una rete di distribuzione limitata ad alcune zone della città. Era il primo germe della futura Azienda municipalizzata.<sup>9</sup>

Il possibile intervento municipale sull'attività di produzione e distribuzione dell'energia si configurò sin da quella prima proposta nei termini di un acceso scontro di interessi. Conflitto che si sostanziò immediatamente da parte dell'Anglo Romana in una messe di proposte, progetti, ribassi tariffari, aggiramenti, aperte o scoperte contrapposizioni, giocate quest'ultime sulla nascosta o scoperta, diretta e indiretta influenza - e non di poco conto - che il potere monopolistico esercitava su quello politico e amministrativo cittadino.<sup>10</sup> Anche basandosi, è bene ricordare, su una tradizionale posizione governativa ostile allo sviluppo industriale di Roma e all'insediamento di concentrazioni operaie nella Capitale.<sup>11</sup>

Pochi giorni dopo l'approvazione consiliare del progetto, l'Amministrazione Cruciani Alibrandi rassegnava le dimissioni e il Comune passava sotto la gestione del regio commissario Salvarezza.

Di questa esperienza fece tesoro il sindaco Ernesto Nathan, eletto il 10 novembre 1907. Con la vittoria delle elezioni amministrative la giunta Nathan si trovò in condizioni particolarmente

---

<sup>9</sup>Il progetto esecutivo di attuazione dell'impianto (dovuto al capo dei servizi tecnologici, ing. Giorgi) prevedeva la realizzazione in tre stadi di un complesso di impianti termico e idroelettrici. Il primo stadio contemplava un impianto a vapore di 3 unità da 1000 kW con un capitale d'impianto di L. 3.000.000 e un capitale di esercizio di L. 1.000.000. L'utile netto era previsto in 514.000 lire all'anno. Completato il terzo stadio la potenza termica dell'impianto sarebbe salita a 28.000 kW, cui si sarebbero aggiunti 10.000 kW idrici.

<sup>10</sup> Il 10 gennaio 1907 il gerente della SAR, signor Boucher, inviava al sindaco Cruciani Alibrandi una lettera con la quale si invitava la Giunta ad abbandonare il progetto per la creazione di un'officina elettrica municipale e a giovare *"dell'esperienza, della buona volontà, della potenza finanziaria della nostra Società, la quale da anni esercita con lode - lo affermiamo senza orgoglio - tale importante servizio"*. In cambio della rinuncia offriva al Comune il ribasso delle tariffe, la riduzione delle spese di allaccio degli utenti, il rinnovo degli impianti, la partecipazione agli utili. Come contropartita veniva chiesto tra l'altro la *"preferenza per ogni appalto di illuminazione o forza motrice con la esenzione da tasse di sottosuolo"*.

Nella seduta dell'11 marzo 1907, la Giunta invitava il Consiglio a respingere l'offerta della SAR, la cui accettazione avrebbe sostanzialmente significato *"decidersi ad abbandonare per sempre ogni idea di esercizio municipale, e a concedere in perpetuo il monopolio di fatto dell'illuminazione elettrica, pubblica e privata, all'anglo-romana, a quei prezzi che oggi essa offre e che nessuno potrebbe più costringerla a ribassare, nonostante tutti i possibili progressi economici dell'industria; perché ...lo spirito della proposta è questo: concedere ribassi sopra tariffe elevatissime e domandare corrispettivi di incalcolabile utilità"*. Cfr. in *Lettera al sindaco di Roma e progetto di modificazioni ai contratti vigenti fra il Comune di Roma e la Società anglo-romana*, Roma, 1907 e in *Atti del Consiglio comunale di Roma, 29 maggio e 11 giugno 1907*, Roma.

<sup>11</sup> Si veda S. Battilossi, "L'azienda comunale energia e ambiente di Roma", in P. Bolchini (a cura di), *Storia delle aziende elettriche municipali*, Laterza, Roma-Bari, 1999.

favorevoli per poter svolgere un ruolo di primo piano nel progresso generale di trasformazione strutturale della città.

E' significativo che Giovanni Montemartini, che aveva fatto della lotta contro i monopoli il cardine programmatico del governo municipale, ricevette una gran massa di suffragi personali: fu il primo degli eletti fra i socialisti con oltre 16.000 preferenze e gli venne assegnato l'assessorato al Tecnologico, cioè ai servizi pubblici.

La nuova Giunta riprese immediatamente il problema della creazione dell'impianto municipale. L'Ufficio Tecnologico del Comune elaborò un progetto tecnico finanziario che servì di base alla ormai famosa proposta di deliberazione n. 135 per un "*Impianto comunale di generazione e distribuzione dell'energia elettrica*"<sup>12</sup>, inserita nell'ordine del giorno del Consiglio comunale per la seduta del 22 maggio 1908. Il piano, presentato dall'assessore Montemartini, comprendeva la costruzione di un impianto idroelettrico sull'Aniene, presso Castelmadama, la costruzione di una centrale termica alla periferia di Roma, sulla Via Ostiense, l'installazione di una rete primaria con sottostazioni di trasformazione e una rete secondaria per distribuire nella città l'energia fornita dalle due centrali.

Nell'assumersi l'onere politico ed amministrativo del progetto, la Giunta indicò i termini di una sfida che presupponeva, da parte del municipio, la disponibilità a sostenere tutti i rischi politici e i costi finanziari insiti nel ricondurre a maggiore razionalità uno dei settori produttivi strategici, al cui interno si andava strutturando quell'apparato tecnico e finanziario che sarebbe divenuto di lì a poco uno dei più potenti dell'Italia del primo Novecento.<sup>13</sup> La Giunta dichiarò l'intenzione di sottoporre alla cittadinanza un referendum consultivo per la costituzione "*da seguirsi senza timori*" della "*municipalizzazione completa*", mediante un'azienda autonoma a norma della legge del 1903:

"Costituiamo un'Azienda speciale – propose Montemartini al Consiglio comunale – una azienda cui affideremo l'esercizio degli impianti. Sarà un organismo più snello, più agile, più dinamico di un servizio in economia. Sarà un'Impresa privata: unico proprietario il Comune. Si muoverà tra le Aziende concorrenti e lotterà con esse con gli stessi metodi, con analoga struttura tecnica ed amministrativa. I suoi fini saranno diversi poiché, attraverso il Comune, essa apparterrà a tutti i cittadini e i cittadini servirà con lo scopo ultimo di vendere a prezzi uguali ai costi."<sup>14</sup>

Prezzi uguali ai costi: si intravede qui il riflesso politico del movimento storico verso la municipalizzazione, gli albori insomma di quelli che oggi chiamiamo mercati regolamentati, in

---

<sup>12</sup> Proposta per l'impianto comunale di generazione e distribuzione di energia elettrica, Tipografia Centenari, Roma, 1908; Deliberazioni del consiglio comunale, 22 maggio e 1. giugno 1908 relative all'impianto comunale di generazione e distribuzione di energia elettrica, Roma, 1909.

<sup>13</sup> Cfr. la dichiarazione di Ernesto Nathan, pochi giorni dopo la sua elezione a sindaco, nel discorso d'apertura della seduta consiliare del 2 dicembre 1907, in *Atti del Consiglio comunale di Roma: "Della necessità di sottrarre i pubblici servizi al monopolio privato, siamo convinti: della necessità di renderli soggetti alla sorveglianza, alla revisione, all'approvazione del Consiglio, siamo parimenti convinti, né meno fermo è il nostro proponimento di cercare un freno effettivo allo imperio assoluto delle private imprese, valendoci largamente delle risorse a disposizione del Comune, in guisa da ridurre a più equi patti luce, acqua e comunicazioni, ed a preparare la via al più assoluto controllo che la cittadinanza deve acquisire su quei gelosi primordi di ogni civiltà umana"*.

<sup>14</sup> Cfr. in Deliberazioni del consiglio comunale, 22 maggio e 1. giugno 1908 relative all'impianto comunale di generazione e distribuzione di energia elettrica, cit.

cui i prezzi (le tariffe) sono stabilite dall'autorità pubblica sulla base dei costi e di un tasso di rendimento predeterminato sul capitale investito.

L'esito favorevole della consultazione popolare, avvenuta il 20 settembre 1909, consentì di separare il servizio elettrico dai normali compiti dell'amministrazione comunale e dette vita a quella che, sia pure attraverso le varie denominazioni e la graduale estensione dei compiti, divenne in seguito Acea.

La prima denominazione di questo organismo nel 1910 fu *Ufficio speciale per la costruzione degli impianti elettrici municipali (USCIEM)*, presieduto dallo stesso assessore Montemartini, che aveva tra i suoi compiti quello di trasformarsi rapidamente in *Azienda elettrica municipale (AEM)*. Le linee organizzative di questo ufficio ne indicavano già quella che sarebbe stata la sua futura organizzazione: una Commissione nominata dal Comune ed un organismo tecnico amministrativo diviso in sezioni.<sup>15</sup>

Tuttavia, solo verso la fine del 1910 fu possibile assicurare al programma la base finanziaria sotto forma di capitale di dotazione conferito dal Comune, con l'obbligo per l'azienda di corrispondere i relativi interessi (il conferimento iniziale fu di lire 15.705.000). Il 30 giugno 1912 entrò finalmente in esercizio la centrale termo-elettrica di San Paolo<sup>16</sup> (che prese poi il nome di Centrale Montemartini). Il 20 luglio successivo, con la prima seduta della commissione amministratrice, ebbe inizio la vita ufficiale della Azienda.

## 2. – I primi sviluppi dell'Azienda

Tuttavia, un esame distaccato consente di affermare che il contributo diretto dell'AEM al processo di modernizzazione allora in atto risultò molto modesto e che, anzi, esso fu addirittura trascurabile. All'atto della sua costituzione, nel luglio del 1912, il patrimonio tecnico dell'Azienda era composto unicamente dalla centrale termica e da una rete di distribuzione che copriva solo alcune zone della città. La Centrale di Castelmadama, che secondo i piani iniziali avrebbe dovuto entrare per prima in esercizio, fu terminata solo nell'aprile del 1916.<sup>17</sup> Alla luce di tale assunto sarà lo stesso Montemartini a mostrare con chiarezza l'intero spettro di limiti, contraddizioni, aberrazioni che il monopolio elettrico era in grado di dispiegare:

---

<sup>15</sup> Tra i capi delle sezioni vi era l'ing. Guido Leone Fano che avrebbe poi assunto – in seguito a regolare concorso nazionale – la carica di primo direttore dell'azienda elettrica.

<sup>16</sup> La centrale fu una realizzazione tecnica di moderna concezione per l'impiego di motori diesel installati per la prima volta in Italia per la generazione di energia elettrica. La costruzione dei motori fu affidata alla Ditta Franco Tosi che per dieci anni si assunse anche l'obbligo e la garanzia dell'esercizio dell'intero impianto.

<sup>17</sup> La costruzione della centrale di Castelmadama fu ritardata per l'opposizione da parte di un comitato contro la distruzione del cosiddetto "paesaggio oraziano" presso la zona del Comune di Vicovaro. Secondo quanto dichiarato da Montemartini, tra gli organizzatori della protesta vi sarebbero stati personaggi legati alla Anglo-romana. L'entrata in esercizio della centrale coincise con la costruzione del primo tronco della linea ad alta tensione da Castelmadama alla centrale Montemartini, a 30.000 volt, con tralicci in ferro ed isolatori rigidi, e rese necessaria la costruzione dell'impianto di trasformazione 30.000/8400 volt, per poter collegare in parallelo la produzione idroelettrica con quella termica. L'energia proveniente dalle due fonti veniva immessa in due fasci di cavi interrati che facevano capo a due cabine di smistamento situate nella zona centrale della città. Un ulteriore sistema di cavi uscenti da queste cabine alimentava successivamente le cabine di trasformazione 8400/210-110 volt situate in prossimità dei gruppi di utenze. Questa parte dell'impianto costituì la prima rete di distribuzione dell'azienda e permise di seguire per anni, con la graduale aggiunta di cavi e cabine di trasformazione, lo sviluppo della città.

*“Le difficoltà superate sono veramente enormi. Mai interesse capitalistico ebbe tanta fortuna nel trovare difensori da tutte le parti. Artisti che protestavano ad alta voce, a ogni cabina, a ogni fanale, a ogni passaggio attraversato; popolazioni che insorgevano contro i nostri funzionari; gazzettieri, improvvisatisi tecnici, che cianciavano, inventavano, si rimangiavano le balorde critiche e ricominciavano da capo; la cittadinanza che protestava per gli scavi in tutta la città, quasi che 500 km di canapi si potessero avere senza costo, senza un qualche incomodo.”<sup>18</sup>*

Nel primo mese di esercizio, furono inoltrate 477 domande di utenza alla nuova AEM, ma nei cinque e lunghissimi anni trascorsi dal primo progetto municipale all'esecuzione dell'impianto, la SAR aveva già aumentato le utenze da 5.160 a 13.900.

Le premesse aperte con il 1907, nei ritardi, nelle lentezze e nelle incertezze che caratterizzarono l'intera vicenda, avevano perso la loro originaria potenzialità, rendendo nei fatti impossibile la creazione di un'azienda in grado *sin da subito* di incidere a fondo sul mercato elettrico capitolino, poiché nel frattempo le iniziative della Anglo Romana erano state avviate e concluse con ben maggiore celerità. Il fatto è di per sé significativo delle pressioni e degli interessi che sottostavano alla questione della municipalizzazione, oltre che degli errori compiuti nel condurla in porto.

Lo stesso Comune fu costretto nel 1911 a richiedere alla SAR la fornitura provvisoria di energia elettrica per far decollare la municipalizzazione tranviaria. E nello stesso periodo, il 22 febbraio, il Comune fu indotto a stipulare con la SAR una nuova convenzione con la quale si stabiliva un ribasso del kwh da cent. 70 a cent. 50, ma veniva lasciato alla SAR il mantenimento di tutti i contratti stipulati alla data del 21 febbraio 1911, destinando alla futura AEM l'esclusività delle forniture pubbliche e dei servizi municipali. Su questo compromesso si collocò un conflitto fra Nathan e Montemartini, sfociato dopo pochi mesi nell'uscita dalla Giunta municipale dei socialisti, causata peraltro anche dalla crescente influenza dei socialisti rivoluzionari sui socialisti riformisti, la cui più nota manifestazione fu la nomina di Mussolini alla direzione dell'“Avanti”.<sup>19</sup>

Se la guerra trovò perciò l'azienda nella sua delicata fase d'avvio, il periodo che va dalla conflagrazione alla fine del conflitto fu caratterizzato da un sensibile aumento dei prezzi del carbone e dei noli sui mercati internazionali. Mentre l'AEM poteva ricorrere alla produzione unicamente per mezzo della centrale termoelettrica, per le imprese del cartello elettrico ciò significò un'insperata congiuntura positiva, che estendeva in maniera turbinosa le condizioni del proprio dominio monopolistico. Alla conseguente vertiginosa crescita dei profitti elettrici, proporzionale alla rapida impennata dei consumi energetici, corrispondeva invece per l'azienda municipale un gravoso aumento dei costi di produzione della centrale termoelettrica

---

<sup>18</sup> G. Montemartini, *La politica comunale di Roma e i socialisti romani*, in “Il Comune moderno”, III, 2, 1913, pp. 88-90.

<sup>19</sup> Cfr. S. Battilossi, *op. cit.*, p. 420 ed oltre.

e la costrizione di doversi forzosamente rivolgere al cartello elettrico per l'acquisto dell'energia da distribuire in città.<sup>20</sup>

La strategia degli accaparramenti preventivi di concessioni idriche, sbarrava anche la strada ad Acea verso la possibilità di dotarsi di nuovi impianti di produzione idroelettrica e l'impedimento veniva a configurarsi nei termini di una vera e propria doppia strozzatura. Riemergono, potenziate, le irrisolte contraddizioni messe in luce dall'analisi di Montemartini sul monopolio privato, al quale la municipalizzazione non era stata in grado di far fronte, almeno nel caso di Roma (diverso è stato l'esito in molte città del Nord Italia), anche se - a sostegno dell'intrinseco rigore di quelle analisi - si manifestava ormai con tutta evidenza la natura di "sistema" dei problemi rilevati.

Cosicché all'incalzare delle marce del regime, la municipalizzazione romana già non dava più motivo di preoccupazione ai cartelli elettrici, che di lì a poco divennero la principale forza industriale del paese. Con l'avvento del fascismo si aprì una fase di parziale stagnazione dell'Azienda. Con la soppressione del consiglio comunale e l'istituzione della carica del Governatorato di Roma, l'azienda si tramutò "*in uno dei tanti uffici e strumenti del Comune*"<sup>21</sup>, mentre la sua Commissione amministratrice perdeva ogni forma di rappresentatività.

E' pur vero però che l'atteggiamento del regime nei confronti della municipalizzazione ebbe segni diversi. Mentre da un lato si restringevano gli spazi di gestione delle aziende, è da ricordare che proprio in questo periodo fu promossa la riforma della legge del 1903. I provvedimenti - oltre a prevedere l'assunzione dei servizi anche alle province e ai consorzi tra province, (RD. 30 dicembre 1923 n. 3047 ) - conferivano maggiore autonomia alle aziende mediante la "*capacità di compiere tutti i negozi giuridici per il raggiungimento del loro fine*".

Conclusasi la fase liberista del regime con la famosa svolta del '29, la forma dell'impresa pubblica cominciò ad assumere un peso ed un ruolo crescente nell'economia nazionale. L'Azienda romana, amministrata ininterrottamente per tutto il ventennio da un unico direttore, cominciò a essere particolarmente favorita dal fascismo e divenne parte di quella "*fabbrica del consenso da cui l'apparato propagandistico del regime si attendeva un'elevata produttività*"<sup>22</sup>. Il fiorire di opuscoli di quegli anni elaborati con la connessa retorica sull'*Azienda fascista* ne sono una provata testimonianza (*L'Azienda elettrica del*

---

<sup>20</sup> Il fabbisogno energetico determinò, a partire dal 1918, l'avvio della costruzione della centrale di Mandela - che utilizzava l'ultimo tratto di derivazione sull'Aniene previsto dalla concessione del 1907 - un ampliamento degli impianti di produzione esistenti e l'inizio di una forte dipendenza esterna per gli acquisti energetici

<sup>21</sup> G. Pischel, La municipalizzazione in Italia. Ieri, oggi, domani, Roma, 1965, p. 205. Cfr. anche C. Pavese, Le municipalizzate in Italia, in Atti della 2. Conferenza nazionale dei servizi pubblici locali, Milano 3-4-5 ottobre 2000

<sup>22</sup> C. Pavese, Le municipalizzate in Italia, cit.

*Governatorato di Roma, L'Azienda elettrica del Governatorato nel decennale della Marcia su Roma, L'opera dell'Azienda elettrica del Governatorato di Roma nell'agro romano, ecc...).*<sup>23</sup>

Il periodo del fascismo fu peraltro in grado di ricondurre a una ricomposizione i rapporti tra la municipalizzata e la Società romana di elettricità (SRE, ex Anglo-romana): nell'impossibilità di ottenere concessioni idroelettriche, l'unica strada percorribile per incrementare la produzione fu quella della compartecipazione, sotto forma di consorzio. Un primo accordo, stipulato nel 1923, dette vita al Consorzio per gli impianti dell'Aniene (CIA), che realizzò nel 1929 la radicale sistemazione e l'ampliamento degli impianti già esistenti presso Tivoli.<sup>24</sup> Nel 1938 fu ulteriormente costituito, tra le due stesse aziende, il Consorzio per lo sfruttamento dell'alto Aniene e del Simbrivio (CIAS).<sup>25</sup> Il graduale incremento dei carichi della produzione e degli acquisti portò a un conseguente sviluppo anche degli impianti di trasporto e distribuzione, con innovazioni sul piano tecnico e l'inizio di un radicale riassetto della rete di trasmissione e distribuzione cominciata a partire dalla fine degli anni '20.

### *3.- L'affidamento del servizio idrico: l'AGEA e gli anni della guerra*

Con l'affidamento dell'altro più importante servizio pubblico della capitale, l'acqua, si compì un passo sostanziale verso un nuovo modo di operare dell'azienda, ben diverso anche dagli indirizzi che avevano guidato l'impianto della prima officina elettrica. Il 2 settembre 1937, con deliberazione governatoriale, l'AEM fu trasformata in Azienda governatoriale elettricità ed acque (AGEA), alla quale vennero affidati *“la costruzione e l'esercizio di acquedotti e reti idriche di distribuzione per la città di Roma*, fino ad allora gestiti direttamente dal Comune. Si trattava degli antichi acquedotti Vergine a bassa pressione, Felice e Paolo, tutti in condizioni tali per vetustà da non offrire garanzie igieniche ed in precarie condizioni di stabilità, e il Nuovo acquedotto Vergine ad alta pressione, costruito dal Comune nel 1936 con acqua sollevata dalle sorgenti di Salone, sulla Via Prenestina. In realtà fino a quel momento il precario e insufficiente approvvigionamento idrico di Roma era stato quasi unicamente garantito dalla Società Acqua Pia Antica Marcia (SAPAM, anch'essa emanazione della Anglo Romana), che con concessione pontificia del 1867 aveva ricondotto in città nel 1870 le antiche sorgenti dell'acquedotto Marcio e gestito la sua distribuzione.

Il particolare tono che si intendeva allora dare alla Capitale e che avrebbe dovuto trovare la sua maggiore espressione nell'Esposizione universale del 1942, imponeva un rapido piano di lavori per adeguare alle nuove esigenze sia gli impianti elettrici che quelli idrici.<sup>26</sup> L'azienda si accinse perciò a realizzare l'imponente acquedotto del Peschiera che da solo avrebbe quasi raddoppiato la quantità d'acqua a disposizione della città.

---

<sup>23</sup> Vd. *L'opera dell'azienda elettrica del Governatorato di Roma nell'agro romano*, s.l., 1930; C. Camoglio, *L'Azienda elettrica del governatorato nel decennale della Marcia su Roma*, prefazione dell'On. Roberto Farinacci, Roma, 1932; *L'azienda elettrica del Governatorato di Roma*, Milano-Roma, 1936.

<sup>24</sup> Le centrali di Arci e di Vesta, risalenti alla fine dell'Ottocento.

<sup>25</sup> Gli impianti di Comunacqua e di Scalelle, affidati al Consorzio, furono però notevolmente ritardati dalla sopravvenuta seconda guerra mondiale.

<sup>26</sup> Sono di questo periodo gli ulteriori ampliamenti della centrale Montemartini.

L'incombere della tragedia bellica bloccò completamente i lavori dell'azienda. La guerra ebbe gravi ripercussioni sul suo bilancio e, soprattutto, ne colpì duramente gli impianti. Le prime difficoltà finanziarie e di cassa furono provocate dalla contrazione delle vendite, sentita fin dal 1940, che oltre a provocare l'arresto delle costruzioni in corso, costrinse al contingentamento dei principali materiali e a rallentare la manutenzione del macchinario e delle apparecchiature in servizio. Gli eventi succedutisi dal 1943 in poi aggiunsero l'onere di un esercizio particolarmente gravoso provocato dai bombardamenti sulle centrali e sugli elettrodotti, ai quali si dovette provvedere con mezzi di fortuna e d'urgenza.<sup>27</sup> Situazione analoga si era verificata anche nel settore dell'approvvigionamento idrico, che per i danni e l'arresto subito dagli impianti in costruzione e per l'inadeguatezza di quelli esistenti, si svolgeva nell'immediato dopoguerra in modo talmente irregolare da porre la città in una situazione veramente drammatica.

La situazione dell'azienda, divenuta in quello stesso anno *Acea (Azienda comunale elettricità e acque)*, si poteva riassumere in un bilancio dissestato, la maggior parte degli impianti distrutti e un deperimento di tutte le rimanenti installazioni. Nel periodo iniziale della ricostruzione, quindi, le riflessioni lasciarono il posto al confronto immediato con le drammatiche emergenze quotidiane – la crisi elettrica e quella dell'approvvigionamento idrico - che stringevano la città. Fu dato corso pertanto da Acea nel 1947-1948 al completamento delle opere rimaste interrotte e all'esecuzione di alcuni impianti di emergenza, per avviare almeno in via provvisoria il Peschiera, che entrò in esercizio nel 1949.

### *3. – Dal dopoguerra agli anni '90 del Novecento*

Ripristinato il livello pre-bellico dei servizi, Acea dovette misurarsi con le profonde trasformazioni politiche economico e sociali connesse con l'esplosivo sviluppo di Roma, reso evidente dall'incremento edilizio e dal rapido aumento del consumo individuale di energia elettrica.

Gli anni '50 del Novecento imposero infatti una radicale revisione dell'impostazione tecnica ed economica che ne aveva fino ad allora regolato l'attività. Se non era stata in grado di influire a fondo sugli assetti del mercato elettrico cittadino, l'azione calmieratrice che l'azienda aveva svolto fin dalla sua nascita aveva dato invece risultati importanti dal punto di vista del sistema tariffario. Dopo la convenzione con la SAR del 1911 che aveva stabilito il decremento delle prezzo del kwh da 70 a 50 cent. (con una riduzione di circa il 30%), con le successive revisioni tariffarie il ribasso fu portato a un ulteriore 40%, e tale rimase fino agli anni '60, con una tariffa base inalterata – oltre i coefficienti di rivalutazione di legge – che era la più bassa d'Italia.

---

<sup>27</sup> Alla fine della guerra, nel 1945, la azienda distribuiva 177 milioni di kW, dei quali 43 milioni di produzione idroelettrica propria o spettante dalle centrali consorziali meno danneggiate, 16 milioni di produzione termica, e 118 milioni di kW (il 66,7% ) acquistati.

Ancora più importanti erano stati i risultati raggiunti nel settore idrico, con il mantenimento di una tariffa tra le più basse d'Europa, con l'opera svolta attraverso i provvedimenti di emergenza e con l'ultimazione, subito dopo la fine della guerra, dei lavori del Peschiera, che avevano messo in grado la città di superare la drammatica crisi dell'approvvigionamento idrico.

La capacità di cogliere maggiormente le opportunità di sviluppo economico insite nei servizi forniti, presupponeva per l'azienda il superamento non più rinviabile dell'annoso problema rappresentato dalla dipendenza esterna degli acquisti energetici (nel 1951 acquistava dalla SRE ancora la metà dell'energia distribuita), dovuta alla cronica mancanza di una adeguata autonomia produttiva. Riemersero irrobustiti, in altri termini, quegli elementi di congenita debolezza che ne avevano segnato dalle origini l'attività.

L'autosufficienza energetica tornò a essere agitata dai suoi amministratori come una delle riforme più urgenti e decisive al fine di ridisegnare un nuovo quadro per la sua struttura imprenditoriale. Puntando alla conquista dell'autosufficienza sia nell'approvvigionamento idrico che nella produzione elettrica, l'azienda preparò nel 1953 un piano tecnico finanziario delle opere urgenti e indifferibili da eseguire entro il 1958, sulla base di uno studio dell'incremento e fabbisogno dei consumi di energia e acqua per la regolarità di entrambe le forniture.

L'atavico nodo trovò così in soli sette anni la sua concreta possibilità di giungere a compimento: Acea si trovò a svolgere tra il 1953 e il 1959, con uno sforzo notevolissimo di investimenti, un'attività di carattere patrimoniale ben superiore a quella svolta in tutti gli anni precedenti, con un aumento della disponibilità di potenza da 60.000 a 220.000 kW e con una disponibilità di energia da 200 milioni a 1 miliardo di kwh.<sup>28</sup>

Per quanto riguarda il settore delle acque, il Piano di approvvigionamento idrico del comune di Roma del 1955 (poi aggiornato più volte nel 1958, nel 1963 e nel 1968) rappresentò invece il presupposto finanziario, tecnico e politico della riorganizzazione complessiva del servizio acquedottistico della città.<sup>29</sup> La municipalizzazione integrale del servizio idrico conclusasi nel 1964 (dopo la scadenza della concessione alla SAPAM e con l'affidamento completo del servizio acquedottistico a Acea) determinò la pianificazione completa di un razionale sistema di adduzione di tutte le acque mediante il raggiungimento dell'unicità di gestione e impostazione tecnica e l'uniformità di sviluppo della rete di distribuzione. Ciò

---

<sup>28</sup>Furono costruiti in quegli anni gli impianti di Orte sul basso Nera, di Sant'Angelo sul Sangro e altri numerosi impianti attraverso partecipazioni con altre società: gli impianti di Castel Giubileo, di Nazzano, Corbara Baschi e Ponte Felice, in comproprietà con la Società idroelettrica Tevere e con la Soc. Terni; la centrale termoelettrica a lignite Città di Roma a Pietrafitta con la Società mineraria del Trasimeno. Venne intrapresa, inoltre, la costruzione di nuove linee a 150 KV, nuove ricevitori a 150 KV, un grande anello a 60 KV e nuovi centri di distribuzione per l'alimentazione della rete cittadina.

<sup>29</sup> Il piano prevedeva il completamento dell'acquedotto del Peschiera, la costruzione di grandi adduttrici, piezometri e serbatoi per la distribuzione e la costruzione di nuovi acquedotti per il lido di Ostia e per Fiumicino.

permise tra l'altro di superare l'antigienico e antiquato sistema del cassone a bocca tarata - adottato dalla SAPAM - con l'adozione progressiva in tutta la città del sistema a contatore.

Nel 1962 la nazionalizzazione dell'energia elettrica, pur rappresentando un'ulteriore tappa dell'intervento pubblico in campo energetico, colpì pesantemente l'Azienda, ponendola in una situazione di crisi latente destinata a prolungarsi per diversi anni. Dopo la fine delle incertezze iniziali sul proprio destino, Acea proseguì l'attività come concessionaria dell'Ente di Stato, ma la nazionalizzazione rappresentò nuovamente la fine dell'autosufficienza produttiva: Acea fu costretta a cedere tutti gli impianti di produzione costituiti con le imprese consorziate, in conseguenza del trasferimento di tutte le imprese elettriche, escluse le municipalizzate, all'Enel, dal quale si trovò a dipendere in larga misura per le forniture energetiche.

Dalla seconda metà degli anni '70, tuttavia, l'Azienda fu sottoposta a una fase di rapido cambiamento, nella quale svolse un'azione di autopromozione e candidatura a divenire il principale agente per la fornitura di una pluralità di servizi per l'intera area metropolitana. Si impegnò in una politica di risanamento idrico-ambientale, intervenendo nel settore delle energie alternative e in quello della raccolta e del trattamento delle acque reflue. La crescita selvaggia e "spontanea" del territorio cittadino con i fenomeni migratori associati al boom economico degli anni 60, che estesero la periferia agli estremi margini della città, posero all'azienda non pochi sforzi per l'adeguamento dei servizi. Fondamentale fu il suo apporto per il risanamento igienico-sanitario delle borgate, con la costruzione di nuovi impianti di acqua potabile e della rete fognaria, per i progetti di recupero urbanistico e per l'attuazione del piano di ammodernamento e ristrutturazione della rete dei depuratori, di cui Acea ereditò la gestione nel 1985 dalla SOGEIN. Negli anni '80 assunse anche il servizio di teleriscaldamento, mediante la costruzione di una centrale termica di coogenazione, la centrale di Tor di Valle.

Come convalida della sua attività sinergica tra i diversi servizi di valenza ambientale, nel 1989 cambiò denominazione in Acea - Azienda comunale energia e ambiente.

#### *4. – La trasformazione in Società per Azioni*

Nell'ultimo quindicennio i cambiamenti nel panorama legislativo intervenuti nell'ambito del settore elettrico e idrico, e più in generale dei servizi pubblici locali di rilevanza industriale, quelli che oggi con terminologia europea chiamiamo i servizi di interesse economico generale, hanno profondamente modificato le funzioni originarie per le quali Acea era stata istituita, e hanno posto le basi per una sua trasformazione in società di capitali.

Già nel corso degli anni '80, più in generale, si erano evidenziati alcuni limiti strutturali delle imprese pubbliche locali erogatrici di servizi in un mercato regolato, sia per la tendenza di queste a subire condizionamenti dal sistema politico, sia per l'assenza di idonei stimoli ad un

gestione efficiente. Più in generale, lo sviluppo di mercati dei capitali più moderni ed efficienti permettono oggi, diversamente dal passato, di collocare a carico delle imprese concessionarie, e non più della finanza pubblica, il costo degli investimenti per l'ampliamento e la manutenzione delle reti, nel quadro di sistemi tariffari regolamentati. In questo processo, diventa cruciale per la Pubblica Amministrazione costruire una solida capacità di regolazione dei mercati in cui esistono posizioni di monopolio naturale. In assenza di asimmetrie informativa fra regolatore e concessionario, una regolazione ottimale permette di conseguire gli stessi obiettivi di massimizzazione del benessere sociale che potrebbe raggiungere un'impresa pubblica efficiente, e cioè non condizionata dalla "inefficienza X" studiata da Liebenstein, e cioè da quella particolare forma di inefficienza che può aggredire i monopoli pubblici. Si è aperta così, a partire dagli anni '80 del passato secolo, una discussione ancora aperta sulle modalità ottimali di regolazione delle "public utilities", in esito alla quale il modello che sembra emergere come preferito dal legislatore comunitario è quello della concorrenza "per" il mercato, originariamente analizzato da Demsetz. Senza addentrarsi oltre, va rilevato tuttavia che l'esperienza concreta effettuata in Italia fra la metà degli anni '90 ed oggi sembra consegnarci un insegnamento pratico di cui tutti, decisori pubblici e accademici, dovrebbero tenere conto: poiché siamo in un mondo imperfetto, e qualche grado di asimmetria informativa esiste sempre, il mantenimento di una presenza pubblica anche dal lato della proprietà delle imprese concessionarie di pubblico servizio consente di garantire con maggiore probabilità che i prezzi (le tariffe) dei servizi non si allontanino dai costi, e che gli investimenti programmati si realizzino secondo i cronoprogrammi stabiliti dal regolatore. Naturalmente, è necessario che l'impresa a partecipazione pubblica sia assoggettata a regole di governo societario che ne impediscano eventuali inefficienze. Le regole "dalla parte della domanda", insomma, non rendono inutili, ma si devono sommare, alle regole "dalla parte della proprietà". Anche a un secolo di distanza, quindi, la lezione di Montemartini, seppure da aggiornare, non mi sembra destinata all'attenzione solo della storia del pensiero economico, ma mantiene una viva attualità.

Il processo di ripensamento sulle autonomie locali culminato nella legge n. 142 dell'8 giugno 1990, aveva sancito per le aziende di servizio la possibilità di assumere personalità giuridica, l'obbligo del pareggio di bilancio e il vincolo di svolgere la propria attività secondo i criteri di efficienza, efficacia ed economicità. In tale quadro normativo, Acea fu trasformata in *Azienda speciale* (con personalità giuridica e autonomia imprenditoriale). Infine, le nuove prospettive aperte dalla Direttiva comunitaria n. 92 del 1996 sulla creazione del Mercato Unico dell'energia e l'emanazione in Italia del decreto legislativo n. 79 del 16 marzo 1999 (c.d. Decreto Bersani) - che ha avviato il processo di liberalizzazione delle attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica - hanno posto le basi per una generale revisione delle attività elettriche. La trasformazione dell'Azienda in *Società per*

*azioni* fu formalmente realizzata nel settembre 1997, dopo il referendum popolare consultivo del giugno dello stesso anno, e divenne operativa dal 1 gennaio 1998.

Nel 1999 Acea è stata collocata in Borsa per il 49 per cento del capitale sociale. Nel 2001 ha posto fine al duopolio distributivo della Capitale acquisendo da Enel SpA il ramo di distribuzione di energia elettrica nell'area metropolitana di Roma, quel ramo che Enel aveva ereditato con le nazionalizzazioni degli anni '60 dagli eredi della SAR. Nel corso del 2002 ha costituito con la società belga Electrabel SA la joint venture Aceaelectrabel per la generazione, trading e vendita di energia elettrica. Grazie agli investimenti effettuati nei cinque anni successivi, oggi Acea ha quintuplicato la sua capacità di generazione elettrica (da 300 a 1.500 megawatt) e ha in corso ulteriori progetti già in fase di cantiere che la porteranno, alla fine del 2008, ad un potenziale di generazione superiore ai 3.000 megawatt. Si tratta di una quantità equivalente ai consumi dell'area metropolitana romana. Anche se oggi, per effetto delle profonde modifiche dello scenario tecnologico e di quello normativo, l'energia prodotta da Acea non necessariamente approvvigiona soltanto Roma, e altri operatori possono viceversa approvvigionare la Capitale, possiamo pur affermare che di fatto è stato raggiunto nei primi anni del nuovo millennio, a cento anni di distanza, quell'obiettivo di autosufficienza energetica che è rimasto, da Ernesto Nathan e Giovanni Montemartini in poi, uno degli obiettivi portanti del riformismo romano.

A partire dal 2003, poi, Acea gestisce il servizio idrico integrato per l'intera provincia di Roma (110 Comuni per circa 3.700.000 abitanti) ed è progressivamente diventata, tramite procedure di evidenza pubblica, il partner industriale per la gestione del servizio idrico integrato in una consistente parte del territorio dell'Italia centrale e tirrenica (Toscana, Umbria, Lazio e Campania). Ha effettuato, in tutti questi anni, rilevanti investimenti nella depurazione, aiutando Roma a diventare una delle città europee che vantano fra i più elevati livelli, prossimi al 100%, di acque depurate. In questi mesi è impegnata in un obiettivo di grande rilevanza ambientale, e cioè di non conferire più in discarica i fanghi residui dalla depurazione idrica. Grazie agli investimenti impiantistici già realizzati e a quelli in corso, Acea non porterà più fanghi da smaltire in discarica a partire dal primo gennaio del 2008. Con il medesimo impegno, l'azienda sta focalizzando la sua attenzione, per il prossimo piano industriale, sul risparmio energetico (dove i risultati ottenuti dalla ESCO di Acea sono i più rilevanti in Italia e hanno già superato gli obiettivi fissati per il 2009 in base al Protocollo di Kyoto) e sugli impianti per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti.

##### *5. - Conclusioni*

Oggi il gruppo industriale Acea ha dimensioni medie nel suo settore di riferimento a livello europeo. Ha assunto un profilo manageriale moderno e dinamico. Nell'ambito delle due

attività principali - energia e acqua – ha un raggio di azione che dal territorio di Roma si è allargato a una dimensione sovracomunale e sovraregionale.

A un secolo di distanza dalla sua istituzione come azienda municipale, Acea nella sua forma attuale, grazie alle forme di controllo esercitate dal mercato, ha trovato gli adeguati stimoli a una gestione aziendale efficiente, mantenendo i vincoli e i contrappesi necessari a tutelare l'interesse della collettività nella gestione dei servizi di pubblica utilità affidati. La vicenda di Acea, così come quella di altre ex municipalizzate di altri Comuni italiani, dimostra anzi che per un'impresa di servizi pubblici controllata da un ente locale il collocamento in borsa e l'obbligo a confrontarsi con il mercato consentono di realizzare un equilibrio ancora più avanzato di quello generato dall'impresa totalmente pubblica o da quella totalmente privata. Il mercato costringe all'efficienza e alla netta separazione della gestione dall'influenza del socio pubblico di riferimento; l'azionista pubblico di controllo permette all'azienda di investire su un elemento competitivo di grande valore per le aziende di origine locale, e cioè l'attenzione alle collettività, al territorio, alla qualità del servizio. Si tratta, di fatto e ancora più in potenza, di una vera impresa *glocal*, capace di aderire alle esigenze delle realtà locali che le affidano la gestione di servizi pubblici fondamentali e capace al tempo stesso di realizzare economie di scala e di scopo che consentano efficienza nei costi e capacità di investimento non raggiungibili restando in una pura dimensione locale. Spiace constatare che alcune più recenti evoluzioni della discussione politica italiana, che iniziano ad avere i primi riflessi di tipo legislativo (in controtendenza con l'Europa) sembrano volere mettere in dubbio l'utilità dell'esperienza di questo modello di società mista pubblico-privato a vantaggio di un'astratta dicotomia "tutto pubblico" o "tutto privato" frutto di un approccio ideologico e poco meditato e, perciò stesso, lontano dalla tradizione riformista, pragmatica e scientifica di Nathan e della sua Giunta.