

**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 inquadrare 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

Quadro normativo di riferimento	Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo Unico delle Leggi sull’Ordinamento degli Enti Locali”.
Oggetto e finalità	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • Per tali finalità, la legge individua le seguenti forme associative: <ol style="list-style-type: none"> 1) le Convenzioni (art.30 d.lgs. 267/2000). 2) <u>i Consorzi</u> (art. 31). 3) le Unioni di Comuni (art. 32). 4) l’Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni (art. 33). 5) gli Accordi di programma (art. 34).
Natura giuridica	<ul style="list-style-type: none"> • <i>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.</i> • Il consorzio è costituito per: <ol style="list-style-type: none"> 1) la gestione di <u>servizi</u>; (natura societaria-aziende consortili) 2) l’esercizio di <u>funzioni</u>. (natura strettamente amministrativa) (art. 31, d.lgs. 267/2000). • <i>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).</i>
Costituzione del consorzio	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Possono essere costituiti sia <u>facoltativamente</u> sia <u>obbligatoriamente</u>.</i> <ul style="list-style-type: none"> - Nel primo caso sono gli enti locali stessi che, valutata la necessità di svolgere un servizio congiuntamente, decidono di costituire un consorzio. - Nel secondo caso è la legge che, ravvisato un rilevante interesse della collettività da tutelare, prevede la costituzione obbligatoria del consorzio. • 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). • 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).

1 - CONSORZI FRA ENTI LOCALI

Funzionamento, organi, norme applicabili

- Ai fini dell'attuazione del consorzio, il Testo Unico stabilisce che i Consigli degli enti locali interessati approvino a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione, ai sensi dell'articolo 30, unitamente allo statuto del consorzio (art. 31, comma 2, d.lgs. 267/2000).
- L'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti locali associati (Sindaci e Presidenti o loro delegati) (art. 31 comma 4). L'assemblea elegge il consiglio di amministrazione del consorzio (art. 31 comma 5).
Quindi, tipici organi del consorzio fra enti, sono:
 - 1) *l'assemblea;*
 - 2) *il consiglio di amministrazione.*
- Per quanto riguarda il funzionamento, ai consorzi tra enti locali si applicano le norme previste per le aziende speciali, in quanto compatibili.
Da ciò discende che il consorzio, se disciplinato come un'azienda speciale, avrà i seguenti organi:
 - 1) *l'assemblea;*
 - 2) *il consiglio di amministrazione;*
 - 3) *il presidente;*
 - 4) *il direttore (art. 114, comma, 3 d.lgs. 267/2000).*
- Dal punto di vista delle norme applicabili, il Testo Unico individua due tipologie di consorzio a seconda del tipo di attività svolta:
 - 1) i consorzi che gestiscono attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale sono regolamentati dalle norme previste per le aziende speciali; (art. 31 comma 8 D. lgs 267/2000).
 - 2) i consorzi creati per la gestione dei servizi sociali sono disciplinati dalle norme previste per le aziende speciali, solo se stabilito nello statuto. (art.31 comma 8).

2 - AZIENDE SPECIALI

Quadro normativo di riferimento	<ul style="list-style-type: none"> • <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”. • <u>D.P.R. 4 ottobre 1986 n. 902</u> “Approvazione del nuovo Regolamento delle aziende di servizi dipendenti dagli enti locali”. • <u>Decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267</u> “Testo Unico delle Leggi sull’Ordinamento degli Enti Locali”.
Oggetto e finalità	<ul style="list-style-type: none"> • Il Testo Unico degli enti locali inserisce le aziende speciali tra le <u>forme di gestione dei servizi pubblici locali</u>. • 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"> 1) in economia; 2) in concessione a terzi; 3) <u>a mezzo di azienda speciale</u>; 4) a mezzo di istituzione; 5) a mezzo di società per azioni con o senza prevalenza di capitale pubblico. • 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).
Natura giuridica	<ul style="list-style-type: none"> • 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. <i>Da ciò deriva la definizione, ormai superata, di aziende “municipalizzate” (art. 2, comma 1, R.D. 2578/25)</i> • 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). • 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). • 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). • 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).

2 - AZIENDE SPECIALI

<p>Questioni relative alla personalità giuridica dell'azienda speciale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>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>.</i> • <i>Tuttavia, si ritiene opportuno indicare due teorie:</i> <ol style="list-style-type: none"> 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 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>.
<p>Organi, funzionamento, norme applicabili</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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"> 1) il consiglio di amministrazione; 2) il presidente; 3) il direttore. • <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). <i>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.</i> • La disciplina sugli organi è contenuta nel Testo Unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle provincie (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 è <u>da intendersi il consiglio di amministrazione</u> di cui al Testo Unico sugli enti locali approvato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. • 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).

3 - AZIENDE CONSORZIALI

<p>Quadro normativo di riferimento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <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”. • <u>D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902</u> “Approvazione del nuovo Regolamento delle aziende di servizi dipendenti dagli enti locali”.
<p>Oggetto e finalità</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Trattasi di una forma di gestione dei servizi pubblici locali che ha trovato scarsa applicazione e che ormai non trova più applicazione.</i> <u>L’azienda consorziale non è, infatti, elencata tra le forme di gestione dei servizi individuate dall’articolo 113 del Testo Unico degli enti locali (d.lgs. 267/2000).</u> • 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 provincie e il titolo IX del suo Regolamento di esecuzione. • Secondo tali disposizioni, i comuni e le provincie che vogliono assumere direttamente l’impianto e l’esercizio di servizi di <u>comune interesse</u> (gestione associata di servizi pubblici locali) costituiscono tra loro un consorzio (art. 21 R.D. 2578/25). • I comuni e le provincie uniti nel consorzio, per provvedere, attraverso <u>un’azienda speciale consorziale</u>, 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>Natura giuridica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>L’azienda consorziale si inquadra nella categoria delle aziende speciali. 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).</u> • 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>Questioni relative alla figura dell’azienda consorziale nell’ambito della riforma delle autonomie locali</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Alla luce, comunque, del processo di riforma delle autonomie locali che ha trovato omogeneo compendio nel recente Testo Unico delle Leggi sull’ordinamento degli enti locali, si ritiene che <u>l’istituto dell’azienda consorziale sia superato in quanto assorbito dalla figura del consorzio tra enti locali costituito per la gestione di servizi (e non per l’esercizio di funzioni).</u></i> • In particolare, i consorzi (di servizi) che gestiscono attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale sono regolamentati (sempre) dalle norme sulle aziende speciali (art. 31, commi 1 e 8, d.lgs. 267/2000). • <i>Di fatto, questi ultimi rappresentano delle vere e proprie aziende consorziali.</i> • <i>La questione è, tuttavia, controversa perché le norme che regolano le aziende consorziali non sono state abrogate dall’articolo 274 del Testo Unico sugli enti locali del 2000.</i>

3 - AZIENDE CONSORZIALI

Organi e funzionamento

- In base alla normativa sulle aziende consorziali, che è tuttora vigente, organi dall'azienda consorziale sono:
 - 1) l'assemblea (consorziale);
 - 2) la commissione amministratrice;
 - 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).
- L'assemblea consorziale 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).
- Spetta all'assemblea consorziale la nomina della commissione amministratrice con le stesse norme stabilite per la commissione amministratrice dell'azienda comunale (art. 90, comma 1, D.P.R. 902/86).
- *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.*

4 - CONSORZI DI BACINO

Quadro normativo di riferimento (regionale)	<ul style="list-style-type: none">• I consorzi di bacino sono previsti dalla legge regionale.• 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).
Oggetto e finalità	<ul style="list-style-type: none">• 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.• I comuni appartenenti allo stesso bacino assicurano l’organizzazione in forma associata dei relativi servizi, attraverso la costituzione di consorzi denominati Consorzi di bacino.
Natura giuridica e norme applicabili	<ul style="list-style-type: none">• <i>Si ritiene che i consorzi di bacino si inquadrino, 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></i>• <i>Essi sono dotati, pertanto, di personalità giuridica e autonomia amministrativa e contabile.</i>