

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

102° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 DICEMBRE 1991

Presidenza del Vice Presidente ACONE

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

«Ordinamento dei servizi pubblici degli enti locali» (750), d'iniziativa del senatore Murmura

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 8
FAUSTI, sottosegretario di Stato per l'interno	2, 5
GALEOTTI (Com.-PDS)	8
MURMURA (DC), relatore alla Commissione .	7
SANTINI (PSI)	5, 7

I lavori hanno inizio alle ore 17,20.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

«Ordinamento dei servizi pubblici degli enti locali» (750), d'iniziativa del senatore Murmura
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Ordinamento dei servizi pubblici degli enti locali», d'iniziativa del senatore Murmura.

Riprendiamo la discussione sospesa nella seduta del 26 giugno 1990.

FAUSTI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Una volta tracciato il quadro generale e una volta prospettate tutte le modifiche alla disciplina in materia, si doveva procedere alla verifica di ciò che nel disegno di legge doveva essere modificato in attuazione dei nuovi principi dettati dalla legge n. 142 del 1990.

Il risultato di tale verifica è rappresentato dagli emendamenti che si propongono e vengono qui di seguito illustrati. Ma prima di procedere all'analisi dei singoli emendamenti è necessario segnalare due profili di carattere generale.

Il primo attiene al titolo del disegno di legge; si propone di modificarlo con un'aggiunta che espliciti l'ambito materiale disciplinato; esso, dunque, dovrebbe recitare: «Ordinamento dei servizi pubblici locali di carattere economico ed imprenditoriale». La modifica è resa necessaria per il fatto che la citata legge n. 142 - per la prima volta - enuncia in un contesto unitario i principi relativi ai servizi sociali e ai servizi di carattere economico ed imprenditoriale (questi ultimi tradizionalmente relativi all'ambito materiale disciplinato dal testo unico sulla municipalizzazione del 1925). Poichè la legge n. 142, pur tracciando il quadro unitario dei servizi pubblici locali, li distingue nettamente in relazione al loro carattere, sul piano delle forme di gestione, non era possibile disciplinare acriticamente tanto i servizi sociali quanto quelli di carattere economico ed imprenditoriale: il disegno di legge n. 750 disciplina solamente le forme di gestione della seconda tra le due categorie di servizi; pertanto, proponendo gli emendamenti a tale disegno di legge, era necessario chiarire sin dal titolo della futura legge l'ambito materiale disciplinato. I servizi pubblici locali di carattere sociale dovranno trovare un'autonoma disciplina la cui fissazione non potrà non tenere conto di alcune scelte legislative *in fieri*, come quelle relative al Servizio sanitario nazionale, oltrechè raccordarsi a recenti previsioni come quelle di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 226 («Legge quadro sul volontariato»).

Altro profilo di carattere generale concerne la sistematica del disegno di legge e la relativa ripartizione in titoli, capi e sezioni dell'articolato.

Ciò premesso si passa ad illustrare i singoli emendamenti.

Gran parte dei contenuti normativi recati agli articoli 1, 2 e 3 del disegno di legge n. 750 è stata accorpata in un unico articolo per l'opportunità di disciplinare in un contesto unitario il procedimento di assunzione dei servizi pubblici locali, i relativi presupposti e conseguenze organizzative nonché per la necessità di eliminare una parte dell'articolo 1 del disegno di legge n. 750 su cui gravavano forti dubbi di costituzionalità.

Quanto al primo fattore si osserva che la scelta di assumere un servizio pubblico a livello locale è strettamente correlata alle decisioni sul come organizzarlo (scelta della forma di gestione); si è dunque posta in particolare evidenza questa correlazione perchè in materia di servizi pubblici emerge in primo luogo la relativa scelta di organizzazione, in quanto l'interesse pubblico attiene ai risultati della gestione e non alla semplice presenza degli enti locali in un certo settore economico. Pertanto, emerge palese la centralità della scelta della forma di gestione con riguardo al modello di organizzazione del servizio, che deve essere appropriato al singolo contesto territoriale e sociale nelle sue caratteristiche (connotati geomorfologici, densità della popolazione, preesistenza di altre realtà di servizio, economie di scala e prospettive di risultato).

È stata altresì considerata l'esigenza che i servizi pubblici di comuni e province siano organizzati sul territorio in modo da garantirne l'espletamento secondo criteri e bacini di utenza ottimali. Pertanto, nel medesimo emendamento, si è attribuita alla Regione la competenza a dettare linee programmatiche per l'organizzazione dei servizi pubblici, preoccupandosi di precisare che ciò non può far venire meno l'autonomia degli enti locali nell'individuazione dei servizi da assumere e nella scelta della forma di gestione, secondo quanto emerge chiaramente dall'articolo 22, comma 1, della legge n. 142. Circa la riserva (esclusiva) per gli enti locali di determinate attività, si ritiene - invece - conforme alla Costituzione rinviare la relativa determinazione alle leggi di settore, senza aprioristiche scelte.

L'emendamento soppressivo dell'articolo 4 del disegno di legge n. 750 si spiega con la circostanza che tale articolo recava norme già contenute nella legge n. 142 (articoli 22, comma 3, e 25).

Dell'emendamento modificativo delle rubriche del Titolo II e Capo I si è già detto nelle premesse.

Anche gli articoli 5 e 6 del disegno di legge n. 750 sono interessati da un emendamento soppressivo: recavano norme già contenute nell'articolo 23 della legge n. 142.

L'articolo 7 (che diviene articolo 2) viene sostituito da una nuova formulazione finalizzata soprattutto a sottolineare l'autonomia imprenditoriale dell'azienda speciale e la correlazione tra scopi ad essa assegnati e mezzi da conferire per il perseguimento efficace, efficiente ed economico di detti scopi.

Il comma 2 del nuovo articolo 2 prevede che le modifiche degli statuti, per le quali vale comunque la competenza di approvazione finale

del consiglio comunale o provinciale (articolo 23, comma 1, legge n. 142), siano proposte da parte del consiglio di amministrazione dell'azienda speciale: ciò in quanto l'azienda, una volta operativa e funzionante, è l'interprete dei compiti alla stessa assegnati e dunque può, con l'approvazione del comune, formulare ipotesi di modifiche del proprio ordinamento ove ciò si renda necessario per conseguire più efficacemente i risultati di gestione.

Conseguentemente si è ritenuto opportuno ripetere il medesimo schema procedimentale anche per le aziende esistenti, oggi disciplinate da un regolamento speciale ai sensi del testo unico del 1925: i nuovi statuti delle aziende esistenti si riferiscono ad una realtà organizzativa già presente e consolidata; pertanto, il consiglio di amministrazione dell'azienda può ben sottoporre all'approvazione dell'ente locale il nuovo ordinamento aziendale in attuazione dei principi legislativi di cui alla legge n. 142.

Il comma 3 del nuovo articolo 2 sancisce un rapporto di congruità fra mezzi da assegnare all'azienda e scopi assegnati alla medesima, rapporto che non potrà essere aprioristicamente disatteso.

Il comma 4 intende chiarificare il controverso problema della decorrenza degli effetti della personalità giuridica riconosciuta alle aziende da parte della legge n. 142, così come il problema del concetto di conferimento per le aziende esistenti già interessate da un patrimonio di scopo seppure spesso di proprietà comunale (in quanto, nell'ordinamento previgente, le aziende erano prive di propria personalità giuridica).

Il comma 5 del medesimo articolo 2 configura il regime della disponibilità del patrimonio aziendale in coerenza con il carattere di ente pubblico economico delle aziende speciali.

L'articolo 9 del disegno di legge n. 750 (che ora diviene articolo 3 del nuovo articolato) mantiene la sua attualità, salvo il comma 5, che deve essere emendato per raccordarlo con quanto previsto dall'articolo 32, comma 2, lettera n), della legge n. 142 e per disciplinare l'ipotesi della nomina del consiglio di amministrazione delle aziende che vengano istituite durante l'arco di durata dei vari mandati elettivi negli enti locali.

Il successivo articolo 10 (che diviene articolo 4) è interessato da due emendamenti modificativi e da un emendamento aggiuntivo.

La menzione dei compiti del consiglio di amministrazione relativi agli atti fondamentali dell'azienda viene prevista in un'unica lettera anziché in due lettere distinte: ciò al fine di sottolineare che piano-programma, vari tipi di bilancio e conto consuntivo rappresentano altrettanti momenti logicamente correlati, seppure funzionalmente distinti, della vita aziendale.

Allo stesso articolo sono stati aggiunti ulteriori commi preordinati a completare la disciplina derivante dai principi di cui all'articolo 23 della legge n. 142. Si sono individuati gli atti fondamentali del consiglio di amministrazione, soggetti all'approvazione dell'ente locale: ciò per esigenza di garantire una uniformità sul territorio nazionale, avendo la materia contabile-finanziaria delle aziende un riflesso evidente sulla finanza pubblica; circa le procedure di approvazione di tali atti

fondamentali si è previsto un meccanismo di approvazione tacita, coerente con i principi generali in tema di controlli e con il riconoscimento legislativo dell'autonomia imprenditoriale delle aziende speciali.

Nel comma 5 del medesimo articolo si prescrive un meccanismo di informativa dell'ente locale circa l'attività aziendale: i principi della legge n. 142 implicano una drastica riduzione dei controlli sulle aziende speciali rispetto a quanto previsto dal vecchio testo unico del 1925, ma non era possibile decampare da un raccordo di trasparenza tra ente locale ed azienda perchè quest'ultima non è una realtà separata, bensì un ente strumentale, che deve essere indirizzato.

Il riconoscimento dei vincoli di indirizzo tra ente locale ed azienda non può, comunque, far venir meno l'autonomia imprenditoriale dell'azienda stessa.

Pertanto, la fissazione delle tariffe o le proposte per la determinazione autoritativa delle medesime nel caso di prezzi amministrati sono riconosciute all'azienda stessa nell'ambito della disciplina generale delle tariffe di competenza dell'ente locale ai sensi dell'articolo 32, comma 2, lettera g), della legge n. 142.

L'articolo 12 del disegno di legge n. 750 (che diviene articolo 5) è riformulato. Ciò al fine di configurare il presidente dell'azienda come il rappresentante istituzionale della medesima in quanto presidente del massimo organo aziendale: in tale veste il presidente ha il compito di promuovere tutte le iniziative volte ad assicurare un'integrazione delle attività dell'azienda con le realtà sociali, economiche e culturali della comunità locale, configurandosi dunque come soggetto primario del coordinamento aziendale rispetto al mondo autonomistico locale. A tale compito si aggiunge ovviamente quello di presidente del consiglio di amministrazione e di sovrintendente al buon funzionamento dell'azienda.

L'articolo 13 del disegno di legge in questione (che diviene articolo 6) è riformulato in relazione al principio emergente dalla legge n. 142, secondo il quale al direttore compete la responsabilità gestionale dell'azienda. Anche in questo caso la legge n. 142 ha voluto distinguere il momento dell'indirizzo (che compete al consiglio di amministrazione) dal momento della gestione (che compete al direttore).

Peraltro, poichè il direttore è configurato nella legge n. 142 come organo aziendale, al pari degli altri due (consiglio di amministrazione e presidente), è sembrato corretto attribuire all'ente locale anche la nomina del direttore. Del resto, questo modello di nomina era già presente in passato.

In coerenza con gli ampi compiti di responsabilità gestionale, al fine di garantire la migliore organizzazione dell'azienda speciale e per il più efficace ed efficiente perseguimento delle relative finalità, il direttore può affidare a dirigenti aziendali o a soggetti esterni, che possiedano i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire, l'incarico di sovrintendere ad una o più aree imprenditoriali dell'azienda.

SANTINI. Il sottosegretario Fausti sa che sull'articolo 13 non posso essere d'accordo.

FAUSTI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Gli articoli 14, 15, 16 e 17 mantengono una loro valenza attuale rispetto alla nuova sistemática relativa ai problemi organizzativi.

L'articolo 18 del disegno di legge n. 750 diviene articolo 11 della nuova sistemática. In merito alle responsabilità degli amministratori, così come dei dirigenti dell'azienda, si osserva, sul piano interpretativo, che la relativa azione andrà promossa innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria competente per valore, nella cui circoscrizione ha sede l'azienda. Infatti, la giurisdizione del giudice ordinario per fatti di responsabilità degli amministratori, funzionari ed impiegati degli enti pubblici economici, è stata sancita con giurisprudenza costante ed ormai consolidata della Corte di cassazione; essendo le aziende speciali enti pubblici economici non vi è ragione per discostarsi da tale autorevole insegnamento.

Sempre in conseguenza della nuova struttura del disegno di legge l'articolo 19 diventa articolo 12 mentre l'articolo 20 diviene articolo 13.

In relazione agli incisivi compiti del direttore (dettati dall'articolo 6 del nuovo articolato) si è voluto fissare un rigoroso sistema di responsabilità del direttore e dei dirigenti aziendali, soprattutto in riferimento al rispetto della normativa vigente preordinata all'equilibrio economico aziendale. Queste nuove previsioni sono contenute nell'articolo 14 che rappresenta un emendamento aggiuntivo al disegno di legge n. 750.

L'articolo 21 del disegno di legge al nostro esame, concernente lo scioglimento sanzionatorio del consiglio di amministrazione, diviene articolo 15. Per alcuni passaggi di maggior dettaglio allegherò una relazione scritta per l'utilità dei lavori.

L'articolo 25 del disegno di legge n. 750 è sostituito dalla nuova formulazione normativa di una disposizione che diviene articolo 18. La preoccupazione fondamentale è quella di consentire un utilizzo anche delle società per azioni a prevalente capitale pubblico locale per la gestione dei servizi pubblici.

Posto che la legge n. 142 non detta una disciplina speciale per questo tipo di società, che rimane sottoposta al diritto privato comune, è parso preferibile far confluire l'affidamento del servizio ad una società siffatta nel sistema generale della concessione: ciò al fine di evitare censure in ordine ad una situazione di privilegio contrastante con i principi del diritto comunitario e costituzionale. La società per azioni a prevalente capitale pubblico locale non è sottoposta ai controlli e agli indirizzi pubblicistici propri delle aziende speciali e, per questa ragione, rappresenta un modello gestorio che potrebbe essere indicato, mentre la confluenza nel sistema generale della concessione consente di ritenere superate tali ipotetiche critiche perchè al controllo azionario, fondato sul prevalente capitale pubblico locale, si aggiungono i vincoli derivanti dalla convenzione accessiva alla concessione; inoltre, l'affidamento diretto, al di fuori del sistema concessorio, potrebbe fondarsi sulla aprioristica circostanza che la società abbia un azionariato pubblico locale prevalente, mentre è necessario che vi si addivenga a seguito di un processo valutativo con ampia motivazione della convenienza e con evidenziazione dei costi e benefici. Incidentalmente

si osserva che alla concessione ad una siffatta società si potrà pervenire anche, e soprattutto, con il sistema della trattativa privata che, ai sensi del successivo articolo 20, si applica in relazione al modo con cui si intendono organizzare i servizi (pertanto, la caratteristica del prevalente capitale pubblico locale assume il massimo rilievo perchè rappresenta una specifica tipologia organizzatoria, in quanto enunciata nell'articolo 22, comma 3, lettera e), della legge n. 142).

Il comma 2 dello stesso articolo 18 è dedicato alle società con partecipazione minoritaria dei comuni e delle province, al fine di garantire che gli interessi pubblici siano tutelati nonostante la non prevalenza di capitale azionario attraverso il riconoscimento agli enti locali, azionisti di minoranza, di poteri speciali e di veto in ordine alle decisioni societarie strategiche.

L'articolo 26 del disegno di legge n. 750 (che diviene articolo 19) è interessato da un emendamento sostitutivo nel quale si riprendono pressochè integralmente i contenuti del precedente testo, riformulati in modo più incisivo al fine di garantire che gli organi di tutte le società disciplinate nel precedente articolo siano formati da persone di comprovata esperienza amministrativa e tecnico-professionale.

Per quanto riguarda l'ultima parte della relazione, per non soffermarmi su una spiegazione analitica di tutto il testo, credo di poterne lasciare una memoria scritta. Inizialmente negli emendamenti si era fatta la scelta di prevedere articoli propri prevedendo l'incidenza delle aziende speciali nelle aree metropolitane. Il Governo è del parere di ritirare questi articoli che rischierebbero di rendere ancor più complesso il testo e perchè ritiene sufficiente una decisione di carattere generale.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Voglio ringraziare il Sottosegretario per il contributo fornito illustrando gli emendamenti presentati dal Governo che sono conseguenti anche alla legge n. 142. Tuttavia ritengo sia opportuno che i nostri lavori ritornino in Comitato ristretto indicando dei tempi rapidi e perentori, dopo di che il provvedimento dovrà tornare all'esame della Commissione plenaria visto che la materia è matura per giungere a una conclusione.

Il disegno di legge è stato presentato all'inizio della legislatura, poi è stato messo in disparte per esaminare quello più importante sulle autonomie; ormai la questione è maturata e quindi ritengo che prima di Natale si possa giungere a una conclusione.

SANTINI. Anch'io ringrazio il Sottosegretario e lo prego di ringraziare anche il Ministro in ordine alla riflessione e alla elaborazione di questi emendamenti.

Non entro nel merito, si tratta del risultato di una complessa riflessione a più voci, ma credo che la buona volontà del Sottosegretario e del Ministro non sia mancata in alcuna fase; purtroppo una serie di avvenimenti esterni e probabilmente qualche incomprensione con le associazioni delle autonomie locali hanno portato a ritardi che in questo momento rendono complesso l'*iter* dell'approvazione di questo disegno di legge.

Associandomi alle parole del relatore, voglio sottolineare che si tratta di uno dei provvedimenti di legge senza il quale una parte importante, il Capo VII della legge n. 142, rimarrebbe di fatto senza disciplina di attuazione. Mi pare che l'importanza dei servizi pubblici locali in questo momento sia chiara a tutti; un ritardo delle disposizioni più importanti significherebbe un'ulteriore difficoltà per l'insieme dei servizi pubblici locali e per le aziende speciali.

A mio avviso il materiale proposto è abbondante, mi auguro che, al limite, venga approvato un testo che non definirei di stralcio ma ridotto, con alcune norme che consentano almeno nel 1992 alle aziende pubbliche speciali, ai consorzi degli enti locali e alle nuove società per azioni di poter esercitare nella migliore delle condizioni i loro compiti istituzionali.

GALEOTTI. Come più volte abbiamo detto, c'è stato un ritardo abbastanza serio e la nostra preoccupazione - emersa anche in altri interventi - è che se non diamo un termine molto ravvicinato e perentorio al comitato ristretto si corre il rischio che il lavoro compiuto possa essere vanificato dall'approssimarsi della fine della legislatura.

Per questo sono d'accordo che il provvedimento ritorni in comitato ristretto per vagliare le proposte emendative del Governo, complesse e interessanti; però pregherei vivamente di esaminare rapidamente la questione perchè almeno questo ramo del Parlamento sia messo in grado di approvare il disegno di legge. La nostra parte politica si adopererà in questo senso.

Sono perfettamente d'accordo con il senatore Santini: c'è una parte consistente della legge n. 142 praticamente inattuata. La mia esperienza di questi mesi è di una continua sollecitazione da parte dei rappresentanti degli enti locali per arrivare ad una rapida attuazione della legge n. 142; mi auguro che questo avvenga in tempi rapidi.

PRESIDENTE. Mi associo ai ringraziamenti nei confronti del Governo.

Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA