



Giovanni Terrano*

Presutti sindaco di Napoli

SOMMARIO: 1. Un sindaco dimenticato: Errico Presutti. - 2. Il Comune, «ente autarchico» nella crisi dello Stato liberale. - 3. I servizi pubblici locali in età giolittiana. - 4. La problematica del porto di Napoli: la delibera di consiglio comunale n. 27 del 1° agosto 1917. - 5. La problematica della rete tramviaria: la delibera di consiglio comunale n. 33 del 28.10.1918 e le conseguenti dimissioni di Presutti. - 6. A mo' di conclusione: l'attualità di Errico Presutti.

1. Un sindaco dimenticato: Errico Presutti

Obiiettivo di questo lavoro è l'approfondimento della figura di Errico Presutti, sindaco di Napoli dal 1 maggio 1917 fino al 30 ottobre 1918, quale amministratore locale particolarmente attento ai problemi della città soprattutto per ciò che concerne le vicende dei servizi pubblici locali che lo hanno reso non solo un politico di altissimo livello, ma anche uno studioso di grande attualità, avendo saputo conciliare perfettamente la sua attività di giurista, di accademico, di avvocato con quello di amministratore locale, nel periodo di crisi e di trasformazione dello Stato liberale nella penisola italiana. Infatti, è interessante analizzare, tra le varie problematiche affrontate dal Presutti sindaco, proprio quella della gestione dei servizi pubblici¹ a Napoli anche attraverso una comparazione con l'attualità, partendo dalle caratteristiche fondanti del predetto istituto e muovendo da una riflessione attenta e puntuale sulla natura del *genus* servizio pubblico – di cui il servizio pubblico locale costituisce una determinazione di *species* -, caratterizzata, nel primo ventennio del Novecento, dalla legge sulle municipalizzazioni adottata nel 1903 e fortemente voluta da Giovanni Giolitti.

Purtroppo, va evidenziato come l'attività di sindaco di Errico Presutti non sia stata adeguatamente ricordata come dovrebbe, per non dire che è stata quasi del tutto dimenticata. In realtà, come vedremo, si può affermare tranquillamente come egli sia stato uno dei più grandi amministratori locali dello Stato liberale in quanto seppe affrontare con molta cura ed

* Assegnista di ricerca di Istituzioni di Diritto pubblico, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Napoli Federico II e Professore a contratto di Dottrina dello Stato, Università degli Studi Guglielmo Marconi - Roma.

¹ Per una ricostruzione dottrinale della questione dei servizi pubblici in Italia nei primi decenni del Novecento, cfr. E. PRESUTTI, *Introduzione alle scienze giuridiche e istituzioni di diritto pubblico*, Campobasso, 1926, 436 – 476.

interessamento solerte la gestione del Comune di Napoli in un periodo estremamente delicato della storia italiana, quale quello della fine della Prima Guerra Mondiale².

Da un punto di vista storico e giuridico è importante ricordare che Errico Presutti fu eletto sindaco di Napoli nella seduta n. 12 del 1 maggio 1917³, ai sensi dell'art. 145 del R.D. 4 febbraio 1915, n. 148⁴.

Prima di analizzare le vicende contenute nelle delibere consiliari in relazione alle problematiche sui servizi pubblici locali, è necessario analizzare sia l'evoluzione dottrinale relativa alla nozione di «ente locale», nel periodo storico che qui interessa che quella della nozione di servizio pubblico locale, cercando, per quanto possibile di svolgere una comparazione con la realtà attuale.

2. Il Comune, «ente autarchico» nella crisi dello Stato liberale.

Detto ciò, occorre brevemente accennare all'interpretazione della dottrina giuridica data al comune⁵ e, più in generale, all'ente locale, nel primo ventennio del Novecento. Infatti, quando Presutti era sindaco, l'ente locale era definito «ente autarchico»⁶. In realtà già dalla fine dell'Ottocento il comune non era più definito «ente autonomo», creando di fatto una nuova nozione giuridica accolta dalla dottrina dei giuristi⁷. La motivazione per cui quest'ultima preferì

² Proprio durante il periodo della sua sindacatura, l'11 marzo 1918, ci fu un grosso bombardamento che colpì Napoli, in particolare la zona del Porto e di Bagnoli, distruggendo in parte anche i Quartieri Spagnoli, la zona di piazza Municipio e di via Toledo ed anche le zone comprese tra Posillipo ed il Corso Vittorio Emanuele. Moltissime furono le vittime, tra civili e militari. Il Consiglio Comunale di Napoli, presieduto dal Sindaco Errico Presutti, ricordò questa triste vicenda in una delle sue deliberazioni del marzo 1918.

³ Succeduto a Pasquale Del Pezzo, duca di Caianello, anch'egli Professore e, poi, Rettore dell'Università di Napoli, il Neosindaco Presutti, nella delibera consiliare n. 13 del 30 maggio successivo ringrazia il Consiglio, affermando di avere «un dovere molto ... alto verso Napoli... il dovere non solo di aiutare la popolazione a sopportare le ansie dell'opera presente, ma di preparare Napoli a superare la crisi del dopoguerra». Ecco le parole di ringraziamento del Sindaco Presutti al Consiglio, nella medesima seduta del 30 maggio 1917, trascritto nel processo verbale: «Onorevoli Consiglieri, sento il dovere di rinnovare il ringraziamento che io feci a tutto il Consiglio nella seduta in cui ebbi l'alto onore di essere eletto Sindaco della città. Credo che in questi pochi giorni, in cui ho retto l'alto ufficio, abbia mantenuta la promessa che in quella occasione pronunziai. Credo anche che le mie parole abbiano trovato una eco sui banchi della Minoranza...».

⁴ Si tratta del R.D. 4 febbraio 1915, n. 148, rubricato «Approvazione del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale» il cui art. 145 testualmente recita che «Il sindaco è eletto dal Consiglio comunale nel proprio seno a scrutinio segreto. Esso dura in ufficio quattro anni ed è sempre rieleggibile, purché conservi la qualità di consigliere». Il R.D. 4 febbraio 1915, n. 149 è stato abrogato dalla L. 8 giugno 1990, n. 142 (la c.d. legge sull'Ordinamento delle autonomie locali), in vigore nel nostro ordinamento per 75 anni ma sospeso dal 1926 al 1945 a causa della promulgazione della legge 4 febbraio 1926, n. 237 («Istituzione del Podestà e della Consulta municipale nei comuni con popolazione eccedente i 5000 abitanti») e del R. D. 3 settembre 1926, n. 1910 («Estensione dell'ordinamento podestarile a tutti i comuni del regno»).

⁵ Sulla nozione giuridica di «comune», quale ente locale, cfr. L. GIOVENCO, *Comune (Diritto amministrativo)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1957.

⁶ A tal proposito v. E. PRESUTTI, *Tendenze della evoluzione degli ordinamenti delle amministrazioni locali autarchiche nel secolo XIX. Discorso inaugurale letto nella R. Università di Messina il 7 novembre 1910*, Messina, 1911, 3- 29; S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. IV, 427 – 462; Id., *Il Comune*, in V.E. ORLANDO (a cura di) *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1915; S. CASSESE, voce *Autarchia*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, 1959, 325; G. GARDINI, *Il regime del Comune italiano tra autarchia e differenziazione nell'opera di Umberto Borsi*, in *Le Carte e la Storia*, Fasc. II, dicembre 2007, 189 – 206; sul significato giuridico del termine «autarchia», cfr. G. BELLÌ, *Autarchia* (voce), in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1957.

⁷ In tal senso v. E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Napoli, 1922, 28 – 29. L'Autore sosteneva che il comune quale «ente locale autarchico» rappresentasse «... collettività a base territoriale, in quanto esplicano la loro azione su tutti gli individui e tutte le cose che si trovano sopra un dato territorio; esplicano le loro funzioni anche mediante il diritto; ma non sono Stati, perché non si sono impadroniti essi del diritto, ma ne usano per concessione dello Stato, da cui dipendono, quantunque questo possa avere accordato loro larghissima autonomia».

coniare nel linguaggio scientifico il nuovo concetto di comune quale «ente autarchico»⁸ era non solo di natura lessicale ma aveva soprattutto lo scopo di intendere l'ente locale attraverso un nuovo metodo giuridico con il fine di separare il diritto dalla politica dalle istanze sottese a quest'ultima la quale si era impossessata del concetto del comune quale «ente autonomo»⁹. In poche parole, gli enti locali potevano prefiggersi solo interessi coincidenti con quelli dello Stato, diventando di fatto vere e proprie cellule dello Stato centrale, diversamente da oggi, in cui l'amministrazione locale è «pluralistica» ed autonoma non solo dal punto di vista politico, ma anche amministrativo e finanziario.

La dottrina aveva elaborato due teorie sull'ente autarchico: la prima era della scuola giuridica, secondo cui «... l'autarchia non conosceva alcuna forma specifica di rapporto fra gli organi dell'ente e la comunità cui questi erano preposti; essa definiva insomma solo una speciale relazione tra l'ente locale e lo Stato»¹⁰.

La seconda teoria, della scuola politica prevedeva, invece, come «... sebbene l'ente autarchico svolgesse comunque funzioni statali, uno dei suoi connotati necessari fosse la partecipazione di esponenti della comunità nell'adempimento di quelle funzioni, proprio attraverso gli organi del governo locale. Secondo tale opinione, quindi, l'essenza dell'autarchia si ritrovava nella forma dell'organizzazione assunta dagli enti locali»¹¹.

Con l'affermazione del concetto di autarchia, venne abbandonata l'idea che i governi locali potessero avere un proprio indirizzo politico che gli derivava dalla loro comunità e che il comune autarchico era un ente che faceva derivare dallo Stato il proprio indirizzo politico¹². In definitiva, «il comune non diventa (ciò che è esplicitamente escluso dalla nozione stessa di autarchia) un organo burocratico dello Stato; ma certo, tra i due poli di ente titolare del diritto ad un indipendente indirizzo politico – amministrativo, da una parte, e organo burocratico dotato solo di specifiche competenze dall'altra, il comune autarchico sembra slittare vistosamente verso questo secondo polo ...»¹³.

⁸ Sul passaggio dal comune da «ente autonomo» ad «ente autarchico», v. F. RUGGE, *Autonomia ed autarchia degli enti locali: all'origine dello Stato Amministrativo*, in A. MAZZACANE (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli, 1986, 275 – 280.

⁹ In tal senso, v. D. MAJORANA, *La nozione dell'autarchia amministrativa*, Roma, 1900, 64, il quale ritenne che «... il concetto di autonomia, anche per l'abbondanza dell'uso comune della parola e dell'abuso politico che se ne è fatto, non dà piena soddisfazione scientifica», il concetto di autarchia, invece, «... offre in molto minor misura il pericolo delle preoccupazioni dipendenti dalla comune, anzi volgare, terminologia politica».

¹⁰ F. RUGGE, *Autonomia*, cit., 280. A questa scuola di pensiero apparteneva anche S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. IV, 448, il quale sosteneva che «... dal punto di vista ... della politica amministrativa non si può ... trascurare la persona che all'amministrazione medesima viene proposta. Dal punto di vista del diritto, invece, noi crediamo che ciò passi in una linea affatto secondaria e che il concetto di autarchia ci venga più che altro dato dalla natura intima del rapporto che passa fra l'ente autarchico e lo Stato».

¹¹ Id., 281. Per un'analisi dettagliata delle due scuole, cfr. L. RAGGI, *Esame critico delle varie teorie moderne sopra la nozione di autarchia*, Torino, 1902, paragrafi 12, 13, 14 e 15.

¹² Contrariamente Massimo Severo Giannini riteneva che il comune derivasse il proprio indirizzo politico dalla comunità. Cfr. in tal senso, M. S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, 1959, 364.

¹³ F. RUGGE, *Autonomia*, cit., 283

3. I servizi pubblici locali in età giolittiana.

Altro punto da dover brevemente analizzare è l'istituto del servizio pubblico di quel periodo¹⁴. Ricordiamo che proprio nel primo ventennio del XX secolo¹⁵, a causa dello sviluppo dei conflitti sociali determinatisi a partire dall'età giolittiana, furono gettate le basi dello stato sociale italiano in quanto fu messa in discussione proprio l'idea liberale dello stato¹⁶. A seguito dell'intensificarsi delle istanze provenienti dal basso finalizzate ad ottenere importanti riforme sociali ed al conseguente scontro tra socialismo e politica reazionaria, Giovanni Giolitti cercò una terza via di conciliazione, quella, cioè, di rendere lo Stato un mediatore, imparziale ma allo stesso tempo attivo, nello scontro di classe¹⁷. In questo dibattito politico tra liberali, riformisti e conservatori, durante l'età giolittiana non vi furono significative riforme sociali, se non l'importante introduzione del suffragio universale maschile del 1912¹⁸. Si affermò gradualmente un indirizzo che procedeva dal riconoscimento dei rapporti reali esistenti tra le forze sociali e politiche, per poi giungere al riconoscimento giuridico dei corpi intermedi. La riflessione sui cambiamenti avvenuti all'interno della società era determinata da ragioni prevalentemente ideologiche. La cultura politica era composta da trasformismo, clientelismo e divisioni in fazioni. In questo clima fu presentata proprio dall'allora Ministro dell'Interno, Giovanni Giolitti, e successivamente approvata dal Parlamento, la grande riforma sulla municipalizzazione dei servizi pubblici¹⁹, la legge 19 marzo 1903, n. 103²⁰. La «legge Giolitti»²¹, quindi, vide la luce in un contesto politico e

¹⁴ E. PRESUTTI, *Introduzione*, cit., 439, secondo cui: «La dizione servizio pubblico viene usata in due sensi: talvolta si intende con essa riferirsi ai servizi, a cui attendono gli organi dello Stato: tal'altra è invece presa in un senso più largo e si chiamano servizi pubblici anche quelli a cui attendono privati, ma in modo che a tutti indistintamente i cittadini, o a grandi categorie di essi viene offerto di usufruirne»; cfr. anche O. RANELLETTI, *Il concetto di pubblico nel diritto*, in *Rivista Italiana per le scienze giuridiche*, vol. 39; F. Cammeo, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1914, 859 ss.

¹⁵ Sulla concezione di «Stato» tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, cfr. E. PRESUTTI, *Lo Stato moderno*, estratto dal giornale *Università popolare*, Napoli, 1901, 1 – 65.

¹⁶ Sul dibattito metodologico nel diritto pubblico durante il periodo liberale, cfr. F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma – Bari, 2004, 4 – 5.

¹⁷ In tal senso, cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848 – 1994*, Bari – Roma, 2002, 263 ss.

¹⁸ Per un approfondimento sul tema, v. S. Sonnino, *Il partito liberale e il suffragio universale*, in *Nuova Antologia*, 1911, vol. 155, 305 ss., ora in *Scritti e discorsi extraparlamentari 1870 – 1902*, vol. II, 1576 ss.

¹⁹ La storia del servizio pubblico – e nella specie del servizio pubblico locale – è essenzialmente la storia della disciplina delle sue forme di gestione, delle modalità di erogazione e delle procedure di affidamento: il legislatore ha inteso, infatti, di doversi occupare unicamente di questi aspetti, rinunciando ad affrontare altre tematiche, quali – prima tra tutte – la partecipazione delle comunità locali al *decision making process* in materia di servizi pubblici. Abbiamo visto come la prima legge in materia è quella sulla municipalizzazione che risale al 1903 e fu emanata dal Governo Giolitti: questa consentiva l'eliminazione delle rendite private dal monopolio e, quindi, i servizi di pubblica utilità erano forniti direttamente dalle municipalizzate locali. Oggi, invece, si parla di regolamentazione dei servizi gestiti privatamente e concerne per lo più la riduzione della frammentazione dell'offerta di tali servizi. Con la riforma dell'azione amministrativa e dalla razionalizzazione della spesa pubblica viene prevista l'esternalizzazione delle funzioni e dei servizi degli enti locali. L'erogazione proviene in tal modo da soggetti separati, anche se prevalentemente pubblici. Il fenomeno ha interessato soprattutto le *public utilities*, vista la necessità di migliorare la loro efficienza e *governance*, avvertendosi la loro forte valenza economica e sociale. Infatti, è l'ente locale che sceglie di non occuparsi più direttamente del servizio, tramite gestione diretta e, quindi, sceglie altre forme organizzative, tra le quali: - l'affidamento «*in house*» ovvero l'affidamento diretto ad una società di diritto pubblico completamente controllata dall'ente; - l'affidamento della gestione del servizio mediante gara ad un soggetto privato che subisce regolamentazione; - il ricorso a società miste di capitale in parte pubblico e in parte privato, scegliendo mediante gara il socio privato generalmente di minoranza.

²⁰ La legge 103/1903 è stata abrogata solamente dall'articolo 24 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008 n. 133. Per dare esecuzione alla legge Giolitti, fu, poi, emanato il regolamento 10 marzo 1904 n. 108, in vigore anche dopo l'approvazione della legge di riforma del 2008.

²¹ F. LIGUORI, *I servizi pubblici locali. Contendibilità del mercato e impresa pubblica*, Torino, 2004, 9 ss.

giuridico rivolto alla risoluzione dei problemi della società, nel quale emerse la necessità di «perseguire mediante la municipalizzazione dei pubblici servizi una risposta efficace alla crescente intensificazione della vita urbana, legata non solo al progressivo ingrandimento della città, ma alla moltiplicazione dei bisogni collettivi a cui occorreva dare riscontro con mezzi sociali»²².

Prima della legge Giolitti vi era un vero e proprio vuoto normativo in materia di gestione diretta di servizi di prima necessità²³, in quanto esisteva solamente la concessione dell'industria privata. In poche parole, si trattava di una legge di importanza fondamentale che limitò la tendenza da parte dei comuni, allora in voga, di concedere i propri impianti ed il conseguente esercizio dei servizi ad imprese private. Spesso si trattava di investimenti di notevole rilevanza che le casse comunali dovevano sopportare, considerata anche la notevole propagazione dei servizi pubblici in particolar modo nelle grandi città, dovuta anche al fenomeno della urbanizzazione di quel periodo cagionata dal trasferimento della popolazione dalle campagne alle città. Ciò rese necessario l'ampliamento dei servizi pubblici mediante il reperimento di notevoli risorse finanziarie. Per tale motivo, a seguito di ampio dibattito parlamentare, si stabilì che la gestione dei servizi pubblici dovesse essere sottratta alle concessioni private per trasferirli ai comuni.

Ancora oggi il diritto italiano non conosce un concetto unitario di servizio pubblico – ovvero della sua *species* di servizio pubblico locale²⁴ – né vi è un'espressa previsione normativa che informi il nostro ordinamento di una nozione specifica: è infatti la *scientia iuris* che cerca di sopperire a tale mancanza e di dare una definizione generale attraverso l'analisi dei riferimenti normativi e delle elaborazioni giurisprudenziali che riguardano l'argomento. In particolare, i confini sfumati e sfuggibili della materia fanno sorgere problemi in ordine alla natura delle attività della pubblica amministrazione che si possono qualificare come servizi pubblici: sul punto la dottrina più risalente ha dato significativo rilievo alla contrapposizione tra la nozione di funzione pubblica e quella di servizio pubblico²⁵, dove la prima risulta complementare alla seconda nella duplice finalità di definire il contenuto e di determinare i limiti del concetto in esame. Infatti, non sarebbe errato affermare che una definizione di servizio pubblico veniva tradizionalmente desunta *ab negationem* da quella di funzione pubblica²⁶.

²² Da Atti della Relazione al Parlamento.

²³ Sull'evoluzione legislativa dei servizi pubblici locali cfr. E. BONELLI, *Amministrazione, governance e servizi pubblici locali tra Italia e Unione europea*, Torino, 2008, 145 ss.

²⁴ Id, 146 – 149.

²⁵ A. DE VALLES, *Primo trattato completo del diritto amministrativo italiano*, vol. IV, Milano, 1924. 5 ss. Per la distinzione tra servizio amministrativo e servizio pubblico, v. E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Vol. I, Messina, 1931, 198 ss.

²⁶ La funzione pubblica viene in rilievo tradizionalmente con il significato di una *deputatio ad finem* di un'attività autoritativa, cioè come attività volta ad un fine, dove l'obiettivo da raggiungere è ovviamente il soddisfacimento e la cura di un interesse pubblico mediante l'esercizio di un potere autoritativo. In tal senso cfr. M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stato e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986.; F. FIGORILLI, *I servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo* (a cura di F.G. SCOCA), Torino, 2021, 554 e ss. A questa definizione di funzione pubblica si contrappone il significato della locuzione servizio pubblico, inteso come attività sociale dello Stato o degli enti pubblici, la quale si sostanzia in un'attività di prestazione. Infatti, mentre nei riguardi della prima il privato si pone come cittadino – o meglio è la P.A. che si rapporta all'individuo in qualità di Autorità, cioè come soggetto munito di poteri autoritativi -, nei confronti della seconda egli si atteggia come utente o consumatore. In tal senso cfr. G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2020. 407 ss. Attualmente si è arrivati all'elaborazione di una nozione di servizio pubblico in senso oggettivo, costituita dall'insieme delle attività cui un pubblico potere attribuisca rilevanza sociale, anche se gestite da privati: concetto anche questo da ritenersi insoddisfacente perché troppo ampio, posto che ogni disciplina pubblica, anche di attività non produttive di beni e servizi al pubblico, presuppone l'esistenza di una tale rilevanza. Si è giunti così alla impostazione attualmente prevalente, anche sulla base della definizione normativa di servizio pubblico locale offerta dalla l. 8

4. La problematica del porto di Napoli: la delibera di consiglio comunale n. 27 del 1° agosto 1917.

Tenuto conto di quanto detto, è opportuno, oltre che interessante, analizzare le vicende del porto di Napoli nel periodo in cui Errico Presutti fu sindaco di Napoli.

In particolare, va evidenziato un capo della delibera di consiglio comunale n. 27 del 1° agosto 1917.

All'assemblea consiliare, riunita in seduta straordinaria, fu sottoposta una delibera di giunta,²⁷ con cui si propose l'autorizzazione del sindaco a trattare con il governo per le problematiche relative al porto di Napoli. Risulta, in realtà, che Presutti sin dal suo insediamento quale sindaco della città partenopea, si era preoccupato della questione del porto²⁸, fiducioso di poter giungere ad una soluzione, tenuto conto anche del fatto che il Governo stava emanando provvedimenti in

giugno 1990, n. 142: vengono identificati come servizio pubblico in senso stretto quelle attività aventi la finalità di assicurare prestazioni di beni o servizi di rilevante interesse collettivo, gestite direttamente dai pubblici poteri in forma non autoritativa o da questi solo controllate mediante l'imposizione di uno specifico regime di attività o di specifici obiettivi sociali. Notiamo, allora, come la nozione di servizio pubblico sia mutata nel corso del tempo, legandosi all'incremento della produzione normativa circa la materia e all'apporto significativo dei dibattiti dottrinali. Sono queste le ragioni che ci portano ad affermare che ogni concezione dei servizi pubblici sviluppata nel corso degli anni, nonché la ricostruzione storica della legislazione concernente questo settore, è utile ed imprescindibile dalla giusta collocazione del fenomeno nella sua dimensione pubblica e sociale. Cfr. in tal senso G. VESPERINI, S. BATTINI, *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997; S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2006)*, Roma, 2007; A. Lucarelli, L. Longhi, *Il governo e la gestione dei servizi pubblici locali nella giurisprudenza costituzionale*, in F. FIMMANÒ e A. CATRICALÀ, *Le società pubbliche. Ordinamento e disciplina alla luce del Testo Unico*, Roma, 2017, 97 ss.; A. LUCARELLI (a cura di), *Nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali. Studio sulla trasformazione della società per azioni in azienda speciale. Analisi, criticità, proposte*, Torino, 2014; Id., *La Corte costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali: linee fondative per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Giur. Cost.*, 2010, 6, 4645; Id., *La riforma dei servizi pubblici locali. I modelli di gestione*, in *Quale Stato*, 3-4, 2008, 389.

²⁷ La deliberazione di giunta comunale testualmente recita: «LA GIUNTA Su relazione dell'Ill.mo Sindaco; Esaminata la importanza che ha per il Comune di Napoli e per il traffico mercantile il completamento e la sistemazione dei lavori portuali, autorizzati con varie leggi dal Governo, alle quali però non è stata finora data completa esecuzione con quella rapidità che era richiesta non solo da interessi cittadini, ma anche da interessi nazionali; Considerato che, in seguito alle premure presso il Governo fatte da quest'Amministrazione, validamente appoggiate dai Deputati e Senatori napoletani, nonché dalla Camera di commercio, il Governo stesso ha riconosciuto tutta la importanza di un sollecito provvedimento atto ad assicurare il completamento dei lavori suddetti, come ha praticato per molti altri comuni di Italia; Considerato che la Commissione centrale dei porti ha testé approvato il progetto di massima di completamento delle opere portuali studiate dal Genio Civile di Napoli e dall'Ing. Caiuzzi e comprendente: a) le opere di protezione dell'attuale bocca del Porto; b) il prolungamento verso oriente della diga foranea; c) la costruzione dei due pontili ai Granili, nonché il completamento della sporgente Vittorio Emanuele dal lato verso oriente e la costruzione delle relative banchine; d) la esecuzione di tutte le opere ed apparecchi moderni di arredamento; e) la comprensione nelle aree portuali dell'edificio dei Granili e dello intero rione della Conceri; Considerata l'opportunità di costituire un'azienda autonoma sulla base della legge 9 marzo 1903 N.° 103, allo scopo di eseguire le opere di cui nel detto progetto ed esplicitare ogni attività diretta al miglioramento degli impianti del Porto ed in genere allo sviluppo industriale della Città ai fini delle leggi 1904 e 1911 sul risorgimento economico della Città stessa; Considerato che per svolgere sollecitamente le trattative col Governo ed ottenere che al più presto sia concretata la relativa convenzione, è opportuno demandare al Sindaco tutte le necessarie facoltà senza bisogno di ulteriore ratifica del Consiglio anche per costituire l'azienda speciale di cui sopra col provvedimento che approverà la convenzione e per dotarla delle necessarie risorse; DELIBERA Proporre al Consiglio: di autorizzare l'Ill.mo Sindaco a concludere e stipulare col Governo una convenzione per raggiungere le finalità sopra indicate, sulla base della convenzione già approvata per il Porto sussidiario di Venezia, con concessione della esecuzione dei lavori a favore di una speciale azienda autonoma, da costituire nel seno dell'Amministrazione comunale di Napoli; con la organizzazione, le modalità e i proventi che saranno determinati col provvedimento legislativo, che sarà per emanarsi, anche per la approvazione della convenzione. Firmati: Bacio-Terracina, Ferrari, Mastroianni, Palomba, d'Ambra, Ingresso, Murino, Luise, Presutti. Il Segretario Generale: Mariano».

²⁸ Sul tema delle concessioni demaniali marittime nel periodo attuale, cfr. M.C. GIRARDI, *La disciplina delle concessioni demaniali marittime. Il persistente contrasto tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in A. LUCARELLI, B. DE MARIA, M.C. GIRARDI (a cura di), *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime. Principi costituzionali, beni pubblici e concorrenza tra ordinamento europeo ed ordinamento interno*, Napoli, 2021, 29 – 52; A. LUCARELLI, *Il nodo delle concessioni demaniali marittime tra non attuazione della Bolkestein, regola della concorrenza ed insorgere della nuova categoria «giuridica» dei beni comuni (Nota a C. cost., sentenza n. 1/2019)*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2019; G. Di Plinio, *Il Mostro di Bolkestein in spiaggia. La «terribile» Direttiva e le concessioni balneari, tra gli eccessi del Judicial Italian Style e la crisi del federalizing process*, in *federalismi.it*, 5, 2020, 2 ss.

tal senso finalizzati a rendere più facile la ripresa della vita economica del Paese dopo la Prima Guerra Mondiale. Dalla delibera risulta come Presutti abbia convocato Senatori e Deputati di Napoli affinché sollecitassero il Governo ad adottare provvedimenti con lo scopo di risolvere lo stato di abbandono cui erano stati lasciati da tempo i lavori del porto, e perché fossero adottati i provvedimenti atti ad assicurare una rapida esecuzione dei predetti lavori nonché il completamento del porto stesso, che aveva – e direi ancora ha – un ruolo fondamentale nello sviluppo economico cittadino e nella industrializzazione non solo di Napoli, ma dell'intero Mezzogiorno. Tutti i deputati furono favorevoli a questo progetto e svolsero una importante attività presso il Governo, il quale a fronte di questa unanimità di sentimenti, si dichiarò pronto ad adottare provvedimenti che ne avessero assicurato il più rapido completamento. Presutti era consapevole come l'unico mezzo per assicurare in modo indefettibile il completamento dei lavori del porto fosse quello di vincolare contrattualmente il Governo. Nei vari incontri che Presutti ebbe con lo stesso, si decisero alcune linee generali con l'allora Ministro dei Lavori Pubblici, Ivanoe Bonomi, al fine di regolare una concessione in favore del Comune di Napoli. In tal senso fu prevista la costituzione di un'azienda autonoma proprio ai sensi della citata legge 29 marzo 1903, n. 103, e questo per assicurare in modo assoluto che le risorse destinate all'esecuzione dei lavori non fossero distratte per altri usi. Ciò era utile anche per avere un organismo amministrativo più agile dell'Amministrazione comunale per l'esecuzione dei lavori. Lo Stato avrebbe dovuto cedere a questa azienda tutti i diritti di occupazione all'epoca previsti nel porto di Napoli, in modo tale che in futuro non si sarebbero potute più fare occupazioni senza il consenso dell'azienda, pur essendo sempre necessarie le autorizzazioni che, secondo i casi, avrebbero dovuto dare la Capitaneria di Porto o il Ministero dei Trasporti. In questa delibera in cui la Giunta proponeva al Consiglio di autorizzare il sindaco a concludere e a stipulare con il Governo una convenzione per raggiungere queste finalità, con concessione della esecuzione dei lavori in favore di una speciale azienda autonoma, da costituire nel seno dell'Amministrazione comunale di Napoli, si faceva espresso riferimento, tra le tante, alla legge 8 luglio 1904, n. 351 sul *«risorgimento economico della Città stessa»*²⁹. La delibera fu approvata con due astenuti, e successivamente fu promulgato il Decreto Luogotenenziale 10 marzo 1918, n. 448 *che dichiara(va) di pubblica utilità le opere per l'ampliamento e sistemazione del porto di Napoli, e ne approva(va) e rende(va) esecutoria la relativa convenzione in data 8 febbraio 1928*, pubblicato, poi, nella Gazzetta Ufficiale del 13 aprile 1918, n. 88³⁰.

5. La problematica della rete tramviaria: la delibera di consiglio comunale n. 33 del 28.10.1918 e le conseguenti dimissioni di Presutti.

²⁹ La legge 8 luglio 1904, n. 351 rubricata *«Provvedimenti per il risorgimento economico della città di Napoli»* è una legge speciale che segna l'inizio di un difficile processo di modernizzazione produttiva grazie all'incontro tra competenze tecniche e iniziative industriali, avviando nell'intero Mezzogiorno, e non solo a Napoli, una straordinaria industrializzazione e rendendo il capoluogo campano il volano industriale per l'intero meridione.

³⁰ Il Decreto Luogotenenziale 10 marzo 1918, n. 448, relativo all'istituzione dell'Ente autonomo per il porto di Napoli, fu convertito solo con la legge 17 aprile 1925, n. 473.

Altra questione ampiamente dibattuta durante il periodo di sindacatura di Presutti e che portò, poi, alle sue dimissioni, fu la questione tramviaria, trattata nella seduta del 28.10.1918 in cui il sindaco espose le proprie ragioni in favore della municipalizzazione del servizio³¹, sostenendo che con essa l'Amministrazione sarebbe restata libera, in quanto, non avendo vincoli contrattuali, avrebbe potuto variare le modalità del servizio e le tariffe senza trovare ostacoli in un diritto quesito di un contraente³². Presutti, con orgoglio, affermava che sul tema dell'esercizio diretto, delle municipalizzazioni³³ e dell'esercizio privato, aveva prodotto molti lavori scientifici³⁴. Sosteneva di aver illustrato quali fossero i vantaggi della gestione diretta, cercando di dimostrare, con argomentazioni storiche, come ci si sarebbe avviati verso l'esercizio diretto³⁵. A tal proposito ha ricordato come alcuni servizi pubblici che in passato erano stati affidati ai privati fossero successivamente passati agli enti pubblici, e ciò era accaduto in tutti gli Stati di quel periodo. L'osservazione storica ha dimostrato, inoltre, che alla gestione a privati concessionari si è ricorso quando si trattava di servizi profondamente disorganizzati e che andavano profondamente riformati. È questo uno dei casi in cui invece che alla gestione diretta si ricorreva alla gestione per concessione³⁶.

Ma proprio in quella seduta del 28.10.1918, Presutti fu costretto a presentare le proprie dimissioni da sindaco di Napoli, a causa della divisione verificatasi nella maggioranza dovuta proprio alla questione dei trasporti pubblici.

³¹ Sulla questione, cfr. M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, 2001, 266, in cui l'A. sostiene che «... Presutti si pone in modo assai significativo nell'ottica di come vengono utilizzate le aziende municipali, perché da ciò dipende a suo avviso il risultato complessivo della operazione. Qui il giurista accademico mette tutta la sua dottrina al servizio della prassi, parla un linguaggio assai vicino a quello della prassi, tentando di chiarire i complicati rapporti giuridici tra consigli comunali, commissioni amministratrici delle aziende, e direttori tecnici delle medesime imprese municipalizzate. Non interessano ora le soluzioni offerte da Presutti, ma il fatto che esse convergono tutte su obiettivi di efficienza e rendimento dei servizi che le aziende saranno chiamate a fornire».

³² Si tratta della delibera del consiglio comunale di Napoli n. 33 del 28 ottobre 1918, «*Presidenza del Sindaco Prof. Errico Presutti. - Seguito della discussione sulla questione tramviaria; ratifica della deliberazione d'urgenza riguardante decadenza della Società tramways napoletani; non ratifica della deliberazione riguardante gestione provvisoria dell'esercizio tramviario alla ditta Cutolo*».

³³ I servizi locali di pubblica utilità fino agli anni '90 erano erogati con inefficienza economica dalle aziende municipalizzate: enti di diritto pubblico controllati dai comuni. La riforma delle municipalizzate inizia con l. n. 142 del 1990, con la quale viene trasformata l'azienda municipalizzata in azienda speciale con personalità giuridica e autonomia patrimoniale: si introduce, così, tra le opzioni di gestione dei servizi pubblici locali, la società mista pubblico – privata e la possibilità di concedere l'erogazione a Società per azioni con capitale pubblico maggioritario tramite concessione. La l. 498 del 1992 ha eliminato il vincolo della prevalenza della proprietà pubblica, prevedendo la possibilità di avere società di gestione private, a patto che il socio di maggioranza privato fosse scelto mediante procedura concorsuale. La l. 332 del 1994 ha fissato, poi, le procedure di alienazione delle partecipazioni pubbliche nelle Società per azioni e i conferimenti delle partecipate, garantendo il controllo pubblico tramite *golden share*. La legge di Bassanini *bis* – l. n. 127 del 1997 – ha previsto agevolazioni fiscali e atti unilaterali per la trasformazione delle aziende speciali in Società per azioni ed un'ulteriore forma gestionale, la Società responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale, costituita e partecipata dall'ente titolare del servizio pubblico. Il decennio termina con il Testo Unico degli Enti Locali del 2000, il D. Lgs 27 agosto 2000, n. 267, che riordina le norme fino ad allora esistenti. Il testo unico è stato la prima sistematizzazione normativa ed ha visto diverse trasformazioni nel corso degli anni: ha definito il servizio pubblico locale e le modalità di gestione in economia, in concessione a terzi, con azienda speciale, a mezzo di istituzione di società a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale o di Società per azioni.

³⁴ Si legge in delibera: «*Ed io ritengo che qui sia l'avvenire ed ho precisamente sostenuto questo in un manuale che ho fatto per i miei discepoli. Voi siete tutti miei coetanei e perciò non potete aver letto questo manuale*»; cfr. E. Presutti, *Introduzione*, cit., 437 ss.

³⁵ Presutti riteneva che fosse necessario un solido e forte dialogo tra la dottrina e la prassi, cfr. in tal senso M. FIORAVANTI, *La scienza*, cit., 267.

³⁶ Presutti, come riporta la citata deliberazione n. 33 del 28.10.1918, segnalava come esempio il caso delle Ferrovie italiane nel 1884, le quali, per riorganizzarle, fu necessario ricorrere ad una concessione in quanto lo Stato non aveva avrebbe potuto farlo. Dopo venti anni, però, le ritornarono nella gestione diretta dello Stato.

6. *A mo' di conclusione: l'attualità di Errico Presutti.*

In definitiva, si può affermare come Presutti sia stato un sindaco molto lungimirante e, se vogliamo, molto attuale. La sua visione, che si concretizzava nell'attività di amministratore pubblico, in realtà, andava di pari passo con il ruolo sociale dello Stato che cominciava progressivamente a svilupparsi, rincorrendo orientamenti già in essere in altre nazioni europee³⁷. Infatti, le riforme sociali prospettate in quel periodo mettevano in discussione gli ideali propri dello Stato liberale, soprattutto l'incapacità di dare risposte ad interessi al di fuori della cerchia ristretta della borghesia, tentando di rinvenire un nuovo equilibrio tra libertà ed uguaglianza³⁸.

In particolare, alla luce di quanto trattato nel presente lavoro, viene in rilievo la travagliata storia dei servizi pubblici locali, la cui disciplina, nel nostro ordinamento giuridico, è stata nel corso degli anni rimaneggiata, novellata e riformata a seconda delle diverse sensibilità ideologiche che hanno ispirato, di volta in volta, il legislatore italiano, portando talvolta all'adozione di soluzioni spesso contrastanti tra loro. A ciò si sono aggiunti – in epoca più recente – i principi europei di tutela della concorrenza e del libero mercato, che si sono determinate in discipline di diritto derivato fondate sulle idee di libero scambio delle merci e di libera circolazione dei servizi, che hanno contribuito ad uniformare il settore di cui si discute. Infatti, è possibile rilevare come, all'interno dell'ordinamento italiano, la materia dei servizi pubblici locali sia stata sostanzialmente divisa tra due logiche di fondo fra loro antitetiche, le quali hanno sorretto i continui – e disorganici – interventi di riforma degli ultimi anni³⁹.

Queste sono rappresentate, da un lato, da una logica pro-concorrenziale di forte derivazione europea, la quale indirizza la propria preferenza verso opzioni di «esternalizzazione» – cioè della gestione esterna di un servizio pubblico già assunto *ex lege* o per atto amministrativo – al fine di restituire, al mercato dei servizi, determinate attività economiche.

Sul fronte opposto è emersa, talvolta, una logica di forte pubblicizzazione (o, secondo alcuni, di «ripubblicizzazione», giacché si è fatta una retromarcia rispetto agli interventi liberali precedenti), delle attività rientranti nella nozione di servizio pubblico, con conseguente propensione per una «internalizzazione» della gestione e per forme di affidamento diretto a società interamente pubbliche (o, addirittura, ricorrendo a modelli più tradizionali, quale quello dell'azienda pubblica) senza confronto competitivo⁴⁰.

Si è dimostrata, dunque, una costante il fatto che il legislatore, laddove abbia inteso intervenire nella materia dei servizi pubblici locali, si sia sempre trovato dinanzi a queste due logiche diametralmente opposte, a seconda delle diverse ideologie che hanno ispirato le maggioranze politiche che hanno deciso di riformare il settore in questione, enfatizzando talvolta più un aspetto o l'altro, entro un fascio di possibilità normative che sono racchiuse fra i due poli estremi

³⁷ Sulle tendenze in quel periodo in atto negli altri Stati europei e, in particolare, in Germania, cfr. F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, 1985, 195 ss.; Id., *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, 1994, 3 – 47.

³⁸ Cfr. E. PRESUTTI, *Lo Stato*, cit., 53 ss.

³⁹ Cfr. F. FIGORILLI, *I servizi*, cit., 556 ss.

⁴⁰ Id., 577 ss.

della liberalizzazione assoluta e della pubblicizzazione integrale delle attività d'impresa, cercando di bilanciare le diverse esigenze della società italiana⁴¹.

Sembra tuttavia il caso di poter affermare con ragionevolezza e senza tema di smentita che il lungo cammino di integrazione europeo – avviato negli anni '50 e che ancora oggi prosegue – imponga delle soluzioni sempre più pro-concorrenziali, in quanto i principi di libero mercato e di libera concorrenza che informano anche la materia dei pubblici servizi sono connaturati nell'essenza stessa dell'Unione europea e rappresentano un contenuto indefettibile dell'ordinamento europeo, cui uno Stato membro non può arbitrariamente sottrarsi se non in forza della tutela di un interesse pubblico particolarmente rilevante in settori di attività economica estremamente sensibili e delicati, la quale tutela imponga come necessarie misure di pubblicizzazione del servizio. Tale ipotesi dovrebbe rappresentare, però, l'eccezione, non la regola, dovendosi sempre prediligere un approccio che veda l'accentramento pubblico come *extrema ratio* avente carattere puramente sussidiario, laddove altre soluzioni comporterebbero un sacrificio insopportabile dell'interesse pubblico ed un grave pregiudizio per i cittadini, considerati sia in quanto membri di una comunità – e, quindi, titolari di diritti e portatori di interessi propri – sia in quanto utenti fruitori del servizio.

Attraverso la sua attività di amministratore locale e di giurista, e per quanto riguarda proprio il problema dei servizi pubblici locali, sembra che Errico Presutti abbia costruito un'immagine di sé durevole nel tempo, tentando di risolvere tale questione con metodi nuovi rispetto alla tradizione precedente, determinandone, se vogliamo, una sorta di laicizzazione dal punto di vista tecnico, rappresentando uno dei passaggi fondamentali non solo nella formazione della giuspubblicistica contemporanea ma anche nella scienza giuridica europea⁴².

⁴¹ Cfr. A. LUCARELLI, B. DE MARIA, M.C. GIRARDI (a cura di), *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime. Principi costituzionali, beni pubblici e concorrenza tra ordinamento europeo e ordinamento interno*, Napoli, 2021, 5 – 11; A. LUCARELLI, *Il nodo delle concessioni demaniali*, cit.

⁴² Sull'attualità della figura di Presutti quale giurista durevole nel tempo, cfr. M. FIORAVANTI, *Lo Stato*, cit., 259 ss.