

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3697

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

D'ONOFRIO, INGRAO, PAJETTA GIAN CARLO, GULLO, CAPRARA, NANNUZZI, LAMA, TOGNONI, ADAMOLI, ALICATA, Busetto, LACONI, LAJOLO, NAPOLITANO GIORGIO, MAGNO, MAZZONI, NATOLI, PAJETTA GIULIANO, SULOTTO, VIVIANI LUCIANA, GUIDI, BIANCANI, CARRASSI, IOTTI LEONILDE, LIBERATORE, NANNI, PIRASTU, SANNICOLÒ, VESTRI, SOLIANO, TREBBI

Presentata il 29 marzo 1962

Sviluppo e potenziamento delle aziende municipalizzate

ONOREVOLI COLLEGHI! — Vari decenni di esperienze compiute nel campo della municipalizzazione, la imponente estensione dei servizi pubblici, il complesso di nuovi principi democratici introdotti dalla Costituzione repubblicana in materia di autonomie e di funzioni degli Enti locali, la necessità di una effettiva affermazione ed espansione delle autonomie locali anche nel quadro della prospettata programmazione economica, consentono di apprezzare in tutta la sua interezza la improrogabile esigenza di una riforma della vigente legislazione sulla municipalizzazione dei servizi pubblici.

Occorre superare gli ostacoli che hanno fin qui impedito un'effettivo sviluppo delle iniziative di municipalizzazione dei servizi di interesse generale da parte degli Enti locali.

Nel nostro paese la municipalizzazione, precedendo l'istituto di diritto, si è imposta (sia pure con notevoli limiti qualitativi e quantitativi) per opera soprattutto delle prime amministrazioni socialiste. La legislazione che venne a regolare la materia non fu mai, però, l'espressione di una volontà politica di assecondarne il sorgere e l'affermazione: sia la legge Giolitti del 1903 che il testo unico del 1925, attualmente in vigore,

costituiscono (al di là delle affermazioni puramente declamatorie) gli strumenti di un controllo sull'azione degli Enti locali e del movimento municipalizzatore, allo scopo di regolarlo e limitarlo secondo gli interessi delle classi dominanti.

Lo sviluppo modesto della municipalizzazione nel nostro paese, in confronto ai ben più notevoli sviluppi che questo istituto ha avuto in altri paesi, è il frutto di un atteggiamento di ostilità, a volte malcelata e a volte palese, che ha sempre contraddistinto l'azione dei poteri centrali verso ogni efficace manifestazione di autogoverno locale.

L'avvento del fascismo interruppe anche il limitato sviluppo che i servizi municipalizzati avevano avuto prima del 1914: alla distruzione della democrazia e degli autonomi poteri di governo locale corrispose, in quegli anni, anche la riprivatizzazione di numerose aziende speciali.

Del resto l'atteggiamento dei poteri centrali non è sostanzialmente mutato — nonostante i nuovi orientamenti costituzionali — in questo dopoguerra.

Nel 1926 esistevano in Italia circa 200 aziende municipalizzate, mentre oggi — dopo il ventennio fascista, a 16 anni dalla Libera-

zione e nonostante il cospicuo sforzo operato anche in questo settore dalle Amministrazioni popolari — le aziende municipalizzate esistenti in Italia sono appena 188. Tale modesta ampiezza del settore municipalizzato è dovuta, oltreché alla citata azione svolta dal regime fascista, anche alle difficoltà che la municipalizzazione ha incontrato in questo dopoguerra, sia per la carenza di mezzi finanziari che i comuni e le province denunciano per la mancata riforma della finanza locale, sia per l'ostilità riservata da ben determinati interessi economici e politici ad ogni forma di autogoverno e di autonoma iniziativa locale, specialmente in campo economico.

Obiettivo di una riforma dell'attuale legislazione deve quindi essere non soltanto quello di assicurare alle aziende municipalizzate la necessaria snellezza funzionale, ma quello di favorire — nelle forme di gestione che appariranno più adeguate alle esigenze ed agli obiettivi dell'Ente locale che se ne faccia iniziatore — l'estendersi della municipalizzazione ad una serie sempre più numerosa di attività di interesse pubblico, onde permettere all'istituto della municipalizzazione di agire nel vivo della nuova realtà economico-sociale del nostro Paese.

L'importanza che un nuovo impulso del movimento municipalizzatore può assumere nel quadro della lotta contro la tendenza dei gruppi monopolistici ad invadere ogni settore della vita economica nazionale, non è affatto secondaria.

Le aziende municipali possono essere efficaci strumenti degli Enti locali per far prevalere l'interesse pubblico su quello privato in vasti settori della vita economica, con interventi che modifichino (o tendano a modificare) gli aspetti strutturali della economia locale.

È innegabile, infatti, che il sottrarre alla speculazione economica i servizi essenziali alla vita delle collettività urbane e provinciali, e l'incoraggiare le iniziative industriali degli Enti locali, oltre a portare sul mercato beni e servizi a prezzi corrispondenti all'effettivo costo sociale ed all'utilità generale, spingerebbe alla dilatazione di certi consumi ed all'affermazione sul piano locale — secondo i principi costituzionali — delle funzioni della impresa pubblica.

D'altra parte, un intervento municipale che sottragga i servizi pubblici all'esercizio privato — molte volte operante in condizioni di monopolio — eliminando la tendenza alla massimizzazione dei profitti, che chiami un maggior numero di cittadini (attraverso l'ab-

bassamento del prezzo) a godere del servizio prestato, che promuova l'espansione della produzione e della distribuzione di questi beni o servizi finalizzata al benessere di tutti i componenti la collettività, e particolarmente delle più basse classi di reddito, può risultare una componente importante di una politica di sviluppo economico democratico e di elevazione del livello di esistenza delle popolazioni lavoratrici. Il riconoscimento ai comuni e alle province delle potestà di intervento ai fini della programmazione economica regionale, in concorso con le Regioni, propone non soltanto uno sviluppo quantitativo e qualitativo delle attività municipalizzate nel settore dei servizi tradizionali, ma l'intervento dell'Ente locale a sostegno di determinati settori produttivi (artigianato, cooperazione, agricoltura) che è possibile sviluppare attraverso forme associative degli interessati, e, contemporaneamente, con l'intervento dell'Ente pubblico.

Non va parimenti trascurata l'influenza che la municipalizzazione può esercitare sul terreno del potenziamento e dello sviluppo delle nostre istituzioni democratiche. Organi di autogoverno locale, le aziende municipalizzate realizzano forme di democrazia economica, in cui si fondono aspetti economici di alternativa ad interessi monopolistici, con aspetti sociali, di sviluppo delle forme democratiche ed elettive, di articolazione di base della vita politica, che conferiscono loro un contenuto nuovo e progressivo. Il momento di democrazia economica è essenziale ai fini di contribuire ad una programmazione dal basso, sia nella fase di elaborazione generale (nazionale, regionale e locale), sia nella fase di realizzazione per i settori nei quali la municipalizzazione può rappresentare una garanzia e una spinta di concreta attuazione.

Per imprimere l'auspicato sviluppo al movimento per la municipalizzazione occorre stabilire alcune condizioni essenziali di natura politica, finanziaria e normativa.

Noi auspichiamo una vasta lievitazione di iniziative di base, nei comuni e nelle province, che si orienti ad eliminare la speculazione privata da un'area sempre maggiore dei pubblici servizi, e che eserciti, nel contempo, una azione efficace perché la vita locale trovi nuove forme democratiche di espressione, rompendo con l'atteggiamento delle Autorità centrali e tutorie fin qui incagliate in una falsa posizione di equidistanza fra impresa pubblica e impresa privata che si concreta, a parte ogni infingimento verbale,

in posizioni di vera e propria preferenza per la gestione privata e di sostanziale ostilità verso quella municipale.

Non è a caso che le iniziative per la municipalizzazione trovano gravi ostacoli e sistematiche resistenze per la propria affermazione: vi è una colpevole sottovalutazione della funzione positiva che il ricorso a questi istituti può esercitare nella vita delle comunità cittadine. Una vasta campagna contro gli interventi pubblici nell'economia e per accreditare la favola di una istituzionale antieconomicità di queste forme di gestione, trova deplorabilmente echi e consensi nelle autorità a cui — contro il dettato costituzionale — sono ancora oggi demandate le funzioni di controllo sugli atti degli Enti locali.

Queste posizioni vanno modificate radicalmente e sostituite da altre capaci di avviare, anche in questo campo, quel rinnovamento di orientamento e di strutture che la Costituzione postula come fondamento della nostra nuova vita statutale democratica.

Dalla consapevolezza della funzione che le municipalizzate possono avere nel nostro paese e dalla volontà di estenderne l'esperienza e l'attuazione pratica in settori sempre più numerosi e più vasti, deriva la necessità che in sede parlamentare si operi per dare ai Comuni, alle Provincie ed ai Consorzi di Enti locali i mezzi finanziari e la regolamentazione giuridica necessari perché questi possano agevolmente ed autonomamente procedere sulla via di una politica di municipalizzazione della produzione e distribuzione dei beni e servizi essenziali ad un armonico e coordinato sviluppo delle comunità amministrative.

La legislazione vigente con il suo vessatorio sistema di controlli, con le ingiuste e onerose condizioni di riscatto dei servizi concessi all'industria privata, con la lacunosità e la caoticità normativa che la distingue (basta pensare che al testo unico del 1925 corrisponde ancora un regolamento di esecuzione del 1904), con lo spazio che concede alla cosiddetta legislazione occulta, è divenuta sostanzialmente antimunicipalizzatrice.

NECESSITÀ DELLA RIFORMA. CARATTERE E AMPIEZZA DELLA NUOVA LEGGE.

Allo stato attuale delle cose (come si è detto), la legislazione vigente in materia di municipalizzazione rappresenta uno strumento inefficace e inadeguato se messa a raffronto con i motivi d'impegno sempre più gravi delle Amministrazioni locali verso la

collettività: il bisogno di molteplici servizi pubblici moderni e a costi convenienti è un dato reale del nostro tempo. Il problema che oggi ci sta di fronte, non è quello di parziali modifiche o adattamenti intesi a regolare alcune questioni di carattere particolare; bensì quello di dare una nuova inquadratura all'istituto della municipalizzazione, promuovendone un nuovo ordinamento generale. Sulla necessità di questa riforma si è lungamente discusso, da parte di Amministratori comunali e provinciali, di dirigenti di aziende municipalizzate, di studiosi e non è il caso di indugiare sull'argomento. Basterà ricordare che nel luglio del 1955 fu tenuto a Roma, per iniziativa della Confederazione della municipalizzazione un Congresso nazionale sulla base delle cui risultanze scaturì una proposta di legge per la riforma del testo unico in vigore.

Nell'elaborare la nostra proposta di legge abbiamo tenuto conto dei lavori che l'hanno preceduta e, benché essa se ne discosti per certi aspetti in modo sostanziale e segua una propria originale linea informativa, non abbiamo mancato di cogliere quanto vi era di meglio in essi.

Chi esamini in fretta e senza una conoscenza piena della materia la nostra proposta di legge, potrà forse giudicarla eccessivamente ampia, particolareggiata ed analitica.

In essa sono infatti inserite tutte le disposizioni relative alla materia senza nulla rinviare ad un regolamento di esecuzione, per cui la nuova legge sostituisce completamente sia il vigente testo unico 15 ottobre 1925, n. 2578, sia il vecchio regio decreto 10 marzo 1904, n. 108, che costituiva il regolamento di esecuzione della originaria legge 29 marzo 1903, n. 103, nonché numerose altre disposizioni che incidono in modo particolarmente penetrante nel campo di azione riservato dal testo unico del 1925 alle aziende speciali. Se nella nostra legislazione può forse apparire prevalente il criterio di affidare alla legge la determinazione dei principi generali ed al regolamento di esecuzione quella delle norme secondarie e minute, non mancano però molteplici esempi di leggi molto particolareggiate, tali da rendere inutile il regolamento.

D'altra parte in materia di municipalizzazione, nel corso di oltre un cinquantennio, l'elaborazione dottrinale e la concreta esperienza amministrativa hanno prodotto quanto è necessario ad una visione completa e generale dell'intera materia.

Rinviare gran parte della materia ad un regolamento di esecuzione che tarderebbe,

probabilmente, ad essere emanato, alle circolari ministeriali, ed ai criteri interpretativi degli organi di controllo, finirebbe per creare una situazione analoga a quella presente e per dare nuovo incentivo alla cosiddetta legislazione occulta.

I 31 articoli del testo unico del 1925 ed i 226 articoli del regolamento del 1904, fra l'altro non coordinati fra loro, hanno dato luogo a gravi e numerosi dubbi interpretativi.

Solo una legge organica e completa può dare una guida sicura sul piano normativo a quella folta schiera di amministratori che la democrazia ha portato e porterà in numero sempre crescente alle massime responsabilità di queste imprese pubbliche. Come pure soltanto una legge così fatta potrà assicurare, anche ai fini della salvaguardia degli interessi dei terzi, quella certezza di statuzione e quell'armonico coordinamento della vita aziendale, che l'ampliata autonomia delle imprese municipalizzate, l'estensione della loro capacità giuridica e la loro immisione nel circuito bancario ordinario, rendono necessari oggi assai più di quanto non lo fossero con il vecchio sistema legislativo.

Del resto la nostra proposta di legge si compone di 297 articoli, contro i 257 risultanti dalla somma del vigente testo unico e del regolamento del 1904. Se si tiene conto dello spazio che si è dovuto lasciare al regolamento delle questioni precedentemente insolte, l'aggiunta di 40 articoli non deve giudicarsi eccessiva. E, comunque, deve essere giustamente apprezzata la opportunità di disciplinare la materia in modo unitario ed integrale, evitando di lasciare all'arbitrio del potere esecutivo tutte quelle disposizioni che possono rientrare senza difficoltà nell'ambito della funzione legislativa.

SERVIZIO PUBBLICO MUNICIPALIZZABILE E DIRITTO DI PRIVATIVA.

Come si sa, la legge vigente non offre alcun elemento per determinare la nozione del servizio pubblico. È parimente noto come la dottrina abbia inutilmente tentato di dedurre dall'articolo 1 del testo unico in vigore un concetto giuridico esatto, ed avente carattere di generalità, del servizio municipalizzabile.

Dal canto nostro non abbiamo ritenuto opportuno cimentarci in una questione di carattere teorico la cui soluzione in sede legislativa ci appariva, se non inutile, certamente non indispensabile.

Il nostro progetto di riforma si ispira, pertanto, a quei concetti essenzialmente pratici ed empirici che furono già accolti dal legislatore del 1903 e confermati dal legislatore del 1925, come pure ci è sembrato consigliabile conservare all'elencazione dei servizi municipalizzabili il suo carattere meramente indicativo, anche se l'esperienza maturata in questi anni ci consente di allargare questo elenco indicativo passando dalle 19 voci della legge vigente alle 31 voci della nostra proposta (vedi articolo 3).

Viceversa la necessità di una precisazione ci sembra sorgere allorché passiamo a considerare i servizi pubblici a cui deve applicarsi il diritto di privativa.

Sono troppo mutevoli le applicazioni che nel campo della municipalizzazione possono essere fatte dai Comuni perché si possa pretendere di fissare rigidamente e secondo una elencazione necessariamente incompleta, perché tassativa, i servizi suscettibili di privativa.

La vita degli Enti locali è oggi così strettamente legata allo sviluppo dell'intera struttura sociale ed in così dinamico sviluppo si presentano i problemi a cui essi devono provvedere soluzioni adeguate, che nessuno di noi potrebbe oggi, per quanto diligente ed oculato, elencare singolarmente tutti i servizi assoggettabili a regime di privativa, senza correre il pericolo di vedersi troppo presto contraddetto dalle insorgenti necessità della vita pratica.

Ciò non significa che si debba consentire ai comuni di esercitare in maniera indiscriminata il diritto di privativa, il quale, invece, data l'attuale struttura giuridica ed economica del nostro Paese, deve essere necessariamente contenuto entro certi limiti. Ma il problema può essere risolto non già fissando in un elenco un certo numero di servizi ritenuti municipalizzabili con diritto di privativa, bensì nello stabilire i criteri di massima in base ai quali il diritto di privativa può essere esercitato.

Si tratta dunque di stabilire quali siano le condizioni in base alle quali il comune può arrogarsi il diritto di privativa, ed è appunto quanto fa l'articolo 4 della nostra proposta che prevede l'aumento da 4 a 15 dei servizi che possono essere assunti *ipso-jure* con diritto di privativa e definisce le condizioni che possono conferire al Comune la possibilità dell'esercizio del diritto medesimo anche nei confronti di servizi diversi da quelli esplicitamente menzionati dalla legge.

L'articolo 18 della proposta di legge introduce un correttivo opportuno allorché

stabilisce che trattandosi dell'assunzione di un servizio pubblico con diritto di privativa non compreso fra quelli espressamente indicati nel primo comma dell'articolo 4, e si verifichi l'opposizione da parte di un ventesimo almeno degli elettori del comune, la deliberazione del Consiglio comunale dovrà essere sottoposta al voto degli elettori del comune.

FINANZIAMENTI PER LA MUNICIPALIZZAZIONE DEI SERVIZI.

Il modesto sviluppo avuto fin qui in Italia dall'istituto della municipalizzazione non è soltanto ascrivibile all'arretratezza della vigente legislazione che regola la vita ed i movimenti delle aziende speciali, non consentendo loro un grado sufficiente di funzionalità (cosa questa che ha spinto alcune amministrazioni locali ad usare formule diverse da quella dell'azienda speciale municipalizzata, nell'organizzazione dei pubblici servizi), ma anche — ed è uno degli ostacoli principali all'assunzione della gestione dei servizi medesimi da parte di Comuni e provincie — alle innegabili difficoltà finanziarie degli enti locali.

Ecco perché — ponendoci non soltanto il compito di migliorare la capacità funzionale delle imprese municipalizzate ma anche quello di stimolare e promuovere l'estensione delle gestioni municipalizzate — con la nostra proposta di legge affrontiamo anche il problema dei finanziamenti da assicurare a comuni, provincie o loro consorzi, per far fronte alle spese relative all'assunzione diretta dei pubblici servizi od al riscatto dei relativi impianti.

A tal fine l'articolo 23 prevede che la Cassa depositi e prestiti sia tenuta alla concessione dei mutui occorrenti al finanziamento parziale o totale delle predette iniziative degli Enti locali.

Con l'articolo 24 estendiamo tale impegno all'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità, presso il quale proponiamo l'istituzione di una sezione speciale per il credito ai comuni ed alle provincie relativamente alle iniziative che esse intendano prendere in materia di assunzione di pubblici servizi.

In considerazione del valore sociale dell'estensione del settore municipalizzato prevediamo, all'articolo 25, un contributo nel pagamento degli interessi sui mutui contratti, nella misura del 2 per cento annuo.

Uno sforzo particolare va fatto per incentivare l'estensione della municipalizza-

zione nelle zone meridionali del Paese, in cui lo stato di depressione economica cronica si manifesta anche nel ritardo all'insorgere di iniziative in questo campo: attualmente le aziende municipalizzate esistenti nelle Regioni meridionali sono appena il 13 per cento del totale nazionale, rappresentando il 12 per cento del valore globale degli impianti e l'11 per cento dei dipendenti occupati nel settore municipalizzato.

Ecco perché proponiamo che il contributo previsto all'articolo 25, sia elevato al 4 per cento annuo per i comuni, provincie o loro consorzi compresi nell'area in cui opera la Cassa per il mezzogiorno. Analogo provvedimento è proposto per i territori montani e per quelli in cui operano disposizioni legislative speciali in considerazione delle loro condizioni di depressione economica.

GESTIONE IN ECONOMIA.

Un errore abbastanza diffuso è quello di confondere il concetto di azienda municipalizzata con quello di servizio municipalizzato, mentre si tratta di due istituti diversi e distinti.

L'assunzione, con o senza diritto di privativa, di un determinato servizio pubblico da parte dell'Ente locale (così come il suo riscatto, l'espropriazione, la revoca, ecc.) può benissimo essere concepita e regolamentata indipendentemente dal modo e dalla forma con cui si provvede in concreto alla gestione ed alla amministrazione del servizio stesso.

All'Ente locale deve essere lasciata la facoltà di municipalizzare un determinato servizio, scegliendo quelle forme di gestione che esso ritiene più idonee al caso e confacenti alle circostanze. Fra tali forme vi sarà in primissimo piano quella dell'azienda speciale municipalizzata, ma non si possono escludere però tutte le altre. Di converso la forma dell'azienda speciale dovrà poter essere adottata nell'ambito dell'organizzazione comunale, prescindendo dalla costituzione *ad hoc* di un servizio pubblico, inteso nel senso stretto del termine.

Quanto precede spiega perché si sia ritenuto opportuno raccogliere sotto uno stesso titolo tutto quanto attiene all'assunzione, al riscatto, all'espropriazione, alla revoca dei pubblici servizi ed ai relativi procedimenti, trattando la materia in modo organico e, in un certo senso, indipendente dalle forme concrete di gestione.

Spiega altresì la cura che abbiamo cercato di porre nel disciplinare la gestione in

economia correggendo così un'evidente lacuna della vigente legislazione.

È un fatto innegabile che quasi tutti i grandi e medi comuni italiani provvedono ogni giorno ad una parte non indifferente dei loro bisogni attraverso aziende speciali, tali di fatto se non di nome: laboratori per la manutenzione e fabbricazione di mobili, tipografie, officine meccaniche, centri meccanografici, manutenzione e costruzione di strade, ecc.

Col continuo aumentare delle funzioni affidate all'ente pubblico, col progredire della tecnica che introduce anche nell'ente pubblico la pratica di specializzazioni e di metodi sempre più perfetti e complessi di organizzazione, i comuni e le province sentono ogni giorno di più il bisogno di articolare e snellire la propria attività attraverso dei reparti autonomi e differenziati, dotati di massima efficienza tecnica e funzionale, i quali assumono in pratica il carattere di vere e proprie aziende speciali.

Un simile processo, che si svolge sulla linea della specializzazione tecnica e del massimo rendimento economico, deve essere incoraggiato dando ai Comuni un mezzo di organizzazione che non può essere sempre raggiunta attraverso la forma semplice dell'esercizio in economia.

L'attuale legislazione, rivolgendo la sua attenzione all'assunzione diretta di un servizio già affidato all'iniziativa privata e non al modo come organizzare i servizi amministrativi, non prevede praticamente alcuna forma particolare di gestione per i servizi di istituto degli Enti locali.

La nostra proposta di legge prevede a questo proposito una specie di azienda speciale, se così possiamo chiamarla, di secondo grado, dotata di una relativa autonomia funzionale, con propri stanziamenti e contabilità generale dell'ente locale, con poteri delegati ben definiti, con amministrazione particolare direttamente dipendente dall'Ente istitutore. Questa sarà, in definitiva, una forma perfezionata di gestione in economia.

Nella nostra proposta la materia è regolata sotto il Titolo II negli articoli che vanno dal 40 al 72.

AZIENDA SPECIALE: SUA POSIZIONE GIURIDICA.

Da tutte le discussioni tenute sull'argomento è apparso chiarissimo come una delle questioni a cui la riforma deve dare soluzione sia quella di garantire alle imprese municipalizzate quella libertà di movimento, quella autonomia, quella indipen-

denza per cui possano accedere agilmente al mercato creditizio.

Si tratta di questione essenziale allo sviluppo delle imprese municipalizzate: attualmente tutto il patrimonio delle aziende stesse (che ascende a cifre dell'ordine di centinaia di miliardi di lire) resta improduttivo ai fini delle garanzie di mutui, mentre i Comuni sono costretti ad impegnare le loro entrate e il loro patrimonio anche nei casi in cui le aziende potrebbero provvedervi direttamente con garanzie proprie.

Rimane così praticamente inutilizzata la capacità di mobilitazione creditizia delle aziende municipalizzate. Appare quindi da soddisfare l'esigenza di affermazione della autonomia aziendale e di valorizzazione del carattere industriale delle aziende speciali, unanimemente avanzata.

Per soddisfare a tali esigenze è stata da taluno avanzata l'idea del riconoscimento della personalità giuridica alle municipalizzate. Tale proposta — peraltro controversa — non è stata accolta nell'estendere questa proposta di legge.

Lo sviluppo economico moderno, anche nel campo di una razionale ed organica politica dei pubblici servizi, non è il risultato a posteriori di un concorso di decisioni singole disparate, miranti ciascuna ad un proprio scopo distinto, e inconsapevolmente confluenti ad un esito globale positivo, ma un fine consapevolmente perseguito con decisioni collettive che presuppongono un centro dirigente coordinatore.

Il riconoscimento della personalità giuridica alle aziende municipalizzate potrebbe costituire lo stimolo a forze centrifughe che distaccherebbero l'azione aziendale, con visioni puramente settoriali, dal contesto generale di una politica dei pubblici servizi e di una politica economica che può essere definita ed apprezzata in tutti i suoi aspetti e le sue relazioni con la vita delle città solo dall'organo che le esigenze cittadine tutte riassume in quadro unitario, cioè il Comune.

È in questo quadro unitario — e non solo sulla base di valutazioni puramente o prevalentemente aziendali e settoriali — che possono essere giustamente e positivamente imposte i problemi dello sviluppo dei servizi, della politica delle tariffe, dell'indirizzo e del livello degli investimenti, tutto facendo concorrere ad obiettivi di equilibrato sviluppo generale e di benessere collettivo.

La nostra proposta di legge concedendo alle aziende speciali « la capacità giuridica di compiere tutti i negozi previsti dalla presente

legge ed ogni atto necessario per il raggiungimento dei suoi fini e di stare in giudizio per le azioni che ne conseguano», tende appunto a soddisfare sia le esigenze di funzionalità, snellezza, facilità di ricorso al mercato creditizio che devono essere garantite ad una azienda efficiente, come quelle di un coordinamento organico di tutte le attività del settore pubblico locale, ai fini della determinazione di una politica globale, da attuare nell'interesse della collettività.

Infatti gli ampi poteri concessi al Consiglio di amministrazione sia dall'articolo 81 (Attribuzioni del Consiglio di amministrazione) sia dall'articolo 178 (Poteri del Consiglio di amministrazione in materia di finanziamenti) attribuiscono all'azienda oltre che una sufficiente mobilità anche la possibilità di mobilitare tutte le proprie risorse per il ricorso al credito (vedasi in particolare il n. 10 dell'articolo 81). Per contro gli articoli 78, 79 e 80 garantiscono all'Ente locale quella visione e direzione organica in materia di politica economica di cui sopra si faceva cenno. Il Collegio sindacale (articoli dal 115 al 125) è ulteriore garanzia di un corretto funzionamento amministrativo dell'azienda.

RISCATTO ED ESPROPRIAZIONE.

Il capo II del titolo I (articoli dal 7 al 15) fissa le norme relative al riscatto ed espropriazione dei pubblici servizi già affidati all'industria privata. Poiché l'esperienza di tanti anni ci ha convinti della opportunità di precisare in modo più aderente al pubblico interesse - pur nell'equa valutazione degli interessi legittimi del privato imprenditore concessionario - le norme relative alla fissazione dell'indennità di riscatto, abbiamo cercato di fissare, all'articolo 9, dei criteri precisi di valutazione, che, basandosi sul valore industriale dell'impianto e del relativo materiale considerato utile agli effetti dell'esercizio del servizio, tengano anche conto, in modo particolare, dei contributi pagati dagli utenti per spese di impianto, dei premi pagati dagli Enti concedenti e delle anticipazioni o sussidi versati da parte dei Comuni, astraendo altresì da qualsiasi valutazione di lucro cessante.

Va particolarmente sottolineato che l'articolo 9 nello stabilire i criteri di valutazione dell'indennità da corrispondere al concessionario afferma che debbasi tener conto dei contributi versati dagli utenti per qualsiasi spesa d'impianto.

Questo ci sembra necessario per riparare al danno subito dalla collettività per il fatto

che spesso continuano ad essere inclusi nelle tariffe del servizio quote di ammortamento per impianti largamente già ammortizzati, o - come succede in particolare per le reti di distribuzione di energia elettrica - vengono richieste spese di allacciamento tali da compensare, se non addirittura da superare, il costo dell'allacciamento stesso o comunque rappresentanti quote sensibili del costo d'impianto.

L'articolo 13 stabilisce altresì che il comune, quando intenda gestire con diritto di privativa un servizio pubblico già esercitato senza concessione dall'industria privata, possa chiedere al Ministero dell'interno di procedere all'espropriazione stabilendo l'indennità relativa e ne fissa le modalità di determinazione.

Alla scadenza delle concessioni a privati di acqua pubblica per le grandi derivazioni è stabilito, all'articolo 12, che qualora lo Stato non intenda assumere la gestione diretta dei singoli impianti è accordato diritto di preferenza ai Comuni.

Le norme contenute nel titolo IV estendono alle province tutte le facoltà che la proposta di legge prevede assegnate ai comuni in materia di riscatto, di assunzione di pubblici servizi anche con diritto di privativa e di costituzione di aziende speciali.

CONCESSIONI A PRIVATI.

Al titolo I, capo V, trovano posto le norme che disciplinano la concessione di pubblici servizi a privati.

Anche laddove gli Enti locali ritengano, sulla base delle loro autonome determinazioni, di non procedere all'assunzione diretta della gestione ma preferiscano addivenire alla concessione dell'esercizio a privati, appare doveroso procedere a fissare precise norme le quali - nella ragionevole previsione che gli amministratori futuri intendano invece diversamente atteggiarsi di fronte al problema, o che lo svilupparsi delle situazioni e delle possibilità offerte agli Enti locali conduca ad una revisione delle decisioni originarie - impediscano che le condizioni del contratto di concessione vengano a costituire pesanti ed ingiustificati oneri futuri per la comunità.

A questo provvedono dunque gli articoli 35, 36, 37 e 38 della nostra proposta di legge che prescrivono l'approvazione da parte del Comune di un piano tecnico finanziario che il privato deve allegare all'istanza intesa ad ottenere la concessione.

Tale piano deve contenere precise indicazioni circa l'oggetto, le finalità e l'interesse

del servizio, gli impianti eventuali ed il loro costo presunto, i costi e i ricavi presunti della gestione, del quote di ammortamento degli impianti.

Nell'articolo 37 è stato posto un limite massimo alla durata della concessione al fine di evitare impegni tali da compromettere, senza ragioni tecniche ed obiettive, la libertà delle future amministrazioni, e, comunque, proprio per questo è previsto che la concessione non possa durare oltre il periodo necessario all'ammortamento degli impianti.

Delle quote di ammortamento già maturate si dovrà tenere conto, detraendole dal prezzo di riscatto degli impianti.

L'articolo 39 fissa l'obbligo di provvedere all'adeguamento dei contratti relativi alle concessioni in corso alle norme fissate per le future concessioni, onde mettere ordine in una materia nella quale molti sono i casi di amministrazioni che sentono il peso di norme contrattuali stipulate a suo tempo con dubbio senso di opportunità e con una visione quanto meno ristretta degli interessi della comunità cittadina.

CONTROLLI.

Per quanto attiene ai controlli, in particolare sulle deliberazioni dei Consigli comunali, vogliamo solo sottolineare che abbiamo sentito il dovere di fissarli in armonia ai det-

tati costituzionali sia per quanto si riferisce alla natura dei controlli stessi (articoli 217 e seguenti) sia per l'organo cui essi devono essere affidati (vedi articoli 17, 211 e 245). Non essendo però ancora attuato l'ordinamento regionale a statuto normale abbiamo fissato nell'articolo 296 la norma transitoria per la quale viene stabilito che fino alla costituzione delle Regioni a statuto ordinario i controlli previsti dalla presente legge saranno esercitati dalla Giunta provinciale Amministrativa.

* * *

Per ragioni di brevità non ci siamo dilungati nell'esposizione delle singole norme della nostra proposta di legge, preferendo mettere in rilievo i punti che ci sembravano meritevoli di particolare segnalazione.

È nostra convinzione che in questo modo, secondo questi orientamenti vadano risolti i problemi di aggiornamento della legislazione in materia di municipalizzate, allo scopo di potenziare le iniziative esistenti e di promuovere l'insorgere in tutto il paese di iniziative nuove che estendano il settore delle municipalizzate italiane.

Ed è in questa certezza, onorevoli colleghi, che sottoponiamo al vostro esame ed alla vostra approvazione la presente proposta di legge.