

# El debate sobre la municipalización de servicios en la Italia del siglo XIX: hacia la ampliación de los fines del Estado

NURIA MAGALDI<sup>1</sup>

## RESUMEN

En la mayoría de los países europeos y, significativamente, en Italia, la municipalización de servicios no fue solo un corto debate eminentemente técnico, centrado en las formas organizativas y los modos de gestión de los servicios públicos. Por el contrario, la discusión municipalizadora siempre vinculada a debates de más largo alcance, tanto de tipo jurídico –la ampliación de los fines del poder público y de las funciones que este debe asumir– como de corte ideológico, entroncando estos últimos con la discusión de finales del XIX entre liberalismo y socialismo.

**Palabras clave:** Municipalización de servicios públicos; Italia; Socialismo; Liberalismo; Industrialismo.

1 Doctora de Derecho Administrativo, profesora de la Universidad de Córdoba, España. Correo-e: nmagaldi@uco.es. Fecha de recepción: 11 de diciembre de 2013, Fecha de modificación: 15 de febrero de 2014, Fecha de aceptación: 21 de abril de 2014. Para citar el artículo: MAGALDI, NURIA (2014). "El debate sobre la municipalización de servicios en la Italia del siglo XIX: hacia la ampliación de los fines del Estado", en *Revista Digital de Derecho Administrativo* n.º 11. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. pp. 115-153.

# The debate over the “municipalization” of services during the XIX Century in Italy: Towards the expansion of the goals of the State

## ABSTRACT

In Western European countries, particularly in Italy, the municipal trading of public services –*municipalizzazione dei pubblici servizi*– was not just a debate focused on the organizational and managerial forms of providing local public services. On the contrary, the discussion on municipal trading was part of a previous, wider and more complex debate, not only legal –regarding the enlargement of public functions– but also ideological, this last one being linked with the typical nineteenth-century discussion between liberalism and socialism.

**Keywords:** Municipal Trading, Italy, Socialism, Liberalism, Industrialism.

## 1. INTRODUCCIÓN

En España, el concepto de municipalización de servicios ha estado ligado tradicionalmente a una discusión estrictamente jurídica, vinculada sobre todo al debate de las formas de gestión de los servicios públicos característico de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado –basta pensar, en este sentido, en el *Tratado de los Modos de gestión* de FERNANDO ALBI, publicado en 1960. Sin embargo, en otros países europeos el estudio de la municipalización de servicios ha desbordado, desde sus mismos inicios, el ámbito meramente jurídico para erigirse en objeto de estudio multidisciplinar, susceptible de “interpretarse y analizarse desde diversos puntos de vista: desde la historia del pensamiento económico hasta la historia de los partidos”, configurándose, por ello, como un “pequeño pero potente catalizador de reflexiones” (RUGGE, 1988: 19).

La explicación de este fenómeno es bien sencilla. La municipalización de servicios –esto es, la asunción, por parte de los poderes públicos locales, de servicios esenciales para la colectividad, como el abastecimiento de agua, el transporte urbano o la iluminación pública y privada– es un fenómeno vinculado de manera directa a los cambios científicos y tecnológicos propios de la Revolución industrial, al éxodo rural producido como consecuencia de aquella y al consiguiente crecimiento urbano exacerbado. Con carácter general, en la mayoría de los países europeos dicho fenómeno se produjo entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX –en Inglaterra incluso antes, dada la precocidad de su Revolución industrial– coincidiendo, por lo tanto, con cambios trascendentales no solo jurídicos sino también, y muy especialmente,

de carácter político e ideológico –la extensión del sufragio, la aparición y el desarrollo de los partidos de masas, la discusión sobre los fines del Estado y la ampliación de sus funciones–<sup>2</sup>. Por ello, en países como Inglaterra (MAGALDI, 2010: 31-50; BOVERAT, 1912; WILLIS, 2001: 101-117), Francia (LORCIN, 2001, 61-78; BENOIT, 2001, 47-61; WEBER, 1908) o Italia –a la que se dedica este estudio–, la discusión en torno a la municipalización de servicios fue siempre de la mano de debates ideológicos intensos, centrados especialmente en las posibles vinculaciones entre la municipalización y el socialismo, así como en la incidencia de aquella sobre los gobiernos locales y sus funciones.

Este intenso debate ideológico no tuvo lugar en España, en buena medida porque dicho país no se enfrentó seriamente a “los problemas derivados del crecimiento de las grandes ciudades” hasta –como mínimo– finales de la década de los cuarenta y, sobre todo, a lo largo de los años cincuenta y sesenta del siglo XX (PAZ, 1944: 926). Para entonces ya se había aceptado la posibilidad de intervención pública en la economía sin que ello supusiera la asunción de ideologías socialistas o colectivistas, y el debate se había centrado en aspectos técnico-jurídicos, como las formas organizativas y de gestión de los servicios públicos locales.

El presente estudio pretende dar a conocer al lector hispanohablante el debate ideológico y la discusión doctrinal que tuvieron lugar en Italia en el periodo a caballo entre finales del siglo XIX y principios del XX; un debate que en España no llegó a plantearse como genuinamente propio y del que solo se tuvo noticia por intermedio de algunos de los autores iuspublicistas más relevantes de la época<sup>3</sup>.

## 2. LAS CAUSAS SOCIO-ECONÓMICAS QUE MOTIVAN LA APARICIÓN DEL FENÓMENO MUNICIPALIZADOR

La doctrina italiana ha explicado tradicionalmente el origen y las peculiaridades del fenómeno municipalizador en Italia en torno a dos ejes fundamentales que, por otra parte, no son ajenos a las causas que motivaron la municipalización en la mayoría de los países europeos: por un lado, los fenómenos económico-

2 Acertadamente ha hablado RUGGE de la importancia de percatarse de la *poliedricità della problematica sulla municipalizzazione*, al relacionarse íntima e intensamente con la autonomía de los entes locales, con el fenómeno urbano, con la voluntad política y las orientaciones ideológicas de la clase parlamentaria y los círculos gubernativos, así como con las estrategias partidistas y la presión de grupos minoritarios portadores de intereses concretos y no necesariamente próximos a postulados participativos o autonomistas (RUGGE, 1985: 1.233-1.234).

3 Me refiero, fundamentalmente, a los profesores ADOLFO POSADA y JOSÉ GASCÓN Y MARÍN. Sobre la recepción de estos debates extranjeros en España por obra de dichos autores cfr. MAGALDI (2012).

sociales del urbanismo y el industrialismo; por el otro, la peculiar situación de los entes locales y de sus haciendas en el conjunto del ordenamiento jurídico y del aparato estatal.

En relación con el primero de estos motivos, debe llamarse la atención sobre la íntima relación existente entre urbanismo, industrialismo y municipalización en tanto que distintas manifestaciones del nuevo concepto de la "ciudad moderna"; relación que no es, lógicamente, exclusiva del caso italiano, como bien teorizara en España el profesor ADOLFO POSADA (1979 [1913]: 317-409). Así, puede afirmarse que en Italia, completada la unidad política en 1870, "el Estado y los Municipios se vieron ante nuevas necesidades de urgente satisfacción, nuevos problemas a resolver; y tuvieron que escuchar la voz del pueblo que pedía los beneficios de la libertad, progreso y mejoras económica y morales, obras públicas, asistencia, higiene, bienestar" (CAMERA y MAGNANI, 1903, IV).

Bien es cierto que en Italia, salvo alguna excepción, no predominó la creación *ex novo* de centros industriales –como fue el caso de los centros urbanos manufactureros de Inglaterra, la mayoría de nueva creación–, sino que se produjo una transformación de los centros urbanos de antigua estructura y consolidada existencia. Además, Italia presenta también la peculiaridad de haber generado un proceso diferenciado temporal y espacialmente, pues debe tenerse presente que en la Italia meridional (*Il Mezzogiorno*) y en las Islas la situación era de subdesarrollo y retraso económico y social (VESPERINI, 2001: 59)<sup>4</sup>. Sin embargo, dejando de lado estas peculiaridades, el proceso de transformación hacia la ciudad moderna no difiere en Italia de lo acontecido en el resto de Europa (PISCHEL, 1965: 23-24).

La exigencia de proveer las necesidades colectivas que el desarrollo y el progreso iban generando, unido a la escasez de medios económicos de los municipios italianos, llevó a que originariamente estos procedieran a conceder la instalación y el ejercicio de dichos servicios a empresarios particulares mediante concesiones. Sin embargo, con el tiempo empezó a generalizarse la idea de que era mejor que aquellos servicios los asumiera directamente el municipio, con un doble objetivo: por un lado, para acabar con los abusos y las excesivas pretensiones y privilegios del capital privado en detrimento del interés público; por el otro, para aligerar las cargas financieras en los balances municipales y, en consecuencia, también las cargas de los mismos contribuyentes (EUSEBIO, 1916: 199-200; VESPERINI, 2001: 58; LUCARINI, 2003: 208-209). Dicho en otras palabras: cuando los municipios se percataron de que era muy frecuente que las empresas concesionarias obtuvieran beneficios con la explotación de dichas actividades, surgió la idea y la convicción de que si

4 La iniciativa económica local no se realizará, por lo tanto, de manera uniforme sobre todo el territorio nacional, sino que tendrá lugar preferentemente sobre los municipios medios y las grandes ciudades del norte y, solo en escasa medida, en los pequeños municipios del Sur y de las Islas.

dichos servicios eran asumidos por los entes locales, además de mejorarse los servicios mismos se lograría, también, una importante aportación a las finanzas locales, reduciendo al menos el pasivo de su balance.

Este proceso se enmarcaba en un conjunto de cambios que, a partir de la penúltima década del siglo XIX, marcaron el escenario político, económico, jurídico y social italiano y pusieron los cimientos para el tránsito de un ordenamiento oligárquico a un ordenamiento liberal-democrático: la extensión del sufragio por el Parlamento y el nacimiento de los grandes partidos de masa; la ampliación y la modificación de las funciones del Estado; la aprobación de las primeras leyes de carácter socio-sanitario, de ordenación del territorio o de instrucción y asistencia, incluyendo el arranque de la legislación especial para el *Mezzogiorno*; el pluralismo administrativo, con la institución de cuerpos administrativos distintos de los ministerios y destinados a intervenir en ciertas zonas del país; el "despegue administrativo", con un fuerte incremento, en un arco de treinta años, del número de empleados públicos; el aumento del gasto público estatal o la aprobación del primer estatuto para los empleados estatales, entre otros (VESPERINI, 2001: 53-54 y 70).

En este sentido puede afirmarse, pues, que durante el periodo giolittiano el Estado italiano concurre de forma determinante al despegue de la economía italiana y al ingreso del país en el área industrial de la Europa occidental<sup>5</sup>. A pesar de que en el periodo que abarca desde comienzos de siglo hasta la Primera Guerra Mundial no se logró crear un consistente sistema económico e industrial, lo cierto es que sí se desarrolló la producción algodonera y se pusieron las primeras bases para una industria siderúrgica, química y eléctrica, esta última de gran importancia. Por ello no es de extrañar que el desarrollo del urbanismo, del industrialismo –también del industrialismo público– y de los servicios municipales coincidiera, en Italia, con el desarrollo económico de los años precedentes a la primera contienda mundial –particularmente el quinquenio 1902-1907– (GIACCI, 1961: 298)<sup>6</sup>.

5 Con la formación del GABINETE ZANARDELLI-GIOLITTI, el 14 de febrero de 1901, dio comienzo un periodo que, según una consolidada tradición historiográfica, se ha denominado *età giolittiana*, debido al relieve y a la significación que adquirió la figura del estadista GIOVANNI GIOLITTI, quien llegó a dominar la vida política italiana hasta la vigilia de la Primera Guerra Mundial (RACIONERI, 1976: 1866), quien sin embargo relativiza la importancia de dicha figura como fuente de explicación del complejo conjunto de fenómenos sociales y políticos verificados en el periodo 1901-1914. Con carácter general sobre el periodo giolittiano (MELIS, 1996: 181-268).

6 También ZUCCONI (2003: 68) pone de relieve que el industrialismo público se difundió partiendo de Gran Bretaña y llegando rápidamente a la Europa continental y, en particular, a Italia donde, durante la *età giolittiana*, la atención de los entes locales se ampliará a ámbitos de intervención que hubieran resultado impensables solo algunos años antes. Las vinculaciones entre la expansión urbana y la municipalización en Italia también las pone de relieve BERTOLOTTI (1988: 257-261), así como RONCONI (1988: 630). Algunos datos estadísticos se pueden consultar en PISCHEL (1965: 25-26 y 29).

En este proceso de transformaciones económico-sociales y políticas ocupa un papel de especial relevancia la expansión del sufragio, que corrió paralela a los fenómenos descritos, generándose un complejo tapiz de causas y consecuencias.

La expansión del sufragio comenzó en 1882, ampliándose el número de titulares del derecho a voto de poco más de 600.000 a algo más de dos millones –aproximadamente un 7% de la población total. Posteriormente, una nueva ley de 1912 introdujo ya un sufragio “casi universal”, al otorgar el voto a todos los ciudadanos varones que tuvieran 21 años y supieran leer y escribir, hubieran prestado el servicio militar durante un cierto tiempo, o fueran analfabetos –en cuyo caso, a los 30 años. Con ello, el electorado alcanzaba ya al 23% de la población (VESPERINI, 2001: 54).

La extensión del derecho de voto alcanzó poco después al ámbito local. Así, con la Ley de 30 de diciembre de 1888, n. 5683 y luego con la Ley de 19 de junio de 1913, n. 640, se extendió progresivamente la electividad de los cargos a los Consejos municipales y provinciales –por lo tanto, también a los alcaldes y presidentes de las diputaciones provinciales–, más tarde se amplió el número de sujetos legitimados al voto hasta instaurar un sistema de sufragio universal masculino. Así, el porcentaje de titulares del derecho a voto en las elecciones locales pasó de apenas el 5% en 1870, al 10% a principios de siglo y al 26% a partir de 1912 (VESPERINI, 2001: 54-55).

Sin duda alguna en Italia, como en otros países, la ampliación del sufragio tendrá importantes consecuencias en los planos político y social, algunas de las cuales van a jugar un papel decisivo en la evolución de los entes locales. A algunas de ellas nos hemos ya referido en este acápite; a otras nos referiremos con mayor detalle en el epígrafe siguiente, aunque las avanzamos ahora a efectos de sistemática expositiva: la aparición de los partidos de masas, la reivindicación de una verdadera autonomía local, las crecientes demandas ciudadanas para la ampliación y la prestación de ciertos servicios esenciales, la ampliación de las funciones de los poderes públicos o el consiguiente incremento de los gastos públicos.

### 3. EL DEBATE ITALIANO SOBRE LA MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS

#### 3.1. PLANTEAMIENTO GENERAL: LAS VENTAJAS Y LOS INCONVENIENTES DE LA MUNICIPALIZACIÓN

En Italia, como en el resto de países de su entorno, se planteó una amplia discusión sobre las ventajas e inconvenientes de la municipalización de servicios,

tanto desde una perspectiva económico-financiera como desde un punto de vista social<sup>7</sup>.

Así, los defensores del fenómeno municipalizador partían de la constatación de que los grandes servicios públicos –gas, luz, agua– inevitablemente comportaban un monopolio *de facto*, sustrayéndose a la normativa sobre la competencia. De manera que, de hecho, en tales casos la intervención aspiraba, precisamente, a combatir la ausencia de competencia y los efectos del monopolio. Según esta posición, la intervención era indiscutible, debiéndose decidir apenas qué tipo era preferible: una intervención directa, consistente en la gestión municipal, o una intervención indirecta mediante la cual la administración fijaría los precios y pondría límites a los beneficios de los concesionarios. Esta última opción, sin embargo, planteaba serios problemas, puesto que, por muy minuciosas y previsoras que fuesen las cláusulas que se introducían a tal efecto, los concesionarios buscaban y frecuentemente lograban eludirlas.

Además, se entendía que confiar el ejercicio de estos servicios a la industria privada, guiada por el ánimo de lucro, era una contradicción indisoluble, puesto que no se trataba de empresas exclusivamente comerciales sino de servicios o actividades cuya difusión era esencial para el progreso y para las condiciones materiales y morales de los ciudadanos –en especial de los más pobres. Por ello se postulaba que sustraer este tipo de empresas de manos privadas para confiarlas a las administraciones públicas implicaba sustituir el criterio del interés particular por el del interés general. Además, de este modo se eliminaban las controversias y disputas entre el municipio y los concesionarios, se mejoraba la calidad de los propios servicios y se reducía el descontento social, asegurando un salario digno a los empleados municipales –era la idea del municipio como *model employer*.

Por otra parte, y desde la perspectiva financiera, los partidarios de la municipalización planteaban, mediante datos y estadísticas extranjeras, que el ejercicio directo por parte de los municipios era la forma más adecuada de producir con menores gastos. En el mismo sentido, consideraban que era el mejor método para conciliar dos finalidades: por un lado, procurar un alivio económico a los ciudadanos disminuyendo el coste de las prestaciones; por el otro, reforzar los recursos financieros de los municipios, los cuales devolverían los beneficios a la ciudadanía en forma de gasto público o de reducción tributaria.

Los detractores de la municipalización, por su parte, afirmaban que la asunción directa de servicios conllevaba para el municipio nuevas cargas –préstamos, mutuos– que recaerían, en última instancia, sobre los ciudadanos. Además, temían que mediante la posibilidad de municipalizar se abriera a los

7 Este debate, no exclusivamente italiano sino presente en todos los países en los que la municipalización se manifestó, con mayor o menor fuerza, se puede encontrar reflejado en los principales autores de la época (CAMERA/MAGNANI, 1903: XII-XV; BORSI, 1939: 802-808; LAGUI, 1919: 7-21; DALL'ALPI, 1915: 25-34).

municipios un campo de actividad que, en realidad, era poco adecuado a su capacidad, favoreciendo con ello un aumento excesivo de la burocracia municipal, ofreciendo frecuentes ocasiones para las irregularidades administrativas, suscitando fáciles reclamaciones por parte de los ciudadanos y dificultando el desarrollo técnico y económico de los servicios con un excesivo formalismo. Asimismo, ponían en duda que, en igualdad de condiciones en el mercado, los municipios pudieran producir a un coste comparativamente inferior a la empresa privada o disminuir los impuestos de forma apreciable.

Por otra parte, se objetaba que, en la mayor parte de los casos, quienes aportasen el capital y soportasen el eventual déficit no serían los mismos que quienes recibieran sus provechos. La municipalización supondría una reducción de parte de la riqueza privada disponible, lo que tendría como efecto la exclusión de la iniciativa privada de ciertas fuentes de ingresos, la formación de una clase privilegiada de trabajadores y la posibilidad de conflictos entre estos y el municipio.

En definitiva, como señalara FRANCO (1981: 198-199), en la oposición a la gestión pública de empresas industriales podían reconocerse dos tendencias: por un lado, una oposición político-ideológica procedente de los sectores más rígidamente conservadores, en ocasiones incluso reaccionarios, que se oponían a cualquier cambio o innovación que implicase una ampliación de las bases sociales del Estado o una tímida apertura democrática<sup>8</sup>. Una segunda tendencia, de raíces económicas, para la cual una ampliación de la gestión pública frente a las empresas privadas implicaba reconocer la primacía de un interés público y la existencia de criterios de gestión extraeconómicos. No obstante, dentro de esta tendencia, los sectores más moderados valoraron con mayor objetividad los resultados de la experiencia inglesa –la primera temporalmente hablando–, considerando la figura del municipio-empresa con menores reticencias, aunque admitiéndolo solo si se trataba de sustituir un monopolio privado por uno público pero nunca si se invadían sectores en los que la iniciativa privada podía operar en régimen de libre concurrencia (ídem: 200-202)<sup>9</sup>.

8 Como en España, la conocida obra de AVEBURY, traducida al italiano, constituyó fuente principal para los argumentos utilizados por los críticos y detractores de la municipalización. Sobre la experiencia inglesa y la obra de dicho autor, ver MAGALDI (2010: 11-55)

9 Se admitía, de este modo, el principio de producción directa por parte de los municipios en servicios relativos a la higiene pública; sin embargo, en función de la orientación política, había un conjunto de factores que adquiriría tonalidades y matices diversos –el concepto de servicio público, los criterios de gestión de la empresa pública, el destino de las ganancias, etc.–, hasta llegar al extremo de los socialistas, para los que la producción directa de bienes y servicios será uno de los puntos cardinales de su política administrativa.



### 3.2. LA MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS EN EL MARCO DEL DEBATE SOBRE RÉGIMEN LOCAL

Se ha señalado que en Italia el problema de la municipalización se vinculó a un problema más amplio, como era el de la autonomía municipal, la cual había sido discutida de forma constante –sobre todo en relación con el fenómeno de la descentralización y la abolición del instituto de la tutela– en todas las propuestas de proyectos de ley en la materia: en 1861 con MINGUETTI, 1864 con PIANCINI, 1867 con RATTAZZI, 1868 con CADORNA, con LANZA en 1870, con NICOTERA en 1876, con de PRETIS en 1880 y con CRISPI en 1879 (ANDRIOLI, 1969: 11)<sup>10</sup>.

En este sentido, como estudiara en su momento GIANNINI, de autonomía local se empezó a hablar prácticamente desde la unificación, afirmándose, respecto de la anterior legislación de 1865, que los municipios ya estaban en la senda de la autonomía, la cual se lograría completamente cuando el alcalde fuese electivo y los controles se hubieran aligerado. Para la doctrina de la época, pues, el carácter electivo del alcalde y de los consejos municipales era un requisito esencial para la autonomía local (GIANNINI, 1967: 39-41)<sup>11</sup>.

Ciertamente, el carácter electivo de los miembros de la corporación local era un importante índice de democratización. Y ello porque indicaba si el cuerpo electoral estaba extendido a la totalidad de los componentes del cual el ente público era representativo o si, por el contrario, el cuerpo electoral comprendía solo una parte de los componentes del grupo que constituía la colectividad efectiva –en cuyo caso se estaba ante figuras distintas, todas ellas reconducibles a la fórmula organizatoria más sencilla de la autoadministración– (GIANNINI, 1969: 39).

No se olvide que hasta la reforma de 1888 los municipios italianos solo podían considerarse entes representativos de los notables locales, esto es, eran entes que representaban a sub-colectividades sobre una base censitaria. La reforma de 1888, como se dijo, aunque mantuvo el fundamento censitario del electorado municipal amplió la base del censo, por lo que logró romper la comunidad de notables, de manera que los derechos políticos se atribuyeron a una colectividad más abierta, dinámica y expansiva (GIANNINI, 1969: 39)<sup>12</sup>. Ya en la segunda década del siglo XX se generalizó el sufragio masculino, junto

10 VESPERINI (2001: 82), quien hablaba de la difusión de una intensa orientación autonomista en el pensamiento político y jurídico del *Risorgimento*.

11 Quien, sin embargo, discrepará de esta identificación.

12 Por su parte, ha señalando DEGL'INNOCENTI (1984: 6) que esta reforma tuvo gran importancia, al despertar en el socialismo italiano la preocupación por el municipio. Puede afirmarse que nació, entonces, una "conciencia administrativa" en el interior del movimiento socialista italiano que le llevó a considerar decisiva la conquista local en el proceso de lucha por la conquista de los poderes públicos.

con una primera atribución de derechos políticos a las mujeres (ídem: 40). Para GIANNINI, pues, es solo a partir de 1912 cuando puede afirmarse que el municipio es un ente representativo, considerándosele ya una institución democrática.

Ahora bien, el paso de ente que se auto-administra sobre la base de una aristocracia censitaria a un ente representante de la entera colectividad no significa, aún, la atribución al municipio de autonomía. Es perfectamente posible que un ente representativo se encuentre en una posición de estricta subordinación respecto del Estado, como así ocurría, de hecho, con la posición del municipio italiano en 1888 (ídem: 40)<sup>13</sup>.

En efecto, la figura del *prefetto*, de origen francés, fue objeto de críticas por parte de la intelectualidad italiana desde su regulación en la Ley de 1865 –si bien cuando la izquierda llegó al poder, el prefecto siguió existiendo y tanto CRISPI como GIOLITTI lo politizaron aún más– (ídem: 41). GIANNINI distinguía en esta figura una doble vertiente, técnica y política (ídem). Desde la primera dimensión, el prefecto ejercía una función de consejero municipal, sobre todo en las administraciones más pequeñas. Ahora bien, desde la perspectiva política, el prefecto se erigió en una figura opresora de las libertades municipales, y ello independientemente de las personas que ocuparan el cargo, simplemente por su propia configuración y naturaleza.

Eran precisamente instituciones como el *prefetto* las que impedían, en la práctica, la realización efectiva de la autonomía local, esto es, la cesación de la posición del ente local como ente auxiliar del Estado y la adquisición de una posición independiente como representante de la colectividad municipal –que es distinta de la colectividad estatal– (1969: 43-44)<sup>14</sup>. Fue este entendimiento y esta reivindicación de la autonomía política municipal lo que acabó llevando a los municipios a demandar, al mismo tiempo y como una manifestación más de la reivindicación genérica de autonomía, una política administrativa local basada en la municipalización de servicios, la tutela de los campesinos, la difusión de la instrucción o la protección de la infancia y la vejez (1969: 43).

Al mismo tiempo, se era consciente de que la autonomía municipal así entendida no podría realizarse si no iba acompañada de una autonomía financiera. La aproximación financiera era, sin duda, una de las grandes cuestiones que debía afrontar la aspirada reforma local: la vigente legislación en la materia sustraía a los municipios sus viejos y tradicionales recursos y erigía el impuesto de consumos en su principal entrada financiera, prohibiéndoles la imposición

13 Por lo tanto, señalaba este autor que el carácter electivo no era expresivo *per se* de la autonomía: es cierto que sin electividad ni representatividad plena no hay autonomía, pero no es cierta la afirmación inversa.

14 De hecho, la legislación posterior a 1865 constituía una pirámide de controles sobre el municipio, destacando las figuras de la *Giunta Provinciale Amministrativa* y la del *Prefetto*. Véase también PISCHEL (1965: 50-52).

de otros recursos alternativos que pudieran ser menos dañinos para las clases sociales menos pudientes (PUNZO, 1976a: 93).

Ante esta situación, los defensores de la autonomía local postulaban, cada vez con más fuerza, la separación entre los recursos financieros municipales y los estatales, mediante una modificación de las leyes vigentes que permitiera acabar con el odiado impuesto de consumos, a la vez que afrontara la individuación de impuestos sustitutivos (*ídem*). En este sentido, se apuntaba desde algunos sectores que, ante una reforma tributaria de este tipo, sería preciso hallar nuevas fórmulas para asegurar ingresos al municipio, entre ellas, la municipalización de servicios (*ídem*: 95)<sup>15</sup>.

En la tarea por la reivindicación y lucha en favor de la autonomía local – financiera y político-administrativa– se implicaría especialmente el Partido Socialista<sup>16</sup>. En efecto, este promovió la creación de la Asociación permanente de los municipios italianos –a iniciativa de los consejos municipales de Parma y Milán de 1900– cuyos principales objetivos eran la reforma de la Ley municipal y provincial, la restitución a los municipios de todas las prerrogativas que les habían sido arrebatadas y, en definitiva, el reconocimiento de su autonomía<sup>17</sup>.

Por lo tanto, la municipalización de servicios, por su íntima vinculación con la reivindicación de la autonomía local, pasó a ser también una propuesta y exigencia de los socialistas, si bien las distintas corrientes divergirían en aspectos esenciales, como la posibilidad de obtener ganancias o el destino de las mismas. Pero al margen de ello, lo cierto es que los socialistas italianos estaban convencidos de que las nuevas funciones que el municipio tenía que asumir –como resultado de la industrialización y de las exigencias del movimiento obrero organizado– exigían un adecuado desarrollo de los servicios públicos.

Ante esta situación, la mayoría de los administradores y estudiosos socialistas de las administraciones locales (CALDARA, BONOMI, MONTEMARTINI) consideraron que la extensión de la municipalización y el mismo problema de la autonomía financiera municipal debían hallar solución en la transformación

15 Siguiendo a BONOMI y PUNZO (1976b: 140).

16 A juicio de los socialistas, el municipio italiano había sufrido una regresión desde la unificación, con una constante limitación de sus tareas y funciones, así como de sus ingresos financieros. Era sobre todo el crecimiento de la ciudad y su desarrollo económico y social los que hacían que la coerción externa por parte del Estado centralista se hiciera cada vez más difícil y menos soportable (PUNZO, 1976a: 86 y 91). Por ello, articularon la política socialista en materia local sobre tres ejes, íntimamente relacionados entre sí: la autonomía municipal, la reforma tributaria local en el marco general de una reforma tributaria global, y la municipalización de servicios. En sentido similar, DEGL'INNOCENTI (1984: 24).

17 A dicha asociación se adhirieron rápidamente unos 1.200 municipios, con el objetivo de potenciar las funciones municipales y evitar las injerencias del Gobierno central. (VESPERINI, 2001: 61-62) y (PUNZO, 1976a: 90). El centro de actividad de la asociación debía ser, precisamente, el problema de la autonomía local, que estaba en los programas de todos los partidos que conformaban la asociación y que fue convenientemente incluido en el estatuto de la nueva institución. Con mayor detalle sobre ello, PUNZO (1976b: 143-146).

del municipio en un auténtico empresario industrial, sustituyendo a los particulares en la satisfacción de necesidades comunes y exigiendo un beneficio por dicha actividad industrial (PUNZO, 1976a: 99-100)<sup>18</sup>.

El problema radicaba en la situación de las finanzas municipales, puesto que aquellos municipios que querían municipalizar y, al mismo tiempo, disminuir el impuesto de consumo, no tenían apenas margen de maniobra, a la espera de una reforma de las leyes vigentes (1976a: 98-100)<sup>19</sup>.

Más allá de los círculos socialistas también hacía mella la preocupación en torno a la municipalización de servicios y su vinculación con una posible reforma tributaria local. En efecto, Giolitti manifestó, en septiembre de 1900, de forma expresa y en sede parlamentaria, la necesidad urgente de una reforma tributaria que debía partir de la reforma del impuesto de consumos, pero señalando al mismo tiempo que, dada la difícil situación de muchos municipios italianos, aquella no podría comenzar si no se realizaba, antes o de forma simultánea, una reforma de la normativa municipal encaminada a la municipalización de servicios, la cual permitiría sustituir parte de las entradas que los consumos suponían (PUNZO, 1976a: 100- 101: 53). En coherencia con esta forma de ver las cosas, una vez constituido el nuevo gobierno ZANARDELLI –del que sería ministro del Interior, entre el 15 de febrero de 1901 y el 3 de noviembre de 1903–, elaboraría un proyecto de ley sobre municipalización de servicios.

### 3.3. LA RELACIÓN ENTRE LA MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS Y LA IDEOLOGÍA SOCIALISTA

Como se indicó más arriba, una importante consecuencia de la expansión de las instituciones democráticas y del sufragio en sede local debe conectarse

18 Como se dijo en texto, no era unánime la posición sobre la licitud de los beneficios obtenidos a partir de la municipalización de servicios ni sobre el destino de los mismos. Desde un punto de vista teórico existía la convicción de que el servicio público no debía procurar ni beneficio ni pérdida, y que el aumento progresivo de los servicios debía compensarse mediante una contribución a las cargas generales del balance, sin una determinación específica de los servicios correspondientes. Así, CALDARA veía en la ampliación de los servicios públicos y en el recurso al impuesto directo y progresivo –para hacer frente a los costes– la esencia misma del programa administrativo del Partido Socialista. Por otra parte, Bonomi dividía los beneficios que se obtendrían con la municipalización en tres partes: para el municipio, para los usuarios del servicio y para los empleados del mismo. La ganancia del municipio se fijaría en relación con las condiciones del balance pero, en todo caso, el precio que se impondría sería siempre menor al que haría pagar un privado, buscándose criterios de progresividad. Por el contrario, otros autores socialistas, insertados en corrientes revolucionarias y no reformistas, se oponían plenamente a la posibilidad de obtener ingresos de los servicios municipalizados –Leone, Labriola– (DEGL'INNOCENTI, 1984: 14-16 y PUNZO, 1976b: 131-137).

19 Con detalle sobre los problemas financieros de los municipios italianos, VESPERINI (2001: 64-67 y 77-79).

con otro elemento esencial de transformación del sistema político nacional: el nacimiento de los partidos de masas, que tendrá importantes efectos también sobre la vida local. En efecto, la ampliación del sufragio dará pie a que representantes de los partidos de masas, surgidos durante esos años con una posición originariamente contestataria respecto del sistema, entren por primera vez en los consejos municipales y provinciales e intenten llevar a la práctica algunas de las propuestas previstas en programas e idearios políticos de sus partidos, y entre ellos, la municipalización de servicios (VESPERINI, 2001: 59-60).

Esta "conquista socialista" de los municipios italianos fue precedida por un intenso debate político-ideológico que enfrentaba a los socialistas "posibilistas" con los socialistas "intransigentes". En líneas generales, los primeros —entre los que hay que destacar autores tan relevantes como TURATI, BONOMI o SALVEMINI—, aun manteniendo la validez de la necesidad de una solución revolucionaria a la injusticia social, optaron por participar en las elecciones y en los gobiernos municipales, en solitario o con alianzas políticas. Tales autores identificaban dichos municipios con "laboratorios" de experimentación de una futura sociedad, y particularizaban en los servicios municipales los instrumentos para hacer frente a las necesidades inmediatas de las grandes masas proletarizadas: escolarización, higiene y asistencia sanitaria<sup>20</sup>. Los intransigentes —socialistas imoleses, AGNINI—, por el contrario, consideraban inútil e incluso dañino emprender la acción con los municipios sin haber, previamente, conquistado cuanto menos las provincias o, incluso, el Estado. Es decir, subordinaban la actuación municipal concreta a la conquista previa de reformas políticas (DOGLIANI, 2003: 172).

Tras algunos años dubitativos y llenos de discusiones, el Partido Socialista se presentó por primera vez a las elecciones municipales de 1899 con listas conjuntas con los radicales y los republicanos, obteniendo buenos resultados. Al año siguiente, en el Congreso de Roma, la vieja senda de la táctica intransigente fue oficialmente abandonada, abriéndose paso la posibilidad real de llevar a cabo actuaciones municipales concretas, de acuerdo con el programa político y administrativo del partido (PUNZO, 1976b: 125-127; PUNZO, 1976a: 81-82).

En este sentido, lo cierto es que los socialistas italianos atribuyeron a la política municipal una notable importancia desde un primer momento, puesto

20 El debate entre posibilistas e intransigentes no fue exclusivamente italiano. De hecho, tuvo su origen en Francia —el "revisionismo" de MILLERAND—, y se discutió también en el socialismo alemán de VON VOLLMAR o BERNSTEIN. Cfr. DOGLIANI (2003: 169-170). En Italia, los autores posibilistas consideraban preciso servirse del poder local para obligar al gobierno central a modificar la legislación vigente y llevar a cabo determinadas reformas. Para ello, la lucha contra la autoridad superior debía empezar en los grandes municipios, como Turín o Milán, que tenían la fuerza suficiente para hacer capitular al gobierno. Por otra parte, no olvidaban tampoco la dimensión más democrática y social de los municipios. Así, TURATI consideraba que la fase histórica ante la que se hallaban los socialistas tenía ante sí el reto de construir, no el socialismo (aún), sino la democracia. Cfr. PUNZO (1967a: 83-84).

que ya en el programa mínimo redactado por el Consejo nacional en marzo de 1895, por encargo del congreso semi-clandestino de Parma –piénsese en la persecución a la que CRISPI sometió a los socialistas– figuraban las reivindicaciones de la autonomía municipal, de la reforma tributaria para la creación de una única tasa progresiva sobre las ganancias y las sucesiones, la abolición del impuesto de consumos y cualesquiera otros impuestos indirectos. Asimismo, en el programa figuraba también la transformación del municipio en municipio prestador de servicios públicos, la inclusión del referéndum político-administrativo y el derecho de iniciativa popular<sup>21</sup>. Análogas reivindicaciones contenía el programa mínimo elaborado cinco años después en el Congreso de Roma de 1900.

Es evidente e innegable, por lo tanto, la vinculación que había entre socialismo y municipalización; ciertamente, para los autores socialistas italianos la gestión municipal de los servicios públicos podía constituir una primera actuación concreta del principio colectivista en el mismo interior del sistema burgués. Es decir, la municipalización de servicios no debía considerarse solo una cuestión financiera sino también, y sobre todo, un primer paso en el proceso evolutivo de la propiedad privada a la propiedad colectiva: el municipio como factor de transformación social (FRANCO, 1981: 206-207; PUNZO, 1976b: 105-196).

Ahora bien, si es correcto afirmar que el socialismo implicaba, siempre, la municipalización de servicios, no lo es considerar también como válida la afirmación inversa. La gestión directa de servicios públicos por parte de los municipios no implicaba necesariamente una defensa de los principios socialistas o colectivistas, como lo demuestra el hecho de que no todas las municipalizaciones realizadas en Italia entre finales del siglo XIX y principios del XX fueron acordadas por administraciones socialistas. Algunas fueron adoptadas, también, por fuerzas moderadas y conservadoras. Un ejemplo importante lo constituye la municipalización de la electricidad en Milán, realizada en 1910 por una administración conservadora-liberal (VESPERINI, 2001: 59- 60: 35)<sup>22</sup>.

21 Este programa debía discutirse en el sucesivo congreso de Florencia, en 1896, pero tanto en dicha ocasión, como en el posterior congreso de Bolonia de 1897, acabó posponiéndose. Cfr. PUNZO (1976a: 79-80). Sobre el programa mínimo y los diversos programas socialistas cfr. PUNZO (1976b: 121-124).

22 En efecto, fue una mayoría liberal vinculada a los grupos técnicos emergentes y al mundo empresarial –que en el plano político estaba vinculado al *Corriere della Sera*, a su vez relacionado con los intereses algodoneros que aspiraban a un coste bajo de la energía–, la que en Milán, entre 1906 y 1910 y con el apoyo de una benévola oposición de izquierdas, completaría el proceso municipalizador iniciado algunos años antes. Cfr. PAVESE (1988: 549).

También cabe destacar la municipalización del servicio tranviario y del funicular de Bérgamo, en 1907, ostentando la mayoría del Consejo municipal una coalición de liberales-moderados y católicos, o el apoyo a los diversos proyectos municipalizadores que la

Sin olvidar, tampoco, la aportación católica al movimiento municipalizador como una de sus respuestas a la Encíclica *Rerum Novarum*, de León XIII. Para los movimientos católicos la municipalización era un instrumento que permitiría proporcionar un servicio público destinado a aumentar la utilidad pública moral, física, intelectual y económica, corregir las disfunciones del mercado derivadas de los monopolios privados, regular unas pacíficas relaciones laborales entre empresarios y asalariados y, sobre todo, obtener unos resultados de redistribución a través de la oferta de servicios con tarifas intervenidas<sup>23</sup>

Lo cierto es que, en Italia, el principal debate que originó el fenómeno municipalizador no fue jurídico. En este sentido, el ejercicio directo de servicios por parte de los municipios no planteó excesivos problemas desde una perspectiva teórica y fue, por lo general, aceptado pacíficamente; a pesar de que hasta 1903 no hubo un reconocimiento normativo expreso del fenómeno municipalizador, la doctrina tendió a entender que, al amparo de la normativa entonces vigente, la municipalización de servicios estaba permitida en el ordenamiento local italiano<sup>24</sup>.

Las mayores desconfianzas frente a la expansión de las tareas municipales fueron fundamentalmente de tipo económico y financiero, expresando una tradicional preocupación de las clases dirigentes liberales por el incremento de los balances municipales así como, y sobre todo, una preocupación alarmista relacionada con la difusión del "colectivismo municipal". A pesar de que, como se ha dicho, el industrialismo municipal –que, eso sí, se presentaba enmarcado en los objetivos de socialistas y católicos– tenía poco que ver con el socialismo como movimiento político, estuvo siempre rodeado de una cierta sospecha que acompañará, incluso, la aprobación de la ley giolittiana sobre municipalización de servicios públicos (MANNORI/SORDI, 2001: 413-414)<sup>25</sup>.

En cualquier caso, como ha señalado DOGLIANI (2003: 177), parece que al finalizar el primer decenio del siglo XX el debate sobre municipalización había quedado en una especie de empate entre partidarios y detractores del fenómeno. No obstante, sí había logrado ponerse en claro, cuando menos, una idea: se desmintió rotundamente la hipótesis originaria según la cual las

administración republicana de Cesena recibió de la minoría conservadora del Consejo municipal. Cfr. RIZZI (1988: 697-600 y 625; GIACOMINI/RIVA, 1988: 357-369).

23 No podemos detenernos con más detalle sobre las relaciones entre municipalización y catolicismo, que sí han sido estudiadas con cierto detalle en la doctrina italiana, de la que aquí nos limitamos solo a indicar algunas referencias. Cfr. PARISI (1988: 524-526 y 533-536; SAPELLI, 1988: 178-191).

24 La aceptación del mismo fenómeno en el ámbito estatal fue, en cambio, mucho más complicada. Cfr. GIACCI (1961: 300), MANNORI/SORDI (2001: 406), quienes apuntan que la afirmación clara de la gestión pública en el ámbito municipal se debió a que se trataba de intereses más cercanos y que afectaban directamente al cuerpo electoral municipal.

25 Véase también, sobre los diversos grupos contrarios a la municipalización en el periodo inmediatamente anterior a la promulgación de la ley, el trabajo de PISCHEL (1965: 40-45).

empresas municipalizadas constituirían formas latentes de socialismo o peligrosos atentados a la propiedad privada. Con ello se logró, además, que a partir de entonces las discusiones al respecto dejaran de centrarse en aspectos meramente ideológicos y lo hicieran, en cambio, en cuestiones sociales y en el análisis de datos estadísticos y económicos.

#### 4. LA POSIBILIDAD DE MUNICIPALIZAR SEGÚN LA LEY MUNICIPAL Y PROVINCIAL

Ante las condiciones socio-económicas descritas en los apartados anteriores y bajo la presión, también, de buena parte de la opinión pública, las administraciones municipales italianas empezaron, en las últimas dos décadas del siglo XIX, a prestar y a gestionar directamente algunos servicios públicos: la Spezia municipalizó el gas en 1877, el abastecimiento de agua en 1886, la limpieza de pozos negros en 1888, y la iluminación eléctrica en 1889; Trani, la limpieza urbana en 1891; Cosenza, el gas en 1891 (ANDRIOLI, 1969: 12; CAMERA/MAGNANI, 1903: 26-27); Reggio Emilia municipalizó el gas y la electricidad en 1900 –obteniendo óptimos resultados– e instauró una farmacia municipal ese mismo año (GIANOLIO, 1988: 370-375). Especialmente destacable es el caso de Rimini, que en 1898 y como consecuencia de una artificial subida de los precios, instauró un horno municipal, que se convirtió luego en permanente, dando excelentes resultados (CAMERA/MAGNANI, 1903: 44-47). También tenían panificadoras municipales, en torno al año 1900, Cesena, Ravenna, Borgo San Donnino, Vittorio y Livorno –este último con pérdidas– (MERIGGI, 1988: 439). Por otra parte, Ferrara gestionaba directamente, en 1901, los servicios de lavaderos, funerales civiles y el de mataderos<sup>26</sup>; Venecia, también en 1901, el servicio de limpieza viaria y el de baños y duchas públicas (SOMMA, 1988: 643).

Ante esta situación era lógico que se planteara si tales municipalizaciones eran, a la luz del ordenamiento jurídico vigente, admisibles, teniendo en cuenta que los textos normativos no realizaban declaraciones expresas, ni a favor ni en contra de un fenómeno aún relativamente reciente y novedoso. Pues bien, sobre la base de una interpretación extensiva de los artículos 126.7, 164 y 173 de la Ley municipal y provincial entonces vigente –Texto único de 4 de mayo de 1898, n. 164– se consideró permitida la municipalización de servicios (Confederazione della Municipalizzazione, 1963: 14)<sup>27</sup>. Así, el primero de

26 Además, a finales de la década de los noventa del siglo XIX el Consejo Municipal discutió diversas propuestas para prestar directamente otros servicios, como el de limpieza viaria o el de casas populares. Cfr. TROMBONI (1988: 693). Por otra parte, en la provincia de Ferrara se prestaba por algunos municipios –Comacchio, Codigoro, Massafiscaglia, Mesola, Poggio Renatico y Portomaggiore–, a fecha de 1901, el servicio de mataderos.

27 En el mismo sentido, CAMERA/MAGNANI (1903: IV-V), aunque matizando que, si bien la



los artículos citados hablaba de bienes y *establecimientos municipales*<sup>28</sup>, mientras que el segundo preveía la posibilidad del ejercicio *ad economia* de los servicios que por su naturaleza fuesen aptos para dicho sistema de gestión –similar a lo que actualmente entendemos por gestión directa pura o indiferenciada. Por otra parte, si bien el artículo 39 de la Ley de 27 de diciembre de 1896 n. 561 prohibía el ejercicio municipal de ferrovías económicas y tranvías, para otros servicios públicos sí se reconocía expresamente la facultad de su conducción en ejercicio directo: para mercados –art. 164 de la Ley Municipal y Provincial–, mataderos –Reglamento general de sanidad de 3 de febrero de 1901, n. 45–, y para transportes fúnebres –Reglamento de policía mortuoria de 25 julio de 1892, n. 442– (CAMERA/ MAGNANI, 1903: 26- 27; EUSEBIO, 1916: 201). Por su parte, el artículo 164 enumeraba los diversos ingresos municipales, entendiendo la doctrina que nada impedía que entre ellos se incluyeran los derivados de actividades industriales<sup>29</sup>.

Por otra parte, el Código Civil atribuía a los municipios personalidad jurídica y les confería el ejercicio de capacidad contractual y de derechos patrimoniales, de lo que también se deducía un reconocimiento de su capacidad para municipalizar servicios (EUSEBIO, 1916: 200). Además, se consideraba que los municipios tenían todos aquellos poderes y facultades que, dentro de la esfera natural de sus atribuciones y sin invadir las competencias estatales, no estuvieran expresamente prohibidos por la ley. Según ello, pues, tanto la tradición histórica como la práctica administrativa local atribuían a los municipios el ejercicio directo de canalizaciones de agua, mercados y mataderos por lo que, de algún modo, en la mente del jurista y del administrador local, la asunción directa de los nuevos servicios públicos surgidos por efecto de la "civilización moderna" podían considerarse como una simple extensión de un derecho histórico y positivo (ídem: 200-201).

Sin embargo, no debe confundirse la existencia de algunas normas que aceptaban la municipalización, de manera más o menos explícita, con la existencia de normas que establecieran el régimen jurídico de la municipalización de servicios o, al menos, sus principales líneas maestras. Así, aquellas normas

legislación italiana anterior a 1903 no prohibía expresamente el ejercicio directo de servicios públicos, las leyes tendían a privilegiar el otorgamiento de los servicios por subasta o concurso a empresas privadas.

28 El artículo 126 establecía que "*Nell'una e nell'altra sessione il Consiglio comunale, in conformità delle leggi e dei regolamenti, delibera intorno..... 7. alla destinazioni dei beni e degli stabilimenti comunali*". De la redacción de este precepto se deducía la posibilidad para los municipios de poseer bienes y establecimientos, dentro de los cuales se incluían –dado que la Ley no hacía distinciones– tanto bienes inmuebles como muebles, capitales o establecimientos industriales. Cfr. EUSEBIO (1916: 302).

29 Indicaba PIRAS (1967: 375) que este precepto, al elaborar un elenco de los posibles ingresos municipales, parecía admitir o, cuanto menos, no excluir, los beneficios derivados de actividades industriales. En el mismo sentido, EUSEBIO (1916: 201)

originarias y fragmentarias devinieron poco a poco insuficientes dada las nuevas necesidades y la tendencia a municipalizar servicios cada vez más complejos y que, por lo tanto, no admitían fácilmente la gestión por economía (ídem: 201). De este modo, la necesidad de una regulación precisa y clara sobre la municipalización de servicios se fue acentuando a medida que se fue haciendo evidente la insuficiencia de la legislación entonces vigente y los obstáculos que esta oponía al desarrollo del fenómeno municipalizador.

Ante esta situación, y para no dejar privado de regulación un fenómeno económico y social que adquiriría cada vez mayor importancia, así como para dotarlo de las garantías y cautelas necesarias –particularmente para las finanzas municipales–, el ministro del Interior, GIOLITTI, presentó en 1902 un proyecto de ley, que se promulgaría finalmente el 29 de marzo de 1903.

## 5. LA APORTACIÓN DE FEDERICO CAMMEO<sup>30</sup>

El estudio de la municipalización de servicios en Italia estuvo marcado, en sus inicios, por el excelente trabajo de FEDERICO CAMMEO "I monopoli comunali", publicado en forma de siete artículos en la revista *Archivio giuridico Serafini* pero constitutivo, en realidad, de una auténtica monografía en la materia. Dicho

30 Nacido en Milán en 1872 en el seno de una familia de ascendencia judía, CAMMEO fue un estudiante modélico, licenciándose con un trabajo –del que daremos amplia cuenta en este estudio– sobre los monopolios municipales –que luego se publicaría por recomendación expresa de la Comisión examinadora– dirigido por CODACCI-PISANELLI, uno de sus maestros. Si bien comenzó su andadura en el marco del Derecho procesal civil, publicando algunos comentarios de sentencias en *Giurisprudenza italiana*, lo cierto es que pronto se inclinó por el Derecho Administrativo, habilitándose para la docencia universitaria en 1898. Tras varios intentos fallidos por obtener una cátedra en Derecho Administrativo (1899, en MACERATA, que sería para RANELLETTI; CAGLIARI, en 1900, para ARMANNI; PAVÍA, 1904, de nuevo para RANELLETTI), consiguió una cátedra de procedimiento civil en Padua en 1904, ostentándola hasta 1910, cuando obtuvo una cátedra para la misma materia en Bolonia. Solo en 1915, por renuncia de RANELLETTI, obtuvo finalmente una cátedra en Derecho Administrativo, que ostentó ininterrumpidamente hasta que en 1938, siendo Decano de la Facultad de Derecho de Florencia, fue apartado de la misma como resultado de la aplicación de las leyes raciales promulgadas. Murió poco después, en 1939.

Cammeo es considerado como uno de los fundadores de la ciencia administrativa en Italia y como uno de los grandes maestros del Derecho Administrativo italiano. Fue autor de obras esenciales en la literatura jurídica italiana de ese periodo, como el *Commentario delle leggi di Giustizia amministrativa* (1910), *Corso di Diritto Amministrativo* (1914) o el artículo *L'equità nel Diritto Amministrativo* (1924). Asimismo, participó como jurista experto en la elaboración de los *Patti Lateranesi* y en la construcción del ordenamiento jurídico del Vaticano, entre 1929 y 1932. Cfr. sobre su biografía y obra, así como sobre su significación en la ciencia administrativa italiana, los trabajos de GIANNINI (1993: 8-11 y 15-18); MORBIDELLI (1993, *in totum*); SANDULLI (2009: 113-114). Para aspectos concretos de su obra pueden consultarse los diversos trabajos que componen el número XXII de la revista *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* íntegramente dedicado a la figura y obra de Cammeo.

trabajo –que debe incluirse dentro de sus “*scritti giovanili*” – tuvo una influencia directa sobre la posterior Ley de 1903, ocupando una mención especial en la *Relazione* presentada por MAJORANA en nombre de la Comisión parlamentaria que había examinado el proyecto de ley (SORACE, 1993: 511).

CAMMEO partía, en su estudio, de la noción de monopolio, definiéndolo como el ejercicio de una industria<sup>31</sup> por la cual uno o varios productores asociados proveían las necesidades que aquella satisfacía, excluyendo a cualquier otro productor. Sus principales consecuencias eran la eliminación de los efectos económicos de la competencia, impidiendo que los precios se formasen libremente y se acercasen a su coste de producción, y la limitación de la libertad de los particulares. En particular, CAMMEO se concentraba en el estudio de aquellos monopolios –especialmente en el ámbito local– que surgían por la imposibilidad, dificultad y conveniencia social de que se diera una efectiva competencia, debido a las propias leyes de la economía política. Tales monopolios, denominados monopolios de hecho, presentaban las siguientes características:

- a. Exigían la inversión de grandes capitales.
- b. Satisfacían servicios de carácter general caracterizados por el principio de unidad de prestación o industria.
- c. La utilidad de estos servicios podía aumentar sin un proporcional aumento de capitales –por ejemplo, para los ferrocarriles, incrementando el material móvil pero sin ampliar las vías.
- d. Estaban vinculados más o menos directamente al suelo público, o bien hacían referencia a servicios que la administración estaba obligada a prestar.

Las tres primeras características favorecían el monopolio –al hacer más difícil la aparición de empresarios rivales– pero no lo imponían necesariamente. En cambio, el elemento relativo al suelo público sí ponía en serias dificultades la posibilidad de concurrencia y abría el camino a la imposición del monopolio: al destinarse el suelo público a diversos usos y ser, en este sentido, “un recurso limitado”, era evidente que no era tácticamente posible su uso por múltiples empresas. Ni siquiera llevar las necesarias instalaciones a otros lugares daría paso a la competencia puesto que, como se dijo, tales servicios se caracterizaban por la necesidad o conveniencia de la unidad de prestación o disfrute. El resultado, entonces, era que las empresas o se dividían el mercado territorialmente, o se asociaban para explotar el monopolio de manera conjunta, o

31 Definía “industria” como la producción de bienes, el ejercicio de comercio o la prestación de servicios con ánimo de lucro que, en todo caso, debían poder ser ejercidos también por privados. Cfr. CAMMEO (1895a: 298-300).

bien las pequeñas empresas acababan siendo absorbidas por las más grandes, derivándose en cualquier caso en un monopolio de hecho<sup>32</sup>.

Dado, pues, que estos monopolios de hecho parecían inevitables, la actuación del poder público se dirigía tradicionalmente a eliminar sus consecuencias negativas a través de dos mecanismos: la intervención reguladora –por la vía de la concesión– o el ejercicio directo del servicio. En cualquier caso, señalaba CAMMEO (1895a: 309), la intervención era siempre necesaria, al tratarse de servicios o industrias que requerían el uso del suelo público o bien eran de prestación pública obligatoria.

En el ámbito local, los monopolios de hecho adquirían una particular relevancia<sup>33</sup>, dado que el tipo de industria sobre la que estos se constituían se caracterizaba por un fuerte componente municipal –piénsese en la iluminación, la distribución domiciliaria de agua, los transportes urbanos o los mataderos. Precisamente por ello, la administración municipal estaba llamada a regular estas industrias, no solo porque afectaban al uso del suelo público sino también, y sobre todo, porque de ellas se obtenían, normalmente, los productos y servicios destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas<sup>34</sup>.

CAMMEO conocía las principales críticas que los detractores del ejercicio público directo habían versado sobre esta forma de intervención. Por ello intentó rebatirlas, fundamentando la mayoría de sus objeciones en un funcionamiento no tan radicalmente distinto entre empresa privada y empresa pública, intuyendo que ambas formaban parte, al fin y al cabo, de una categoría común más amplia –la de organizaciones–, lo que explicaba que determinados comportamientos o procesos pudieran darse del mismo modo en unas y otras<sup>35</sup>.

32 La competencia no solo no era posible tácticamente sino que, incluso, era social y económicamente perjudicial, puesto que no tenía sentido que dos o más empresas tuvieran que invertir los mismos capitales necesarios, por ejemplo, para instalar líneas de tranvías, para lograr, una vez invertidos, los mismos resultados que se lograrían con una sola, lo que acababa repercutiendo en los precios, más elevados, del propio transporte. Cfr. CAMMEO (1895a: 305-306).

33 CAMMEO señalaba que en el ámbito local existían también algunos monopolios locales de derecho, aunque referidos a servicios de poca relevancia. Cfr. CAMMEO (1896) monopolio de pesos y medidas (85-87); monopolio de ferias y mercados (87-90) y monopolio de la nieve en la ciudad de Nápoles (91-95).

34 Teniendo en cuenta que era el municipio que más cerca estaba de sus habitantes y el que mejor conocía las necesidades colectivas de los mismos, nada había de extraño, según CAMMEO (1895a: 311-313), en que estos hubieran regulado el ejercicio directo de ciertas industrias de modo que, por la fuerza de los hechos, muchos monopolios de hecho se hubieran convertido en monopolios municipales sin que, en la mayor parte de los países, las leyes contemplaran, siquiera, su existencia y menos aún la regulación jurídica de su ejercicio.

35 Así, por ejemplo, las empresas privadas, sobre todo las grandes, también generaban una burocracia –privada– con todas sus consecuencias; asimismo, también eran susceptibles, como la administración pública, de verse sometidas a influencias y presiones políticas. Con mayor detalle, CAMMEO (1895b: 95-98).

En cualquier caso, CAMMEO (1895b: 98) consideraba que el problema debía plantearse partiendo de que la intervención administrativa era irrenunciable, por lo que la opción entre ejercicio privado o público se transformaba en la disyuntiva entre ejercicio privado regulado y controlado por los entes públicos o ejercicio directamente público. En su opinión, la primera de las opciones presentaba problemas importantes. En primer lugar, difícilmente hacía realidad la unidad del servicio, puesto que la iniciativa privada tendía a cubrir solo las líneas de comunicación o los barrios que resultasen económicamente ventajosos, pero no la totalidad del servicio. Por otra parte, producía también una clara y antieconómica dispersión de la actividad, porque requerían un cuerpo de empleados distinto y separado, mientras la administración pública podía perfectamente emplear a sus propios funcionarios (ídem: 98-99).

Estos inconvenientes carecerían de importancia si pudieran eliminarse o, al menos, minimizarse mediante una efectiva regulación pública que garantizara la participación del poder público en los beneficios, tutelara los derechos de los consumidores y garantizara también la calidad del servicio y su prestación universal (ídem: 99-100). Sin embargo, según CAMMEO, los sistemas de producción privada bajo control público daban lugar a un continuo conflicto entre compañías, poderes públicos y consumidores, con la correspondiente pérdida de fuerzas y dinero. Por ello era recomendable el ejercicio público directo, que conduciría a una reducción de los precios en servicios esenciales para la vida económica y social, en especial de las clases obreras y menos favorecidas (ídem: 100-103 y 107-108).

Ahora bien, dado que, como indicaba el propio CAMMEO, en aquella época lo más frecuente en el Derecho italiano era la prestación de servicios municipales por parte de privados aunque bajo control de la autoridad pública, se hacía necesario plantearse cuál era la relación existente entre la administración pública y el empresario privado, relación que recibía el nombre de concesión. En el ámbito del Derecho público se entendía por concesión aquella manifestación de la voluntad del Estado y de sus entes soberanos menores dirigida a establecer un complejo de derechos, facultades y también obligaciones que exclusivamente incumbían a la administración (ídem: 562-563 y 565). La doctrina italiana había identificado, tradicionalmente, la concesión con un contrato de Derecho privado –con frecuencia se denominaban también “concesiones bilaterales”– al que se aplicaban las normas de Derecho civil sobre resolución de contratos y del que surgían, en consecuencia, derechos subjetivos para el concesionario frente al poder público (ídem: 566-570).

Recuérdese, en este sentido, que la doctrina italiana consideraba que el acto administrativo no vinculaba a la autoridad que lo emanaba ni podía crear derechos subjetivos de privados frente a la administración, pues estos únicamente podían surgir de la ley –con limitaciones– o del Estado, que se obligaba como persona civil mediante contratos. Por lo tanto, las concesiones de las que surgían derechos tenían que considerarse necesariamente como contratos, pues

de lo contrario resultaba difícil explicar la existencia de derechos subjetivos a favor de particulares<sup>36</sup>.

CAMMEO, a diferencia de la doctrina mayoritaria de la época, rechazó la tesis del contrato de Derecho privado, entendiendo que las concesiones no eran contratos sino actos administrativos unilaterales de los que surgían derechos. Seguía aquí a la doctrina alemana, divulgada por RANELLETTI, según la cual las concesiones eran actos administrativos unilaterales de los que surgían, en muchas ocasiones, derechos subjetivos que podían hacerse valer ante los tribunales<sup>37</sup>. Según CAMMEO, de este acto administrativo unilateral surgía el derecho a ser mantenido en la concesión, así como otras pretensiones de tipo patrimonial, sin perjuicio de que de las otras cláusulas pudieran surgir también—atendiendo a la interpretación que de ellas se hiciera— otros derechos, plenos o condicionados, intereses legítimos o meros intereses. Cammeo consideraba válida la teoría de que de los actos administrativos podían surgir pretensiones individuales tuteladas jurídicamente, correspondiendo al juez interpretar, a partir de las cláusulas existentes, los derechos o intereses legítimos que de las mismas se derivaban. Con esta teoría se evitaba que de todas las cláusulas de este pretendido contrato-concesión surgieran derechos subjetivos civiles sin posibilidad de una discriminación que, en ocasiones y en pro del interés general, sería preciso realizar (ídem: 587-588).

En todo caso, los derechos que nacieran de estos actos administrativos no podían quedar sin garantía, por lo que cuando eventualmente el interés público exigiese su sacrificio, debían ser compensados con un derecho equivalente —*diritto all'indennità*. En este sentido, CAMMEO rechazaba rotundamente la posibilidad de una revocación libre *ad nutum*.

36 Más concretamente, la doctrina italiana consideraba que de las concesiones podían surgir actos administrativos puros o contratos de Derecho civil. En el primer caso —también denominadas concesiones unilaterales o concesiones-licencia—, se trataba de concesiones de las que no surgían derechos para el concesionario frente al poder público: la concesión era simplemente un acto administrativo revocable *ad nutum* y sin derecho a indemnización. Por el contrario, en el segundo caso —que englobaba a la mayoría de las concesiones existentes—, sí surgían derechos para el concesionario, tratándose de contratos a los que se aplicaban las normas de Derecho civil, de modo que si se declaraba indebidamente la resolución de una concesión de este tipo, el juez podía restablecer al concesionario en sus derechos. Cfr. CAMMEO (1895b: 566-570).

37 Para la doctrina alemana, las concesiones eran manifestaciones de la voluntad del Estado aplicables a un caso particular; se consideraban, por lo tanto, actos administrativos unilaterales, puesto que los contratos de Derecho público se reducían a los que realizaba el Estado con sus funcionarios y el jefe del Estado con quien solicitaba la nacionalidad. Ahora bien, en Derecho alemán, los derechos subjetivos podían surgir no solo de las leyes sino también de los reglamentos y de los actos singulares que emanasen sobre la base de las leyes. Ello permitía claramente considerar las concesiones como actos administrativos unilaterales de los que surgían derechos subjetivos que podían hacerse valer ante los tribunales. Cfr. CAMMEO (1895b: 570-573).

Según CAMMEO, si se daba a la concesión la condición de acto administrativo unilateral se resolvía mejor el problema que surgía cuando la misma necesidad que en un momento dado obligaba a la administración a hacer una concesión, en un momento posterior le obligaba a retirarla o hacer otra concurrente. La teoría del contrato llevaba, por el contrario, a un callejón sin salida, mientras que la del acto unilateral permitía entender que la concesión era revocable –en todo caso con rescate–, de modo que los intereses particulares recibían la suficiente garantía, en ningún caso inferior a la tutela de la propiedad privada y, al mismo tiempo, los intereses de la administración pública estaban también mejor asegurados. Eso sí, consideraba necesario determinar con precisión las condiciones para la modificación y, sobre todo, fijar de forma adecuada la obligación de indemnización mediante rescate, reconduciendo la figura de forma explícita a las normas de la expropiación por pública utilidad. Tales normas se entendían entonces aplicables únicamente por analogía pero, según este autor, otorgaban al rescate unos fundamentos más sólidos, al reconducirse a la figura de la expropiación y no a una vulneración del contrato.

La última parte de su trabajo (CAMMEO, 1896: 71- 100) estaba dedicada a analizar hasta qué punto eran compatibles con la facultad normativa y tributaria municipal las concesiones municipales de uso y de servicio público que además se hacían, en ocasiones, con cláusula de privilegio –monopolio– (ídem: 71). CAMMEO admitía la posibilidad de crear monopolios de derecho mediante una norma con rango de ley –no, por lo tanto, mediante un reglamento local–; es decir, el principio de libertad de industria podía modificarse, limitarse o incluso derogarse únicamente mediante ley. En Italia, pues, un municipio no podía establecer un monopolio sobre los medios de iluminación, por ejemplo, prohibiendo a terceros la fabricación y venta por cuenta ajena de electricidad, aunque considerase oportuno ejercerla o hacerla ejercer por delegación propia (ídem: 73). Además, que los beneficios obtenidos de los monopolios de derecho se considerasen impuestos –por el carácter coactivo de aquel– confirmaba la necesidad de una ley para que aquellos estuvieran dotados de legitimidad –los tributos debían imponerse necesariamente por ley votada en las Cortes– (ídem: 80).

Ahora bien, si se admitían limitaciones a la libertad –también a la libertad de industria– y a la propiedad, siempre que estuvieran justificadas por motivos de tutela del interés público. Y tales limitaciones podían hacerse por ley pero también por reglamento. Era posible, por lo tanto, que los Municipios limitasen, en virtud de su potestad normativa, la libertad industrial, hasta el punto de excluir la competencia, por motivos de tutela del interés público. En estos casos, los Municipios no creaban un monopolio que antes no existía sino que sancionaban un estado de hecho –un monopolio de hecho– que eran incapaces de impedir (ídem: 74).

Por otra parte, las entradas provenientes de un monopolio de hecho se consideraban o bien una tasa por el uso u ocupación del suelo público, o bien

ingresos patrimoniales privados, y nada impedía a los municipios tener ingresos patrimoniales de carácter industrial (ídem: 81-82)<sup>38</sup>. Cosa bien distinta ocurría cuando el monopolio se imponía sin razones económicas o para industrias que, si bien afines, respondían a necesidades diversas y que, por ello, podían concurrir eficazmente –gas y electricidad; tranvías y ómnibus. En tal caso, el municipio se excedía del monopolio de hecho para crear un monopolio de derecho y ello, como sabemos, solo podía hacerse por ley, de modo que toda actuación municipal dirigida a tal fin debía reputarse ilícita (ídem: 75).

En definitiva, tanto desde el punto de vista de la facultad normativa como del poder tributario de los municipios los monopolios se consideraban conforme a Derecho siempre y cuando se limitasen a reconocer un estado de hecho existente, regulándolo en beneficio del interés público. En cambio, se consideraban ilegales y nulos si se extendían, bajo el pretexto que fuese, de industrias monopolizadas de hecho a otras que serían eficazmente competitivas, convirtiéndose de modo arbitrario en un monopolio de Derecho.

Una última cuestión ampliamente tratada por CAMMEO fueron las relaciones existentes entre la administración pública y los concesionarios privados. En este sentido, dedicó una especial atención al conjunto de controversias a las que tuvieron que enfrentarse los jueces italianos a propósito de la cláusula de exclusiva contenida en las concesiones sobre conducción de gas, agua o transporte de pasajeros; controversias que exigían determinar hasta qué punto era legalmente admisible la concurrencia en este tipo de industrias.

En primer lugar, CAMMEO se planteó el carácter y la extensión de las relaciones que se establecían entre municipios y empresarios para la iluminación pública o privada mediante cables. La opinión prevaleciente en la jurisprudencia italiana era que las empresas productoras de gas, en virtud de contratos existentes, tenían el derecho exclusivo de iluminar cualquier parte del territorio municipal, así como el monopolio de la prestación a los privados mediante sistema de iluminación de gas o de otro tipo que exigiera, para su distribución, la ocupación del territorio municipal (ídem: 367)<sup>39</sup>.

En este sentido, hay que tener presente que no todas las concesiones de gas regulaban el caso de descubrimiento de nuevos métodos de iluminación y sus efectos respecto de la iluminación pública. De hecho, las más antiguas ni siquiera mencionaban esta posibilidad, al no haber imaginado, entonces, otro medio distinto de producción de luz. En otros casos se declaraba a la sociedad obligada a introducir los nuevos métodos que se descubrieran si estos resultaban de probada utilidad práctica –dependiendo de la concesión se imponía la obligación en todo caso o únicamente si aquellos eran más económicos.

38 Recuérdese, como oportunamente hacía también CAMMEO, que en la legislación italiana entonces vigente no estaba prohibido el ejercicio directo de industrias por parte de municipios, reputándose válidos los ingresos que de ellas obtuvieran.

39 En el mismo sentido, CAMMEO (1894b: 505).



Las consecuencias del rechazo no siempre estaban previstas en las concesiones; a veces se preveía la rescisión sin derecho a indemnización; con mayor frecuencia se preveía que los municipios tuvieran el derecho a experimentar nuevos métodos de iluminación sin necesidad de indemnizar, deduciéndose de esto último, según CAMMEO (1896: 370), que se estaba ante una relación de naturaleza pública, dado que nunca un contrato civil podría contener semejante cláusula<sup>40</sup>.

La cuestión que se planteó, con el paso del tiempo, era si cabía extender el monopolio sobre el gas también a otros métodos, sustancialmente, a la electricidad. La doctrina mayoritaria pareció inclinarse por la respuesta afirmativa, entendiendo que si las compañías estaban obligadas a introducir los nuevos avances que surgieran, parecía lógico que tuvieran también el derecho de exclusiva. Por otro lado, esta interpretación extensiva podía también verse amparada por la dicción literal de las concesiones, cuya expresión era siempre muy general y no establecía diferencias entre los diversos sistemas. Además ello, válido para la iluminación pública, se extendía también a la iluminación privada por cuanto ambas formaban parte de un mismo contrato (ídem: 371)<sup>41</sup>.

CAMMEO rechazó esta argumentación. Partiendo de la existencia de un monopolio de hecho –puesto que la industria de distribución del gas exige la ocupación del suelo público–, entendió que las fórmulas excesivamente vagas y generales de la mayoría de las concesiones debían interpretarse de forma literal: en su opinión, se estaban refiriendo exclusivamente a la iluminación por gas. Así, cuando se estuviera ante una competencia improductiva entre dos fabricantes privados de gas el monopolio era lícito, puesto que estaba dentro de los límites señalados por la necesidad económica. Por el contrario, cuando se tratase de industrias diversas, como el gas y la luz eléctrica, que podían coexistir útilmente, o cuando se tratase de la misma industria pero ejercida por competidores que podían competir eficazmente –cooperativas de producción–, entonces cesaba la justificación del monopolio y por tanto su licitud. Si a pesar de todo el monopolio se implantaba, se convertía en un monopolio de derecho ilegal<sup>42</sup>.

Ello implicaba, en última instancia, que los municipios eran libres para establecer iluminación eléctrica en las calles directamente o mediante concesión, con la única excepción del derecho de prelación que hubieran podido pactar con las empresas existentes.

Por lo que se refiere a la iluminación privada, se tendía, como se dijo, a considerarla parte de un mismo contrato con la concesionaria y, por lo tanto, a extender sobre ella la interpretación dada para la iluminación pública. Entre

40 En el mismo sentido, CAMMEO (1894b: 506).

41 Un desarrollo más detallado, en CAMMEO (1894b: 506-507).

42 Por los motivos indicados más arriba en texto. Cfr. CAMMEO (1896: 372-374 y 376) y CAMMEO (1894b: 508).

otros argumentos, solía señalarse que las empresas concesionarias obtenían sus principales beneficios precisamente de la iluminación privada y no de la pública, normalmente prestada a un precio más favorable a la administración. CAMMEO negó este hecho, aportando datos y estadísticas que demostraban que las compañías concesionarias obtenían por iluminación pública ingresos notables, lo que por demás consideraba también probado dado que las mismas concesionarias pretendían continuar prestándolo y exigían una indemnización en caso contrario (CAMMEO, 1896: 378 y 1894b: 511-513).

En materia de ómnibus existían, *a priori*, motivos para dudar de la legitimidad de este monopolio, puesto que el uso que se hacía del suelo público era un uso ordinario, que no requería invasión ni ocupación permanente, como los trenes o tranvías. En este sentido, bastaba una simple autorización para eliminar los pocos límites impuestos para la seguridad pública de las calles<sup>43</sup>. Sin embargo, CAMMEO entendía que era necesario tener en cuenta una serie de elementos adicionales: el tamaño de los vehículos ómnibus era lo suficientemente grande como para someter su circulación –en teoría libre– a normas especiales; los ómnibus sí implicaban una ocupación permanente del suelo en las estaciones de salida y llegada; además, un buen servicio exigía una regulación rigurosa en cuanto a paradas, horarios, y recorridos preestablecidos (CAMMEO, 1896: 533)<sup>44</sup>.

Por todo ello, CAMMEO (1896: 534 y 1894a: 281) matizó que para otorgar una concesión no siempre era preciso una invasión o alteración del suelo o subsuelo, ni que esta fuera permanente, bastando para ello que se impidiera el uso ordinario de una parte del suelo público durante un tiempo considerable, constituyendo un estorbo para la circulación pública, como era, precisamente, el caso de los ómnibus, que además sí suponían una ocupación permanente de la vía pública en las paradas y estaciones

Así, la jurisprudencia y el Consejo de Estado, tras algunas vacilaciones, admitieron la necesidad del otorgamiento de una concesión para el ejercicio de la industria de los ómnibus. Esta, además, debía ser en privativa, puesto que no cabía imaginar que en los extremos de las líneas hubiera espacio suficiente para colocar dos estaciones, cuando tan molesto era ya la presencia de una sola. De este modo, mediante las concesiones exclusivas en el servicio de ómnibus se tutelaba el interés público, disminuyendo las molestias para el tránsito en las calles, para la distribución y control del servicio y para la fijación de precios y tarifas (CAMMEO, 1896: 535-536 y 1894a: 282).

En conclusión, puede afirmarse que CAMMEO (1896: 541) se mostró claramente partidario de la intervención pública en los servicios municipales,

43 CAMMEO (1896: 533) y CAMMEO (1894a: 279), comentando una decisión del Consiglio di Stato de 6 de julio de 1894.

44 En el mismo sentido, CAMMEO (1894a: 280).

prefiriendo además el ejercicio directo del municipio frente a la gestión privada desarrollada bajo vigilancia y control público. Asimismo, propugnó la necesidad de una intervención legislativa que clarificase la cuestión permitiendo el ejercicio directo, lamentando que la entonces vigente ley municipal y provincial no entrase a regular estas industrias municipales, tan importantes para el balance económico del municipio.

No obstante, no debe creerse que CAMMEO fuese partidario del socialismo municipal ni de posturas socialistas o filo-socialistas<sup>45</sup>. Por el contrario, se mantenía claramente dentro del capitalismo de concurrencia, si bien es cierto que su preferencia por la gestión pública directa no coincidía plenamente con la visión de los economistas liberales de la época, que preferían combatir el monopolio privado con los instrumentos de la concesión y no tanto con la gestión directa municipal (SORACE, 1993: 514). CAMMEO, dando un paso más allá del capitalismo clásico, asumía que el monopolio en sí mismo era dañoso y contrario a los mismos principios del capitalismo de concurrencia; era, de hecho, una negación de la competencia que a su vez era, precisamente, una de las bases del sistema económico capitalista. Por ello mismo era lícito y necesario combatirlo, lo que en ocasiones podía implicar la posibilidad de limitar las reglas del mercado, esto es, la libertad de producción, de oferta y demanda, de competencia (ídem: 513-514 y 521).

## 6. LA APORTACIÓN DE GIOVANNI MONTEMARTINI<sup>46</sup>

### 6.1. INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna, GIOVANNI MONTEMARTINI merece un lugar destacado en la génesis y el desarrollo del fenómeno municipalizador en Italia, al haber contribuido con su obra a delinear con contornos más precisos y nítidos dicho

45 En este sentido señalaba que si bien era cierto que un mayor intervencionismo público en el ámbito económico podía parecer una realización del ideal socialista, no cabía identificar ambas ideas. Cfr. CAMMEO (1895b: 109-114). Como acertadamente señalara SORACE, CAMMEO propugnaba, ciertamente, el ejercicio de industrias por parte de los municipios, pero no que dicha intervención tuviera como objetivo modificar el sistema de distribución de la riqueza (SORACE, 1993: 516).

46 Licenciado en Derecho y docente de Economía Política en la Universidad de Pisa, desempeñó una importante labor en el mundo de la administración pública: fue director general de Estadística y Trabajo en el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio entre 1903 y 1913, consejero municipal en Roma a partir de 1907 y asesor en materia de servicios públicos en dicho municipio entre 1907 y 1912, promoviendo la municipalización de sus empresas tranviaria y eléctrica –municipalizaciones que, por cierto, serían conocidas popularmente con su nombre. Fue también presidente de la Federación nacional de empresas municipalizadas. Véase una breve biografía en DA EMPOLI (1984: 121).

fenómeno desde un punto de vista teórico y doctrinal<sup>47</sup>. El trabajo de referencia de MONTEMARTINI es la monografía que publicó en 1902, titulada *Municipalizzazione di pubblici servizi*, y que fue traducida al castellano en 1909. Se trata de un volumen de más de 400 páginas en las que el autor elabora, a partir de nociones fundamentales de la ciencia financiera, una teoría de la municipalización que, de hecho, se plasma en una doble orientación: por un lado, una teoría económica, por otro, una teoría política.

La teoría de la municipalización de MONTEMARTINI partía de una teoría general de las finanzas públicas entendida como una teoría de las empresas públicas configurada, a su vez, como una teoría general de la productividad marginal. A partir de ello, MONTEMARTINI (1909: 12) entendía que entre empresa pública y empresa privada no había diferencias, puesto que en ambos casos se trataba de un "modo de organizar los varios factores productivos que entran en un proceso de producción" debido a la acción de un empresario, individual o colectivo.

Lo novedoso de la aproximación montemartiniana era que el objeto de la empresa analizada era la prestación de un servicio especial; en este sentido, para MONTEMARTINI el municipio era "una empresa política que tiene como objetivo repartir coactivamente, sobre todos los miembros de la colectividad local, los costes de algunas producciones" –obtención de bienes y servicios. Por lo tanto, la función del municipio era la de distribuir coactivamente determinados costes, mientras su única necesidad era proveerse de la fuerza coactiva necesaria para obtener dicho objetivo (ídem: 49).

La decisión de una parte de la colectividad de proveer determinadas de sus necesidades repartiendo el coste de las mismas también sobre la otra parte de la colectividad era, en su opinión, el acto constitutivo de la empresa pública, y dicho acto se fundaba racionalmente sobre la consideración de que actuando así era posible conseguir el objetivo de forma más económica. Según ello, el cálculo para determinar la conveniencia de hacer soportar los costes de una

47 Ciertamente, antes de empezar a interesarse por el estudio de la municipalización de servicios MONTEMARTINI ya era conocido y considerado como uno de los principales economistas italianos de su tiempo. Sin embargo, fue su intensa participación en un debate científico y doctrinal de gran actualidad y complejidad en su momento –el de la municipalización– lo que le consagraría definitivamente. Cfr. DA EMPOLI (1984: 124) y G. SAPELLI (1988: 167-168). Se ocupó especialmente de teoría económica y de economía y legislación del trabajo, además del tema que en esta sede nos incumbe, la economía pública –sustancialmente, teoría general de las finanzas públicas y teoría de la municipalización de servicios. En concreto, su teoría de la municipalización está llena de intuiciones que, años después, volverían a llamar la atención de los estudiosos, incluso extranjeros. Así, por ejemplo, DA EMPOLI señala que en un trabajo dirigido por R. MUSGRAVE en 1958 (*Classics in the Theory of Public Finance*) se reproducía un artículo de MONTEMARTINI –que se correspondía, de hecho, con el capítulo II de su monografía–. Asimismo, BUCHANAN dedicó en su trabajo *Fiscal Theory and Political Economy* (1960) un capítulo al caso italiano, titulado "La scienza delle finanze: The Italian Tradition in Fiscal Theory".

producción al municipio se hacía desde una perspectiva puramente económica. Si la colectividad recurría a la empresa municipal frente a la privada, los motivos debían buscarse en la mayor eficiencia de la primera frente a la segunda, esto es, que la primera había logrado crear una organización de los factores más remunerativa que la privada (ídem: 49). En consecuencia, MONTEMARTINI entendía que no era posible diferenciar *a priori* entre necesidades privadas y necesidades municipales, sino que era el método de producción el que determinaba y constituía la naturaleza de las necesidades municipales (ídem: 11).

## 6.2. LA TEORÍA ECONÓMICA DE LA MUNICIPALIZACIÓN

En el ámbito de su teoría económica de la municipalización, una importante distinción venía constituida por lo que MONTEMARTINI denominaba producción directa, simple o por economía, por un lado, y producción industrial o compleja, por el otro. Es decir, una cosa era la producción de bienes que sirvieran al mismo municipio para el desarrollo de sus funciones, y otra cosa, la producción con el objetivo de introducir bienes y servicios en el mercado, en concurrencia con los productos de empresarios privados. En el primer caso, los costes de la actividad municipal se soportaban íntegramente por la colectividad; en el segundo, la colectividad soportaba el riesgo de la empresa pero el coste de producción era soportado por los consumidores.

### A) La municipalización directa, simple o por economía (ídem: 57-92)

Esta forma de municipalización se daba cuando un municipio únicamente trataba de procurarse bienes o productos que necesitaba para la satisfacción de sus propias necesidades. Por ejemplo, si el municipio necesitaba piedras para asfaltar las calles, árboles y plantas para sus jardines, o pan para dar de comer a las personas que estaban en los asilos, no parecía que existiera inconveniente en que los produjera el mismo municipio, adquiriendo pedreras, explotando un campo o un bosque de su propiedad, poseyendo criaderos de plantas y árboles, o siendo propietario de caudales de agua, hornos, fábricas de gas o electricidad. En estos casos, el municipio producía por vía directa, explotando su patrimonio, y estando el coste de producción a su cargo exclusivamente; por ello no se trataba de una verdadera y propia municipalización.

Las causas por las que un municipio podía decidir convertirse en productor de este tipo podían ser variadas: la formación de un acuerdo entre productores para determinar los precios más allá de los costes de producción; la necesidad de garantizar la calidad del servicio; la oportunidad de evitar la explotación de los trabajadores por parte de los empresarios privados, y la conveniencia de evitar intermediaciones parasitarias, que suponían un encarecimiento del producto.

Las ventajas de la municipalización simple eran, en su opinión, evidentes, tanto social como económicamente. Desde un punto de vista económico, el precio de coste de producción de servicios era inferior al precio del mercado, puesto que en la mayoría de los casos los productores privados y los intermediarios eran los que encarecían el producto. Además, el producto sería normalmente de calidad superior, pues las empresas privadas solían reducir los costes –para aumentar sus ganancias– a costa de una calidad más deficiente. Dado que los intereses del municipio y del empresario privado eran antagónicos, la fiscalización de los trabajos y servicios realizados resultaría ineficaz y costosa por lo que, en última instancia, era mejor que lo hiciera el municipio directamente. Desde un punto de vista social, se evitaba también la explotación de los obreros por parte de los contratistas.

#### B) MUNICIPALIZACIÓN COMPLEJA O INDUSTRIAL (ÍDEM: 93-285)

Para MONTEMARTINI, esta forma era la verdadera municipalización de servicios públicos, que definía como “una producción directa cuyos gastos de coste vienen soportados por la municipalidad, y que tiene por objeto obtener ciertos productos a un precio unitario más bajo que aquel que se podía obtener si se recurriese a productores privados que trabajasen en condición de libre concurrencia” (ídem: 50).

Su principal característica, respecto de la producción simple, era que los productos se vendían en el mercado, por lo cual estas empresas industriales no satisfacían las necesidades de toda la colectividad municipal sino solo de una parte de ella (ídem: 93). En estos casos, el municipio se convertía en productor de determinados objetos o servicios para facilitarlos a los particulares, realizando una verdadera actividad industrial. No se trataba ya de producir luz para iluminar las calles sino para proporcionársela a los particulares, ni de fabricar pan para alimentar a los reclusos de los asilos, sino para venderlo a particulares, ni de que el municipio fuese propietario de las aguas necesarias para abastecer los servicios a su cargo, sino que se convertía en empresario de aguas, vendiéndola a particulares.

Para determinar los motivos que justificaban esta forma de municipalización, MONTEMARTINI (ídem: 94) se preguntaba cuándo los consumidores podrían querer reclamar la intervención del municipio considerando, en definitiva, que en los casos de municipalización compleja o industrial se estaba ante una nueva fase de la –secular– lucha entre productores y consumidores, en la que el municipio se ubicaba del lado de estos últimos. Desde esta interpretación, MONTEMARTINI (ídem: 93) entendía que mediante esta forma de municipalización se animaba a la colectividad a anticipar los capitales necesarios para una determinada actividad, asegurándole la restitución, con los correspondientes intereses, por obra de los consumidores del bien o servicio, de modo que, en última instancia, se eliminaba a los productores.

Una primera razón era la que denominaba *concurrència defectuosa*. Así, en aquellas industrias en las que la libre *concurrència* no conllevaba una rebaja en los gastos de coste, la municipalización se presentaba como especialmente ventajosa para la clase consumidora (ídem: 105-110)<sup>48</sup>. En estos casos la gestión municipal de una determinada industria se consideraba como la única forma de producción que permitía dichos costes y la venta a precio de coste. Se entendía, en este sentido, que el municipio no eliminaba con su actuación a los particulares de la competencia, sino que solo entraba en lucha con ellos para proporcionar, a todos los que lo solicitaran, un servicio a un precio menor.

En otras ocasiones, la *concurrència*, a pesar de existir, no garantizaba la buena calidad del producto, lo que obligaba a que los poderes públicos tuvieran que intervenir. La municipalización se erigía, en tales supuestos, en uno de los posibles mecanismos de intervención –por ejemplo, la municipalización de la leche en diversos municipios ingleses, la municipalización de farmacias, de aceite, vino, carne, pescado, licor o vidrio, las cantinas municipales, la fabricación y venta de hielo.

Por último, la producción municipal directa industrial se justificaba, también, en los casos de industrias que tendieran fatalmente al monopolio. En efecto, en ciertas industrias consideradas indispensables para la colectividad –abastecimiento de agua, alumbrado, tranvías– era muy difícil encontrar una competencia efectiva, puesto que normalmente exigían la inversión de grandes capitales que muy pocas empresas podían afrontar. La garantía de éxito era, entonces, la concesión en exclusiva, esto es, el monopolio. Además, frecuentemente estos servicios exigían la ocupación del suelo o subsuelo, lo que

48 La *concurrència defectuosa*, a su vez, podía deberse a diversos motivos:

- a) *Concurrència impropia*, cuando se trataba de mercados en los que el objetivo de cada participante era echar a toda costa al otro u otros del mercado, sin importar la calidad del producto o la satisfacción de los consumidores. Sus efectos acababan siendo muy similares a los del monopolio.
- b) *Concurrència anárquica*, cuando la facilidad existente en un sector para ejercer una determinada industria impedía la constitución de empresas fuertes y resistentes, de manera que se llevaba al mercado una cantidad de producto superior a la necesaria, lo que llevaba a depreciaciones de precio, ruina de empresas e inmediata renovación y aparición de otras nuevas, en claro perjuicio del consumidor.
- c) *Concurrència parcial*, en los casos en los que había libertad en algunos elementos de la industria pero no en todos, de modo que el resultado final seguía siendo una situación monopolística. Por ejemplo, en la industria del pan el hecho de que hubiera numerosas panaderías podría hacer pensar que existía libre *concurrència*, pero si la industria del trigo estaba en poder de unas pocas manos, la competencia era solo parcial y no podía ser beneficiosa.
- d) *Concurrència limitada en el espacio* –cuando la industria no se extendía a todo el territorio que sería aconsejable, sino únicamente a dónde resultaba ventajoso para la empresa– y en el tiempo –por ejemplo, si se talaba un bosque para obtener madera, sin pensar en las consecuencias negativas para el futuro.

imposibilitaba materialmente la coexistencia de varias empresas dedicadas al mismo servicio.

En estos casos, el monopolio resultaba inevitable y los consumidores se veían obligados a soportar precios monopolísticos, superiores al precio de coste. Siendo además servicios esenciales, los municipios empezaron a plantearse la posibilidad de prestarlos directamente en defensa de los consumidores. En muchos de ellos, la reducción de precios suponía un incremento del consumo especialmente positivo –piénsese, por ejemplo, en el abastecimiento de agua y su repercusión en la salud e higiene públicas de la ciudad. La conclusión, en este caso, estaba clara: si el monopolio había de existir necesariamente, que disfrutará de él el municipio.

### 6.3. LA TEORÍA POLÍTICA DE LA MUNICIPALIZACIÓN

MONTEMARTINI (ídem: 355-361) enunció dos teoremas que consideraba fundamentales para la vida financiera de una empresa política, como era el municipio:

1. Cada una de las clases sociales que forman parte de un municipio tiene tendencia a hacer que se declare necesidad pública –esto es, necesidad a la que se ha de atender obligando a la colectividad a soportar el coste de su satisfacción– aquella necesidad que es únicamente propia de la indicada clase social.
2. Toda clase social tratará de cargar la mayor parte del peso de los gastos públicos sobre las demás clases, reduciendo al mínimo su propia presión tributaria.

En este sentido, MONTEMARTINI (ídem, 91-93) señalaba que, por lo general, la constitución de una empresa pública industrial era el resultado de la presión o influencia de un grupo de consumidores suficientemente potente, que lograba imponer una necesidad de su clase como necesidad colectiva. De este modo, el municipio obligaba a la colectividad a adelantar los gastos de instalación y administración y a soportar los riesgos de la empresa por lo que, de algún modo, la intervención pública daba lugar a la explotación de parte de la colectividad respecto del resto<sup>49</sup>. No obstante, según MONTEMARTINI (ídem), la empresa municipal era la forma más leve de intervención del municipio en los asuntos de la colectividad, puesto que la fuerza coactiva del municipio imponía solo los riesgos de una empresa y la anticipación, mientras los otros costes –producción, administración, amortización– se imputaban a los consumidores en justa proporción a su consumo.

49 De este modo, la intervención de la empresa política representaría una operación coactiva de crédito, permitiendo que una clase de consumidores se hiciera ceder en préstamo por la colectividad un determinado capital.



Esta teoría tenía como problema intrínseco, y así lo reconocía MONTEMARTINI, el de la determinación de los precios de los bienes y servicios. De ahí que estudiara con atención los diversos criterios posibles para determinar el precio de los productos industriales municipales, concluyendo que la situación óptima –porque era la que reducía el nivel de coacción– era aquella en la que el precio cubriera el coste de producción y no estuviera, por lo tanto, ni por debajo ni por encima de aquel<sup>50</sup>. Un precio por debajo del coste supondría hacer pagar el consumo de algunos ciudadanos a otros que, en cambio, no eran consumidores. Un precio superior equivaldría a un impuesto indirecto, con todas las desventajas e inconvenientes de esta forma de imposición, y con las ulteriores dificultades de tener que decidir, después, cómo utilizar los beneficios (ídem: 410-417)<sup>51</sup>.

#### 6.4. CONCLUSIONES

La principal y más importante conclusión a la que llegó MONTEMARTINI (ídem: 337-339) tras su exhaustivo y riguroso análisis es que no era posible señalar, *a priori*, unos criterios generales que permitieran dilucidar la conveniencia de la municipalización, ni cuáles serían los servicios susceptibles de ser municipalizados. En este sentido, postuló un principio de relatividad de la municipalización –la regla del “caso por caso”–, señalando que no era posible decir de forma absoluta que la municipalización fuese preferible a la empresa privada (ídem: 49)<sup>52</sup>. La postulación de este principio de relatividad era, en buena medida, consecuencia de sus esfuerzos por llevar a cabo una investiga-

50 El propio MONTEMARTINI era consciente de la asimetría existente entre los que sustentaban el peso de la empresa pública y los que se beneficiaban de ello. De ahí, de hecho, su posición sobre el precio como equivalente al precio de coste, pues le permitía afirmar que los consumidores, pagando el precio de los bienes, compensaban los costes –puesto que, en verdad, los precios se habían determinado precisamente para cubrirlos–, mientras que los costes que soportaba el municipio consistían solo en el riesgo de la empresa, que habrían sido, en su opinión, descuidados. Sin embargo, esta visión puede ser calificada, posiblemente, como muy optimista respecto de los resultados económicos de la gestión de las empresas públicas. Cfr. DA EMPOLI (1984: 137).

51 Este último problema fue, de hecho, un importante motivo de preocupación para MONTEMARTINI, debido a que, en su opinión, se haría un uso discutible de estos beneficios, existiendo solo dos posibles alternativas: disminución de los impuestos existentes o aumento del gasto público. Una reducción de impuestos daría siempre lugar a injusticias, puesto que el único criterio objetivo para realizarla era reducir proporcionalmente todos los tributos. De este modo, sin embargo, se utilizaría ese impuesto indirecto que constituye la parte del precio que supera el coste de producción para reducir la presión impositiva de todos los contribuyentes, incluidos los más ricos.

52 Así, afirmaba que “las producciones que vienen asumidas por el Municipio –según un cálculo de conveniencia económica– son contingentes en el tiempo, en los países y en las economías que, en un momento dado, constituyen la empresa política”.

ción objetiva, intentando desmitificar la tesis de la "municipalización por la municipalización"<sup>53</sup>.

La teoría de MONTEMARTINI y su conclusión final en torno a la relatividad de la municipalización fue, sin duda, el primero y más serio intento realizado, hasta el momento, para despolitizar el problema en torno al industrialismo público. En efecto, como ha señalado PISCHEL (1965: 61), hasta entonces la discusión al respecto se había movido, en la mayoría de los círculos en los que se había planteado, en un marco lleno de "mitos y pasiones". A partir de MONTEMARTINI, el problema de la municipalización de servicios abandonó este terreno para ponerse, con todas sus dificultades y límites, en los términos de la funcionalidad de un municipio moderno, dejando de ser un problema político para convertirse, en su caso, en un problema de "política económica" del municipio (ídem: 61-62)<sup>54</sup>. Planteada en estos términos, la municipalización perdía cualquier carácter de postulado ideológico y político, y pasaba de mito a elección política.

Por todo ello, la contribución de MONTEMARTINI al estudio de la municipalización de servicios está fuera de toda duda. Se vio, además, reforzada por el hecho de que tras haber elaborado amplias investigaciones teóricas sobre la materia, pudo "validarlas" como consultor de empresas municipalizadas y como administrador municipal (DA EMPOLI, 1984: 126). Ello no obsta a que, ya en su momento, se le criticara o se intentara corregir algunas de sus posiciones o postulados.

Así, no toda la doctrina de la época compartía la consideración de la municipalización como "producción directa municipal" en un sentido estrictamente económico. Autores como LAGUI (1919: 5) admitían la preponderancia del factor económico en las municipalizaciones de servicios, pero no su consideración exclusiva: al caracterizar todas las prestaciones de servicios que podían ser directamente asumidas por los municipios como producciones de riqueza se estaban olvidando los motivos de orden higiénico o moral, que también presidían, en ocasiones, la asunción de ciertos servicios<sup>55</sup>. Para LAGUI, en consecuencia, la municipalización de servicios tenía, además de una función

53 No obstante, DA EMPOLI (1984: 134-144) pone de relieve que, en su opinión, y a pesar del pretendido tono objetivo de MONTEMARTINI, este se acabaría inclinando, casi siempre, a favor de la municipalización. En este mismo sentido, PISCHEL (1965: 61) le calificaba como un "verdadero apóstol de la municipalización en Italia", señalando que la fe de MONTEMARTINI en la municipalización era evidente.

54 En efecto, la municipalización se convertía en un problema de oportunidad y conveniencia, de madurez y capacidad de cada municipio para afrontar la gestión directa de ciertas industrias: ¿es más conveniente, o mejor, o más económico el ejercicio directo por parte de un municipio o es mejor que lo haga un empresario privado? Esta misma pregunta se la hacía el propio (MONTEMARTINI, 1909: 51).

55 En tales casos, el municipio, en lugar de presentarse como productor, adoptaba el rol de benefactor, con intereses claramente diversos de los económicos.

económica, una función social que solo parcialmente era reflejo de la parte económica. Solo con los principios meramente económicos no era posible explicar el proceso que llevaba a los municipios "a erigirse en organizadores directos de las energías y de los medios necesarios para la satisfacción de las cada vez más complejas exigencias de la vida colectiva municipal" (ídem: 6).

No obstante, como indicaba GIACCI (1961: 300), tratándose de una época en la que la economicidad de la gestión se vinculaba a la actividad privada, estimulada por la búsqueda de beneficios en un sistema de concurrencia, era perfectamente comprensible que incluso los que defendían la municipalización de servicios, basándose en exigencias sociales, recurrieran a instrumentos conceptuales de tipo económico<sup>56</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

ANDRIOLI, D. (1969). "La municipalizzazione nella storia d'Italia", en *L'impresa pubblica*, n.º 4, pp. 10-15.

BENOIT, B. (2001). "Le augagnerisme ou l'expérience du socialismo municipal à Lyon (1900-1905)", en U. KÜHL, *Der Munizipalsozialismus in Europa/ Le socialisme municipal en Europe*. Parischen Historische Studien, München: Oldenbourg Verlag, pp. 47-61.

BERTOLOTTI, L. (1988). "Espansione urbana e municipalizzazione in Italia", en BERSELLI, A. et al. (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*. Milano: Franco Angeli, pp. 257-263.

BORSI, U. (1939). "Municipalizzazione dei pubblici servizi", *Nuovo Digesto italiano VIII* (MAGI-OB). Torino: UTET, pp. 802-808.

BOVERAT, R. (1912). *Le socialisme municipal en Angleterre et ses résultats financiers* (10 ed.). Paris: Arthur Rousseau.

CAMERA, C./ MAGNANI, A. (1903). *Commento alla legge 29 marzo 1903*, Rocca S. Casciano, L. Cappelli.

CAMMEO, F. (1894a). "Il servizio degli omnibus come monopolio comunale", en *Giur. It* vol. III, pp. 279 -286.

CAMMEO, F. (1894b). "Le concessioni comunali per illuminazione a gas e gli impianti di luce elettrica", en *Giur. It* vol. I 2, pp. 505-514.

56 Afirmando que era paradigmático, en este sentido, el análisis realizado magistralmente por MONTEMARTINI.

- CAMMEO, F. (1895a). "I monopoli comunali", en *Archivio Giuridico* LIV, pp. 296-314.
- CAMMEO, F. (1895b). "I monopoli comunali", en *Archivio Giuridico* LV, pp. 94-115, pp. 304-327, pp. 562-591.
- CAMMEO, F. (1896). "I monopoli comunali", en *Archivio Giuridico* LVI, pp. 296-314, pp. 71-100, pp. 362-387, pp. 521-546.
- Confederazione della municipalizzazione (1963). *Municipalizzazione*. Roma.
- DA EMPOLI, D. (1984). "Giovanni Montemartini (1867-1913)", en Bonelli et al. *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*. Milano: Ciriec-Franco Angeli, pp. 121-145.
- DALL'ALPI, D. (1915). *Imprese municipalizzate e statizzate*. Torino: Unione Tipografico-editrice Torinese.
- DEGL'INNOCENTI, M. (1984). "Il comune nel socialismo italiano 1892-1922", en *Italia Contemporanea*, n.º 154, pp. 5-27.
- DOGLIANI, P. (2003). "La sinistra europea alle origini del movimento comunale internazionale", en P. DOGLIANI/ O. GASPARI (a cura di), *L'Europa dei comuni dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*. Roma: Donzelli, pp. 167-200.
- EUSEBIO, L. (1916). *La Municipalizzazione dei pubblici servizi*. Torino: Unione tipografico-editrice torinese.
- FRANCO, R. (1981). "La municipalizzazione dei servizi pubblici in Italia: alcune note in margine alla Legge 103/1903", en AA.VV, *Annali dell'Istituto di Storia (II)*. Firenze: Università degli Studi di Firenze, pp. 183-228.
- GIACCI, O. (1961). "La municipalizzazione", en *Amministrazione civile*, pp. 297-314.
- GIACOMMINI, G./ RIVA, C. (1988). "Municipalizzazione e dibattito politico a Cesena in età giolittiana", en A. BERSELLI et al. (a cura di). *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*. Milano: Franco Angeli, pp. 357-369.
- GIANNINI, M.S. ( 1967). "I comuni", en M.S. GIANNINI (a cura di). *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'ordinamento comunale e provinciale* (volume I). Vicenza: pubblicazioni dell'Isap.
- GIANNINI, M. S. (1993). "Federico il Grande", en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* XXII, pp. 7-18.
- GIANOLIO, A. (1988). "La municipalizzazione a REGGIO EMILIA fra progresso e reazione. Considerazioni storiche con particolare riferimento ai servizi dell'acqua e

- del gas", en A. Berselli et al. (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Milano, Franco Angeli, pp. 370-384.
- LAGUI, A. (1919). *Aziende municipalizzate*, Milano, Casa editrice Doctor FRANCESCO VALLARDI.
- LORCIN, J. (2001). "Le socialisme municipal en France. Le cas de Saint-Étienne; modèle ou exception?", en U. KÜHL, *Der Munizipalsozialismus in Europa/ Le socialisme municipal en Europe*. Parischen Historische Studien, München: Oldenbourg Verlag, pp. 61-78.
- LUCARINI, F. (2003). "La nascita delle scienze comunali tra Italia ed Europa. L'esempio della municipalizzazione dei servizi pubblici locali (1894-1914)", en P. DOGLIANI/ O. GASPARI (a cura di), *L'Europa dei comuni dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*. Roma: Donzelli, pp. 201-219.
- MAGALDI, N. (2010). "Los orígenes de la municipalización de servicios. El industrialismo público inglés (*Municipal Trading*) y la Sociedad Fabiana", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 313-314, pp. 11-55.
- MAGALDI, N. (2012). "La primera doctrina española sobre la municipalización de servicios públicos. En particular, la recepción de la doctrina extranjera por el profesor GASCÓN y MARÍN", en *Revista Aragonesa de Administración Pública* 2012, n.º 39-40, en prensa.
- MANNORI, L./ SORDI, B. (2001). *Storia del diritto amministrativo*. Roma-Bari: Editori Laterza.
- MELIS, G. (1966). *Storia dell'Amministrazione italiana (1861-1993)*. Bologna: il Mulino.
- MERIGGI, M. G. (1988). "Il progetto di municipalizzazione del pane. GIUSEPPE GARIBOTTI e l'utopia del pane municipale" en A. BERSELLI et al. (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*. Milano: Franco Angeli, pp. 426-458.
- MONTEMARTINI, G. (1909). *Municipalización de los servicios públicos*. Barcelona: Impresa de Bayer hermanos y compañía.
- MORBIDELLI, G. (1993). "Federico Cammeo: l'itinerario culturale e di vita", en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* XXII, pp. 19-104.
- PARISI, D. (1988). "La cultura catolica e la municipalizzazione", en A. BERSELLI et al. (a cura di). *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*. Milano. Franco Angeli, pp. 524-539.
- PAVESE, C. (1988). "La municipalizzazione dei servizi elettrici e tramviari a Milano (1895-1916)", en A. BERSELLI et al. (a cura di). *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*. Milano: Franco Angeli, pp. 540-581.

- PAZ MAROTO, J. (1944). "Las obras sanitarias en la expansión de las grandes poblaciones", en *Revista de Estudios de la Vida Local*, pp. 921-934.
- PIRAS, A. (1967). "La municipalizzazione: problemi delle municipalizzazione", en M.S. GIANNINI, a cura di, *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'ordinamento comunale e provinciale*. Vincenza: Pubblicazioni dell'Isap, 357-382.
- PISCHEL, G. (1965). *La municipalizzazione in Itali: ieri, oggi, domani*. Roma: Confederazione della municipalizzazione.
- POSADA, A. (1979 [1913]), "La ciudad moderna", en A. Posada, *Escritos municipalistas de la vida local*. Madrid: Instituto de Administración Pública, pp. 317-409.
- PUNZO, M. (1976). "Considerazione sul programma amministrativo dei socialisti italiani dalla fondazione del Partito all'introduzione del suffragio universale", en *Amministrare*, n.º 2, pp. 119-153.
- PUNZO, M. (1976a). "I socialisti e le autonomie locali fra l'800 e il '900", en C. LACAITA, A cura di, *L'opera e l'eredità di C. Cattaneo* (volume II). Bologna: Il Mulino.
- RACIONERI, E. (1976b). "La storia politica e sociale", en R. ROMANO/ C. VIVANTE (coord.). *Storia d'Italia*, vol. 4 (*Dall'Unità a oggi*). Torino: Einaudi.
- RIZZI, A. (1988). "La municipalizzazione dell'azienda tramviaria bergamasca", en A. BERSELLI et al. (a cura di). *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*. Milano: Franco Angeli, pp. 597-629.
- RONCONI, M. (1988). "Un socialismo dal volto umano: l'umanitaria e il problema delle municipalizzazioni (1900-1915)", en BERSELLI, A. et al. (a cura di). *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*. Milano: Franco Angeli, pp. 630-642.
- RUGGE, F. (1985). "Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura della municipalizzazione", en *Archivio ISAP L'Amministrazione nella storia moderna*, n.º 3 (vol. 2), pp. 1233-1287.
- RUGGE, F. (1988). "Un nuovo pubblico. Profili giuridico-amministrativi dell'imprenditorialità municipale in età giolittiana", en: A. BERSELLI et al. (a cura di). *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*. Milano: Franco Angeli, pp. 19-42.
- SANDULLI, A. (2009). "Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)", en *Biblioteca Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* n.º 84. Milano:Giuffrè.

- SAPELLI, G. (1988). "La municipalizzazione: socialista, cattolici e liberisti a confronto nel primo quindicennio del ventesimo secolo", en A. BERSELLI et al. (a cura di). *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*. Milano: Franco Angeli, pp. 158-207.
- SOMMA, P. (1988). "Trasformazioni economiche, sviluppo urbano e servizi pubblici a Venezia nel primo decennio del secolo ventesimo", en A. BERSELLI et al. (a cura di). *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*. Milano: Franco Angeli, pp. 643-664.
- SORACE, D. (1993). "Il giovane Cammeo e i servizi pubblici", en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* n.º 22, pp. 511-531.
- TROMBONI, D. (1988). "Il processo di municipalizzazione a Ferrara", en A. BERSELLI et al. (a cura di). *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*. Milano: Franco Angeli, pp. 693-709.
- VEBER, A. (1908). *Le socialisme municipal* (5º ed.). París: V. Giards & E. Brière.
- VESPERINI, G. (2001). *I poteri locali* (vol. 1). Roma: Meridiana libri.
- WILLIS, T. (2001). "Contributing to a real socialist commonwealth: municipal socialism and health care in Sheffield (1918-1930)", en U. KÜHL, *Der Munizipalsozialismus in Europa/ Le socialise municipal en Europe*. Parischen Historische Studien. München: Oldenbourg Verlag, pp. 101-117.
- ZUCCONI, G. (2003). "Il Municipio, nuevo soggetto urbanistico: la svolta di fine Ottocento", en P. DOGLIANI/ O. GASPARI (a cura di). *L'Europa dei comuni dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*. Roma: Donzelli, pp. 63-75.