

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MURGIA, TUPINI PIGNATELLI, PELIZZO, ANGELILLI, VECCELLIO, ROSATI, CORNAGGIA MEDICI, AJROLDI, TRABUCCHI, BERNARDINETTI, MOLINARI, DE LUCA Angelo e CARELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 DICEMBRE 1967

Norme integrative ed interpretative dell'articolo 4, n. 5, della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, avente ad oggetto: Facoltà concessa agli Enti locali che esercitano a mezzo delle imprese di cui al testo unico 15 ottobre 1925, n. 2578, le attività di produzione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica, di ottenere dall'ENEL la concessione dell'esercizio delle attività sopra menzionate

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge (come è detto in premessa) vuole assumere una funzione interpretativa ed in alcuni casi integrativa delle norme contenute al n. 5 dell'articolo 4 della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, là dove viene prevista la possibilità per le Aziende di cui al testo unico n. 2578 del 15 ottobre 1925 sulla assunzione dei pubblici servizi da parte dei Comuni e della Provincia, di derogare al principio generale della nazionalizzazione mediante l'esercizio della facoltà di scelta da esercitarsi entro un determinato termine dai Comuni e dalle Province titolari delle Aziende elettriche.

Il disegno di legge interpretativo si è reso necessario anche per dare pratica attuazione al disposto dell'articolo 4 n. 5 della legge istitutiva dell'Ente nazionale là dove espres-

samente viene detto « saranno determinate le modalità per il rilascio delle concessioni e per l'approvazione dei Capitolati tipo ».

La norma di rinvio sopra citata è una palese riprova che lo stesso legislatore, consapevole della notevole complessità che la legge di nazionalizzazione a questo punto comportava, si è reso conto della necessità che la delicata materia, concernente i rapporti tra l'Ente nazionale e le Aziende municipalizzate del settore elettrico, venisse successivamente meglio definita dopo avere acquisito più dettagliati elementi di conoscenza che consentissero una trattazione più ampia e più dettagliata.

Necessità di completezza giuridica, guida, pertanto, gli estensori del presente disegno di legge, desiderosi come sono di vedere l'istituto della nazionalizzazione chiaramente de-

finito anche sotto l'aspetto dei rapporti con le Aziende pubbliche degli Enti locali. A queste ultime il legislatore ha attribuito la possibilità di coesistenza con l'Enel, non per rilasciare ad esse un attestato di benevolenza in riconoscimento di meriti acquisiti, ma per confermare che attraverso tali Aziende l'Ente locale persegue scopi identici a quelli che il potere centrale si ripromette di raggiungere attraverso l'istituzione dell'Enel.

A queste considerazioni di ordine giuridico si accompagnano anche considerazioni di ordine politico quali si desumono dalla pratica di questi primi quattro anni decorsi in regime di nazionalizzazione dell'energia elettrica.

Son ben presenti alla mente dei promotori del disegno di legge diversi inconvenienti che si sono dovuti lamentare da varie parti e che, in alcuni casi, sono sfociati in lunghi e defatiganti procedimenti giudiziari che in prevalenza hanno avuto come oggetto di contestazione la ricerca della interpretazione più fedele della volontà del legislatore che volle e costituì il regime nazionalizzato per l'energia elettrica nel nostro Paese.

Abbiamo dovuto constatare che nel settore delle Aziende municipalizzate regna attualmente una grande incertezza, data la perplessità provocata da alcune decisioni adottate con una certa disinvoltura da parte degli organi responsabili dell'Ente di Stato. Il tenore di questi provvedimenti è tale che non esitiamo a definire forzata l'interpretazione che si vuole dare alle norme istitutive, fino al punto di giungere a delle conclusioni che certamente il legislatore non ha voluto. La casistica, a questo proposito, potrebbe essere abbastanza varia ed estesa. Il contenuto di alcuni provvedimenti dell'Enel di passata e recente emanazione fanno pensare agli attenti osservatori della materia che stiano per prevalere, presso l'Ente nazionale, una mentalità ed un atteggiamento a tutto sfavore delle Aziende e degli Enti autonomi territoriali, come se queste ultime fossero delle realtà economico-sociali contrastanti con l'Enel e destinate, in un primo tempo, ad essere mortificate nella loro capacità di

sviluppo, riducendone gradualmente le dimensioni, per far sì che l'Enel successivamente possa agevolmente fagocitarle.

Tale è l'obiettivo che sembra si voglia a tutti i costi perseguire, nonostante che il legislatore abbia voluto la coesistenza armonica degli enti pubblici locali e di quelli statali, prevedendo anche l'apposito coordinamento delle strutture dell'Ente operante a livello locale con quello dell'Ente operante a livello nazionale, in modo che dal nuovo clima instaurato nel settore dell'elettricità, anche le Aziende municipalizzate, sotto la veste di concessionarie, ricavassero nuovo vigore ed ottenessero nuovo giovamento.

Se questo era l'intento del legislatore, dobbiamo purtroppo constatare che esso è andato, almeno fino a questo momento, in gran parte deluso, con pretesti, ci dispiace dirlo, offerti dalla scarsa precisione offerta dalle norme istitutive.

È ovvio che una impresa di produzione, titolare di un monopolio — tale è in sostanza l'Enel — tenda a scoraggiare, a mettere in difficoltà, a rendere impossibile la esistenza di imprese che, svolgendo la stessa attività, conservino una qualche autonomia, totale o anche parziale. Il fenomeno rientra nella logica dei monopoli e può trovare, anche, consistenti giustificazioni finché si resti nel piano della sola, ristretta, economia di impresa.

Ma l'Enel, occorre ricordarlo, è titolare di un monopolio di diritto, di un monopolio voluto dal legislatore che ha definiti, nello stesso tempo, i limiti nel quale intendeva contenere l'esercizio di esso. Spetta — diremo meglio, spettava già da tempo — allo stesso legislatore predisporre gli strumenti per vincolare il titolare del monopolio e tutelare il grado di autonomia totale o parziale che aveva inteso lasciare, a ragion veduta, alle altre imprese.

Nella legge istitutiva dell'Enel i confini sono indicati, ma non si dice chi debba vegliare al rispetto di essi; nelle successive leggi delegate non solo non compaiono gli strumenti necessari per garantire questi confini, ma serpeggia anche la tendenza a lasciare che sia l'Enel stesso a dettare le con-

dizioni entro le quali debbono operare gli esclusi dal monopolio. In altre parole sembra che si vada affermando la tendenza a far sì che la politica d'impresa perseguita dall'Enel si sovrapponga gradualmente alle considerazioni di politica generale che il Parlamento ha ritenuto valide e fatte proprie.

Molti provvedimenti finora adottati dall'Enel e accettati, forse senza un esame abbastanza accurato, dagli Organi superiori appaiono oggi come atti ingiustamente limitativi, nei confronti dei futuri concessionari, predisposti in maniera da segnare, a breve tempo, la definitiva scomparsa di questi dalla scena delle attività elettriche.

Alla luce di questi fatti, il problema che oggi si pone al legislatore appare notevolmente semplificato. Il Parlamento vuole ancora, come volle nel 1962, che gli Enti locali possano esercitare attività elettriche, sia pure nei limiti di una concessione? In tal caso non basta lasciare agli Enti locali la libertà di scegliere se intendano o meno mantenere in piedi le proprie Aziende elettriche. Bisogna invece definire esattamente in quali condizioni opereranno, nel prossimo futuro, tali Aziende e su quali prospettive potranno ragionevolmente fondare in un futuro meno prossimo. Se il Parlamento vuole che gli Enti locali esercitino tale attività, deve essere il Parlamento stesso a predisporre gli strumenti atti ad evitare che ad un rapporto di diritto si sostituisca un rapporto di forza tra l'Enel e gli Enti locali, rapporto nel quale questi ultimi sono destinati inevitabilmente a soccombere.

Nella situazione attuale, mentre viene rispettata la lettera della legge attraverso lo accoglimento delle domande di concessione, ne viene disatteso lo spirito se si insiste nel consentire che l'Enel imponga alle future Aziende concessionarie condizioni iugulatorie, apparentemente motivate da criteri di convenienza economica propri del monopolista.

A questo proposito ci si domanda, ad esempio, che cosa significhi la concessione limitata nel tempo ed in un tempo molto ristretto così come si ha in animo di strut-

turare il rapporto di concessione. Quale è la ragione tecnico-economica della imposizione di tale limite temporale alla concessione? Se una ragione tecnico-economica fosse configurabile, nel caso specifico, questa sarebbe senz'altro contraria alla concessione *ad tempus*. Infatti, ogni impresa economica che non ha prospettiva di sviluppo è destinata fatalmente ad isterilirsi dato che viene a mancare l'interesse economico che sta alla base di ogni iniziativa imprenditoriale.

Alle medesime conclusioni si arriva qualora si voglia esaminare il caso al lume della logica comune. Le Aziende sono strumenti dell'Ente locale creati per agevolare l'Ente stesso nel perseguimento dei suoi fini istituzionali, esse non possono soffrire limitazioni temporali, essendo ordinate allo svolgimento di una funzione sul piano di una attività destinata a durare nel tempo, quale è, appunto, quella propria dell'Ente locale. Le Aziende sono nello stesso tempo delle entità economiche e come tali hanno esigenze particolari che sono comuni a tutte le imprese industriali, ivi compresa la possibilità di svilupparsi per raggiungere anche una dimensione ottimale tale che consenta ad esse di ottenere il massimo dei risultati economici possibile con minore impiego di capitali e dispendio di mezzi.

Mediante il presente disegno di legge si vuole particolarmente curare che le loro caratteristiche, proprie di ogni impresa industriale, siano gelosamente garantite. Ne consegue che esse devono avere la possibilità di poter procedere ad un continuo ammodernamento degli impianti e deve essere assecondato ogni sforzo diretto ad ottenere la ricostituzione del loro patrimonio aziendale sia sotto forma di acquisizione di nuove utenze rientranti nell'ambito delle zone direttamente interessate dallo sviluppo della rete, sia sotto forma di costruzioni di nuove centrali di produzione ai fini di pervenire alla più completa autosufficienza qualora l'avessero per qualche ragione perduta.

Volgendo lo sguardo alla pratica amministrativa di questi ultimi anni, dobbiamo con rammarico constatare che le contesta-

zioni tra le Aziende municipalizzate e l'Enel in ordine alla gara per l'acquisizione di nuove utenze sono all'ordine del giorno.

In alcuni casi addirittura la disputa è andata assumendo toni di così vivace asprezza al punto da provocare incresciosi fenomeni di accaparramento che hanno assunto il tono di vere e proprie forme di concorrenza sleale nell'intento di sottrarre ora all'una ora all'altra competenza l'acquisizione di nuove utenze.

Anche sotto questo aspetto è opportuno che la legge fissi dei criteri obiettivi e precisi lasciando a ciascuna Azienda lo spazio vitale sufficiente per il suo naturale sviluppo. Attualmente la tensione è particolarmente acuta e soprattutto nei comuni dove esiste una rete di distribuzione mista, coesistendo due Aziende, erogatrici di energia elettrica sulla base dei vecchi accordi tradotti in appositi disciplinari che l'Enel d'altra parte non intende più rispettare in quanto li considera decaduti una volta introdotto il nuovo regime di nazionalizzazione dell'energia elettrica.

Da ciò deriva la necessità che vengano fissati per legge i criteri direttivi per determinare l'ambito di competenza di ciascun ente erogatore sulla base non di pura e semplice spartizione territoriale, ma tenendo presente soprattutto, criteri di convenienza economica e funzionalità tecnica.

Per completare il quadro della situazione dobbiamo constatare che per gravare ulteriormente la gestione delle Aziende concessionarie, l'Enel si accinge ad imporre alle stesse il pagamento di un canone sotto forma di tangente in percentuale sugli introiti lordi. L'assoggettamento al pagamento di detto contributo appare ad un esame sereno ed obiettivo del tutto ingiustificato atteso che il diritto che hanno i Comuni a continuare a gestire direttamente le proprie aziende non è una elargizione discrezionale dell'Enel, ma un diritto originario spettante all'Ente locale, del quale l'Ente nazionale deve solo prendere atto.

È da osservare inoltre che, anche indagando in fondo all'argomento, non si riesce a scorgere nessuna ragione di ordine sostanziale

attiva a giustificare l'imposizione di detto contributo, anche perchè al suo eventuale pagamento non corrisponde una vera e propria elargizione di servizi.

Stante l'impossibilità giuridica delle Aziende concessionarie di procurarsi l'energia occorrente al loro fabbisogno presso altro produttore che non sia l'Ente di Stato, a cui è stato riservato un monopolio di fatto e di diritto, sembra opportuno che vengano fissati alcuni criteri generali sia per quanto riguarda le modalità dell'erogazione della energia che per quanto concerne il prezzo da praticare. È incontestabile il fatto che chi detiene in mano un monopolio di questo genere sia tentato a servirsi, sia pure inavvertitamente, per scopi diversi da quelli che dovrebbero presiedere allo scambio di energia tra due Enti pubblici che perseguono, anche se su piani diversi, fini di utilità generale e non fini di lucro.

Che l'ipotesi qui rappresentata non sia una eventualità solamente paventata, lo dimostrano alcuni casi clamorosi come quello dell'Azienda municipale di Roma da cui l'Enel ha preteso una maggiorazione di prezzo assolutamente ingiustificata ricorrendo ad alcune disposizioni del provvedimento CIP che sul caso specifico non era assolutamente applicabile, trattandosi di disposizioni emanate quando nel settore vigeva il regime della libera concorrenza privata e la figura della Azienda concessionaria non era stata ancora ipotizzata.

Altrettanto opportuno è sembrato agli onorevoli proponenti che venisse fissato un termine ultimativo entro il quale l'Enel ed il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato debbano pronunciarsi a fronte delle domande di concessione.

A tutti è noto lo stato di grande difficoltà nel quale da anni le Aziende pubbliche del settore versano a causa di questo stato di attesa in cui si trovano, aspettando che l'Enel si pronunci sulla domanda presentata nei termini dovuti dalle Amministrazioni interessate.

Questo stato di incertezza amministrativa si riflette ineluttabilmente nella struttura

industriale delle Aziende, che rimane stagnante data l'impossibilità di impostare programmi di largo respiro.

Onorevoli colleghi, queste note che noi abbiamo sottoposto alla vostra attenzione non sono dettate da spirito punitivo nei confronti dell'Ente nazionale, ma scaturiscono dal profondo sentimento del nostro dovere di Parlamentari, che ci obbliga ad intervenire per mettere ordine e certezza di diritto, sbloc-

care situazioni stagnanti, in un settore pubblico tanto vicino alle nostre attenzioni perchè interessa le amministrazioni e le popolazioni delle nostre maggiori città.

Siamo altresì convinti che l'Enel una volta liberato dalle perplessità di cui è afflitto in ordine ai rapporti con le Aziende municipalizzate, potrà dedicarsi con maggiore energia al raggiungimento dei suoi fini più propriamente istituzionali.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1

Gli Enti locali od autonomi indicati dall'articolo 4, n. 5, della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, hanno facoltà di chiedere la concessione all'esercizio delle attività di produzione, di trasporto, di trasformazione, di distribuzione e di vendita dell'energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta.

La concessione viene rilasciata dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato su richiesta dell'Ente interessato, sentiti i pareri del Consiglio di Stato e dell'Enel.

La concessione potrà essere rifiutata solo quando il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentite le parti interessate, giudichi tecnicamente illogico ed antieconomico il coordinamento dell'attività dell'Ente che ha richiesto la concessione con l'attività dell'Enel, nel rispetto di quanto indicato dalle direttive impartite dalla legge 6 dicembre 1962, n. 1643, comma terzo dell'articolo 1.

### Art. 2.

Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato nell'applicazione ai concessionari del capitolato di onere tipo, terrà conto oltre che delle direttive generali fissate dal CIPE per il coordinamento delle at-

tività elettriche con gli obiettivi della programmazione economica nazionale, delle caratteristiche pubbliche (di organi dello Stato) proprie degli enti che richiedono la concessione.

In particolare la durata della concessione dovrà rispondere alle esigenze di programmazione a lungo termine e di organico sviluppo degli impianti del concessionario con possibilità di congrui ammortamenti e facoltà di rinnovi alle eventuali scadenze; eventuali canoni di concessione dovranno essere proporzionati alle prestazioni di servizi resi dall'Enel all'ente locale o di effettivi maggiori costi sopportati dallo stesso Ente in conseguenza della concessione; il coordinamento di attività elettriche, nel quadro del coordinamento generale affidato all'Enel, dovrà essere consentito anche tra enti concessionari, quando ciò sia tecnicamente possibile e si dimostri conveniente per la riduzione dei costi.

Il rilascio delle autorizzazioni per la costruzione di nuovi impianti di produzione e di distribuzione da parte dei concessionari è di competenza esclusiva del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentito il parere consultivo dell'Enel.

#### Art. 3.

I capitolati relativi alle singole concessioni saranno predisposti dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato in conformità con quanto indicato dal capitolato tipo, senza introdurre in alcun caso modifiche od aggiunte che possano rendere più gravoso l'esercizio della concessione, tenendo conto delle situazioni di fatto e di diritto nelle quali ciascun ente concessionario si trovi.

#### Art. 4.

Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato provvederà all'emanazione di capitolati difformi da quello tipo, secondo quanto previsto dall'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 4 febbraio

1963, n. 36, per gli Enti locali che ne abbiano fatta richiesta.

Art. 5.

Al fine di assicurare il soddisfacimento delle richieste di energia per gli usi pubblici e privati e per garantire contemporaneamente la migliore razionalizzazione del servizio, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentito il parere dell'Enel e degli Enti locali interessati, determinerà l'ambito territoriale entro il quale possono operare anche in esclusiva, in collegamento con l'Enel e con altre Aziende produttrici, le Aziende concessionarie.

Nella determinazione dell'ambito territoriale si terrà particolarmente conto, indipendentemente dai confini amministrativi, delle dimensioni ottimali per le aziende concessionarie, della razionalizzazione del servizio e dei costi di gestione.

Art. 6.

I prezzi per la fornitura di energia necessaria alle Aziende concessionarie ad integrazione della propria produzione, le prestazioni per l'energia di riserva e le condizioni di scambio dell'energia saranno stabiliti sentito l'Enel e le Aziende interessate, sulla base di criteri oggettivi di costo e di qualità dell'energia, da parte del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato in modo da escludere in dette operazioni ogni intento speculativo.

Art. 7.

Nel caso di accertata impossibilità successiva alla concessione di pervenire ad un coordinamento tecnico economico della attività delle Aziende concessionarie con l'attività dell'Enel, e nel caso in cui l'Azienda concessionaria non si attenga alle norme di capitolato, la concessione potrà essere revocata con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentite le Aziende e gli Enti locali interessati.

Sia in caso di mancata concessione che in caso di revoca, l'Enel dovrà provvedere perchè non si interrompa la fornitura di energia elettrica agli utenti ed ai servizi pubblici.

Art. 8.

Nel caso di negata concessione agli enti che già esercitano le attività di cui all'articolo 1 della legge o di revoca della stessa, l'indennità spettante all'Ente locale interessato è calcolata in base al valore di stima degli impianti.

Il decreto di espropriazione viene emesso dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato su parere conforme del Comitato interministeriale per la programmazione economica e l'Enel deve provvedere prima dell'assunzione in consegna dell'Azienda, a far redigere in contesto con l'Azienda e con gli Enti locali interessati, preciso inventario.

Qualora vi siano Aziende che provvedano a molteplici servizi, compete all'Ente al quale l'Azienda appartiene, di separare i servizi in modo da assicurare in ogni caso la continuità di quelli che restano gestiti ai sensi del testo unico 15 ottobre 1925, n. 2578.

Art. 9.

Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche agli Enti costituiti dalle Regioni a statuto speciale e all'Ente siciliano di elettricità, costituito con decreto legislativo dal Capo provvisorio dello Stato 2 gennaio 1947, n. 2; la richiesta della concessione sarà fatta dalle rispettive amministrazioni regionali ed il rilascio della concessione sarà accordata sentita l'amministrazione regionale stessa.