

LE AZIENDE SPECIALI DEGLI ENTI LOCALI

LA DISCIPLINA APPLICABILE

L'evoluzione normativa

Prima della L.142/90

Prima dell'entrata in vigore della [L.142/90](#) la gestione di un servizio pubblico mediante azienda municipalizzata era la forma classica di gestione pubblicistica di un servizio attraverso un organo comunale che godeva di ampia autonomia amministrativa e contabile (Cass.19.06.1967 n.1451).

L'autonomia dell'azienda era un'autonomia finalizzata alla gestione di un servizio di pubblico interesse che per il suo scopo di produzione e di lucro e per la corrispondente adeguata organizzazione si distingueva dall'amministrazione comunale.

E' nel senso sopra indicato, infatti, che si pone tutta la normativa su cui si basava l'azienda:

- T.U. n.2578 del 15.10.1925;

- Regolamento generale di cui al R.D. n.108 del 10.03.1904 nelle parti ancora in vigore in quanto non contrastanti con il T.U. del 1925;

- Regolamento generale di cui al [D.P.R. n.902 del 4.10.86](#)

- Regolamento speciale dell'azienda, che disciplinava concretamente i limiti entro cui doveva svolgersi l'azione della stessa, e che era stato definito "la terza fonte normativa" (Pischel "L'azienda municipalizzata" Roma 1970)

La legge n.142/90

La legge n.142 oltre a ridefinire la gestione mediante azienda speciale (art.23) ha previsto all'art.25 la gestione per mezzo di un consorzio.

Per un certo periodo la natura giuridica del consorzio (art.25) è rimasta incerta e non risultava chiaro quali tipi di servizi poteva gestire. Infatti, si riteneva che il consorzio potesse essere costituito solo per gestire servizi a carattere imprenditoriale, visto che le aziende speciali potevano essere costituite solo per servizi che avessero tale carattere, sicchè, si riteneva, nonostante autorevoli pronunce giurisprudenziali contrarie (Cons.

st.149 del 6.12.1990;TAR Lombardia Sez.III 20.10.1994 n.730 e 13.03.1995 n.335; TAR Veneto 20.05.1995n.817), che l'elemento dell'imprenditorialità fosse il discrimine e la ragione di opzione obbligatoria tra il consorzio ex art.25 e la convenzione ex art.24. [Art.5 D.L. n.361 del 28.08.1995 convertito in L.n.437 del 27.10.1995](#)

Al fine di redimere i dubbi su indicati il legislatore è intervenuto modificando e integrando la L.142 e prevedendo tre tipi di consorzio tra EE.LL.:

- per la gestione di attività aventi rilevanza economico-imprenditoriale, assimilato alle aziende speciali (Consorzio- azienda);
- per la gestione di attività non aventi rilevanza economico-imprenditoriale, per la gestione di funzioni, assimilato agli enti locali (consorzio-enti locali);
- per la gestione di servizi sociali assimilato all'una o all'altra figura sopra indicata a seconda della scelta - fatta nello Statuto.

(vd. In tal senso nota Min.Interno n.15700/2A1 – 1607 del 04.06.96.La quale afferma,inoltre, che ai consorzi del primo tipo si applica il contratto di categoria in vigore per il personale delle aziende speciali così come si applica agli stessi le norme inerenti la finanza, la contabilità, il regime fiscale delle aziende speciali ([art.5 c.7bis della L.437/95](#)).

[T.U. 18.08.2000 n.267](#)

[All'art. 2, comma 2](#), e [al l' art .31 comma 8](#) si recepisce quanto sopra indicato.Si prevede in particolare che ai consorzi costituiti da EE.LL. che gestiscono attività aventi rilevanza economico-imprenditoriale e, ove previsto nello Statuto, ai consorzi di gestione dei servizi sociali si applicano le norme previste per le aziende speciali.

[Legge finanziaria 2002](#)

[L'art.35](#) sostituisce [l'art.113 del T.U.](#) relativo alle forme di gestione, introducendo un nuovo [art.113 e 113 bis](#).

L'art.35 sostituisce anche la previsione dell'art.31, comma8, da “ aventi rilevanza economico industriale” fino a “statuto” con “di cui all'art.113 bis”.

In particolare all'art.113 bis si prevede che i servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale sono gestiti mediante affidamento diretto a:

- istituzioni;

- aziende speciali, anche consortili;
- società di capitali costituite o partecipate dagli EE.LL. regolate dal C.C. ART. 31 comma 8, riformulato "AI CONSORZI DI CUI ALL'ART.113 BIS SI APPLICANO LE NORME PREVISTE PER LE AZIENDE SPECIALI".

LE AZIENDE SPECIALI (Art.114 T.U.)

La natura giuridica

L'azienda speciale è definita come "un ente strumentale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto..... informa la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità e ha l'obbligo di pareggio del bilancio... nell'ambito della legge l'ordinamento e il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinati dal proprio statuto e dai regolamenti... ha un apposito organo di revisione e autonome forme di verifica della gestione...l'attività di vigilanza e controllo spetta all'Ente Locale anche attraverso l'approvazione degli atti fondamentali: il piano programma, i bilanci economici di previsione pluriennale e annuale, il conto consuntivo e il bilancio di esercizio".

Questa definizione legislativa che sanziona a livello legislativo una tendenza che nel corso degli anni è andata a caratterizzare le aziende municipalizzate, es. l'introduzione della fiscalità, la contrazione diretta di mutui, permette oggi di qualificare le aziende speciali, come enti pubblici economici (TAR Lombardia 28.09.95 n.924; "I servizi pubblici locali" Caia, Maggioli 1995; "Le aziende speciali degli enti locali" AA.VV. Maggioli 1998).

E' da rilevare che gli enti pubblici economici si caratterizzano per un particolare regime giuridico ("Corso di diritto amministrativo" Rocco Galli, Cedam 1996): operano iure privatorum: infatti privatistici sono i contratti stipulati con gli utenti , privatistico è il rapporto con il personale e le modalità di reclutamento, privatistico è il Regolamento d'impresa, mentre gli aspetti pubblicistici sono limitati al rapporto politico di direttiva. Controversia, invece, sussiste in ordine all'applicazione del regime penale e cioè se i dipendenti dell'ente vadano qualificati come pubblici ufficiali o dipendenti privati.

Pertanto, è da sottolineare che l'art.114 comma 5, prevede che nell'ambito della legge l'ordinamento e il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinati dal proprio Statuto e dai Regolamenti" da cui se ne deduce (Tessarolo "Le aziende speciali" in Regione e Governo locale e "Le aziende speciali degli enti locali" AA.VV. Maggioli 1998 di contro ANCI che ritiene la norma immediatamente precettiva rappresentando essa stessa la riserva di legge) una valenza programmatica e non immediatamente precettiva della norma infatti, la materia relativa al funzionamento e all'ordinamento dell'azienda è coperta da una riserva di legge che non è stata ancora emanata, conseguentemente deve intendersi applicabile la preesistente normativa non in contrasto con le disposizioni del T.U. che hanno carattere immediatamente precettivo.

Le principali leggi di disciplina delle aziende speciali

- T.U. n. 2578 del 15.10.1925; *(testo non presente in normativa)*
- Regolamento generale di cui al R.D. n. 108 del 10.03.1904 nelle parti ancora in vigore in quanto non contrastanti con il T.U. del 1925; *(testo non presente in normativa)*
- [L. 15.05.1970 n.308](#)
- [L. n. 468/1978](#) (presentazione al Ministero di un prospetto dei flussi di cassa);
- [D.L. 28.02.1981](#) convertito con modificazioni nella [L. 23.04.1981 n.153](#);
- [D.L. 22.12.1981 n.786](#) convertito in [L. 26.02.1982 n.51](#);
- [D.L. n.55/81](#) conv. nella [L.26.04.1983 n.131](#);
- Regolamento generale di cui al [D.P.R. n.902 del 4.10.1986](#);
- [L. del 27.12.1986 n.816](#);
- [L.19 marzo 1990 n. 55](#)
- [D.P.R. 15.02.1989 n.90](#);
- [D.lgs. 9.04.1991 n.127](#);
- [D.M Tesoro del 26.04.1995](#) (bilancio tipo);
- D.M 17.10.1980 – Circolare Ragioneria Generale dello Stato n.34157 del 10.01.81 e n.31934 del 21.12.81 (forma di presentazione del prospetto flussi di cassa) Risoluzione Ministero Tesoro 207004 del 19.12.97;
- [D.L.12.01.1991 n.6](#) conv. con modifiche dalla [L.5.03.1991 n.80](#);
- [D.L. 31.01.1995 n.26](#) conv. con modifiche dalla [L.29.03.1995 n.95](#);
- [D.L. 28.08.1995 n.361](#) conv. in [L.27.10.1995 n.437](#);
- [T.U. 18.08.2000 n.267](#) come modificato e integrato dalla [finanziaria 2002](#);
- Normativa in materia di appalti pubblici:
- [C.C.](#)
- [T.U.I.R.](#) (D.P.R. 22.12.1986 n° 917 e succ. modifiche)