

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1251

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DE PONTI, SILVESTRI, BIAGGI, BOTTARI, CASCIO, DAGNINO, DARIDA, DELLA BRIOTTA, DI PRIMIO, GULLOTTI, HELFER, LAFORGIA, MOLÈ, MONTI, MUSSA IVALDI VERCELLI, PERDONÀ, REGGIANI, SARGENTINI, TOCCO

Presentata il 26 marzo 1969

**Assunzione diretta dei pubblici servizi
da parte dei comuni, delle province e delle regioni**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le profonde modifiche verificatesi, e tuttora in corso di svolgimento, nel settore dei pubblici servizi hanno da tempo proposto il quesito circa l'idoneità delle norme che attualmente ne regolano l'assunzione da parte degli Enti locali.

La legislazione vigente — testo unico del 1925 — ha ormai 40 anni di vita: non deve perciò sorprendere se, riguardando un campo tanto collegato al progresso economico-sociale del Paese, essa sia oggi matura per una revisione. Del resto, anche l'amministra-

zione dello Stato ha provveduto ad un aggiornamento nel settore delle aziende autonome paragonabili — con il dovuto rapporto — alle municipalizzate. A dette aziende infatti è stata accresciuta l'autonomia, snellendo le procedure e consentendo il diretto ricorso al credito, sia mediante mutui che mediante la emissione di obbligazioni.

Lo sviluppo della municipalizzazione in Italia ha assunto, in questo ultimo decennio, proporzioni notevoli (vedi Tab. 1).

TABELLA N. 1.

Aziende municipalizzate — Dati di carattere generale — Anni 1960-67.

ANNO	IMPIANTI		PROVENTI E RICAVI		DIPENDENTI	
	Valore assoluto (miliardi di lire)	Numero indice	Valore assoluto (miliardi di lire)	Numero indice	Valore assoluto (unità)	Numero indice
1960	653	100	233	100	70.268	100
1961	703	108	257	110	73.824	105
1962	757	116	289	124	78.824	112
1963	846	130	310	133	85.198	121
1964	875	134	329	141	89.746	128
1965	931	143	375	161	93.094	132
1966	984	151	393	168	96.577	137
1967	1.025	157	411	176	95.903	138

Non solo siamo ben lontani dai dati che la prima indagine Giolitti (uno dei migliori documenti ufficiali di allora, insieme con l'inchiesta della Camera dei Comuni sul *Municipal Trading* ed a quella dei *Commissioners of Labor in America*) diligentemente allegò all'omonima proposta di legge del 1902, ma abbiamo largamente superato anche la si-

tuazione che vide nascere il testo unico del 1925.

Oggi le aziende speciali rappresentano un complesso di notevole importanza nell'economia pubblica italiana, con oltre 1.000 miliardi di investimenti, circa 410 miliardi di proventi e più di 95.000 dipendenti operanti in 208 aziende (vedi Tab. 2).

TABELLA N. 2.

Dati di carattere generale per settore - Anno 1967.

SETTORE	RICAVI		NUMERO DIPENDENTI		IMPIANTI	
	Valore assoluto (milioni di lire)	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto (milioni di lire)	%
Elettrico	141.596,7	34,4	9.796	10,2	609.816,1	59,5
Trasporti	148.484,7	36,1	63.341	68,1	189.316,9	18,5
Gas	34.897,1	8,5	4.130	4,3	71.164,5	6,9
Acquedotti	36.057,5	8,8	4.642	4,9	125.625,6	12,3
Farmacie	8.872,2	2,2	488	0,5	918,9	—
Centrali latte	39.285,1	9,6	2.759	2,9	9.192,6	0,9
Nettezza urbana	—	—	8.274	8,6	13.400,5	1,3
Vario	1.844,1	0,4	473	0,5	5.581,8	0,6
TOTALE	411.037,4	100	95.903	100	1.024.916,9	100

Nel solo quinquennio dal 1960 al 1965 (ultimo anno con dati disponibili) la consistenza del settore è aumentata del 40 per cento negli impianti, del 60 per cento nei ricavi e del 30 per cento negli addetti. Certo l'andamento dei risultati di gestione non è altrettanto brillante; rielaborando l'inchiesta curata, sempre per il 1965, dalla Confederazione italiana dei servizi pubblici degli Enti locali (CISPSEL), dei cui studi preparatori i presentatori si sono largamente avvalsi, si ha il quadro di raffronto allegato (vedi Tab. 3).

Considerato che i maggiori oneri di gestione per queste aziende sono rappresentati dal costo del personale, nessuna meraviglia che il settore elettrico (pari da solo al 60 per cento degli impianti) sia il più redditizio, mentre i trasporti (70 per cento di tutti i di-

pendenti) sono ovunque in perdita (1). È da notare tuttavia che, per quanto riguarda il settore trasporti, concorrono al disavanzo anche fattori urbanistici che dilatano tale problema; basti pensare che 6 aziende (Torino, Genova, Milano, Roma, Napoli, Palermo) collazionano da sole i due terzi della perdita complessiva.

Possiamo quindi affermare che l'intero fenomeno della municipalizzazione è oggi, già di per sé, meritevole di un'ulteriore attenzione da parte del legislatore. Inoltre l'esperienza storica ci dimostra che il fenomeno è proporzionale all'espansione del benessere. Per cui dobbiamo attenderci un incremento

(1) Salvo la lodevole eccezione di Vittorio Veneto e forse di qualche altra azienda minore.

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA N. 3.

Risultati di gestione - Dati assoluti e percentuali - Anno 1967.

SETTORE	UTILE				PERDITA				PAREGGIO		Percentuale dei servizi che chiudono in perdita col. 2+6+10 6	Numero dei servizi che non hanno comunicato i dati oppure li hanno conglobati con altri servizi	Numero dei servizi interpellati
	Numero servizi	%	Ammon-tare (milioni di lire)	%	Numero servizi	%	Ammon-tare (milioni di lire)	%	Numero servizi	%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Elettrico . . .	24	25	2.955,2	55,7	7	5,6	1.339	0,9	16	42,1	14,9	3	50
Trasporti . . .	—	—	—	—	54	43,5	113.930,8	91,6	2	5,3	96,4	1	57
Gas	19	19,8	1.773,6	33,4	16	12,9	2.418,5	1,7	4	10,5	41	1	40
Acquedotti . . .	20	20,8	329,2	6,2	25	20,2	2.827,2	2	12	31,6	43,8	2	59
Farmacie . . .	28	29,2	197,9	3,7	2	1,6	1,9	—	—	—	6,7	7	37
Centrali latte . .	2	2,1	12,1	0,2	10	8,1	5.145,4	3,6	—	—	83,3	—	12
Vario	3	3,1	41,5	0,8	10	8,1	243,9	0,2	4	10,5	58,8	3	20
TOTALE	96	100	5.309,5	100	124	100	143.297,7	100	38	100	48	17	275

Sono stati inoltre interpellati anche i servizi della nettezza urbana relativamente ai quali, per la particolare natura di detto servizio, figurano nei prospetti solo i dati relativi al totale dei dipendenti e al valore degli impianti.

Il numero dei servizi è superiore a quello delle Aziende poiché in parecchi casi una sola Azienda gestisce più servizi.

I dati base sono stati rilevati da l'Annuario 1969 della C.I.S.P.E.L.

a ritmo accelerato delle aziende municipalizzate. Si pensi infatti:

1) all'aumento generale del reddito previsto dalla programmazione;

2) al potenziamento che si intende dare all'autonomia ed alla attività degli Enti locali;

3) all'impegno con il quale si continua ad affrontare il problema delle zone depresse.

Oltre che dovere per l'oggi, è dunque preveggenza per il domani predisporre un adeguato strumento legislativo pronto a soddisfare le future esigenze.

* * *

Come è noto, la tradizione storico-giuridica del secolo scorso aveva confermato nella prassi amministrativa il principio di considerare l'assunzione diretta dei pubblici servizi, che man mano si proponevano come portato del progresso, come una semplice estensione della potestà comunale. I Comuni infatti non solo erano titolari di una personalità giuridica che consentiva loro capacità contrattuale e diritti patrimoniali, ma erano positivamente abilitati dalla legge comunale e provinciale (1) a gestire in economia, con proprio personale, alcuni servizi pubblici come acquedotti, nettezza urbana, fognature, macelli, mercati, ecc., purché tale attività fosse disciplinata da un apposito regolamento.

Questo sistema resse finché si trattò di servizi che richiedevano una amministrazione semplice; ma tali norme si palesarono insufficienti di fronte alla crescente necessità di provvedere a servizi molto complessi — quali, per esempio, i trasporti urbani — cui occorrevano mezzi imponenti e tecniche di gestione a carattere sempre più industriale.

Per non lasciare incontrollato un fenomeno che andava ogni giorno aumentando di importanza, fu presentato, il 23 marzo 1902, dall'allora Ministro dell'interno Giolitti, una proposta che divenne la legge n. 103 del 29 marzo 1903.

Con tale legge, e relativo regolamento di esecuzione approvato con regio decreto n. 108 del 10 marzo 1904, si consentì ai Comuni di affrontare le nuove esigenze anche mediante la creazione di aziende speciali che, pur circondate da particolari garanzie e cautele, potessero gestire i pubblici servizi con più agilità e maggior respiro.

Si tratta di una legge facoltativa e di tutela: facoltativa in quanto non impone ai

Comuni di assumere servizi per i quali non credono di dover prendere iniziativa; di tutela in quanto subordina tale attività comunale a speciali procedure ed alla continua sorveglianza da parte dello Stato.

Dopo la prima guerra mondiale ci si trovò di fronte a nuovi problemi, che indussero il legislatore a rivedere l'intera materia. Il che fu fatto con regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3047, in base al quale fu poi emanato il testo unico 15 ottobre 1925, n. 2578.

Con tale decisione si provvide a rinnovare sostanzialmente la precedente legislazione:

a) consentendo l'assunzione di pubblici servizi anche alle Province ed ai Consorzi provinciali;

b) decentrando definitivamente il controllo di Stato, che dalla reale commissione centrale passava alla GPA;

c) ampliando l'autonomia dell'azienda speciale, cui venne attribuita la capacità di compiere tutti i negozi giuridici per il raggiungimento del fine e di stare in giudizio per le azioni che ne conseguono.

Occorre notare che il testo unico del 1925 era stato emanato sul presupposto che anche il regolamento del 1904 avrebbe dovuto a sua volta essere sostituito da un altro adeguato alla nuova legge; tale revisione invece non è mai stata compiuta, per cui siamo di fronte ad una disarmonia fra legge e regolamento, che suscita talvolta confusione.

Vi è un'ultima constatazione da fare, e cioè che la situazione è ben diversa, anche sotto il profilo giuridico, da quella nella quale fu emanato il testo unico del 1925.

I servizi allora elencati non avevano una propria disciplina legislativa; così vi era ampia libertà di regolamentazione da parte degli Enti locali. Oggi, alcuni di tali servizi sono invece disciplinati da norme che vincolano sia l'azione dei Comuni che quella dei privati concessionari. Occorre inoltre tenere presente che sono sopravvenute, dal 1925 in poi, anche altre disposizioni che, inserite in atti normativi aventi per oggetto materie in apparenza estranee al campo della municipalizzazione (sanitario, edilizio, tributario, ecc.) finiscono tutte per riguardarla ugualmente sia direttamente che indirettamente. Tutto ciò avvalorava il giudizio sull'opportunità di una sistemazione organica dell'intera materia.

* * *

La nuova stesura ha naturalmente tenuto conto dei rinnovati orientamenti della costituzione repubblicana. Innanzi tutto dei nuovi titoli di riconoscimento e sviluppo democra-

(1) Vedi articolo 173 del testo unico del 1898, ripreso dall'articolo 190 della legge 1908 ed ampliato nelle successive leggi del 1915 e del 1934.

lico delle autonomie locali. Si veda per esempio il controllo di merito che non è più concepito come decapitante, ma come autorevole invito — da parte dell'organo di controllo — al riesame della deliberazione contestata.

Né potevasi trascurare la prevista istituzione dell'Ente regione, né i problemi di uno sviluppo ordinato impliciti nel concetto di programmazione, ormai accolto nel nostro sistema economico-sociale.

Infine, pur nel proposito di facilitare ed ampliare il campo di intervento dei comuni nel settore economico-sociale, non potevano disattendersi gli articoli 41, 42, 43, 45 e 46 della Costituzione, relativi al diritto di proprietà, all'iniziativa privata, all'espropriazione per fini di utilità generale, alla funzione sociale della cooperazione ed al diritto di collaborazione dei lavoratori nella gestione delle aziende. Si aggiunga che, ad un ordinamento inteso come semplice sistema di garanzie giuridiche, nel cui quadro dovevano svolgersi le libere attività dei privati, si è andato sovrapponendo, dall'unità d'Italia ad oggi, il concetto di una società organizzata, che provvede solidalmente al perseguimento dei fini d'interesse comune, per garantire, con la loro attuazione, le premesse indispensabili alla piena espansione della personalità umana.

Siamo di fronte ad una revisione della passata tradizione amministrativa, che tende oggi ad un nuovo tipo di gestione pubblica economico-sociale, con strumenti, esigenze e fini ormai rinnovati, pur nel rispetto della indivisibile unità dello Stato.

Considerazioni tutte dalle quali discenderebbe, ove occorresse, un'ulteriore e determinante ragione di provvedere alla modifica del testo unico del 1925.

Modifica che tuttavia deve essere attuata con prudenza ed avvedutezza, affinché una eccessiva perplessità nelle innovazioni non svuoli la riforma e quest'ultima non comprometta quanto di valido esiste nella legislazione attuale.

* * *

Non sembra questa la sede per aprire una discussione circa le teorie — tanto dibattute da economisti e politici — sulle aziende municipalizzate. Del resto i precedenti storici dimostrano che anche in questo campo il fatto ha creato il diritto.

Gli Enti locali, come lo Stato, nei rapporti con la comunità che li costituisce, hanno un duplice compito: d'ordine e di miglioramento.

La necessità di provvedere ai pubblici servizi, che di mano in mano l'espansione degli agglomerati urbani e le conseguenti esigenze sociali rendevano necessari (illuminazione, acquedotti, trasporti, ecc.), indusse in un primo tempo i Municipi — in difetto di esperienza, attrezzatura e capitali — a concedere l'impianto e l'esercizio di tali attività a privati imprenditori.

Senonché il crescere, in numero ed estensione, di detti servizi tanto da renderli sempre più importanti ai fini pubblici, fece maturare l'opinione:

— dal punto di vista economico, che meglio convenisse ai Comuni, istituzionalmente alieni da fini speculativi, di assumerne direttamente l'incarico onde fornire tali servizi al minor costo possibile;

— dal punto di vista politico, che fosse comunque opportuno evitare commistioni fra interessi pubblici e privati.

Nella stessa relazione governativa alla legge Giolitti è espresso il convincimento che l'assunzione da parte dei Comuni di certe industrie che « costituiscono dei monopoli per imprescindibile necessità di fatto... non può apparire in alcun modo lesiva delle norme fondamentali della nostra legislazione, cioè della libertà industriale e della concorrenza, dappoiché in fatto è già col sistema contrario dell'esercizio privato monopolistico che questi due canoni vengono ad essere offesi. Anzi, se è compito degli enti pubblici... conservare le condizioni giuridiche necessarie per assicurare i benefici della libera concorrenza, è precisamente in questo caso che l'intervento attivo dei comuni è giustificato ». (*Atti parlamentari* — Camera dei Deputati — Legislatura XXIII sessione 1902).

Per la verità Giolitti, Ministro dell'interno, riteneva che tale assunzione fosse conveniente anche dal punto di vista finanziario (« Riduzione dei prezzi, profitti per i comuni sono i due massimi vantaggi della municipalizzazione ») e, già allora preoccupato per le crescenti difficoltà della finanza locale, nutriva la speranza di acquisire « una desiderata fonte di equi profitti, a sollievo del contribuente ».

Oggi si è molto meno convinti dello scopo di lucro, sia pur equo, delle aziende municipalizzate; l'esperienza ci impone anzi di accertare i motivi delle molte perdite delle stesse e di studiare l'approntamento di criteri di efficienza affinché cessi il costume della copertura pura e semplice dei loro debiti a carico dei comuni. Si è però altrettanto, e meglio, convinti che l'intervento diretto degli Enti locali nel campo dei pubblici servizi

è la logica conseguenza del nostro sviluppo sociale, che non può essere disattesa e che occorre regolare con lungimiranza.

Tramontato l'istituto nettamente privatistico della concessione e ormai in polemico disuso quello dell'affidamento a privati (impropriamente detto appalto) agli Enti locali sono rimaste tre forme tecniche di gestione diretta;

- l'assunzione in economia;
- l'azienda speciale;
- la società per azioni.

In ogni caso il comune assume l'intero onere del servizio (capitale e gestione), ma nel primo, il servizio viene svolto da un « reparto » dell'amministrazione operante nelle medesime condizioni di personale, finanziamento e controllo di tutti gli altri reparti; mentre, nel terzo caso, l'Ente locale usa il manto giuridico privatistico della società per azioni, normalmente per garantirsi scioltezza nella gestione e facilità di finanziamento. Tuttavia la formula della società per azioni, soprattutto quando il pacchetto azionario è totalmente nelle mani di un unico azionista pubblico, costituisce palesemente un artificio da non incoraggiare, anche perché può indurre il sospetto di voler sottrarre ai Consigli comunali il controllo del pubblico denaro. Per contro, la gestione in economia soffre della scarsa elasticità decisionale delle amministrazioni burocratiche, per cui non sembra più proponibile, salvo che per quei servizi la cui limitata importanza faccia apparire superflua la costituzione di un'azienda municipalizzata.

Resta la soluzione intermedia dell'azienda speciale, che abbiamo ereditato come formula atipica del nostro ordinamento amministrativo; e che conviene oggi, alla luce dell'esperienza, delineare come un normale strumento da mettere a disposizione del moderno amministratore pubblico.

Posto che l'intervento dei comuni nel campo produttivo condiziona ed è condizionato dallo sviluppo economico-sociale dei nostri tempi, la disciplina di una tale attività costituisce non solo un fatto tecnico-legislativo, ma un elemento di stabilità nel progresso politico della nostra società.

Le controversie tuttora esistenti sia nel definire compiutamente il concetto giuridico di servizio municipalizzabile, sia nel determinare una separazione universalmente valida fra il concetto di pubblico servizio e quello di pubblica funzione dimostrano che le teorie della potestà di comando, della prestazione, della reversibilità, del monopolio,

delle zone povere, dell'urbanistica, dei costi crescenti, ecc. sono tutte alla ricerca di una definizione non facilmente enunciabile.

Soccorre, al meglio, la decisione del diritto positivo; atteggiamento assunto anche dai precedenti legislatori che hanno volutamente evitato di inoltrarsi nel vasto campo della problematica, attenendosi, anche nella relazione, a criteri pratici.

I concetti informativi della presente ste-sura sono stati pertanto desunti, oltre che dai principi generali del nostro ordinamento giuridico, da considerazioni di opportunità circa l'attuale situazione politica ed economica della società italiana, che si possono riassumere nei seguenti cinque punti:

1) la municipalizzazione dei servizi deve rimanere facoltativa, per un elementare rispetto delle autonomie locali;

2) i campi di intervento, pur notevolmente ampliati, devono rimanere significativamente indicati, come pure devono essere tassativamente stabiliti per legge quelli assumibili in privativa;

3) l'azienda speciale non deve avere, salvo quelle consortili, personalità giuridica, ma restare una delle articolazioni dell'Ente locale, se pur bene autonoma;

4) ad una espansione dell'autonomia decisionale e finanziaria, indubbiamente da riconoscersi, deve corrispondere un aumento delle responsabilità;

5) occorre favorire l'allargamento territoriale di attività delle aziende (soprattutto nei trasporti) e quindi la collaborazione consortile dei vari Enti locali per zone geoeconomiche omogenee.

In base a queste premesse, si è provveduto innanzi tutto ad aggiornare l'elenco delle voci di cui all'articolo 1 del Testo unico del 1925, per un verso insufficienti e per altri lati non più rispondenti alle attuali esigenze.

L'elencazione è certamente empirica, ma la questione di stabilire genericamente quali servizi dovessero essere considerati pubblici, ed in quali casi, ci è parso — anche per le difficoltà dottrinali di cui sopra — non essenziale ai fini della presente proposta, che mira unicamente ad aggiornare il Testo unico in vigore.

Si aggiunga a questo riguardo la difficoltà di distinguere tra le varie situazioni locali: è chiaro infatti, che un determinato servizio potrebbe essere considerato necessario in una grande città, ma non in un piccolo comune; oppure di interesse pubblico in un centro turistico e non in uno agricolo.

Trattandosi di legge facoltativa, si è piuttosto ritenuto opportuno che il legislatore desse un pratico ed autorevole orientamento, predisponendo l'elenco — per ragioni di sistematica — su due gruppi, onde tenere nettamente distinti dagli altri i servizi che possono essere assunti con diritto di privativa. L'ordine numerico proposto (ed in questo ci si aggancia alla vecchia ma valida tesi Majorana, relatore della legge Giolitti, ed agli studi compiuti dalla CISPEL) tende altresì a disporli in un certo ordine di priorità, anche se non vincolante, per la loro più utile assunzione.

Nel testo unico del 1925, tuttora in vigore, su 19 voci « segnatamente » indicative, se ne concedevano 4 con diritto di privativa e precisamente: i trasporti funebri, gli stabilimenti per la macellazione, i mercati pubblici e le pubbliche affissioni.

Nella presente proposta, su 20 voci, si è ritenuto di elevare tale facoltà a 8 casi nella duplice preoccupazione:

a) di adeguare la funzionalità dell'intervento comunale ai bisogni odierni, assicurando alla gestione il necessario spazio economico;

b) di evitare che una legge destinata a combattere i monopoli privati potesse diventare incentivo a non necessari monopoli pubblici.

Ritorna qui il richiamo agli articoli 41, 43 e 45 della Costituzione. Soprattutto all'articolo 43 che recita: « Ai fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire... allo Stato, ad Enti pubblici... determinate imprese... che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio che abbiano carattere di preminente interesse generale ».

Poiché concedere una privativa ai comuni significa consentire agli stessi l'esercizio di determinati servizi con l'esclusione, in diritto, di concorrenti, (sia nel caso del riscatto, sia nel caso di riserva originaria), tale disciplina ricade incontestabilmente sotto il predetto articolo 43.

Nessun dubbio che il combinato disposto degli articoli 1 e 21 della presente proposta soddisfi le esigenze di costituzionalità, sia nel prescrivere che l'atto formale sanzionante tale situazione venga in concreto rappresentato dalla deliberazione del Consiglio comunale, sia stabilendo l'elenco dei servizi assumibili in regime di privativa.

Infatti ciascuno dei 9 oggetti indicati possiede quei caratteri di essenzialità, di mono-

polio naturale e di preminente interesse generale giustamente richiesti dalla Costituzione; quando potevano sorgere perplessità circa la sicura esistenza di tali caratteristiche è stato scrupolo dei proponenti passare i servizi nel secondo elenco.

La fiducia nelle aziende speciali deve infatti dimostrarsi con il favorirne al massimo l'autonomia decisionale e finanziaria e non predeterminando situazioni di privilegio; l'elencazione tassativa del primo gruppo, notevolmente ampliata rispetto all'attuale legislazione, pone un incoraggiante traguardo all'attività comunale.

Traguardo che trova il suo riscontro nelle nuove dimensioni della nostra società ed i suoi limiti nella opportunità di non deprimere iniziative autonome, soprattutto le cooperative di produttori agricoli, che da un permanente pericolo di riscatto per diritto di privativa potrebbero dedurre motivi di insicurezza e perdere incentivo a migliorare gli impianti esistenti o ad impostarne dei nuovi. Serva ad esempio il mercato delle carni: se nel passato era legittimo il collegare la primaria preoccupazione igienica (controllo sanitario del macello pubblico) con quella economica (assicurare al servizio un minimo di lavoro, imponendone la privativa), oggi: l'incremento del consumo, soprattutto di sole parti scelte, ed il complementare svilupparsi dei macelli industriali per lo scatolame, fanno sì che la preoccupazione sociale non è più solo igienica, ma anche di garantire a produttori e consumatori un equo prezzo. Traguardo che non postula il monopolio comunale dei macelli, ma il sorgere di idonee strutture di raccolta e distribuzione, possibilmente cooperative.

Gli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 configurano i nuovi limiti dell'azienda, che si prescrive debba essere lo strumento normalmente utilizzato dall'Ente locale per la gestione dei pubblici servizi, eccetto quelli la cui obiettiva, limitata importanza renderebbe sproporzionata la struttura di un'azienda speciale.

La *ratio legis* è tuttavia orientata ad affidare anche le modeste gestioni alle aziende, ove esistano, salvo insormontabili incompatibilità; il regolamento provvederà a dare le opportune indicazioni per le distinzioni da tenere in contabilità.

Pur allargando notevolmente l'autonomia funzionale, la presente proposta esclude il riconoscimento della personalità giuridica; le aziende continueranno pertanto ad essere una branca distinta, ma non indipendente, dalla

Amministrazione comunale. Si è ritenuto anzi di meglio ancorarla per i seguenti motivi:

1) occorre riportare all'unità il governo della cosa pubblica. La politica di « entificazione », motivata da una supposta maggior oculatezza nella gestione degli Enti rispetto allo Stato, non sembra — anche per recenti esempi — suffragata dall'esperienza. E invece opportuno dare al Comune la necessaria forza coordinatrice che gli consenta di programmare, in una visione unitaria, l'attività dei vari servizi (politica delle tariffe, degli investimenti, ecc.), le cui gestioni altrimenti potrebbero essere tentate di accentuare, con la teoretica della « efficienza », atteggiamenti centrifughi settoriali.

La proposta autonomia funzionale non è ancora quella finanziaria, e non può quindi essere giuridica; tanto più che è sempre il Comune, in ultima istanza, a subirne le conseguenze;

2) occorre certezza nelle forme di controllo. Col testo unico del 1925 il controllo era, in sostanza, nelle mani della prefettura che agiva, secondo lo stile del tempo, direttamente sul direttore. Con l'avvento del regime democratico si è verificata una situazione psicologicamente comprensibile, ma amministrativamente pericolosa: da un lato le prefetture, pesantemente accusate da alcune parti politiche di centralismo, hanno parzialmente rinunciato ad esercitare la loro potestà in oggetto, mentre, dall'altro, le amministrazioni elette non sempre hanno dimostrato la necessaria decisione di sostituire le prefetture nella bisogna.

Si è andata così formando una fascia di attività paracomunale sostanzialmente carente di controlli, con le conseguenze ben note.

L'inchiesta condotta nella passata Legislatura dalla II Commissione permanente della Camera dei deputati circa lo stato della finanza locale in Italia ha dedicato una particolare attenzione alla « crisi economica e finanziaria che si può definire drammatica » della municipalizzazione (vedi relazione Arnaud-Matteotti).

In tale occasione, l'argomento fu affrontato dai ministri Colombo e Pieraccini e dagli esperti senatore Tupini, dottor Giacchetto, dottor Scipione ed altri. Secondo i dati forniti dalla Direzione generale dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno, il deficit delle aziende sarebbe passato dai 16 ai 125 miliardi nel solo quinquennio 1960-65. Tale allarmante situazione è attribuibile non solo a motivi storico-strutturali (migrazioni

interne, urbanizzazione, aumento del benessere, problema dei trasporti ecc.) non solo ad una politica tariffaria al ribasso non sempre giustificabile, ma anche da un non sempre discriminato aumento del personale e delle sue retribuzioni. Lo stesso senatore Spagnoli, presidente della CISPEL, nella relazione alla XVI assemblea confederale del luglio 1966 sottolineava come il panorama del trattamento normativo ed economico dei dipendenti delle municipalizzate fosse tra i più avanzati; fatto indubbiamente positivo per la dignità del lavoro subordinato, ma la cui accelerazione « dati i livelli annui realizzati... non poteva proseguire indefinitamente e che pertanto si rendeva necessario meditare sulle posizioni raggiunte e controllare consapevolmente se esse fossero ulteriormente migliorabili senza provocare danni irreparabili alla vita economica delle Aziende municipalizzate ».

Per queste ragioni si è ritenuto di sottoporre l'azienda al controllo diretto e penetrante dell'Amministrazione comunale, lasciando allo Stato un controllo indiretto attraverso il normale sindacato sull'attività degli Enti locali.

Onde sottolineare il carattere industriale dell'azienda si è ritenuto di definire esplicitamente, da una parte, che la natura giuridica del rapporto con il personale è di diritto privato e di equiparare, dall'altra, il fondo di dotazione come l'equivalente del capitale di una società per azioni. Dal che discende:

L'opportunità di far carico, ai dirigenti, delle loro responsabilità sulla falsariga del Codice civile;

L'inopportunità di continuare a calcolare, fra gli elementi di costo, l'interesse sul fondo di dotazione.

Per quanto riguarda il rapporto con il personale i proponenti non nascondono le numerose perplessità sorte in proposito: in linea di principio non può infatti contestarsi che un'azienda, sia pur speciale, di un ente territoriale non parrebbe la migliore destinataria di un regime privatistico. Senonché tale natura è oggi unanimemente riconosciuta, sia in sede giurisdizionale che nella tradizione sindacale del settore, talché è parso inopportuno variarne la configurazione, ma con la cautela di ricondurre i contratti collettivi alla sola trattativa in campo nazionale.

Per quanto riguarda il capitale siamo di fronte ad un'azienda il cui unico proprietario è il comune, quale rappresentante dei cittadini; le finalità della gestione non sono

quindi il maggior profitto possibile nella sua manifestazione monetaria, ma il maggior utile globale per la collettività. Non avendo la azienda scopo di lucro si è pertanto stabilito un limite massimo agli utili (pari al reddito, a tasso legale, del fondo di dotazione) imponendo che l'eccedenza venga dapprima accantonata per costituire il fondo di riserva, libera poi la gestione di scegliere fra ammortamenti anticipati o riduzioni tariffarie.

Sempre per sottolineare l'impegno produttivistico è altresì previsto che la contabilità venga impiantata secondo bilanci basati sullo stato patrimoniale ed il conto economico e non più sulla falsariga della contabilità finanziaria comunale, propria agli enti di erogazione, ma non adatta alle imprese di produzione. Questo non porterà nessun nocumento al bilancio del comune — nelle cui pagine le risultanze finali della gestione continueranno a trovare agevole collocazione — e sarà di grande vantaggio alle aziende che spesso sono ora costrette a due stesure: un bilancio industriale e quello rispettoso della formula finanziaria.

È parso infine giusto che il legislatore pretenda *in primis* dalle aziende pubbliche l'uso del bilancio tipo che opportunamente lo Stato ha in animo di imporre alle società di capitale.

Si è pertanto previsto che tale materia, tipicamente tecnica, venga disciplinata dal regolamento di applicazione, secondo schemi di bilancio tipo per gruppi di attività similari.

I proponenti raccomandano inoltre che il regolamento fornisca precise indicazioni anche per l'impianto della contabilità industriale, campo nel quale oggi si cimentano poche Aziende speciali, ma la cui rilevazione è indispensabile per consentire una valutazione motivata dei costi *standard* da porre come parametri nazionali.

L'idea di riconoscere un contributo istituzionale alla gestione dei servizi che — per indole o scopo — risultano onerosi, non è certo nuova; già ispirava il Regolamento del 1904. Ma la sua applicazione ha trovato molte difficoltà ed i proponenti, nel recepirne il concetto hanno precisato appunto (articolo 4) che l'erogazione di tale aiuto fisso da parte del Comune a favore dell'Azienda deve avvenire sulla scorta di idonei parametri, che tranquillizzino gli amministratori comunali per la loro obiettività.

In questo modo non solo si avranno dei dati attendibili per giustificare l'intervento della mano pubblica a supporto dei servizi necessariamente passivi, (vedi tab. 4) ma si

faciliteranno, fra l'altro, le occasioni per tutti di fare utili confronti sulle gestioni di aziende omogenee.

Si è infine consentito alle aziende di ricorrere direttamente al credito, compiendo un atto di grande fiducia verso la municipalizzazione, che ha occorrenza di finanziamenti in quantità sempre crescenti.

Gli articoli dal 7 al 20 riguardano gli organi dell'azienda speciale. Innovando radicalmente, non solo sono state ampliate le attribuzioni della Commissione amministratrice, il cui presidente ha ora la rappresentanza legale, ma si è altresì ritenuto di accogliere la tesi della opportuna presenza — nello stesso ambito aziendale — delle responsabilità direzionali e di quelle di controllo, quali attributi complementari dell'accresciuta autonomia. Così di fianco alla Commissione amministratrice, espressione dell'« esecutivo », si è posto il Collegio dei revisori, con compiti di vigilanza.

Ambedue traggono autorità dalla nomina in Consiglio comunale, nel cui seno ritorna, per la necessaria valutazione, l'intera attività dell'azienda.

Anche per quanto riguarda l'attività dei revisori dei conti, i proponenti, — pur non ritenendo di doverlo anticipare esplicitamente nel testo di legge — si augurano che nel regolamento venga sottolineato non il concetto di controllo formale, tipico delle pubbliche amministrazioni, ma piuttosto quello di controllo economico; dando inizio ad un costume di certificazione che trovi nella relazione del collegio dei revisori anche una valutazione sul bilancio di esercizio, come si auspica per i futuri collegi sindacali delle società di capitale.

Il restante testo della legge non abbisogna di particolari chiarimenti, per cui ci limitiamo a segnalare le innovazioni più significative.

Il Capo II tratta del procedimento di assunzione. Si è ritenuto di dover superare il pleonaso di una doppia deliberazione a 20 giorni di distanza: decisioni del genere sono sempre dettate da ragioni obiettive nel quadro di una determinata volontà politica, che non si smentisce certo in così breve tempo. Meglio eliminare tale obbligo, che invece è stato mantenuto — ma con opportuno intervallo, per consentire ripensamenti — nel caso di delibere che coinvolgono un diritto di privata. Tanto più necessaria quest'ultima cautela, per aver abolito il *referendum*, previsto sia nel 1903 che nel 1925, ma di fatto pochissimo utilizzato. Sottoporre questioni

tecniche all'emotività di un *referendum* finirebbe col rimettere in causa l'intera battaglia elettorale, senza alcun vantaggio per la stabilità democratica. Se al Consiglio comunale, espressione rappresentativa della popolazione, è demandato di deliberare sul bilancio di tutta l'amministrazione, lo stesso consiglio dell'ente locale può ben decidere circa l'assunzione di un servizio particolare.

Il Capo III concerne il controllo sull'amministrazione delle aziende.

In coerenza all'impostazione generale della presente proposta — secondo la quale l'azienda dipende direttamente e soltanto dal comune — si è ritenuto di instaurare il principio della discussione collegiale del bilancio preventivo e consuntivo in giunta, fra gli amministratori comunali e quelli dell'azienda. In tal modo il comune sarà meglio informato e più consapevole dei problemi di gestione; e l'azienda più agevolmente orientata nella sua attività. Il tutto sul presupposto che, una volta determinate congiuntamente le direttive di azione, l'azienda avrà la massima autonomia e la relativa responsabilità dell'attuazione.

Resta naturalmente fermo il controllo indiretto dell'organo governativo sugli atti solenni dell'azienda speciale (bilanci, ecc.) in forza del normale controllo sull'attività comunale.

I Capi IV, V e VI riguardano l'estensione a province, comuni e regioni delle facoltà previste dalla presente legge per i comuni. Particolare attenzione è stata rivolta alle aziende consortili, nella convinzione che, per garan-

tire un valido avvenire all'istituto della municipalizzazione, occorra consentire ad alcuni tipi di servizi (trasporti, acquedotti, ecc.) di operare in dimensioni territoriali e di mercato più ampie di quelle attuali, di regola coincidenti con i confini comunali.

È un problema di limiti ottimali, al di sotto dei quali l'efficienza, sia tecnica che economica, può discendere a livelli non accettabili. Si è ritenuto perciò necessario favorire la collaborazione dei vari Enti locali nella istituzione di aziende speciali comuni, senza predeterminare limiti ai possibili comprensori operativi (salvo il confine regionale) ed avendo cura di raccomandare esplicitamente una composizione delle Assemblee consortili che eviti la tentazione al predominio da parte degli Enti maggiori rispetto ai minori.

Naturalmente tali aziende consortili dovranno essere dotate di una personalità giuridica propria.

Il Capo VII innova e riordina la disciplina del riscatto, dimezzando i precedenti termini ventennali ed indicando con maggior precisione i criteri per il calcolo dell'indennità.

Onorevoli colleghi, la presente proposta, pur avendo il limitato obiettivo di riformare il testo unico del 1925, realizza un ulteriore passo verso la riaffermazione delle autonomie locali e risponde ad una necessità sentita da tutti.

Ne auspichiamo pertanto la vostra sollecita approvazione.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I

COSTITUZIONE ED AMMINISTRAZIONE DELL'AZIENDA SPECIALE

ART. 1.

I comuni possono assumere, nei modi stabiliti dalla presente legge, l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi.

Possono essere esercitati con diritto di privativa:

- 1) gli acquedotti per acqua potabile;
- 2) la pubblica illuminazione;
- 3) la produzione di gas, anche mediante estrazione mineraria, con relative reti di distribuzione per qualsivoglia uso;
- 4) i pubblici trasporti;
- 5) la raccolta e smaltimento di immondizie; l'espurgo pozzi neri e la nettezza urbana;
- 6) le pubbliche affissioni, eccettuati i manifesti elettorali e gli atti delle pubbliche autorità;
- 7) i trasporti funebri, eccettuati quelli di soci di congregazioni, confraternite ed altre associazioni costituite a tal fine e riconosciute come enti morali;
- 8) raccolta, trattamento e vendita all'ingrosso del latte alimentare.

Possono essere esercitati senza diritto di privativa altri servizi che rivestano rilevante interesse per la collettività e segnatamente:

- 9) mercati pubblici;
- 10) macelli, mercati del bestiame e delle carni, nonché del pesce e relativi servizi;
- 11) mercati orto-frutticoli;
- 12) magazzini frigoriferi e depositi per la conservazione dei prodotti alimentari;
- 13) trasporto scolari;
- 14) colonie climatiche per la gioventù;
- 15) parcheggi ed autosilos;
- 16) impianti sportivi;
- 17) case ed alberghi popolari;
- 18) lavanderie ed alberghi diurni;
- 19) farmacie con annessi laboratori di produzione galenici e specialità medicinali;
- 20) stabilimenti termali ed idropinici.

I comuni potranno esercitare anche le attività di produzione, importazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita di energia elettrica, purché abbiano ottenuto la concessione ai sensi della legge 6 dicembre 1962, n. 1632.

ART. 2.

Ciascuno dei servizi assunti direttamente deve, salvo il disposto dell'articolo seguente, costituire un'azienda speciale, distinta dall'amministrazione ordinaria del comune e regolata dalle disposizioni della presente legge. Quando si tratta di servizi che possono essere convenientemente riuniti, può essere costituita un'unica azienda.

L'azienda speciale ha la capacità di compiere gli atti e i negozi giuridici necessari per il raggiungimento del suo fine e di stare in giudizio per le azioni che ne conseguono.

ART. 3.

Possono esercitarsi in economia quei servizi la cui limitata importanza tecnica ed economica non consiglia l'impianto di una azienda speciale.

I servizi esercitati in economia debbono essere assunti con la procedura prevista dal Capo II della presente legge e retti da appositi regolamenti.

Il rendiconto della gestione di ciascun servizio costituisce un capitolo del bilancio comunale.

ART. 4.

La durata dell'esercizio finanziario coincide con l'anno solare.

Per ciascun esercizio vengono redatti un bilancio preventivo ed un conto consuntivo, che devono essere presentati rispettivamente entro il mese di settembre antecedente e di marzo susseguente l'anno in oggetto.

Le scritture contabili devono essere redatte avendo cura di usare tutti i conti e sottocconti necessari per la maggior chiarezza possibile del bilancio, che avrà chiusura in uno stato patrimoniale ed in conto profitti e perdite.

L'inventario merci deve essere fatto al costo.

Gli ammortamenti debbono essere contabilizzati ogni anno nella misura massima consentita dalle disposizioni fiscali. Deve pure es-

sere iscritta in bilancio l'intera somma relativa alla liquidazione del personale. Sono vietati i compensi di partite.

Al fondo di dotazione non spettano interessi; l'utile netto di gestione viene determinato nel conto consuntivo ed è devoluto al bilancio comunale: esso non può superare, in percentuale, il valore dell'interesse legale in corso rispetto al fondo medesimo; l'eventuale eccedenza è destinata a riserva sino a concorrenza del 30 per cento del fondo di dotazione, poi a riduzioni tariffarie.

Le aziende speciali, con bilancio non in perdita, hanno facoltà di contrarre mutui con gli istituti autorizzati, mediante rilascio a garanzia di delegazioni sulle proprie entrate effettive ordinarie, nel limite massimo di un terzo del loro ammontare, accertato sulla media degli ultimi tre conti consuntivi approvati.

Se il bilancio di previsione dell'azienda speciale chiude con un disavanzo, e manchino disponibilità sul fondo di riserva, il consiglio comunale deve stanziare, nella parte straordinaria del bilancio comunale del corrispondente esercizio, una somma pari alla metà del disavanzo previsto. Alla perdita accertata in base al conto consuntivo dell'azienda si fa fronte con il fondo di riserva e con appositi stanziamenti straordinari nel bilancio comunale dell'anno immediatamente successivo.

Nelle aziende speciali che, per i fini perseguiti, prevedono normalmente un bilancio in perdita, il consiglio comunale deve stanziare annualmente, nella parte speciale del bilancio un contributo preventivo, commisurato con opportuni parametri, a pareggio della perdita virtuale.

ART. 5.

Il rapporto del direttore, dei dirigenti, degli impiegati e degli operai nei confronti delle aziende speciali, è di diritto privato. Le relative controversie sono attribuite alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria.

La posizione giuridica, il trattamento economico ed il trattamento di previdenza del personale delle aziende sono quelli previsti dalle leggi e dai contratti nazionali collettivi di lavoro.

Non possono essere assunti fra il personale dell'azienda i consiglieri comunali, i componenti della commissione amministratrice, i loro coniugi ed i loro parenti ed affini sino al secondo grado compreso.

ART. 6.

Ogni azienda è retta da un regolamento speciale, che determina:

a) l'ordinamento dei servizi e le norme per il funzionamento amministrativo, tecnico e contabile dell'azienda;

b) il numero dei componenti la commissione amministratrice, i requisiti richiesti per la loro nomina e la indennità ad essi spettante, avuto riguardo alla preminente posizione del presidente;

c) la composizione del collegio dei revisori;

d) i titoli di studio ed i requisiti richiesti per gli aspiranti alle funzioni direttive dell'azienda ed in particolare le modalità per la nomina del direttore;

e) le norme per la determinazione delle tariffe relative ai servizi e per le loro variazioni;

f) le modalità e le condizioni in base alle quali deve essere disimpegnato il servizio di cassa e di tesoreria;

g) il regolamento per il personale;

h) l'eventuale partecipazione alla commissione amministratrice, con voto consultivo, di una rappresentanza del personale, al fine di assicurarne la migliore collaborazione per l'efficienza dell'azienda; e le relative modalità di elezione;

i) tutte le altre disposizioni previste dalla legge, ritenute necessarie per il proficuo funzionamento dell'azienda.

ART. 7.

Organi dell'azienda sono: la commissione amministratrice, il presidente, il collegio dei revisori, il direttore.

ART. 8.

Per ciascuna azienda è istituita una commissione amministratrice, nominata dal consiglio comunale fuori del proprio seno, fra le persone che hanno i requisiti per essere elette consiglieri comunali e specifica esperienza amministrativa e professionale.

La commissione amministratrice è composta da un numero dispari di membri, compreso il presidente, non inferiore a tre e non superiore a nove; i suoi componenti rimangono in carica cinque anni e possono essere rieletti.

I membri della commissione amministratrice che per qualsiasi causa cessino dalla loro carica vengono sostituiti dal consiglio comunale entro 30 giorni. I nuovi eletti esercitano le loro funzioni limitatamente al periodo di tempo in cui sarebbero rimasti in carica i loro predecessori.

Sono ineleggibili coloro che hanno liti vertenti con l'azienda e coloro che sono proprietari, comproprietari, amministratori o dipendenti di imprese affini o connesse con il servizio medesimo. Sono altresì ineleggibili i parenti ed affini del direttore sino al secondo grado incluso.

Non possono appartenere contemporaneamente alla commissione amministratrice i parenti e gli affini sino al grado secondo incluso, i coniugi, l'adottante, l'adottato. L'incompatibilità colpisce il membro meno anziano.

ART. 9.

La nomina della commissione amministratrice viene deliberata dal consiglio comunale, con la presenza di almeno due terzi dei consiglieri.

La nomina del presidente è fatta con votazione separata, prima di quella degli altri membri ed a maggioranza assoluta dei presenti.

La nomina degli altri componenti della commissione avviene a maggioranza relativa. A parità di voti sono nominati i più anziani di età.

ART. 10.

La qualità di membro della commissione amministratrice, oltre a perdersi nel caso in cui si verificano le ineleggibilità od incompatibilità previste dall'articolo 8 della presente legge, si perde per fallimento o conclamata insolvenza.

I componenti della commissione amministratrice incorrono, inoltre, nella decadenza qualora non intervengano, senza giustificato motivo, a tre sedute consecutive.

La decadenza è dichiarata dal consiglio comunale, che prende pure atto di eventuali dimissioni.

ART. 11.

La commissione amministratrice provvede alla gestione generale dell'azienda secondo criteri di economicità ed efficienza. avuto ri-

guardo dell'articolo 2392 del codice civile per quanto applicabile. In particolare:

a) delibera annualmente il bilancio di previsione ed il conto consuntivo;

b) delibera circa le nuove spese che si rendono necessarie durante l'esercizio finanziario, nonché i prelevamenti dal fondo per le spese impreviste e gli storni dei fondi stanziati in bilancio;

c) delibera circa il pluriennale programma concernente lo sviluppo dell'azienda tenuto conto del programma generale e delle particolari indicazioni dell'amministrazione comunale;

d) delibera circa le operazioni di ricorso al credito a breve e medio termine, nei limiti del piano programmatico approvato dal consiglio comunale;

e) delibera circa l'assunzione di mutui stabilendo il piano di ammortamento e la costituzione in garanzia delle delegazioni;

f) delibera circa il ricorso al credito mediante emissione di obbligazioni;

g) delibera i bandi per appalti e appalti-concorso relativi ad opere od acquisti importanti;

h) decide, con delibera motivata, la stipulazione, a licitazione od a trattativa privata, di contratti per forniture o servizi di non grande importanza.

ART. 12.

Le sedute della commissione sono valide con l'intervento della maggioranza assoluta dei suoi componenti. Il regolamento ne determina la frequenza ordinaria, salvo riunioni in seduta straordinaria per disposizione del sindaco, per iniziativa del presidente od in seguito a domanda di un terzo dei commissari.

Le delibere sono prese a maggioranza assoluta dei votanti; in caso di parità prevale il voto del presidente.

Le sedute non sono pubbliche; gli avvisi sono notificati a termine di regolamento.

I processi verbali delle delibere prese dalla commissione amministratrice sono redatti dal direttore o da un apposito segretario; in assenza sono redatti dal consigliere più giovane.

I verbali devono essere controfirmati dal presidente.

ART. 13.

Il presidente ha la rappresentanza legale dell'azienda e ne risponde a norma dell'articolo 2329 del codice civile.

Inoltre provvede:

a) alla convocazione della commissione amministratrice;

b) alla firma dei mandati di pagamento, delle reversali per le entrate nonché degli atti e della corrispondenza importante;

c) alla vigilanza sull'andamento della azienda e sull'opera del direttore;

d) all'adozione, in caso di necessità ed urgenza, dei provvedimenti di competenza della commissione amministratrice; tali provvedimenti devono essere sottoposti alla ratifica della commissione amministratrice nella sua prima adunanza. Rimangono salvi gli effetti dell'atto amministrativo fino al momento della deliberazione della commissione amministratrice, che nega la ratifica.

Il presidente assiste alle sedute del consiglio comunale nelle quali si esamina il bilancio preventivo ed il conto consuntivo dell'azienda, onde rispondere in merito a richiesta.

ART. 14.

La commissione amministratrice nomina, nel suo seno, alla sua prima riunione, un vicepresidente, che sostituisce il presidente in caso di assenza o di impedimento.

Qualora sia assente od impedito anche il vicepresidente, ne fa le veci il consigliere anziano di età.

ART. 15.

Il collegio dei revisori è nominato dal consiglio comunale ed è composto di tre o cinque membri, scelti nell'ambito degli albi professionali stabiliti dal regolamento fra coloro che hanno i requisiti per essere eletti nella commissione amministratrice.

La durata, la permanenza nella carica e la decadenza dei revisori sono regolate dalle norme previste per i membri della commissione amministratrice.

L'emolumento dei revisori è stabilito dal regolamento dell'azienda, avuto riguardo alle tariffe professionali ed al compenso dato alla commissione amministratrice.

ART. 16.

Nella sua prima seduta, il collegio provvede a nominare un presidente nel suo seno.

Il presidente del collegio dei revisori assiste alle adunanze della commissione ammi-

nistratrice. Assiste inoltre alle sedute del consiglio comunale nelle quali si esamina il conto consuntivo per riferire, a domanda, sul conto medesimo.

ART. 17.

Il collegio dei revisori deve accertare la regolare tenuta della contabilità, la corrispondenza del bilancio alle risultanze dei libri e delle scritture contabili e l'osservanza delle norme per la valutazione del patrimonio e la stesura del conto profitti e perdite.

Il collegio dei revisori accerta almeno ogni trimestre la consistenza di cassa ed i revisori possono, in ogni momento, anche singolarmente, procedere ad atti di ispezione e di controllo.

Ricevuta dalla commissione amministratrice copia del conto consuntivo, il collegio provvede a rimettere, entro 15 giorni, la sua relazione sul conto in oggetto al consiglio comunale, passandone copia alla commissione.

ART. 18.

Il collegio dei revisori si riunisce, ordinariamente, ogni trimestre, od a minor scadenza secondo il regolamento.

Deve altresì riunirsi a richiesta del sindaco, del suo presidente e della maggioranza dei suoi componenti.

I revisori devono adempiere i loro doveri, tenuto conto del regolamento e dell'articolo 2407 del codice civile.

A cura del presidente viene tenuto un libro cronologico delle adunanze, degli accertamenti e delle deliberazioni del collegio. Ogni processo verbale deve essere controfirmato dagli intervenuti; il revisore dissenziente ha diritto di far iscrivere i motivi del proprio dissenso.

Ogni consigliere comunale ed ogni membro della commissione amministratrice può denunciare, per iscritto, i fatti che ritiene censurabili al collegio dei revisori, che deve tenerne conto nella relazione al consiglio comunale.

ART. 19.

La commissione amministratrice nomina il direttore, scelto con pubblico concorso, per un periodo non inferiore a quattro anni, preceduto da un periodo di prova non superiore ad un anno.

Il direttore deve essere assunto a tempo pieno e non può esercitare altre attività.

Il direttore può essere riconfermato, con deliberazione della commissione amministratrice da adottarsi almeno due mesi prima della scadenza del quadriennio, e non può essere licenziato prima del termine per il quale fu nominato, senza deliberazione motivata della commissione amministratrice medesima.

In casi eccezionali il direttore potrà essere nominato per chiamata, ma la sua nomina dovrà essere deliberata dalla commissione amministratrice con il voto unanime dei suoi componenti ed approvata dal consiglio comunale con l'intervento della maggioranza dei consiglieri assegnati al comune.

Il direttore deve prestare la cauzione prescritta dal regolamento.

ART. 20.

Il direttore soprintende all'andamento dell'azienda, è responsabile, a norma dell'articolo 2396 del codice civile, del suo regolare funzionamento e dirige il personale.

Il direttore inoltre:

a) interviene, con voto consultivo, alle sedute della commissione amministratrice;

b) propone alla commissione amministratrice i provvedimenti che ritiene opportuni per la conservazione, il funzionamento e l'incremento dell'azienda;

c) esegue le deliberazioni della commissione amministratrice; prepara lo schema di bilancio e del conto consuntivo; può presiedere, previa delega del presidente, le aste e le licitazioni private e stipulare contratti;

d) controfirma i mandati di pagamento, le reversali per le entrate, firma la corrispondenza e tutti gli atti in genere dell'azienda che non debbano essere firmati dal presidente;

e) provvede, in base alle norme del regolamento, all'organizzazione degli uffici e dei servizi e all'adozione dei conseguenti provvedimenti relativi al personale;

f) dispone l'assunzione del personale subalterno e propone alla commissione l'assunzione del personale di concetto;

g) adotta, nei casi ed in conformità alle norme stabilite dal regolamento aziendale, le sanzioni disciplinari minori della sospensione e, per questa, come per il licenziamento dei dipendenti, fa le proposte alla commissione amministratrice. Tuttavia, ove ricorrano ra-

gioni di urgenza, può provvedere alla sospensione cautelativa dei dipendenti, riferendone immediatamente al presidente;

h) esercita le altre attribuzioni che gli sono conferite dal regolamento.

CAPO II

PROCEDIMENTO PER L'ASSUNZIONE DIRETTA DEI PUBBLICI SERVIZI E PER LA COSTITUZIONE DELL'AZIENDA SPECIALE

ART. 21.

L'assunzione diretta dei pubblici servizi, in conformità alle disposizioni della presente legge, deve essere deliberata dal consiglio comunale, con l'intervento dei due terzi e con il voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati al comune.

La delibera deve indicare, mediante apposito progetto di massima tecnico e finanziario, i seguenti elementi:

- 1) le opere di impianto ed il loro costo presunto;
- 2) il preventivo di gestione;
- 3) i mezzi con cui il comune intende farvi fronte;
- 4) l'ordinamento tecnico ed amministrativo dell'azienda.

Quando il consiglio comunale delibera di avvalersi del diritto di privativa, devono essere enunciate le ragioni che giustificano la privativa stessa e la decisione deve essere confermata da una seconda deliberazione, da prendere almeno sei mesi dopo la prima.

ART. 22.

Ai fini della validità e conseguente controllo della deliberazione relativa ai servizi da assumere direttamente, oltre il giudizio di rilevante interesse per la collettività, si devono tenere presenti la situazione economica del comune, la scelta fra le possibili occorrenze secondo le priorità enumerate dall'articolo 1, nonché le condizioni industriali e commerciali del luogo.

ART. 23.

Divenuta esecutiva la costituzione della azienda, il consiglio comunale delibera il regolamento speciale di cui all'articolo 6, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati al comune.

ART. 24.

Con delibera motivata, il consiglio comunale può disporre la revoca dell'assunzione diretta del servizio o le riforme da appor-
tarvi.

La relativa deliberazione deve essere adottata con l'intervento dei due terzi dei consiglieri assegnati al comune ed a maggioranza assoluta dei votanti.

CAPO III

CONTROLLO SULL'AMMINISTRAZIONE
DELLE AZIENDE

ART. 25.

Le aziende speciali sono soggette al controllo del comune, che può in ogni tempo esaminarne l'andamento.

Entro il termine di sette giorni, devono essere trasmesse alla giunta municipale in sunto, le delibere della commissione amministratrice, eccettuate quelle relative alla mera esecuzione di provvedimenti già deliberati. Devono pure essere trasmessi gli altri atti di cui la giunta faccia richiesta. La giunta, ove ritenga dubbia la legittimità o la convenienza di una delibera, chiede alla commissione amministratrice nel termine di sette giorni il riesame della stessa; permanendo il disaccordo di giudizio, la giunta rimette gli atti al consiglio comunale per le sue determinazioni, dandone contemporanea notizia al presidente della commissione amministratrice.

Il consiglio comunale, nel termine di 30 giorni, formula le proprie osservazioni chiedendo, se del caso, chiarimenti od elementi integrativi. La delibera della commissione amministratrice diviene esecutiva se il consiglio comunale, entro 30 giorni dal ricevimento delle controdeduzioni, non ne decide l'annullamento motivato per vizio di legittimità o di merito.

ART. 26.

Il bilancio preventivo dell'azienda è presentato dalla commissione amministratrice alla giunta municipale entro il settembre di ogni anno precedente quello in discussione. La giunta lo esamina alla presenza del presidente della commissione amministratrice, del presidente del collegio dei revisori e del direttore dell'azienda.

Nel termine di 30 giorni dalla ricezione, la giunta municipale sottopone il bilancio preventivo al consiglio comunale, che può formulare le sue osservazioni in merito comunicandole alla commissione amministratrice con invito al riesame.

Esaminate le deduzioni della commissione amministratrice, il consiglio comunale prende le sue determinazioni.

Il bilancio preventivo dell'azienda deve essere approvato dal consiglio comunale separatamente e prima di quello del comune, del quale costituisce un allegato.

ART. 27.

Il conto consuntivo dell'azienda è sottoposto dalla commissione amministratrice all'approvazione del consiglio comunale entro il mese di marzo di ogni anno successivo con la procedura prevista dall'articolo 26.

Il conto consuntivo deve essere accompagnato da una relazione che, dopo aver brevemente illustrato l'andamento generale della azienda, dia ragione dello stato patrimoniale e faccia un pertinente esame del conto profitti e perdite, con particolare riguardo ai costi, ai prezzi ed agli investimenti. I dati del conto economico devono altresì essere posti in relazione con quelli del bilancio preventivo.

Il conto, con relative relazioni della commissione amministratrice e del collegio dei revisori, è depositato per 30 giorni nella segreteria comunale, in modo che tutti gli elettori possano prenderne visione.

ART. 28.

Le deliberazioni della commissione amministratrice concernenti il pluriennale programma, l'assunzione di mutui e l'emissione di obbligazioni sono sottoposte, con dettagliata relazione, all'approvazione del consiglio comunale.

ART. 29.

Entro il termine di tre giorni, devono essere inviati al sindaco i verbali delle verifiche compiute dal collegio dei revisori circa lo stato di cassa e la tenuta della contabilità.

Il sindaco ne prende visione e, se del caso, ne dà comunicazione alla giunta per le decisioni di competenza.

ART. 30.

Le deliberazioni del consiglio comunale, adottate ai sensi degli articoli 21, 22, 23, 24, 26, 27 e 28 della presente legge, sono sottoposte all'organo di controllo previsto dall'articolo 56 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

L'annullamento delle deliberazioni illegittime deve essere pronunciato entro trenta giorni dal ricevimento dei processi verbali con ordinanza motivata. Il termine suddetto rimane sospeso se, prima della sua scadenza, l'organo di controllo chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio al comune. In tale caso la deliberazione diviene esecutiva se l'organo di controllo non ne pronuncia l'annullamento entro trenta giorni dal ricevimento della risposta.

Ove riscontri un vizio di merito nella deliberazione, l'organo di controllo può, entro trenta giorni dal ricevimento dei processi verbali, e con ordinanza motivata, invitare il consiglio comunale al riesame.

Il termine rimane sospeso, ove l'organo di controllo chieda chiarimenti od elementi integrativi di giudizio al comune.

Ove il consiglio comunale confermi senza modifiche, con l'intervento di due terzi e a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la delibera in riesame, questa diventa esecutiva.

Resta salva la potestà di annullamento a norma del secondo comma del presente articolo.

Le pronunce dell'organo di controllo previste dall'articolo 56 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, sono provvedimenti definitivi.

ART. 31.

La commissione amministratrice che non ottemperi alle norme di legge o dei regolamenti generali o speciali, ovvero pregiudichi gli interessi dell'azienda, può essere sciolta dal consiglio comunale su proposta della giunta o di un terzo dei consiglieri comunali, o dall'organo di controllo previsto dall'articolo 56 della legge 10 febbraio 1953, numero 62.

La deliberazione viene adottata con l'intervento dei due terzi dei consiglieri assegnati al comune a maggioranza assoluta dei votanti. Essa è sottoposta all'organo di controllo predetto, che si pronuncia nei modi, nel termine e con gli effetti previsti dall'articolo precedente.

ART. 32.

In caso di scioglimento della commissione amministratrice da parte del consiglio comunale, l'azienda è retta da un commissario nominato dal consiglio medesimo il quale provvede all'ordinaria amministrazione.

Il consiglio comunale procede alla nomina della nuova commissione amministratrice nel termine massimo di tre mesi.

ART. 33.

Lo scioglimento del consiglio comunale non determina quello della commissione amministratrice dell'azienda, se ciò non sia espressamente dichiarato nel relativo decreto.

Quando sia sciolta anche la commissione amministratrice, le attribuzioni della medesima sono affidate al commissario del comune, che può esercitarle tramite un suo delegato.

CAPO IV

ASSUNZIONE DIRETTA
DI PUBBLICI SERVIZI
DA PARTE DELLE PROVINCE

ART. 34.

Le province possono assumere, mediante la costituzione di aziende speciali, nei modi stabiliti dalla presente legge, l'impianto e lo esercizio diretto di servizi pubblici di interesse provinciale.

Sono estese alle province, in quanto applicabili, le disposizioni dei Capi I, II e III della presente legge, intendendosi sostituite alle espressioni: comune, consiglio comunale, consigliere comunale, sindaco e giunta comunale, rispettivamente le espressioni: provincia, consiglio provinciale, consigliere provinciale, presidente della giunta provinciale e giunta provinciale.

ART. 35.

Qualora sorga un conflitto di competenze fra provincia e comune in merito al pubblico servizio in discussione, decide l'organo di controllo previsto dall'articolo 55 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

La decisione dell'organo di controllo è provvedimento definitivo.

CAPO V

AZIENDE CONSORZIALI

ART. 36.

Possono costituirsi consorzi fra province, fra comuni e fra province e comuni, anche se questi appartengono a province diverse, per assumere direttamente l'impianto e l'esercizio dei servizi di comune interesse.

ART. 37.

Le province ed i comuni, che intendano riunirsi in consorzi per provvedere direttamente all'impianto ed all'esercizio dei servizi pubblici, devono adottare la relativa delibera secondo il procedimento previsto dalla presente legge. Nelle delibere adottate dai singoli consigli, provinciali o comunali, devono essere allegati:

- 1) lo statuto del consorzio, determinante:
 - a) la sede, lo scopo e la durata del consorzio;
 - b) il numero dei rappresentanti di ciascun ente consorziato, il modo di elezione nonché i casi di decadenza;
 - c) le quote di partecipazione dei vari enti e le modalità di versamento delle stesse;
 - d) le altre norme necessarie per il buon funzionamento del consorzio.
- 2) il progetto di massima tecnico e finanziario che dia conto dei seguenti elementi:
 - a) opere di impianto e loro costo presunto;
 - b) preventivo di gestione.
- 3) lo schema del regolamento speciale, giusto l'articolo 6 della presente legge.

ART. 38.

Sia nel determinare il numero dei rappresentanti destinati a comporre l'assemblea consortile, sia nel determinare la compartecipazione al capitale dell'azienda ed alle eventuali quote di gestione, si terrà conto di ogni elemento utile relativo all'interesse concreto di ciascun Ente partecipante avendo particolare riguardo all'utilizzazione del servizio, al numero degli abitanti ed alle entrate dei rispettivi bilanci.

In ogni caso si deve garantire efficacia alla rappresentanza degli enti minori, sia nell'assemblea che nel collegio dei revisori dei conti.

Ogni consiglio, provinciale o comunale, dovrà scegliere i suoi rappresentanti nel proprio seno.

ART. 39.

Alla sua prima riunione, l'assemblea consortile nomina, fra i suoi membri un presidente ed uno o più vicepresidenti, che lo coadiuvano.

Il presidente presiede le riunioni, dirige il dibattito e convoca l'assemblea, a norma di statuto, dietro richiesta della commissione amministratrice dell'azienda speciale consortile o a domanda di un terzo degli Enti consorziati.

L'assemblea nomina la commissione amministratrice dell'azienda ed il collegio dei revisori ai sensi della presente legge.

Le attribuzioni conferite al consiglio provinciale o comunale per i servizi assunti da una sola provincia o da un solo comune sono deferite, in quanto possibile per le aziende consortili, all'assemblea consorziale. I processi verbali delle deliberazioni delle assemblee sono redatti dal direttore dell'azienda e controfirmati dal presidente.

ART. 40.

I consorzi previsti nel presente capo sono persone giuridiche pubbliche, riconosciute tali con provvedimento:

a) dell'organo di controllo previsto dall'articolo 55 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, se gli enti che concorrono alla formazione del consorzio appartengono alla stessa regione;

b) dal Ministro dell'interno, se gli enti che concorrono alla formazione del consorzio appartengono a regioni diverse.

ART. 41.

Il controllo di legittimità e quello di merito sulle aziende consorziali, nelle forme stabilite dalla presente legge, è deferito al comitato previsto dall'articolo 61 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

CAPO VI

ASSUNZIONE DI PUBBLICI SERVIZI
DA PARTE DELLE REGIONI

ART. 42.

Le regioni possono assumere, mediante la costituzione di aziende speciali, l'esercizio diretto di servizi pubblici, d'interesse regionale.

Le norme concernenti il procedimento per l'assunzione diretta di servizi pubblici, per la costituzione, l'amministrazione ed il controllo delle aziende speciali sono stabilite con leggi regionali, nel quadro della presente legge.

CAPO VII

RISCATTO — CONCESSIONI —
DISPOSIZIONI FINALI

ART. 43.

I comuni, le province ed i consorzi possono avvalersi della facoltà consentita dall'articolo 1 per i servizi che siano già affidati all'industria privata quando, dall'effettivo inizio dell'esercizio, in base alla concessione originaria, sia trascorso un terzo del tempo stabilito per la durata della concessione, e in ogni caso quando siano passati dieci anni, ma non meno di cinque, dall'effettivo inizio dell'esercizio.

Il riscatto deve sempre essere preceduto dal preavviso di un anno.

Nel caso in cui la concessione sia stata prorogata o rinnovata, ovvero nel caso in cui al primo concessionario sia subentrato un altro, l'effettivo inizio dell'esercizio e la durata di questo, agli effetti delle disposizioni del primo comma, si calcolano in rapporto alla prima concessione, purché a questa non siano state apportate modifiche di tale natura ed entità da dare vita ad una nuova concessione.

ART. 44.

Qualora i comuni, le province ed i consorzi vogliano far uso della facoltà prevista dall'articolo precedente, la deliberazione ed il progetto di massima, di cui all'articolo 22, devono indicare, in modo particolareggiato, oltre ai mezzi con i quali si intende provvedere alla gestione del servizio, la consistenza dell'impianto e l'ammontare presumibile dell'indennità.

ART. 45.

Quando i comuni, le province ed i consorzi procedono al riscatto, debbono liquidare ai concessionari una equa indennità, nella quale si tenga conto dei seguenti elementi:

a) valore industriale dell'impianto e del relativo materiale mobile ed immobile pertinente all'esercizio del servizio alla data del ri-

scatto, tenute presenti le clausole previste dal contratto di concessione circa la proprietà del complesso allo spirare della concessione medesima;

b) anticipazioni o sussidi da parte dei comuni, delle province e dei consorzi, nonché importo delle tasse di registro anticipate dai concessionari e dei premi eventualmente pagati agli enti concedenti;

c) profitto ed avviamento che al concessionario vengono a mancare a causa del riscatto da calcolarsi globalmente al valore attuale di tante annualità costanti, quanti sono gli anni che mancano al termine della concessione, ma con un massimo di dieci.

L'annualità costante è determinata facendo la media dei redditi netti accertati, afferenti la gestione da riscattare, ai fini dell'imposta di ricchezza mobile dell'ultimo quinquennio antecedente il preavviso, e depurando tale media dell'interesse del capitale che si corrisponde al concessionario per i titoli di cui ai precedenti commi a) e b). Il tasso di interesse da applicarsi è in ogni caso quello legale.

ART. 46.

L'ammontare dell'indennità può essere determinato d'accordo fra le parti; in mancanza di accordo decide un collegio arbitrale composto di tre arbitri dei quali uno è nominato dal consiglio comunale, uno dal concessionario ed il terzo dal presidente del tribunale nella cui giurisdizione è posto il comune.

Il collegio arbitrale decide secondo equità, con decisione motivata e tenuto presente il procedimento previsto dagli articoli 816 e 819 del codice di procedura civile.

L'indennità di riscatto deve comunque essere oggetto di apposita delibera del consiglio comunale, ove l'indennità stessa risulti maggiore di quella prevista a norma dell'articolo 44 ed il comune ritenga di dover rinunciare all'assunzione, lo stesso comune non potrà procedere ad ulteriore delibera di riscatto se non trascorsi almeno cinque anni.

ART. 47.

I comuni, le province ed i consorzi che esercitano la facoltà di riscatto si sostituiscono nei contratti attivi e passivi del concessionario in corso con terzi per l'esercizio del servizio e con il personale purché i contratti siano stipulati ed il personale assunto prima del

preavviso di un anno indicato nell'articolo 43. Degli oneri derivanti da detti contratti sarà tenuto conto nella determinazione dell'indennità di riscatto.

ART. 48.

Gli atti ed i contratti inerenti e conseguenti al trasferimento di beni mobili ed immobili dei concessionari al comune od alla provincia, sono esenti dalla imposta di bollo e dall'imposta generale sull'entrata nonché dai diritti catastali e scontano, in quanto dovute, le imposte di registro ed ipotecarie nella misura fissa minima qualora il comune o la provincia dimostri, all'atto del trasferimento, di essere titolare, da oltre un anno, di azioni che rappresentino almeno l'80 per cento del capitale.

Le plusvalenze eventualmente realizzate dai concessionari in dipendenza delle operazioni di cui al precedente comma sono esenti dalla imposta di ricchezza mobile, dall'imposta sulle società e dalle addizionali, nonché dalle altre imposte o sovrainposte connesse a tali tributi.

Per la valutazione agli effetti fiscali dei beni mobili ed immobili trasferiti, si farà riferimento agli importi definitivamente corrisposti per tali beni dal comune o dalla provincia ai concessionari e risultanti dai rispettivi atti deliberativi divenuti esecutivi.

ART. 49.

Sono abrogati: il testo unico 15 ottobre 1925, n. 2578, il regio decreto 10 marzo 1904, n. 108, ed ogni altra disposizione contraria alla presente legge o con essa incompatibile.

Entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge deve essere emanato il regolamento per la sua esecuzione; nel regolamento saranno previsti anche gli schemi di bilancio-tipo secondo gruppi di attività omogenea.

Entro due anni dall'emanazione del regolamento, tutte le aziende speciali dovranno adeguarsi alle disposizioni della presente legge e del suo regolamento di esecuzione.

In attesa dell'attuazione della legge 10 febbraio 1953, n. 62, i controlli previsti saranno attuati dalle rispettive giunte provinciali amministrative.