

# **IL COMUNE**

Governo e amministrazione  
della comunità e del territorio

Manuale per consiglieri  
e assessori comunali

Dispensa n. 12

**12. I Servizi pubblici: pubblico e privato e la Legge regionale n. 26/2003**  
• Energia, Suolo-sottosuolo, Rifiuti, Acque  
• Le Società Partecipate

## GLI ENTI PUBBLICI

Il modello organizzativo dell'ente pubblico è molto complesso, perché nel diritto positivo se ne rinvencono tante specie diverse, non facilmente definibili.

Alla radice della difficoltà di definire l'ente pubblico vi sono due distinte ragioni: la prima sta nel più generale problema della evanescenza di una netta distinzione fra pubblico e privato, conseguente al mutato rapporto fra Stato e società. La seconda ragione sta nel fatto che l'articolazione che si è determinata nella sfera pubblica rende non definibile il "pubblico" come concetto omogeneo

In Italia, gli enti pubblici si sono sviluppati per varie ragioni: per rimediare alla rigidità delle strutture amministrative, per sfuggire alle regole di gestione diretta dello Stato, specialmente quelle finanziarie e contabili.

Soprattutto a partire dai primi decenni del secolo scorso essi sono andati crescendo di numero e differenziandosi nel tipo.

La varietà tipologica incidendo sulla struttura, sui poteri, sulle funzioni, e sulle relazioni organizzative con lo Stato, ha vanificato ogni tentativo della dottrina di individuare un elemento unitario e costante al quale collegare il carattere pubblico di questi enti. Tale elemento era stato di volta in volta

rinvenuto nel:

- perseguimento istituzionale di fini statali (teoria del fine), ovvero di fini propri e insieme di fini statali (teoria del doppio fine);
- l'essere gli enti dotati di poteri autoritativi, conferiti dallo Stato (teoria dell'imperium);
- l'aver un rapporto organizzativo peculiare con lo Stato (teoria del rapporto di servizio);
- l'essere sottoposti a controllo da parte dello Stato (teoria del controllo);
- il godere di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato (teoria del finanziamento);
- l'essere istituiti per atto dello Stato (teoria dell'atto costitutivo).

Non risultando possibile, data la varietà tipologica e la diversità di disciplina degli enti pubblici, fondare su uno solo di questi elementi il loro carattere pubblico, la dottrina e la giurisprudenza si sono orientate verso una considerazione cumulativa degli elementi fondanti, secondo le diverse teorie, la pubblicità, riducendoli, peraltro, a meri "indici rivelatori della pubblicità".

Oggi si ritiene, ormai prevalentemente, che la nozione di ente pubblico sia inutile sotto il profilo scientifico, in quanto in materia prevale l'atipicità e dunque, non risulta possibile definire una disciplina unitaria.

L'estrema varietà di questi enti ha reso difficile anche l'opera di classificazione degli stessi. È possibile infatti ripartire gli enti pubblici in varie categorie, a seconda del criterio prescelto.

Passerini 15/11/09 09:29

Rossi G., Ente pubblico, voce dell'Enciclopedia Giuridica, Vol. XII, Istituto dell'Enciclopedia italiana Treccani, p.19.

Passerini 15/11/09 09:30

Mazzaroli L, Pericu G., Romano A., Roversi Monaco F., Scoca G. (a cura di), Diritto amministrativo, Vol. 1, Monduzzi, Bologna, 2001, pp. 50-52

Passerini 15/11/09 09:31  
Franchini, L'organizzazione, in Cassese, Trattato di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano, Vol.1, 2000, pp.304-305

Passerini 15/11/09 09:31  
Il D.L.5 dicembre 1991, n. 386, e il D.L. 11 luglio 1992, n. 333, hanno sancito la trasformazione in società per azioni dei quattro più importanti enti pubblici economici : Iri, Eni, Ina, Enel, attribuendo la titolarità delle relative azioni al Ministero del Tesoro, al quale è subentrato quello dell'economia e delle finanze, mentre ha previsto che per tutti gli altrimenti economici la trasformazione dovesse avvenire sulla base di una determinazione del Cipe. Il D.L. 30 luglio 1994, n. 474, ha invece dettato le regole per il collocamento delle azioni sul mercato.

La legge 30 luglio 1990, n. 218 e il D. Lg 20 novembre 1990, n.356 hanno disposto la trasformazione degli istituti di credito di diritto pubblico, prevedendo il conferimento dell'impresa bancaria in una S.P.A. le cui azioni sono detenute da una fondazione nella quale conferisce l'ente originario

Passerini 15/11/09 09:32  
Cassese S., Le basi del diritto amministrativo, Garzanti, Milano, 2000, pp. 201-202

Passerini 15/11/09 09:33  
Sono Istituti di Stato anche gli Istituti centrali del Ministero per i beni e le attività culturali, che probabilmente non hanno personalità giuridica, ma sono dotati di autonomia amministrativa e contabile per l'attività e per il funzionamento (ma non per il personale) e sono retti ciascuno da un

Schematizzando conviene individuare tre categorie **principali** di enti pubblici. L'indicazione che segue ha peraltro solo un carattere esemplificativo del vasto numero di categorie di amministrazioni solitamente comprese tra gli enti pubblici.

La prima categoria è quella degli **enti territoriali**. Tali enti (ad es. Regioni, Province) si caratterizzano per il fatto che trovano nel territorio il limite all'efficacia dei propri atti di natura amministrativa.

Un'altra categoria è quella degli **enti pubblici economici** che si caratterizzano per il fatto di esercitare in via principale e prevalente un'impresa (non assumendo importanza, invece, il settore di intervento che può eventualmente essere non economico), avvalendosi pertanto di strumenti privatistici, rilevando come pubblica amministrazione solo per alcuni atti quali l'approvazione del bilancio.

Questi enti, un tempo numerosissimi, sono oggi in via di estinzione in quanto sono stati quasi tutti trasformati in **società per azioni**. Il maggior ente economico esistente è la Cassa depositi e prestiti, che riceve depositi da parte di amministrazioni pubbliche, soprattutto locali, e concede ad esse finanziamenti

La terza categoria è quella degli **enti non economici**, che comprende tutti gli enti non riconducibili alle due categorie precedenti. Pertanto essa è formata da enti fortemente disomogenei sia strutturalmente che funzionalmente, avendo in comune solo la disciplina collettiva del rapporto di lavoro per i propri dipendenti.

All'interno di questa categoria la dottrina ha individuato varie specie, tra le quali **ricordiamo**:

- **Istituti di Stato**. Si tratta di amministrazioni con propri organi, i cui membri sono scelti dal Governo, finanziate dal Ministro del tesoro ma dotate di autonomia di bilancio, sottoposte a controlli ministeriali. Gli Istituti di Stato esercitano tutte le funzioni essenziali dei pubblici poteri. Come esempi più rilevanti ricordiamo l'I.S.T.A.T., che predispone il programma statistico nazionale, esegue i censimenti ed indirizza e coordina le attività statistiche degli enti del sistema statistico; l'A.I.P.A. che promuove, coordina e verifica la informatizzazione delle pubbliche amministrazioni; l'A.R.A.N., che rappresenta le pubbliche amministrazioni per le contrattazioni delle condizioni del **pubblico impiego**.

- **Enti di servizio**. Sono quelli che erogano servizi a favore dei privati avvalendosi di finanziamenti di natura fiscale e parafiscale: è l'ipotesi dell'I.N.P.S. e di molti altri enti di previdenza ed assistenza come l'I.M.P.D.A.P., l'I.P.Se.Ma. e l'I.N.A.I.L.

Soprattutto negli ultimi anni, a fronte dell'estrema frammentazione degli enti non economici, si è cercato di stabilire per essi regole uniformi che, non potendo riguardare funzioni e fini, hanno interessato strumenti e mezzi, seppure limitatamente a quelli che ammettevano una disciplina unitaria: il personale (d. Lg. n. 29/1993), i controlli (L. n. 20/1994), e, in parte, la finanza (L. n. 94/1997).

È poi possibile distinguere tra enti-fondazione in cui (ad es. l'I.N.P.S.) prevale l'elemento patrimoniale ed enti-associazione. Questi ultimi possono essere composti da persone fisiche, o da persone fisiche e da enti (ad esempio i consorzi per le opere idrauliche), o da persone giuridiche private (ad esempio il C.O.N.I.). In alcuni casi (ad esempio per gli ordini e i collegi professionali), l'associazione è coattiva (cioè l'appartenenza è necessaria), e ciò è stato ritenuto compatibile con la Costituzione dalla Corte costituzionale quando si tratti di perseguire fini pubblici. Gli enti-associazione sono controllati sia dai propri associati che da altre amministrazioni in quanto svolgono compiti privati ai quali sono connessi interessi pubblici.

Sotto il profilo dell'**organizzazione interna** degli enti pubblici le soluzioni adottate sono molto articolate; se il modello base è quello della società per azioni, nel diritto positivo si rinvengono numerose varianti: ad esempio, negli enti previdenziali si trovano più organi collegiali di indirizzo amministrativo, mentre nella Cassa depositi e prestiti pur essendovi un presidente, è il direttore generale che ha la rappresentanza legale dell'ente e la responsabilità di gestione.

Anche il grado di **autonomia** politica e giuridica varia da ente ad ente: così se solo le Regioni (oltre allo Stato) sono dotate di autonomia politica, intesa come capacità dell'ente di individuare i fini che la comunità sociale, di cui l'ente è portatore, intende perseguire, gli altri enti pubblici sono dotati di una più o meno ampia autonomia normativa, organizzativa, finanziaria e di gestione.

In particolare, per quanto riguarda l'autonomia normativa, mentre le Regioni e le Province di Trento e Bolzano hanno autonomia legislativa, tutti gli enti territoriali nonché le Camere di commercio e le Università godono di autonomia statutaria. L'autonomia statutaria degli enti locali, delle Università e delle camere di commercio non è però piena in quanto la legge dispone circa il contenuto necessario degli statuti, lasciando liberi gli enti di determinare i contenuti eventuali, e sottrae alcune materie alla potestà statutaria, riservandole alla legge (ad esempio l'ordinamento della finanza locale e l'ordinamento della finanziario e contabile degli enti locali).

Sono dotati invece di potestà regolamentare tutti gli enti territoriali e altri enti pubblici cui la legge espressamente la conferisce.

Se l'assenza di una disciplina unitaria in ordine alla costituzione, alle vicende e all'estinzione delle amministrazioni in commento ha indotto parte della dottrina a rilevare che l'ente pubblico non è nemmeno un istituto, bensì la somma di un insieme di istituti, non si nega che ci si possa ancora, per brevità, riferire agli enti pubblici, ciò che, a taluni fini, può avere anche qualche limitata rilevanza: così, per esempio per l'individuazione del giudice competente, o quando le stesse norme si riferiscono agli enti pubblici per attribuire o riconoscere alcuni effetti (ad esempio, la disposizione del codice civile che sottrae gli enti pubblici al fallimento).

Una norma apparentemente generale è quella contenuta nella legge n.70/1975, per la quale "nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge". La norma, diretta a contenere l'istituzione di nuovi enti pubblici, talora posti in essere con regolamento, talora riconosciuti tali in via di interpretazione giurisprudenziale, è solo apparentemente generale perché vale per i soli enti ai quali si estende la legge (gli enti parastatali).

Questa legge è stata la prima con cui il legislatore ha provveduto ad un'opera di revisione, classificazione e riduzione degli enti pubblici dettando regole uniformi per una serie di enti e prevedendo la soppressione degli enti inutili.

Inoltre la legge n. 382/1975, di delega al completamento dell'ordinamento regionale, ha disposto il riordino di alcuni enti operanti in sede locale mentre, più di recente, la legge n. 59/1997 da una parte e la legge n. 144/1999 dall'altra hanno delegato il Governo ad emanare una disciplina di riordino rispettivamente degli enti pubblici nazionali e di quelli di previdenza ed assistenza. In seguito il d. Lg. n. 419/1999 ha disposto un "riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali" prevedendone la privatizzazione, la trasformazione in strutture scientifiche universitarie e la fusione, e disciplinando specificamente enti particolari.

Infine l'art. 28 della L. n.448/2001 ha conferito al Governo una nuova delega per la trasformazione di enti pubblici in società per azioni.

Purtroppo i risultati attesi sono stati raggiunti solo in parte, sicché l'attuale assetto degli enti pubblici risulta tuttora estremamente irrazionale, nonostante la diminuzione del loro numero.

Passerini 15/11/09 09:34  
Cassese S., Le basi del diritto amministrativo, cit., p. 198

Passerini 15/11/09 09:34  
Ad esempio, in attuazione della L. n. 448/2001, il d.l. 8 luglio 2002, n. 138, ha disposto la trasformazione dell'Ente nazionale per le strade (A.N.A.S.), in società per azioni

Passerini 15/11/09 09:35  
Franchini, L'organizzazione, in Cassese, Trattato di diritto amministrativo, Giuffrè, Milano, Vol.1, 2000, p.303

**PRIME NOTE SULLE NOVITA' DEL DECRETO LEGGE N. 79/09 (anticrisi)**

**Il Decreto Legge 1 Luglio 2009, n°79 (cosiddetto "anticrisi, o "minifinanziaria", ma in verità uno dei tanti decreti "omnibus"; basta segnalare che contiene norme per le missioni internazionali) reca anche alcune importanti norme riguardante l'area dei servizi pubblici locali.**

**I° dismissione delle società non strettamente necessarie**

La prima norma (articolo 19, comma 2) stabilisce una nuova scadenza per la dismissione delle partecipazioni societarie non strettamente necessarie per le finalità dell'Ente in esecuzione dell'articolo 3 commi 27 e seguenti della legge 244/07 (finanziaria 2008) . Ricordiamo che la scadenza originaria stabilita dalla Finanziaria stessa era il 30 giugno 2009 termine che la recente Legge 18 giugno 2009 n° 69, all'articolo 71, aveva prorogato al **31 dicembre 2010**. Riserve sono state avanzate da diverse parti in via ufficiosa o ufficiale su questa maxi proroga che avrebbe portato il termine a ben tre anni e ciò non per concludere le dismissioni, ma per avviare il procedimento. Probabilmente ciò ha indotto il Governo ad un ripensamento "lampo" (e cioè prima ancora dell'entrata in vigore della norma: 4 luglio 2009) limitando la proroga, rispetto al termine ufficiale, a tre mesi anziché a diciotto.

Ma oltre alla scadenza su questa materia vanno richiamate altre particolari disposizioni e precisamente:

1) **perentorietà della scadenza**; sono così superate le differenti interpretazioni date alla norma sopra richiamata. Mentre la Corte dei conti aveva espresso l'avviso che, in mancanza di specifica previsione normativa, il termine dovesse considerarsi perentorio, la migliore dottrina lo considerava come semplicemente ordinatorio o come si suol dire "sollecitatorio". La conseguenza della perentorietà è la nullità di eventuali provvedimenti adottati a decorrere dal 1 ottobre p.v.

Vi era invece accordo nel ritenere che entro il termine legale gli enti dovessero avviare la procedura, ma non necessariamente concluderla e ciò per evitare svendite o speculazioni dei soggetti privati nella determinazione della partecipazione o della società in mano pubblica. La Corte dei conti ha comunque sottolineato la necessità della redazione di un accurato programma che scandisca i tempi e le modalità delle previste dismissioni.

2) la previsione espressa della **responsabilità amministrativa** (il decreto letteralmente la definisce "erariale") per il mancato avvio delle procedure finalizzate alla cessione delle partecipazioni non necessarie. Questa responsabilità fa capo ai funzionari e dirigenti dell'ente locale che hanno il compito di sottoporre la proposta di deliberazione al Consiglio comunale, ma è da ritenere che la responsabilità stessa riguardi anche gli amministratori dell'ente locale. Dato che la responsabilità cosiddetta formale e cioè per colpa grave per inosservanza della norma anche senza danno non è più rilevabile, da cosa potrebbe derivare la responsabilità per la mancata dismissione o meglio per il mancato avvio della procedura di dismissione? Certamente il danno erariale può sussistere a causa dell'eventuale accollo al bilancio dell'ente locale di finanziamenti alla società "vietata" sia in conto capitale che in conto esercizio ed, a maggior ragione, per il ripiano dell'eventuale perdita di esercizio. Ma vanno considerati anche per i costi (molte volte trascurati) conseguenti alla sola esistenza in vita di una società anche non attiva: compensi ad amministratori e sindaci, onere iscrizione al Registro delle imprese ecc.).

3) **Il Consiglio dell'ente locale** deve provvedere con deliberazione motivata in ordine alla sussistenza della stretta indispensabilità di nuove partecipazioni ed al mantenimento di quelle esistenti. Non necessitano di questa (specifica) autorizzazione le società che producono servizi di interesse generale (ed a maggior ragione quelle che gestiscono servizi pubblici). Come già detto questa deliberazione va adottata entro il 30 settembre p.v. e deve contenere un dettagliato inventario delle partecipazioni, anche di minoranza, con l'indicazione dell'oggetto sociale, del capitale sociale e del patrimonio netto, dei risultati economici estesi quanto meno all'ultimo triennio, al numero dei dipendenti ecc.. E' consigliata l'inclusione nell'elenco sottoposto al Consiglio dell'ente locale anche delle società che gestiscono servizi pubblici locali sia per verificarne la effettiva natura di servizio di interesse generale e la rispondenza dell'oggetto sociale alle finalità dell'ente ma anche per accertarne i risultati economici. La deliberazione va inviata alla Corte dei conti:

4) Con l'occasione va segnalato come il più volte citato articolo 3 comma 27 della legge finanziaria 2008 prevedeva **l'obbligo della dismissioni delle partecipazioni** mantenute direttamente o indirettamente. Con un'operazione che Giannini avrebbe definito "occultamento legislativo" le parole "o indirettamente" sono state soppresse con la legge 69 del 18 giugno 09 articolo 71 c.1 lettera b). In conseguenza sarebbe consentito ad una società "necessaria" per l'ente locale di detenere partecipazioni in una società figlia ("nipote" dell'ente locale) anche di attività non "necessarie".

**II: Estensione alle società partecipate dagli enti locali dei limiti alle assunzioni stabiliti per gli enti controllanti.**

Il richiamato articolo 19 del decreto legge in esame stabilisce con norma aggiuntiva al comma 2 dell'articolo 18 del decreto legge 112 (legge 133) che i divieti e le limitazioni **alle assunzioni di personale e le politiche di contenimento degli oneri contrattuali** o di consulenze si estendono alle:

\* **società a partecipazione pubblica totale e di controllo** che siano titolari di affidamenti diretti senza gara (in house o no; non vi dovrebbero rientrare le quotate in Borsa escluse dalla norma originale ora "integrata")

\* **società che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di carattere generale** aventi carattere non industriale o commerciale

\* **società che svolgono** attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni di natura pubblicistica (società strumentali cosiddette "Bersani")

Il coinvolgimento delle società controllate alle vicende della gestione degli enti controllanti è iniziata con l'articolo **23 bis del decreto legge 112/08 (legge 133/08)** che le assoggettava al "patto di stabilità", norma rimasta sinora lettera morta in attesa del Regolamento applicativo (se mai uscirà) ma anche per le difficoltà applicative: come si possono applicare norme stabilite per un regime di bilancio e contabilità finanziaria?

La nuova norma relativa al blocco delle assunzioni ha sollevato dubbi seri in ordine al contrasto con l'ordinamento societario, con il dinamismo proprio delle società che possono svilupparsi acquisendo nuovi servizi e con la caratteristica dei rapporti di lavoro del personale. Ma sono comunque evidenti le ragioni di inopportunità: nelle società a partecipazione pubblica la maggior parte dei lavoratori sono dedicati alla produzione di beni e servizi; quindi non rappresentano solamente un "onere" ma costituiscono una "risorsa umana" altrettanto indispensabile come le infrastrutture. Vi è poi una difficoltà in più per le società (e sono molte) nella cui compagine societaria vi sono più enti locali con posizioni differenziate rispetto all'osservanza del patto di stabilità e dei limiti alle assunzioni. Potrebbe farsi riferimento al socio di riferimento (vedi A. Barbiero: su il SOLE 23 Ore del giorno 6 luglio u.s.) ma spesso questo manca od è incerto attese le partecipazioni frammentate o di eguale valore.

Esponiamo in sintesi le disposizioni riguardanti il blocco delle assunzioni negli enti locali rinviando per eventuali approfondimenti al n° 2/2009 della Rivista AZIENDITALIA e 10/08 di AZIENDITALIA IL PERSONALE.

#### CORSO DI FORMAZIONE PER AMMINISTRATORI LOCALI

- a) l'articolo 76 c.4 del DL 112 /08 (legge 133/08) ha ripristinato per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità nell'anno precedente il divieto di assunzione del personale con qualsivoglia tipologia contrattuale compresi i co.co.co e le somministrazioni di lavoro vietando altresì di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che comportino elusione del divieto di assunzione.
- b) Con D.P.C.M a quanto risulta non ancora emanato (probabilmente per il difficile "concerto" con le rappresentanze delle Regioni e delle autonomie locali) saranno definiti anche criteri e modalità per estendere la norma agli enti non sottoposti al patto di stabilità interno.
- c) fino all'emanazione del citato D.P.C.M. è fatto divieto agli enti nei quali la spesa di personale è superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

**GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI  
LOCALI**

**- SCHEDE ILLUSTRATIVE -**

- 1) I CONSORZI FRA ENTI LOCALI
- 2) LE AZIENDE SPECIALI
- 3) LE AZIENDE CONSORZIALI
- 4) I CONSORZI DI BACINO

## INTRODUZIONE

La gestione dei servizi pubblici locali, per poter essere sempre più aderente alle esigenze delle comunità presenti sul territorio, deve spesso prescindere dallo stretto ambito comunale .

L'esigenza di individuare precise forme di collaborazione fra enti locali, al fine di evitare soluzioni disorganiche, lacunose e con costi eccessivi per la finanza pubblica, era già stata sentita dal legislatore in passato.

Infatti, il Testo Unico della Legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province del 1925 prevedeva, accanto alle aziende speciali municipalizzate, la figura dell'azienda consorziale come strumento operativo del consorzio tra enti locali, mentre il Testo Unico delle Leggi comunali e provinciali del 1934 (oggi abrogato) disciplinava il funzionamento dei consorzi tra Comuni e Province

Successivamente, il processo di riforma delle autonomie locali, iniziato con la legge 8 giugno 1990 n. 142 (oggi abrogata) e conclusosi con l'emanazione nel 2000 del Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli enti locali, ha consentito di riordinare la materia in modo più organico.

E' stata, quindi, introdotta la fondamentale distinzione tra soggetto e mezzo di gestione del servizio. Secondo tale ripartizione, i consorzi tra enti locali appartengono alla categoria delle forme associative che sono inserite tra i soggetti al pari dei Comuni, delle Province, delle Aree metropolitane e delle Comunità montane, mentre le aziende speciali sono inquadrate tra le forme di gestione dei servizi di rilevanza economica e imprenditoriale.

Alla luce delle considerazioni svolte, appare opportuno schematizzare la materia attraverso **schede illustrative relative alle principali forme di gestione dei servizi pubblici locali**: i consorzi fra enti locali, le aziende speciali, le aziende consorziali, i consorzi di bacino.

**1 - CONSORZI FRA ENTI LOCALI**

<b>Quadro normativo di riferimento</b>	<b>Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali".</b>
<b>Oggetto e finalità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sono costituiti tra enti locali (Comuni, Province, Comunità montane) allo scopo di assicurare <u>la gestione in forma associata</u> e organica di determinati servizi pubblici e funzioni che non possono essere garantiti con efficienza su semplice base comunale.</li> <li>• Per tali finalità, la legge individua le seguenti forme associative:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1) le Convenzioni (art.30 d.lgs. 267/2000).</li> <li>2) i <u>Consorzi</u> (art. 31).</li> <li>3) le Unioni di Comuni (art. 32).</li> <li>4) l'Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni (art. 33).</li> <li>5) gli Accordi di programma (art. 34).</li> </ol> </li> </ul>
<b>Natura giuridica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I Consorzi tra enti locali rientrano nella categoria dei consorzi amministrativi. Per consorzi amministrativi si intendono quelli che hanno natura di <u>ente pubblico</u>; sono, pertanto, dotati di <u>personalità giuridica</u> e svolgono compiti di pubblica amministrazione.</li> <li>• Il consorzio è costituito per:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1) la gestione di <u>servizi</u>; (natura societaria-aziende consortili)</li> <li>2) l'esercizio di <u>funzioni</u>. (natura strettamente amministrativa) (art. 31, d.lgs. 267/2000).</li> </ol> </li> <li>• E' venuta, pertanto, a cadere la distinzione tra consorzio (di funzioni) e azienda consortile (assunzione diretta di servizi di natura imprenditoriale) disciplinata dagli articoli 21-23 del R.D. 15 ottobre 1925 n.2578 e dagli articoli 88-101 del D.P.R. 4 ottobre 1986 n. 902, individuabile nella vecchia normativa (R.D. 3 marzo 1934 n.383, oggi abrogato dall'art. 274 del Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali).</li> </ul>

CORSO DI FORMAZIONE PER AMMINISTRATORI LOCALI

<p><b>Costituzione del consorzio</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possono essere costituiti sia <u>facoltativamente</u> sia <u>obbligatoriamente</u>.</li> <li>- Nel primo caso sono gli enti locali stessi che, valutata la necessità di svolgere un servizio congiuntamente, decidono di costituire un consorzio.</li> <li>- Nel secondo caso è la legge che, ravvisato un rilevante interesse della collettività da tutelare, prevede la costituzione obbligatoria del consorzio.</li> <li>• Il Testo Unico, infatti, prevede che gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi <u>possono</u> costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili. Al consorzio <u>possono</u> partecipare altri enti pubblici, quando a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti (art. 31, comma 1, d.lgs. 267/2000).</li> <li>• E', inoltre, previsto che in caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi <u>obbligatori</u> per l'esercizio di determinate funzioni e servizi. La stessa legge ne demanda l'attuazione alle leggi regionali (art. 31, comma 7).</li> </ul>
<p><b>Funzionamento, organi, norme applicabili</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ai fini dell'attuazione del consorzio, il Testo Unico stabilisce che i Consigli degli enti locali interessati approvino a maggioranza assoluta dei componenti una <u>convenzione</u>, ai sensi dell'articolo 30, unitamente allo <u>statuto</u> del consorzio (art. 31, comma 2, d.lgs. 267/2000).</li> <li>• <u>L'assemblea</u> del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti locali associati (Sindaci e Presidenti o loro delegati) (art. 31 comma 4). L'assemblea elegge il <u>consiglio di amministrazione</u> del consorzio (art. 31 comma 5).</li> </ul> <p>Quindi, tipici organi del consorzio fra enti, sono:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) l'assemblea;</li> <li>2) il consiglio di amministrazione.</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Per quanto riguarda il funzionamento, ai consorzi tra enti locali si applicano le norme previste per le <u>aziende speciali</u>, in quanto compatibili. Da ciò discende che il consorzio, se disciplinato come un'azienda speciale, avrà i seguenti organi:</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) l'assemblea;</li> <li>2) il consiglio di amministrazione;</li> <li>3) il presidente;</li> <li>4) il direttore (art. 114, comma, 3 d.lgs. 267/2000).</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dal punto di vista delle norme applicabili, il Testo Unico individua due tipologie di consorzio a seconda del tipo di attività svolta:</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) i consorzi che gestiscono <u>attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale</u> sono regolamentati dalle norme previste per le aziende speciali; (art. 31 comma 8 D. lgs 267/2000).</li> <li>2) i consorzi creati per la gestione dei <u>servizi sociali</u> sono disciplinati dalle norme previste per le aziende speciali, solo se stabilito nello statuto. (art. 31 comma 8).</li> </ol>

**2 - AZIENDE SPECIALI**

<p><b>Quadro normativo di riferimento</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Regio Decreto 15 ottobre 1925 n. 2578</u> "Approvazione del Testo Unico della Legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Provincie".</li> <li>• <u>D.P.R. 4 ottobre 1986 n. 902</u> "Approvazione del nuovo Regolamento delle aziende di servizi dipendenti dagli enti locali".</li> <li>• <u>Decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267</u> "Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali".</li> </ul>
<p><b>Oggetto e finalità</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il Testo Unico degli enti locali inserisce le aziende speciali tra le <u>forme di gestione dei servizi pubblici locali</u>.</li> <li>• La legge, infatti, prevede che i servizi pubblici locali siano gestiti nelle seguenti forme (art. 113, comma 1, d.lgs. 267/2000):             <ol style="list-style-type: none"> <li>1) in economia;</li> <li>2) in concessione a terzi;</li> <li>3) <u>a mezzo di azienda speciale</u>;</li> <li>4) a mezzo di istituzione;</li> <li>5) a mezzo di società per azioni con o senza prevalenza di capitale pubblico.</li> </ol> </li> <li>• In particolare, gli enti locali ricorrono all'azienda speciale per la gestione diretta di <u>uno o più servizi di rilevanza economica e imprenditoriale</u> (art. 113 comma 1 lett. c).</li> </ul>

CORSO DI FORMAZIONE PER AMMINISTRATORI LOCALI

<p><b>Natura giuridica</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• L'azienda speciale trova la sua disciplina originaria nel Regio Decreto 15 ottobre 1925 n. 2578 (tuttora in vigore). Secondo tale normativa, determinati servizi pubblici, individuati nell'articolo 1 del decreto, (ad esempio: acquedotti, illuminazione pubblica, nettezza pubblica), gestiti direttamente dai comuni, danno luogo ad aziende speciali. Da ciò deriva la definizione, ormai superata, di aziende "municipalizzate" (art. 2, comma 1, R.D. 2578/25)</li><li>• Tali aziende sono dotate di <u>autonomia amministrativa</u> (distinta dall'amministrazione ordinaria del comune) e <u>contabile</u> (con bilanci e conti separati). Quest'ultima forma di autonomia è, comunque, limitata dal raggiungimento dei fini aziendali, tutte le entrate devono essere esclusivamente destinate ai bisogni aziendali e gli utili devoluti sul bilancio comunale (art. 2, commi 1 e 4 R.D. 2578/25).</li><li>• All'azienda speciale è riconosciuta la natura di <u>organo</u> dell'ente locale e una particolare <u>capacità giuridica</u> (art. 2, comma 3, R.D. 2578/25).</li><li>• Il nuovo Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali presenta una importante novità: <u>l'attribuzione all'azienda speciale della personalità giuridica</u> (già prevista dalla legge 8 giugno 1990 n. 142, ora abrogata dall'articolo 274 dello stesso Testo Unico).</li><li>• L'azienda speciale, è, infatti, definita <u>ente strumentale</u> dell'ente locale dotato di <u>personalità giuridica</u>, di <u>autonomia imprenditoriale</u> e di <u>proprio statuto</u> approvato del consiglio comunale o provinciale (art. 114, comma 1, d.lgs. 267/2000)</li></ul>
--------------------------------	--

<p style="text-align: center;"><b>Questioni relative alla personalità giuridica dell'azienda speciale</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'attribuzione della personalità giuridica ha dato luogo a notevoli questioni. Tale attribuzione, infatti, rappresenta un passaggio evolutivo verso un modello giuridico di gestione dei servizi pubblici locali finalizzato alla costruzione di una impresa pubblica locale che, dotata di tutti i caratteri propri dell'impresa, possa ancor meglio esaltare il suo ruolo di <u>soggetto pubblico imprenditore</u>.</li> <li>• Tuttavia, si ritiene opportuno indicare due teorie:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <u>Efficacia costitutiva del riconoscimento</u>: secondo cui, essendo ancora le aziende speciali regolamentate dalle norme del Testo Unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle provincie (R.D. 2578/25) e non essendo stata emanata una nuova legge che disciplina specificamente l'ordinamento e il funzionamento delle aziende stesse, <u>l'attribuzione della personalità giuridica non abbia ancora concreto effetto</u>. Infatti, il Testo Unico del 1925 disciplina il funzionamento dell'azienda speciale in quanto organo dell'ente locale, privo quindi di personalità giuridica e in materia di aziende speciali il nuovo testo unico sugli enti locali (d.lgs. 267/2000) ha recepito la legge 142/90 che era legge di principi lasciando, con una riserva di legge, ad altro atto il riconoscimento della personalità giuridica</li> <li>2) <u>Efficacia dichiarativa del riconoscimento</u>: secondo cui, il riconoscimento ha valore meramente dichiarativo, nel senso che si limita a conoscere semplicemente l'esistenza di un ente, a cui l'ordinamento giuridico ha disposto l'attribuzione della personalità giuridica, così come tale attribuzione è disposta per l'uomo, in relazione al fatto della sua nascita.  In materia di aziende speciali, l'articolo 114 del D. lgs 267/2000 sancisce che esse sono dotate di personalità giuridica, pertanto, <u>il riconoscimento della personalità giuridica sarebbe già concretamente realizzabile</u>.</li> </ol> </li> </ul>
---	--

CORSO DI FORMAZIONE PER AMMINISTRATORI LOCALI

<p><b>Organi, funzionamento, norme applicabili</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• L'articolo 114 del Testo Unico sugli enti locali dispone che gli <u>organi</u> dell'azienda speciale sono:<ol style="list-style-type: none"><li>1) il consiglio di amministrazione;</li><li>2) il presidente;</li><li>3) il direttore.</li></ol></li><li>• <u>Al direttore compete la responsabilità gestionale</u>. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'ente locale (art. 114 comma 3 D. lgs. 267/2000).</li></ul> <p>Dunque, fra gli organi dell'azienda non è compresa l'assemblea che rimane, pertanto, tipica del consorzio. Tale elemento caratterizza la differenza tra il consorzio tra enti locali (se regolato dalle norme previste per le aziende speciali) e l'azienda speciale stessa.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La disciplina sugli organi è contenuta nel Testo Unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province (artt. 4-9 del R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578, nonché nel Titolo II del Regolamento delle aziende di servizi dipendenti dagli enti locali (artt. 15-37 del D.P.R. 4 ottobre 1986 n. 902), con la precisazione che la commissione amministratrice <u>è da intendersi il consiglio di amministrazione</u> di cui al Testo Unico sugli enti locali approvato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.</li><li>• L'ordinamento e il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinati, nell'ambito della legge, dal proprio statuto e dai regolamenti (art.114 comma 5, d.lgs. 267/2000).</li></ul>
--	--

**3 - AZIENDE CONSORZIALI**

<b>Quadro normativo di riferimento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regio Decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 "Approvazione del Testo Unico della Legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province".</li> <li>• D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902 "Approvazione del nuovo Regolamento delle aziende di servizi dipendenti dagli enti locali".</li> </ul>
<b>Oggetto e finalità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle aziende consorziali sono dedicati il capo IV del Testo Unico della Legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province e il titolo IX del suo Regolamento di esecuzione.</li> <li>• Secondo tali disposizioni, i comuni e le province che vogliono assumere direttamente l'impianto e l'esercizio di servizi di comune interesse (gestione associata di servizi pubblici locali) costituiscono tra loro un consorzio (art. 21 R.D. 2578/25).</li> </ul> <p>I comuni e le province uniti nel consorzio, per provvedere, attraverso un'azienda speciale consorziale, alla gestione dei servizi, devono adottare la relativa deliberazione a approvare lo schema di statuto contenente le norme che regolano il consorzio (art. 88, D.P.R. 902/86).</p>
<b>Natura giuridica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>L'azienda consorziale si inquadra nella categoria delle aziende speciali.</u> Infatti, così come l'ente locale (soggetto) dà luogo alla costituzione di aziende speciali (mezzo di gestione) per l'esercizio dei servizi pubblici locali, il consorzio fra enti locali (soggetto) crea aziende consorziali speciali (mezzo di gestione).</li> </ul> <p>Tale assunto è confermato dall'articolo 99 del D.P.R. 902/86 secondo cui alle aziende consorziali sono estese, in quanto applicabili, <u>le norme previste per le aziende speciali comunali (municipalizzate).</u></p>
<b>Questioni relative alla figura dell'azienda consorziale nell'ambito della riforma delle autonomie locali</b>	<p>Le norme che regolano le aziende consorziali non sono state abrogate dall'articolo 274 del Testo Unico sugli enti locali del 2000.</p> <p>Tuttavia, alla luce dello stesso Testo Unico (d. lgs. 267/2000 art. 113, come sostituito dall'articolo 35 della legge n. 448 del 2001 e modificato dall'articolo 14, lettera a), legge n. 326 del 2003);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) i servizi aventi rilevanza economica non possono più essere gestiti mediante la costituzione di consorzi o tramite aziende speciali o consortili;</li> <li>b) se si tratta, invece, di servizi non aventi rilevanza economica, questi (nonostante il vuoto normativo conseguente alla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 113 bis del D. lgs. 267/2000) con sentenza della Corte costituzionale 13-27 luglio 2006, n. 272, con la quale venne rilevato che per i servizi suddetti gli enti locali potevano disporre liberamente le forme organizzative con i loro statuti, ai sensi dell'art. 6 del ricordato T.U., senza vincoli o prescrizioni legislative.) possono essere gestiti anche da un consorzio (nel qual caso si applicano le norme sugli enti locali come previsto dall'art. 2 comma 2 del T.U. 267/2000) o da un'azienda speciale o consortile (nel qual caso trovano applicazione <u>le norme previste per le aziende speciali e consorziali (R.D. 2578/25 e D.P.R. 902/86)</u></li> </ul>

Passerini 15/11/09 09:57

Secondo la Corte di Giustizia i servizi aventi rilevanza economica sono "tutti quelli che riguardano la collettività e che vengono offerti in un determinato mercato dietro il pagamento, da parte degli utenti, di un prezzo (o canone) che, di regola, serve a garantire la copertura dei costi, oltre a remunerare il capitale investito

CORSO DI FORMAZIONE PER AMMINISTRATORI LOCALI

<p><b>Normativa applicabile in materia di personale</b></p>	<p>Nell'ipotesi di gestione dei servizi tramite azienda consortile non è applicabile il D. lgs. 165/2001, non rientrando quest'ultima tra le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 allo stesso decreto legislativo, il quale annovera tra le amministrazioni destinarie i "consorzi" ma non le aziende speciali e consortili.</p> <p>Conseguentemente, per l'assunzione del personale ed il relativo trattamento giuridico ed economico, occorre avere riguardo all'art. 3 del R.D. 2578/25, al regolamento speciale dell'azienda speciale o consortile e al contratto collettivo stipulato dalle associazioni sindacali di categoria, secondo l'art. 39 Cost. e sul fondamento degli artt. 2093 cpv. e 2129 cod. civ. vigente.</p> <p>Non trova invece applicazione il CCNL dei dipendenti degli enti locali, non rientrando le aziende speciali e consorziali nell'ambito del comparto del personale delle regioni e delle autonomie locali come definito dal CCNQ del 2/6/1998.</p>
<p><b>Organi e funzionamento</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In base alla normativa sulle aziende consorziali, che è tuttora vigente, organi dall'azienda consorziale sono:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1) l'assemblea (consorziale);</li> <li>2) la commissione amministratrice;</li> <li>3) il presidente dell'assemblea (in quanto regolamentata dalle norme sulle aziende speciali (ex municipalizzate) (artt. 89-93 e 99 D.P.R. 902/86).</li> </ol> </li> <li>• L'<u>assemblea consorziale</u> esercita tutte le attribuzioni che, per i servizi assunti da un solo Comune o da una sola Provincia, sono dal Testo Unico 2578/25 e dal Regolamento di esecuzione attribuite al consiglio comunale o provinciale (art. 90, comma, 1 D.P.R. 902/86).</li> <li>• Spetta all'assemblea consorziale la nomina della <u>commissione amministratrice</u> con le stesse norme stabilite per la commissione amministratrice dell'azienda comunale (art. 90, comma 1, D.P.R. 902/86).</li> <li>• Giova precisare che, non essendo la figura dell'azienda consorziale contemplata dal nuovo Testo Unico sugli enti locali, appare difficile ipotizzare una equiparazione fra la commissione amministratrice e il consiglio di amministrazione di cui alla nuova figura di azienda speciale.</li> </ul>

**4 - CONSORZI DI BACINO**

<p><b>Quadro normativo di riferimento (regionale)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I consorzi di bacino sono previsti dalla legge regionale.</li> <li>• Ad esempio, nella legislazione della Regione Piemonte: <u>Legge regionale 13 aprile 1995 n. 59</u> "Norme per la riduzione, il riutilizzo e lo smaltimento dei rifiuti" (artt. 8 e 9).</li> </ul>
<p><b>Oggetto e finalità</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al fine di rendere più efficace e più aderente alle concrete esigenze delle comunità presenti sul territorio, per determinati settori di intervento pubblico locale, le leggi regionali hanno individuato e disciplinato la figura del bacino e dell'ambito territoriale.</li> <li>• I comuni appartenenti allo stesso bacino assicurano l'organizzazione in forma associata dei relativi servizi, attraverso la costituzione di consorzi denominati Consorzi di bacino.</li> </ul>
<p><b>Natura giuridica e norme applicabili</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si ritiene che <u>i consorzi di bacino si inquadrino</u>, anche alla luce del nuovo Testo Unico sugli enti locali, <u>nella categoria dei consorzi fra enti locali regolamentati dalle norme previste sulle aziende speciali</u>.</li> <li>• Essi sono dotati, pertanto, di personalità giuridica e autonomia amministrativa e contabile.</li> </ul>