

I MONOPOLI COMUNALI

(Continuaz. da pag. 94)

CAPO III.

Legislazione comparata.

A. *Monopoli comunali in Francia.*

La quistione giuridica dei monopoli comunali sebbene si fondi in Francia sopra un'organizzazione politico-sociale non dissimile dalla nostra, pure va considerata separatamente per notare quelle analogie e quelle differenze che possono influire sulla sua risoluzione in diritto italiano.

In Francia il potere regolamentare dei comuni, che è esercitato in gran parte dal Sindaco o dal Prefetto di polizia a Parigi e non come da noi e in Belgio dal Consiglio comunale, ha naturalmente un limite positivo (1) nelle leggi e nei regolamenti generali.

(1) La facoltà regolamentare dell'amministrazione non può mai derogare dalle leggi: tuttavia essa può trovarsi con essa sia in particolari casi sia in generale in un duplice e ben diverso rapporto. La legge cioè può costituire un limite positivo alla facoltà regolamentare, quando questa non possa esercitarsi che per la esecuzione di essa, allo scopo di maggiormente specificarne le sue norme e talora sopra oggetti tassativamente enumerati: più correttamente la legge può costituire un limite negativo quando l'autorità amministrativa possa emanare regolarmente anche su tutti gli oggetti non contemplati dalla legge, purchè e finchè le norme regolamentari non contrastino colla legge stessa. V. Codacci Pisanelli, *Legge e regolamento*.

Arch. Giur., 1895, LV

Tale potere non ostante la enumerazione di oggetti fatta dalla legge 16-24 agosto 1790 ed accettata dalla legge comunale e provinciale 5 aprile 1884, articoli 97 e 98 e che si riassume nella formula sicurezza, igiene, è entro questo limite assai esteso, poichè dalla giurisprudenza la enumerazione fu ritenuta piuttosto come esemplificativa che come tassativa (1). Il sistema tributario riposa, come il nostro, sul principio che le imposte debbono essere consentite dalle Camere. Infatti è la legge sola che fissa come entrate principali dei comuni i centesimi addizionali sulle contribuzioni dirette, autorizza una prelevazione sulla imposta delle patenti e delle vetture, la tassa sui cani, l'esistenza dei dazi consumo con una tariffa speciale. Anche le tasse sono regolate per legge, come quelle di peso e misure, spedizione degli atti di Stato civile ecc.; molte tasse però si fondano soltanto sull'uso. Il potere tributario quindi è assai limitato essendo scarsa la iniziativa nei limiti dei pochi cespiti di entrata e poca la libertà di commisurare le imposizioni entro il maximum e il minimum fissato per legge.

Ne deriva che essendo il principio generale della libertà d'industria e di commercio proclamato dalla legge ancora vigente 2-17 marzo 1791, nessun monopolio di diritto può crearsi in virtù del potere regolamentare. Quindi non sarebbe possibile, senza una legge espressa, un monopolio dell'illuminazione, dell'acqua, dei trasporti in quanto fosse proibita la fabbricazione o lo smercio del gaz senza porre condotti sul suolo comunale, l'uso dei pozzi dei propri fondi e la distribuzione dell'acqua fatta da speciali portatori, l'impiego o l'affitto delle proprie carrozze. In questo senso bisogna intendere le molteplici dichiarazioni contenute nelle sentenze per cui non esistono monopoli, municipali nè direttamente esercitati nè tanto meno concessi (2). Ammessa però la legalità di concessioni esclusive, per le canalizzazioni dell'acqua e della luce o per i trasporti in comune un limite di fatto sorgeva fino a poco tempo fa per questi parziali monopoli, dalla divisione del demanio stradale fra i varii enti pubblici: sono strade comunali in Francia soltanto quelle vicinali e rurali, le altre, dipartimentali e nazionali, conservano il loro carattere anche nei tronchi compresi nell'abitato

(1) Hauriou, *Précis de droit administratif*. Paris 1893, §. 318.

(2) Cons. d'Etat, 17 nov. 1882. *Ville de Maubeuge*; e rapporto del Commissario Marguerie, Cass. 8 ag. 1883 (*Journal du Palais*, 1884, 659).

dei comuni (1). Per le occupazioni del suolo e sottosuolo di queste, la concessione doveva farsi dal prefetto, e le concessioni esclusive comunali, nè obbligavano l'autorità superiore, nè davano al concessionario il diritto di agire contro il comune per causa di concessioni prefettizie a intraprese concorrenti (2). La possibilità di una concessione unica sussisteva, controversa, per il servizio di omnibus in tutte le città (3), e pacifica per tutti gli altri servizi a Parigi dove il comune si confonde in gran parte con il dipartimento. Ma dal 1889 la pratica dei prefetti fu di non concedere autorizzazioni ad imprese concorrenti e con parere del Consiglio di Stato a sezioni unite 21-27 giugno 1893 fu ritenuto che la legge comportasse la interpretazione più comoda in pratica, per cui spettando ai comuni la polizia di tutte le strade e l'obbligo di provvedere ai pubblici servizi, la concessione dovesse unicamente farsi da loro.

Tolto di mezzo questo limite la giurisprudenza ordinaria ed amministrativa è ancora più libera nello ammettere, come ha del resto sempre fatto, la legalità di certi monopoli municipali più o meno ristretti. La libertà di commercio ed industria, essa osserva, è per la legge stessa che la proclama (art. 7) soggetta ai regolamenti di polizia che potranno esser fatti. Ora poichè la legge municipale dà ai Sindaci e al Prefetto a Parigi il potere di fare i regolamenti a tutela della tranquillità, sicurezza ed igiene pubblica, quelle intraprese che possono minacciare una di queste tre condizioni della vita sociale, per quanto libere in teoria, sono in pratica legalmente sottoposte ad una domanda di concessione ed a regole fisse sulla quantità e la distanza dei condotti e dei fili, sul numero e la forma delle vetture circolanti ecc. Se da questa potestà regolamentare risulta costituito o confermato il monopolio, ciò non monta, poichè non di rado avviene che un privato si avvantaggi a danno di un altro di un ordine dell'autorità, nè ciò basta a costituire la illegalità di questo, quando la facoltà di proibire o di comandare sia veramente usata per fini per cui essa è concessa. In particolar modo poichè il dare o il rifiutare le concessioni per l'occupazione del suolo pubblico è una facoltà discrezionale, l'autorità può obbligarsi a rifiutare il consenso ad intraprese concorrenti,

(1) Dugercq, *Cours de droit adm.*, Paris, 1868 §. 689 e seg.

(2) Cass. 8 ag. 1883. Cons. d'État, 12 giug. 1891.

(3) Cass. 4 genn. 1862 (P. 1862, I, 1099), Aix, 17 febr. 1870 (P. 1871, I, 638).

purchè ciò sia fatto nell'interesse del pubblico. Questo è appunto tutelato quando simile impegno sia preso per organizzare nel modo più semplice ed economico il servizio pubblico dell'illuminazione, dell'acqua ecc. (4). La giurisprudenza amministrativa ritenne per qualche tempo che contro i rifiuti di autorizzazione o di concessione non fosse ammissibile il ricorso al Consiglio di Stato, trattandosi di atti negativi e discrezionali (2), ma un sistema già antico e recentemente confermato ha ammesso i ricorsi, ritenendo giustificato il rifiuto quando fosse motivato dal pubblico interesse nel modo già detto e annullandolo invece quando il vantaggio pubblico fosse frainteso e le limitazioni alla libertà s'imponessero su atti ed industrie che non costituiscono il monopolio di fatto. Così nel celebre affare *Lesbats* fu annullato il decreto di un prefetto, che per garantire il monopolio di una società, aveva interdetto alle altre vetture pubbliche (vetture di piazza e non omnibus) e a quelle degli alberghi di accedere ad una stazione ferroviaria, sia perchè si trattava in questo caso della limitazione alla circolazione delle vetture e non al posteggio, come disse il commissario Leone Aucoc, sia perchè la industria delle vetture pubbliche, ammettendo la possibilità di utile concorrenza, non può costituirsi in monopolio (3).

Più rigorosa è la giurisprudenza amministrativa, per quanto si riferisce al ritiro di concessioni già fatte; queste, anche se accordate in forma di semplici permessi non sono revocabili se non nello stretto ed immediato interesse della libertà, sicurezza ed integrità del demanio, e non possono ritrattarsi sia per costituire un monopolio, sia per riscuotere un canone in casi in cui, se si trattasse di semplice rifiuto, non si riscontrerebbe alcuna illegalità (4). La differenza è giustificata dal Laferrière e dal Consiglio di Stato con-

(1) Cons. d'État, 7 dic. 1888. Porthos e rapporto del Commissario Gauvain.

(2) Cons. d'État, 6 mai 1885. Bonhomme. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, Paris, 1888, II, pag. 526.

(3) Le decisioni sull'affare *Lesbats* furono molte e contraddittorie; si hanno quattro decisioni delle Corti e della Cassazione, di cui l'ultima in data 25 ag. 1864, che dichiarano legale il decreto prefettizio e due decisioni del Consiglio di Stato 25 febr. 1864 e 7 giug. 1865, che lo annullano. La illegalità di un monopolio per le vetture di piazza è confermata dal Cons. d'État 2 ag. 1870. Bouchardon, 9 nov. 1889, Société l'Hirondelle.

(4) Cons. d'État, 26 nov. 1875, Larroumet-Carriol, 19 magg. 1889, Comp. cent. du gas, 12 febr. 1886, Chanet.

siderando che l'amministrazione con un rifiuto non lede nessun diritto e nessun interesse già determinato; essa si astiene semplicemente dallo accordare un favore. Quando in origine accorda questo favore essa è arbitra o no di farlo o sottoporlo a condizioni tra cui quella del pagamento d'un canone; ma ritirando l'autorizzazione data, è lesa, anche se non vi sia contratto, certo un interesse e quasi un diritto acquisito; se anche l'autorizzazione si ritiene precaria, questa precarietà esiste soltanto in riguardo del pubblico demanio e all'esigenze di questo e non può risultare nè dall'arbitrio dell'amministrazione, nè dal variabile interesse pecuniario di essa, nè dal suo desiderio di favorire un privato invece di un altro.

La facoltà di ritrarre un canone da queste concessioni, è quanto ai comuni, riconosciuta dalla legge 5 apr. 1884, art. 116, ivi si annoverano tra le entrate comunali: « le produit des concessions » d'eaux, de l'enlèvement boues et immondices et autres concessions autorisées pour les services communaux » nonchè: « le produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique » (1).

Entro questi limiti i comuni francesi hanno facoltà di esercitare direttamente o concedere in via esclusiva il monopolio: a) dell'illuminazione pubblica e privata fornita con condotti e fili sul territorio comunale; b) dell'acqua domestica e pubblica pure fornita con condotti; c) delle vetture-omnibus; d) dei tramways; e) dei macelli; f) dei mercati.

Queste concessioni relativamente alle tre prime intraprese possono farsi con semplice *permis de voirie* cioè senza contratto per quanto la deliberazione comunale che lo concede, regoli i reciproci oneri e diritti; ed allora esso può revocarsi senza l'indennità se non ad arbitrio, certo ogni qualvolta l'interesse pubblico lo richiede (2). In tutti gli altri casi per l'illuminazione, l'acqua, gli omnibus, e in tutti i casi per i tramways, i mercati e i macelli la

(1) Per un simile genere di proventi non è però necessaria l'autorizzazione legislativa perchè se le imposte non si possono riscuotere che per legge, queste entrate nella dottrina francese, o sono considerate scientificamente come tasse o empiricamente come proventi di carattere patrimoniale. Il punto di vista del diritto privato è specialmente adottato dal *Ducrocq*, Op. cit., §. 472; *Gaudry Le domaine* I, §. 94; *Troplong, Du Louage*, n. 90. *Lasferrière*, Op. cit., II, 624, per i canoni riscossi in seguito a concessioni sulle strade nazionali per quali mancava l'autorizzazione legislativa fino al 1885.

(2) Cons. d'État, 14 genn. 1865. Comp. de l'Éclairage de Londres, 17 dic. 1836, Desclée.

concessione si fa per contratto, ed il contratto è nel concetto della dottrina francese di puro diritto civile (1). Siccome poi le municipalità sono abbastanza avvedute per stipulare in loro favore compensi sotto forma di canoni, di riduzioni di prezzi per pubblici servizi ecc., questi contratti si considerano come sinallagmatici. Anzi benchè seguano la competenza dei *marchés de travaux publics*, o appalti, non sono rescindibili come questi *ad nutum* del committente col trattamento di favore per l'amministrazione relativo al risarcimento parziale dei danni, ma se essi sono violati è dovuto tanto il *damnum emergens* quanto il *lucrum cessans* per intero.

La clausola del privilegio è talora interpretata con una certa equità. Così pel servizio delle acque, in quanto sia stato riservato, come è di diritto, ai privati di provvedersi dell'acqua per uso domestico nei modi che a loro paiono convenienti, non v'è lesione del diritto esclusivo se si concede a un industriale di attraversare una strada con una canalizzazione allo scopo di utilizzare in un suo fabbricato da una parte di essa l'acqua derivata in un altro fabbricato dalla parte opposta (2).

Altre volte il privilegio è interpretato molto estensivamente come nelle concessioni per la canalizzazione del gaz. Dice il rapporto Valabrègue alla decisione del Cons. d'État 26 dic. 1891, che sebbene il servizio dell'illuminazione sia duplice, pubblico e privato, pure esso deve considerarsi come un rapporto ed un contratto rescindibile: e poichè il servizio pubblico che è un solo, fu per intero concesso alla Società assuntrice e non può essere attuato che per suo mezzo, così anche il servizio privato non può farsi che per mezzo della Società e coi metodi che essa vuole ed è obbligata ad applicare. La clausola che il municipio potrà imporre l'uso di metodi migliori e più economici comune ai contratti francesi ed ai nostri, benchè sembri prescrivere un obbligo e non costituire un diritto, rivela la impossibilità dei comuni di ricorrere ad altri in-

(1) La legittimità dei monopoli per l'acqua e pel gaz è ammessa dalla Cass. 25 lug. 1882 (P. 1883, I, 159); Cons. d'État, 19 nov. 1882, v. sopra; Cass. 8 ag. 1883, Comp. gén. des eaux (P. 1884, I, 659); Cons. d'État, 12 giug. 1891, v. sopra; Id., 26 dic. 1891, Ville de S. Etienne et Comp. du gaz de Montluçon; Id., 2 febr. 1894, Ville d'Argentan.

(2) Cons. d'État, 21 febr. 1890, Commune d'Ivry (P. 1891, III, citato in nota).

traprenditori e la necessità di aprire con esso uno spiraglio alle nuove invenzioni.

Quanto al monopolio degli omnibus ammesso dalla Corte di Aix 17 febbraio 1870, dalla Cassazione 15 luglio 1889 (P. 1891, I, 1293) dal Cons. d'État 7 dic. 1888, furono ritenute necessarie speciali giustificazioni perchè l'uso fatto delle strade per mezzo di tali vetture può parere a prima vista conforme a quello normale e libero. Ma fu considerato che il monopolio era necessario per assicurare il libero e tranquillo transito delle strade, in quanto bisogna limitare il numero delle vetture, oltre a regolarne la forma, le linee, gli orari, le tariffe, per evitare che le carrozze si portino nei luoghi di maggior movimento, si accentrino nei giorni di festa sulle linee di maggior passaggio. Dalla limitazione del numero, dice il *Gauvain*, nel rapporto al Consiglio di Stato 7 dicembre 1888, sorge il monopolio perchè bisognerebbe supporre che raggianti il numero massimo delle vetture che possono circolare senza inconvenienti « ogni nuova domanda avesse l'effetto di ridurre a profitto della parte istante il numero delle carrozze già autorizzate ed in possesso della pubblica via », il che è inammissibile in diritto ed in equità. Di più la concessione è necessaria anche perchè secondo la Cassazione (15 luglio 1889 in nota) gli omnibus debbano avere il diritto di stazionare non solo all'estremità delle linee, ma in tutto il percorso per prendere e lasciare i passeggeri.

Per i tramways la concessione è fatta dai municipii per tutta l'area comunale. Per l'art. 6 della legge 11 giugno 1880 nessuna concessione di linee concorrenti è lecita salvo patto contrario. La concorrenza tra tramways ed omnibus è legale e praticata.

Quanto al monopolio dei macelli comunali, in forza del quale non si possono macellare le carni al di fuori di essi, esso fu ritenuto perfettamente legittimo. L'art. 97 della legge comunale dà al sindaco una potestà speciale « di sorvegliare affinchè non vi sieno inganni nello smercio delle derrate che si vendono a peso o a misura e che siano salubri i commestibili esposti in vendita ». Questo testo, secondo la Cassazione (31 gennaio 1890, 10 luglio 1891, P. 1892, I, 283, 46) dà al sindaco il diritto di proibire la vendita e la introduzione in città della carne macellata al di fuori dai pubblici macelli, poichè questo è il mezzo più sicuro per ispezionare la salubrità. I compensi che ricevono i municipii se esercitano direttamente la industria della macellazione o la cui riscossione delegano ai concessionari, hanno il carattere di tasse nel senso

scientifico e non d'imposte (1); perciò essi non possono eccedere tale misura che basti a coprire le spese correnti e l'interesse del capitale, misura che non può superare un centesimo per chilogrammo, salvo che il comune abbia dovuto contrarre un prestito, per l'ammortizzazione del quale la tassa può elevarsi a due centesimi (2).

Quanto ai mercati municipali non solo sono proprietà dei comuni, ma costituiscono anch'essi un vero monopolio non essendo possibile la concorrenza di altri mercati costituiti e tenuti dai privati. Cioè, fermo rimanendo che nessuna limitazione può essere imposta alla vendita nelle private botteghe (3) l'autorità municipale in forza dei suoi diritti di polizia sulla sicurezza delle vie e la salubrità delle derrate alimentari, può interdire la vendita sulle pubbliche strade e renderla obbligatoria sui mercati; essa può anche a tal titolo riscuotere una tassa (4).

Per quanto riguarda le pompe funebri il monopolio dei trasporti e della fornitura degli accessori spetta, secondo la giurisprudenza più recente, alle fabbricerie, ai concistori delle varie religioni, i quali possono esercitarlo direttamente o concederlo. Pare tuttavia che possano sorgere anche società di carattere non religioso per i trasporti civili, purchè esse non abbiano scopo commerciale. Dove questi stabilimenti pubblici e queste società non esercitino il servizio, subentrano i comuni, i quali tuttavia, non possono in nessun caso costituire o concedere un monopolio sebbene abbiano ampi poteri di polizia e sorveglianza per l'art. 97 della legge comunale e in vista della legge sulla libertà dei funerali 15 nov. 1887 (5).

Esiste anche in Francia la privativa del peso e della misura pubblica.

In pratica sono rarissimi i casi di esercizio diretto; esso si verifica a Marsiglia e a Nimes per l'acqua ed in minori centri per il gaz. A Parigi il servizio delle acque pubblico e privato spetta

(1) Cass. 14 nov. 1892 (P. 1893, I, 22), dove si dichiara la competenza giudiziaria e non quella amministrativa relativamente alle tasse di macellazione poichè non si tratta d'imposta.

(2) Decreto 1 ag. 1862, art. 2, 3, 4.

(3) Cass. 9 mar. 1889 (P. 1890, I, 423).

(4) Cass. 27 dic. 1890 (P. 1891, I, 1179); Cons. d'État, 8 nov. 1887

Ville de Bordeaux.

(5) *Revue des deux Mondes*, 15 mai 1893, I, sept. 1894.

tante al comune fino al XIV secolo, dopo essere stato sotto Filippo-Augusto dichiarato una regalia, fu di nuovo esercitato dal comune fino al principio di questo secolo. Nella prima metà di esso sorsero varie compagnie concorrenti che nel 1860 si fusero in una sola; con contratto di egual data la proprietà delle opere e il diritto esclusivo di condurre acqua fu riservata al comune. La compagnia assunse l'esercizio e l'amministrazione ricevendo in compenso una somma annua fissa e una partecipazione sugli utili. La città guadagna annualmente per questo servizio 1,836 mila lire (1). L'illuminazione a gaz fu a Parigi assunta in origine dal 1830 al 1855 da varie compagnie che si fusero ben presto anch'esse in una sola. La società ora esistente è privilegiata per l'illuminazione pubblica e privata fino al 1905, essa paga al comune, sotto il titolo di tassa di fabbricazione, di canone per l'occupazione, del suolo pubblico, di partecipazione sugli utili la somma totale di 8,500 mila lire. Per speciali accordi è attuata a Parigi in parte anche l'illuminazione elettrica (2). Il monopolio degli omnibus stabilitosi come gli altri di fatto per via di fusione comprende « *le droit exclusif de faire circuler les omnibus avec faculté de stationnement sur la voie publique* » salvo la facoltà di concessioni concorrenti spettante al governo e quelle per *tramways*. Il comune in compenso fissa le tariffe, può imporre l'impianto di nuove linee anche non remunerative e riceve la tassa d'occupazione del suolo pubblico e partecipazione sugli utili 3 milioni l'anno. I mercati e i macelli danno rispettivamente 3 e 6 milioni di utile lordo (3).

B. Monopoli comunali in Belgio.

In Belgio le potestà dei comuni sono in generale assai più estese che in Francia e in Italia. Il potere regolamentare sembra a prima vista non avere altro limite che quello negativo delle leggi e dei regolamenti generali. Infatti la costituzione all'art. 108 n. 2 dice che « è attribuzione dei consigli comunali e provinciali tutto » ciò che è d'interesse comunale provinciale, senza pregiudizio del-

(1) *Revue des deux Mondes*, 15 mai 1893, I, sept. 1894.

(2) *Revue des deux Mondes*, 15 juin 1873. *Journal des Economistes*, oct. 1888.

(3) *Leroy-Beaulieu*, Op. cit. pag. 619.

» l'approvazione dei loro atti nei modi e casi determinati dalla » legge » e l'art. 78 della legge comunale 30 marzo 1836 dice: » Il consiglio fa i regolamenti comunali d'amministrazione interna » e le ordinanze di polizia comunale. Questi regolamenti e ordinanze non possono essere contrari alle leggi, nè ai regolamenti di » amministrazione generale o provinciale ». La giurisprudenza ha ammesso che esista alla facoltà regolamentare dei comuni un limite positivo in una enumerazione di oggetti fatta nella legge 16-24 agosto 1790, che dall'invasione francese in poi è rimasta in vigore. La enumerazione però è assai lata e subisce interpretazione estensiva (1)

Il potere tributario comunale è ancora più esteso; gli art. 31 e 108 della Costituzione disponendo che i comuni regolano esclusivamente i loro interessi, e l'art. 110 prescrivendo che nessun carico o imposta comunale può essere stabilito se non col consenso del consiglio comunale, salvo le eccezioni che la esperienza dimostrerà necessarie e la legge sanzionerà, dimostrano che questo potere incontra solo un limite negativo. Infatti la legge del 1860 ha proibito che i comuni levassero qualunque imposta indiretta sotto forma principalmente di dazio consumo, ma entro questi confini i comuni hanno la scelta d'imporre qualunque tributo diretto sotto il controllo dell'autorità superiore. È di più estesissimo in Belgio il sistema delle tasse o contributi particolari per determinati servizi (2).

Grazie a questi ampi poteri e all'intelligenza e alla ricchezza degli abitanti, i grandi servizi comunali presentano in Belgio un modello di organizzazione. Anche qui benchè la prevalenza spetti al sistema delle concessioni si hanno importanti esempi di esercizio diretto.

La città di Bruxelles esercita essa stessa le imprese dell'acqua, del gaz, e della illuminazione elettrica (3). La impresa dell'acqua data dal 1850; presentò diverse difficoltà e grandi spese di impianti, circa 12 milioni di lire. La città si fece un obbligo di

(1) *Giron*, *Droit communal de la Belgique*, pag. 292, 318. — *Boille*, *Traité des taxes communales*, Bruxelles 1881, pag. 123; vedi pag. 305.

(2) *Leemans*, *Des impositions communales en Belgique*, pag. 246 e seg.

(3) Le indicazioni sulla città di Bruxelles che altamente attestano dell'intelligenza dell'amministrazione cittadina, sono dovute alla personale gentilezza del borgomastro sig. *Buis* e desunte dai regolamenti e rendiconti annuali direttamente spediti dall'amministrazione stessa.

fornire l'acqua a discrezione senza contatore e a un prezzo inferiore a quello di costo per non essere accusata di speculare sopra un servizio così necessario; presentemente il prezzo dell'acqua è in media inferiore a cent. 22 $\frac{1}{2}$ il metro cubo e l'impresa rende il 3.30 %. Se la città ha subito qualche perdita si avvantaggiano di questo sistema d'amministrazione i consumatori e l'igiene generale, infatti la mortalità è diminuita negli ultimi dieci anni e le malattie infettive sono in gran parte scomparse. In ogni modo la città ha gratuitamente l'acqua per il suo speciale consumo. Il servizio dell'illuminazione a gaz fu assunto dal comune nel 1875; esso è diretto da una commissione speciale di sette membri, presieduta da uno scabino e coadiuvata da un personale tecnico; ha un'amministrazione e una contabilità separata. Il capitale impiegato si considera 15 milioni di lire, il gaz fabbricato annualmente ammonta a 30 milioni di metri cubi, con 13 mila impianti privati per l'illuminazione, 4,500 impianti per riscaldamento e cucina e 215 motori. Il prezzo di vendita è in media cent. 13,05, essendo di cent. 15 l'illuminazione di notte, e cent. 10 al m. c. per l'illuminazione di giorno e gli usi industriali; per giudicare questo prezzo bisogna ricordare che il gaz costa ad esempio cent. 30 a Parigi, cent. 24 a Milano, ed in media in Italia più di 30 cent. al metro cubo, il che è un prezzo straordinariamente superiore anche tenuto conto della distanza dei bacini carboniferi. Tuttavia la città dopo aver provveduto alle sue 5,500 lampade e assicurato la sorte dei suoi dipendenti con una cassa di previdenza ha un reddito netto di 1,232,000 lire. L'officina elettrica data solo dal 1893, salvo che per gli orologi elettrici di cui 130 sono forniti ai privati dal 1885. La luce elettrica costa in media cent. 5,4 per watt-ora, in modo che la spesa è circa il doppio che per il gaz.

Altre città hanno adottato invece per il servizio della illuminazione e dell'acqua il sistema delle concessioni. In questi casi si ritiene per molto tempo che il privilegio esclusivo della posa dei condotti potesse essere accordato, in quanto non costituisse un vero monopolio di fabbricazione e di vendita; la concessione doveva però essere deliberata dal consiglio comunale ed approvata dal re perchè col privilegio si stabiliva una *servitù prediale*; le autorizzazioni date soltanto dal collegio degli scabini erano a titolo di tolleranza e si giustificavano in virtù dei loro poteri di polizia. Per questo quando fosse stata data ad una società l'autorizzazione di condurre il gaz dal collegio degli scabini, e poi dal consiglio co-

munale fatta ad altri la concessione esclusiva, il monopolio era lecito, e la prima società doveva togliere i suoi condotti senza indennità (1). Ma lentamente la pratica amministrativa e la giurisprudenza ritennero infondata la teoria servitù e dichiararono trattarsi soltanto di obbligazione personale della città (2). Finalmente la Corte di Appello di Bruxelles in conferma di una sentenza del Tribunale di Namur (3) applicò in tutta la sua estensione il principio dell'obbligazione personale di diritto privato iniziando una giurisprudenza che fu poi seguita in Italia ed in Francia. La sentenza belga decidendo sopra elementi di fatto e clausole di concessione identiche e quelle venute in discussione nelle cause italiane ed importanti: 1° il privilegio della condotta del gaz; 2° l'obbligo delle società di adottare qualunque sistema per l'illuminazione pubblica più conveniente ed economico; 3° il diritto dei comuni di fare esperimenti di nuove illuminazioni senza indennità; ha considerato inoltre che il rapporto fra società e comune è unico non ostante il duplice oggetto; che, come l'illuminazione pubblica era stata concessa perchè fosse eseguita con tutti i mezzi, così l'illuminazione privata non poteva affidarsi ad altri concessionari. Ha commesso finalmente l'errore economico di considerare l'illuminazione privata come un compenso per il piccolo prezzo di quella pubblica, invece di vedere in questo una limitazione di eccessivi guadagni e concluso col giudicare atti di malafede da parte dei comuni il diminuire con concessioni concorrenti per industrie analoghe i guadagni dell'illuminazione privata.

Il servizio dei tram è regolato nel Belgio dalla legge 9 luglio 1875. Secondo l'art. 1 la facoltà di far concessioni di tramways spetta ai consigli comunali quando le linee non si estendono sul territorio di più comuni e sieno stabilite principalmente od esclusivamente sulle strade comunali; la concessione deve essere sottoposta al parere della Deputazione provinciale ed approvata dal re (art. 2); essa deve farsi per asta pubblica a chi offre migliori condizioni relativamente o alla durata della concessione o al prezzo dei trasporti o all'ammontare del canone (art. 3); le autorità devono

(1) Così la Corte di Appello di Liegi 29 ap. 1858 (Pas. Belge 1858, II, 233) e Giron, Op. cit. pag. 300.

(2) Cir. min. 29 mar. 1873 e 16 ap. 1879.

(3) Corte di App. di Bruxelles, 16 ap. 1887; Trib. di Namur 31 dic. 1885 (Pas. Belge 1887, II, 269).

riservarsi il diritto: 1° di autorizzare altri tramways a diramarsi o riaccordarsi colle linee concesse; 2° di riscattare la concessione a un prezzo fissato. In ogni caso non si può pattuire il privilegio ed ogni stipulazione contraria è nulla (art. 6). In realtà le concessioni fatte dalla città di Bruxelles, essendo anteriori alla legge portano generalmente la clausola del privilegio permettendo solo la concessione di linee concorrenti di omnibus; una legge speciale del 3 gennaio 1892 ha regolarizzato questa condizione di cose. La città da questo servizio ricava 100 mila lire annue. Anche le concessioni di omnibus sono regolate secondo analoghi principii da una legge 14 luglio 1893.

Un monopolio speciale del Belgio è quello delle pompe funebri. I comuni in base alla facoltà regolamentare che hanno relativamente ai funerali ed alle inumazioni, possono in omaggio alla libertà dei culti costituire un esclusivo servizio dei trasporti funebri, interdicensi queste imprese a chiunque non sia agente dell'autorità comunale (1). Il motivo principale che giustifica questo sistema è la necessità d'assicurare la libertà dei culti di fronte alle fabbricerie, che prima godevano di questo monopolio e che ne avevano abusato. Le famiglie sono perfettamente libere di compiere tutte le cerimonie religiose; e il monopolio non si estende nè all'addobbo della casa, nè alla fornitura della cassa, nè alle vetture d'accompagnamento. In compenso del servizio i comuni riscuotono una tassa; così è fatto a Bruxelles dove essa varia da 150 a 20 lire. La legalità del monopolio fu riconosciuta dalla Cassazione belga 30 giugno 1882.

In base agli altri poteri dei comuni e relativamente all'igiene delle sostanze alimentari, essi possono anche in Belgio costruire macelli, proibire la mattazione al di fuori di essi, e riscuotere una tassa che copra le spese correnti ed assicuri la ammortizzazione dei capitali (2). È controverso poi se i comuni possono proibire la vendita di carne macellata altrove o sottoporla a una tassa per la visita sanitaria allo scopo di non danneggiare i macellai locali e di allontanare i pericoli per l'igiene. La Cassazione è per l'affermativa nelle decisioni 12 maggio 1831, 12 marzo 1877 (3).

(1) Leemans, Op. cit. pag. 264.

(2) Leemans, Op. cit., pag. 288.

(3) Pas. Belge, 1877, I, 143.

Anche per i mercati c'è una privativa comunale che in certe città è assai rigorosa non potendosi i commestibili vendere per la strada al di fuori di essi. Anche da questo servizio i comuni ritraggono una rendita coi diritti « d'étalage et de place ».

La privativa del peso e della misura pubblica è ammessa purchè non abbia forza coattiva (1).

V. Monopoli comunali in Inghilterra.

In Inghilterra i comuni hanno certamente una larga autonomia ed una ampia sfera di azione. Tuttavia la facoltà regolamentare locale si è svolta in origine piuttosto come semplice esecuzione che come attività discrezionale limitata negativamente poichè volta a volta si costituivano per i diversi servizi organi speciali con determinata potestà regolamentare e tributaria (*boards of guardians highway boards, school boards, improvement districts*). Solo in antico certi borghi in virtù di *carte* speciali, e, recentemente per le nuove leggi sul governo locale del 1882, 1888 e 1894, che unificano molte autorità in una sola, si venne a costituire nei borghi-contee, nelle contee e nelle parrocchie uno speciale potere di fare discrezionalmente *byelaws* ossia regolamenti (2). Questo potere per quanto risulta da critiche che se ne fa è largamente usato ed abusato in tutti i rapporti della vita fisica, economica e intellettuale della società entro i limiti del diritto nazionale (3). Per le medesime ragioni storiche la potestà tributaria locale sia per le imposte generali (*county rate, borough rate*) sia per quelle speciali levate per determinati servizi è fondata unicamente e direttamente sopra la legge. Certo è in ogni modo che niente è così incompatibile col sistema tributario locale dell'Inghilterra quanto qualunque imposta di consumo sotto forma di dazi o altra; la Gran Bretagna ha servito in ciò di modello al Belgio (4).

(1) Leemans, Op. cit., pag. 235, 329.

(2) *Municipal Corporation Act, 1882, art. 23. Local Government Act, 1888, art. 16.*

(3) *Municipal Socialism*. Edited by the Property and Liberty defence League, 1890.

(4) Fisco et Van der Straeten, *Les taxes locales du Royaume uni de la Grande Bretagne et Irlande*, Bruxelles, 1863, cap. I.

Nonostante questi poteri e la larga autonomia delle autorità locali, il legislatore inglese si è come correttivo riservato una grande ingerenza in molte materie di interesse unicamente comunale. Il capo della amministrazione municipale ed il suo consiglio sono in ampia misura indipendenti, ma nè l'uno nè l'altro possono autorizzare l'apertura di una trincea in una strada per la canalizzazione dell'acqua o del gaz, e il collocamento di fili per le trasmissioni elettriche, eseguire qualunque opera pubblica di abbellimento o risanamento, intraprendere nessuna industria, levare nessuna tassa, fare nessun regolamento al di là dei poteri loro assegnati specificatamente senza il consenso del legislatore (1). Questo consenso è prestato nella caratteristica forma dei *bills* privati i quali altro non sono che provvedimenti amministrativi di interesse unicamente e prevalentemente locale, proposti dagli interessati dinanzi ad una commissione del Parlamento, che dopo averne giudicato l'opportunità e stabilito le modalità in contraddittorio cogli eventuali oppositori e con le più ampie garanzie processuali, li rigetta, o li accoglie, riferendone al Parlamento per la definitiva approvazione.

In materia di grandi servizi municipali il *bill* privato è necessario tanto per le imprese esercitate dalle società quanto per quelle esercitate dai comuni. Questa circostanza favorisce il monopolio in due modi: in primo luogo la concessione di tali intraprese fatta ai privati o agli enti locali, oltre a costituire un monopolio di fatto, riveste la forma di monopolio di diritto con sanzione legislativa; in secondo luogo il sistema allontana la concorrenza, anche possibile, per l'enorme costo della procedura parlamentare che in dieci anni dal 1872 al 1882 ha assorbito l'enorme cifra di 625 milioni di franchi (2). Di guisa che non sono nè pochi, nè poco importanti i monopoli comunali nel paese che generalmente si cita come quello della libertà politica e industriale; in compenso sono molto accorte le disposizioni per evitarne gli inconvenienti.

In queste materie per evitare inutili ripetizioni in ogni *bill* privato furono fissate molte massime generali o negli *standing orders* o regolamenti parlamentari delle due camere, o in *bills* generali per ogni servizio come il *Gas and Waterworks Act* 1847, il *Public Health Act* 1878 (per gli acquedotti), il *Burghs Gaz*

(1) De Franqueville, *Le gouvernement et le Parlement Britannique*, Paris, 1887, III, pag. 130, 206.

(2) De Franqueville, *Op. cit.*, III, pag. 219.

Supply (Scotland) Act 1876, il *Tramways Act* 1870, l'*Electric Lighting Act* 1882.

Laddove questi servizi sieno esercitati il *bill* particolare allo scopo di attenuare il monopolio, fissa a) il capitale dell'intrapresa che non può essere accresciuto senza giustificati motivi e con nuovo *bill*; b) il dividendo che non può superare per il gaz il 10 % sul primo capitale, e il 7 % sul capitale successivo, coll'obbligo frequente di porre le nuove azioni all'incanto; c) il prezzo massimo dell'acqua, del gaz ecc., coll'overe di ridurlo quando i guadagni eccedano il dividendo legale; d) eventualmente la qualità dei prodotti; e) la proibizione della fusione con compagnie già esistenti (1).

Nel caso di concessioni per *tramways* le autorità locali debbono essere sentite e prestare il loro consenso imponendo alla concessione le restrizioni e le regole che credono opportune; per questo servizio sono quindi a loro profitto inserite clausole riferentesi a canoni o partecipazione sugli utili che nel caso di gazometri, acquedotti o ferrovie sotterranee mancano in via assoluta (2).

Concessa l'intrapresa sorge naturalmente il monopolio; in teoria il Parlamento è libero di fare concessioni concorrenti; ma in primo luogo è ormai riconosciuto che la temuta concorrenza è un motivo sufficiente per essere ammessi a fare opposizione dinanzi alla Commissione parlamentare (*locus standi*) (3), e inoltre non è nell'uso di concedere intraprese concorrenti se non per giusti motivi e riconosciuta utilità. Infatti nelle leggi generali il principio della concorrenza è ammesso quando il concessionario manca ai suoi doveri relativamente al servizio o ai prezzi; in questi casi può impiantarsi un servizio concorrente come per l'art. 51 del *Public Health Act* 1876 mentre in generale il *Municipal Corporations (Boroughs Funds) Act* 1872 nega ai comuni il diritto di far spese per ottenere concessioni concorrenti alle industrie municipali in esercizio. In altri casi la concorrenza è assolutamente impossibile in fatto come nelle concessioni di ferrovie sotterranee urbane che seguono il tracciato delle grandi arterie cittadine. Se la concorrenza non è ammessa tra imprese della stessa specie è invece approvata tra industrie affini; così le concessioni per il gaz non

(1) *Quarterly Review*, Industrial Monopolies, oct. 1871 — Silverthorne, *Op. cit. passim*.

(2) *Quarterly Review*, oct. 1892. Rapid transit in London.

(3) De Franqueville, *Op. cit.*, pag. 149.

pregiudicano quelle per la luce elettrica (1), nè quelle pei tramways le altre per le ferrovie sotterranee e urbane; onde le compagnie ferroviarie non hanno il *locus standi* contro una domandata concessione di tramvie (2).

Con l'atto del parlamento le compagnie concessionarie sono *incorporated* ricevono cioè una specie di personalità giuridica per cui possono possedere, alienare e talora anche espropriare i terreni necessari, imporre i prezzi opportuni ed hanno assicurata la loro indipendenza dalle autorità locali. Ma esistono anche in Inghilterra e più in Scozia e in Irlanda, compagnie senza poteri statutarii (*non incorporated, without statutory powers*), società di fatto solo autorizzate dalle amministrazioni locali. Esse naturalmente non subiscono le limitazioni relative al capitale e ai dividendi ed è questa ragione della loro esistenza; in compenso possono essere danneggiate da imprese concorrenti debitamente costituite, dipendono per intero dall'arbitrio delle autorità locali ed hanno altre importanti limitazioni di poteri (3).

I grandi servizi comunali dell'illuminazione, dell'acqua e dei trasporti sono esercitati in Londra da compagnie private con personalità giuridica e poteri statutarii. Con atti del 1852 e 1871 e con regolamento del 1871. Londra riceve l'acqua da otto compagnie che hanno il monopolio nei rispettivi distretti; e il gaz da tre compagnie con uguali poteri. Di queste però una sola (*Gaslight and coke company*) ha un capitale e una produzione uguali a quelli di tutte le altre insieme. Il servizio dei trasporti è esercitato con tre mezzi: a) con le ferrovie sotterranee che hanno il monopolio pel rispettivo percorso; b) coi tramways con uguali diritti; c) con omnibus la cui concessione non dipende dal parlamento ma dalle autorità locali, e che tuttavia costituiscono un monopolio di fatto

(1) Il rapporto del *Commons' Committee of Electric Lighting* del 1879 ritenne che « le compagnie per il gas non hanno nessun diritto speciale di essere considerate come future distributrici della luce elettrica » « perchè esse » non possiedono altro monopolio se non quello che deriva loro dal diritto di » porre i tubi nelle strade ». Nessun monopolio è concesso agli intraprenditori dell'illuminazione elettrica; il parlamento con *bill* privato o il *board of trade* con *provisional order* può sempre quando sia utile permettere un nuovo impianto. Il *maximum* del prezzo è fissato con regolamento generale.

(2) De Franqueville, Op. cit. pag. 151,

(3) Silverthorne, Op. cit., pag. 84.

goduto principalmente da due compagnie che trasportano l'una 120 milioni, l'altra 40 milioni di passeggeri l'anno.

Benchè in molte altre città e precisamente nella maggioranza si abbia in Inghilterra il sistema dell'esercizio privato tuttavia la legislazione e la pratica in un'estensione non trascurabile sono per l'esercizio diretto. L'impulso viene dalle leggi generali, dalla giurisprudenza speciale del comitato dei *bills* privati, dalle aspirazioni dei corpi locali. Il *Municipal corporations (Boroughs Fund) Act* 1872 ammette che i municipi possano con le entrate ordinarie sopperire alle spese per ottenere *bills* privati in queste materie purchè abbiano il consenso della maggioranza di contribuenti e proprietari. Il *Public Health Act* 1875 facilita il trasferimento delle imprese dell'acqua alle autorità locali dispensandole dall'ottenere il consenso parlamentare che è supplito da un ordine del *Local Government Board*. Il *Burgh Gas Supply (Scotland) Act* 1876 autorizza le amministrazioni comunali a comprare per accordo o arbitraggio le compagnie esistenti ed in caso di rifiuto assoluto, a stabilire intraprese rivali. Anche altre leggi nel governo locale (*Municipal corporations Act* 1882, *Gas and Waterworks Facilities Act*) secondano questa tendenza col dispensare le autorità locali intraprenditrici dall'obbligo di invocare un *bill* privato e permettendo al *Board of trade* di accordare loro i necessari poteri mediante decreto fino alla legge recente sui consigli di parrocchia, che a clausola 8 accorda a questi la facoltà di comprare ogni fonte o sorgente nei limiti del loro territorio purchè non interferiscano con preesistenti diritti. Il *Tramways Act* 1870 dà la preferenza alle autorità limitatamente alla concessione delle linee proibendo soltanto l'esercizio che deve essere dato in affitto ai privati (Art. 19) o lasciato libero dietro pagamento di un pedaggio; in caso di concessione a compagnie private deve essere inserita la clausola del riscatto o nel termine di 21 anno (Art. 43) (1). Con uguali mezzi la legislazione recente sull'illuminazione elettrica (*Electric*

(1) Sull'interpretazione di questo articolo si hanno due recenti decisioni della Camera dei Lords, sedente come tribunale di terza istanza 30 luglio 1894. « The Edinburgh Street Tramways Company and the Lord Provost and Magistrates etc. of Edinburgh e The London Street Tramways Company and the county council of London ». Fu deciso che il riscatto debba compiersi non capitalizzando gli ultimi dividendi ma pagando il costo iniziale dell'impianto meno il deprezzamento. *The Times*, 31 luglio 1894.

Lighting Act 1882) ha favorito le imprese direttamente esercitate col preferire ad ogni altro imprenditore i comuni e permettere il riscatto degli impianti privati secondo il valore d'inventario in ogni caso di insuccesso, di cattivo esercizio, di fallimento o dopo 15 o 21 anno.

Anche le imprese per la distribuzione della forza mediante pressione idraulica sono riscattabili dai comuni dopo 21 anno.

La pratica del comitato pei *bills* privati favorisce le imprese comunali stabilendo in varii casi il principio della espropriazione forzata (*compulsory purchase*) questo principio incontra qualche opposizione onde molte volte il parlamento si limita ad autorizzare i comuni alla compra delle imprese esistenti mediante accordo, salvo l'arbitraggio sul prezzo quando la vendita sia consentita in massima; ma non mancano casi di vera espropriazione come per l'acqua a Birmingham nel 1875, a Stockton e a Middlesborough nel 1876, pel gas a Dundee nel 1878, a Glasgow nel 1876 nonchè in genere secondo le norme del *Public Health Act 1875* per tutti i casi in cui le imprese esistenti sieno male amministrate o poco vantaggiose (1). Negli altri casi anche se il principio non è ammesso ciò basta a spingere ad un accordo le compagnie potendo ottenersi l'espropriazione in seguito nell'ipotesi di un rifiuto.

Il prezzo della vendita è regolato secondo il massimo dividendo che stante il crescente consumo di queste imprese è generalmente l'ultimo; le autorità municipali si obbligano a pagare delle annualità eguali ad esso o sborsano una volta tanto una somma capitalizzando il dividendo dal 4 al 6 % moltiplicandolo cioè 25, 22, 20 o 18 volte secondo le condizioni dell'impianto e la produttività del servizio, salvo qualche caso in cui si accorda una buona uscita agli azionisti abbandonando generalmente loro il fondo di riserva già accumulato. Si vede quindi che queste industrie sono espropriate indennizzando largamente sì, ma unicamente il danno, emergente senza tener conto del lucro cessante, che non è disprezzabile, poichè per il gas ad esempio l'aumento medio del consumo è costantemente del 5 % l'anno.

L'atto che concede alle autorità comunali il diritto di comprare e di esercitare queste imprese regola minutamente anche le altre condizioni del trasferimento e dell'esercizio. Spesso si provvede agli impiegati delle compagnie, che frequentemente sono assunti in ser-

(1) Silverthorne, op. cit., pag. 78.

vizio dal comune (1). Il minimo del potere illuminante del gas è stabilito dalla legge insieme ad un *maximum* del prezzo che è di regola l'ultimo ed il minimo fatto dalle compagnie, cosicchè i consumatori non possono mai perdere nel cambio. Talora è autorizzata una tassa per l'illuminazione pubblica o pel servizio pubblico dell'acqua specialmente nel caso di deficit (2). Il reddito netto è spesso destinato a scopi determinati, o alla riduzione dei prezzi o all'estensione dei lavori, o alla diminuzione dei carichi generali dei cittadini o a opere di pubblica utilità, come a Birmingham per la istituzione di un museo (3). La intrapresa comunale è diretta nelle città più grandi da una commissione speciale di membri nati, membri elettivi ed impiegati tecnici: così a Dundee si compone del *Provost* (sindaco) del capo della Gilde e di altri membri eletti dal consiglio comunale, dalle corporazioni industriali, dalla camera di commercio. L'amministrazione è separata; e il comitato pel gas o per l'acqua tratta come corpo a sè con la città, per la fornitura dei necessari servizi.

L'impianto diretto dei tramways che pure era stato favorito dalla legge, si è avuto in pochi casi; nel primo anno le domande di concessione furono una, presentata da un comune, su 45 presentate da compagnie. Ma si cita un caso di esercizio diretto di questa industria, nella città di Huddersfield che dal 1882 ha tramways propri che sfrutta senza aumento di prezzo migliorando il servizio, applicando ai suoi impiegati la giornata di otto ore e ritraendo un piccolo profitto (4). Questo caso potrebbe anche essere in contraddizione con la legge generale perchè è possibile che un *bill* privato deroghi da un *bill* pubblico (5).

Per quanto riguarda invece i servizi d'acqua e di gaz le amministrazioni con un crescendo continuo tendono ad avocarle a sè. Nel 1870 le compagnie private pel gas nel Regno Unito erano 1223 con un capitale di 24 milioni di lire sterline, le imprese pubbliche sommarono soltanto a 75; le compagnie private per l'acqua erano

(1) Silverthorne, op. cit., pag. 32.

(2) Silverthorne, Op. cit. pag. 88. — Fisco et Van der Straeten, Op. cit. pag. 134.

(3) *Revue des Deux Mondes*, 1 Luglio 1888.

(4) Sidney Webb, *The eight hours day* p. 103.

(5) De Franqueville, Op. cit. pag. 224.

130 con un capitale di 11 milioni contro 101 intrapresa nelle mani dei comuni (1). Nel 1878 le imprese comunali erano 115 pel gas su 1300 gazometri; gli acquedotti pubblici erano cresciuti in proporzione in seguito a molte espropriazioni ricordate dal Silverthorne. Nel 1886 le imprese pubbliche pel gas erano 200 con un capitale di 500 milioni di lire italiane contro un 1350 milioni impiegati in tutto in questa industria. Le imprese per l'acqua erano in numero molto superiore e l'esercizio diretto dava splendidi risultati specialmente nelle maggiori città. Il reddito lordo totale dei gazometri comunali era di lire italiane 111 milioni, da cui dedotte le spese produzione in 79 milioni, restavano 31 milioni, e detratti da questi 20 milioni per gli interessi di debiti espressamente contratti, 11 milioni venivano ad accrescere, liberi da ogni peso, le entrate comunali (2). Ci è ignoto il capitale impiegato nelle imprese di distribuzione d'acqua posseduto dai comuni, ma non è arduo supporlo triplo di quello impiegato pel gaz, poichè il reddito netto è invece di 37 milioni annui. Si può quindi affermare senza tema di gravi errori che, quasi due miliardi sono nelle mani dei comuni inglesi per industrie di utilità locale.

La città di Londra solo tra i grandi comuni ha tuttora i suoi servizi affidati a compagnie private; ciò ha dipeso da difetto di un'unica autorità che la governasse per intero. Ma dopo che nel 1888 fu istituito il consiglio di contea di Londra rinnovando gli antichi voti per la espropriazione delle imprese d'acqua, gas e tramways, esso ha già introdotto presso la commissione parlamentare due progetti per il riscatto degli acquedotti e dei tramways (3); anzi secondo certe tendenze socialiste che non sono senza influenza nel suddetto consiglio, si vorrebbe applicare per questi servizi il sistema della pura spesa e fornirli gratuitamente.

Oltre questi esempi di esercizio diretto non mancano altri casi di industrie esercitate dai comuni inglesi, con o senza monopolio come i *docks* a Liverpool ed altrove i mercati, per la cui costruzione ci vuole un *bill* privato (4), i bagni, i lavatoi municipali ecc.

(1) *Quarterly Review*, Ottobre 1871.

(2) *The Economist*, 26 Nov. 1886.

(3) *The Times*, 29 Dic. 1893 e 31 Genn. 1894.

(4) De Franqueville, Op. cit. p. 129.

D. *Monopolii comunali negli Stati Uniti d'America e in Germania.*

Negli Stati Uniti il potere regolamentare dei comuni sembra essere assai ampio ed è segnato volta a volta nella carta o costituzione municipale di ciascuna città; così a Boston il City Council può fare « i necessari ed utili regolamenti e le ordinanze non contrarie alle leggi della repubblica secondo il potere che le leggi medesime accordano su questo punto alla città » (1). Le leggi poi riservano il potere regolamentare « per dirigere ed amministrare gli affari secondo prudenza preservando la pace e il buon ordine e mantenendo la polizia interna ». La facoltà tributaria più strettamente specificata di quella regolamentare, può liberamente esplicarsi oltre che per compiti di tutela giuridica locale, per la costruzione di acquedotti, per mantenere pubblici bagni e mercati e provvedere ad altri simili istituti di pubblica utilità o per mezzo d'imposte dirette o ricorrendo al credito (2).

Le industrie municipali sono nel fatto monopolizzate anche in America; il loro regime giuridico non è diverso che in Inghilterra: le società private che di regola le esercitano ed i comuni debbono ottenere le concessioni mediante *bills* privati dalle singole legislature degli Stati. L'esercizio diretto non vi è sconosciuto; esistono gazometri pubblici a Filadelfia, Richmond, Danville Wheeling ed Alexandria; altrove si trovano officine elettriche comunali. Riguardo agli acquedotti, su 1402 città mancano i dati di 183, delle altre 554 hanno acquedotti comunali, 665 acquedotti privati; di 135 città superiori ai 10 mila abitanti, 91 hanno imprese municipali per l'acqua e 44 imprese private. Il Leroy-Beaulieu (3) dubita che si tratti solo della proprietà e non dell'esercizio; certo è che a Boston anche questo è nelle mani dell'amministrazione. In questa città vi è nell'amministrazione comunale il *Water Department* che « è diretto da un consiglio di tre persone elette dal *mayor* (sindaco) e dagli *aldermen* (assessori) per tre anni. Questo consiglio ha la cura degli acquedotti e fissa il prezzo di vendita o d'affitto dell'acqua. L'ingegnere municipale, eletto annualmente dal *mayor* e dagli *al-*

(1) Carta municipale di Boston del 1854.

(2) Bugbee, *The City government of Boston*, pag. 28, nota.

(3) *Lo Stato moderno e le sue funzioni*, lib. IV, cap. IV.

dermen, è l'ingegnere degli acquedotti e degli altri lavori pubblici che il consiglio municipale eventualmente prescrive » (1).

In Germania bisogna anzitutto distinguere i comuni urbani da quelli rurali e da tutte le altre molteplici associazioni di carattere comunale (*Kommunalverbände*); i comuni urbani maggiori costituiscono un circolo a sè (*Kreistadt*) ed hanno i poteri amministrativi e tributari di tale circoscrizione oltre il loro potere speciale (2). Nei comuni urbani ed in quelli maggiori specialmente hanno il loro sviluppo i monopoli municipali.

Sebbene le concessioni sieno considerate in Germania come atti amministrativi pure fu citato un lodo di un collegio arbitrale costituito in Monaco di Baviera, nel quale si consideravano i rapporti fra comuni e concessionari del servizio del gas come rapporti contrattuali decidendo in conformità della giurisprudenza prevalente in Francia, Belgio ed Italia, ed estendendo in base a clausole analoghe a quelle contenute nei contratti italiani il monopolio per la distribuzione collettiva del gas alla luce elettrica. Non si sa però fino a che punto il collegio arbitrale abbia deciso secondo le norme di diritto o se invece abbia risolto la questione come amichevole compositore e semplicemente in via di transazione; certo è che il lodo quale è riferito nelle memorie defensionali presentate per le controversie italiane, contrasta con i principii di diritto pubblico tedesco che nel corso del lavoro avremo occasione di ricordare.

Il sistema dell'esercizio diretto è assai diffuso in Germania. Il Reitzenstein (3) dice delle imprese per l'acqua ed il gas che « dopo » che la tecnica di tali opere fu divenuta più stabile ed il consumo » dei relativi servizi ebbe preso più largo sviluppo, le città furono » poco a poco condotte ad occuparsi esse stesse dell'impianto e del » mantenimento di tali disposizioni come ora vediamo farsi in » quasi tutte le città della Germania ». Infatti la statistica pubblicata dal Herfurth pel 1883-84 dà nei comuni urbani come entrata lorda degli stabilimenti industriali comunali ed altri istituti di pubblica utilità 75 milioni di lire italiane, con una entrata netta di 32 milioni, che capitalizzata al 5 % suppone un capitale superiore ai 600 milioni. I mercati e i macelli comunali sono quasi

(1) Bugbee, Op. cit., pag. 50.

(2) Reitzenstein, *Finanze locali* §. 15. — Bertolini, *Dal Comune allo Stato*, pag. 40 e 48.

(3) Op. cit. §. 64.

dovunque e specialmente in Prussia in monopolio. La legge prussiana del 26 aprile 1872 pone ai diritti per l'occupazione nei mercati un massimo, inteso a contenerlo nei limiti di una pura tassa; e la legge 18 marzo 1868 §. 5 e 7 stabilisce che dove l'uso dei macelli comunali è obbligatorio i relativi diritti non possono eccedere le spese di mantenimento e di esercizio oltre il 5 % di interesse e l'1 % di ammortamento. Altrove il monopolio dei macelli serve a riscuotere un'imposta sulla carne (Wurtemberg) (1).

Berlino ha un gazometro comunale che produce 100 milioni di metri cubi di gas all'anno, ma 32 milioni di metri cubi sono prodotti anche dalla società per l'elettricità; il gas si paga cent. 20 al m. c. Il Comune possiede pure un servizio comunale per l'acqua, che diede nel 1890 un utile netto di L. it. 3,000,000 mentre il prezzo dell'acqua era cent. 25 il m. c., ha un macello che rende 750 mila lire l'anno, e riscuote un forte canone dalla società dei tramways e da quella dell'elettricità. A Lipsia, a Breslavia a Dresda l'industria della distribuzione dell'acqua è esercitata direttamente e rende rispettivamente L. 425,000, L. 490,000, L. 750,000. A Dresda anche il gas è di produzione comunale e mentre rende al comune due milioni di lire all'anno, si paga dai consumatori cent. 21.2 al m. c. Il prezzo medio di questo prodotto nelle altre città tedesche summentovate, dove esso è fornito dall'industria privata e di cent. 22.5 il metro cubo, superiore cioè ai prezzi di Berlino e di Dresda (2).

FEDERICO GAMMO.

(Continua).

(1) Reitzenstein, Op. cit. §. 23.

(2) *Notizie sulle condizioni demografiche, edilizie e amministrative di alcune grandi città italiane ed estere*. Pubbl. uff. del Min. di agric. e comm. Roma 1893, pag. 244 e seg.