



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI "M.FANNO"

DIPARTIMENTO DI DIRITTO PRIVATO E CRITICA DEL DIRITTO

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA E MANAGEMENT

PROVA FINALE

**LA FEDERAZIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE:
ANALISI DI UNA REALTÁ COMPLESSA**

RELATORE:

CH.MO PROF. MARCO CIAN

LAUREANDA: MARTINA SANTI

MATRICOLA N. 1022074

ANNO ACCADEMICO 2014 – 2015

Indice

Introduzione	2
1. PRIMA PARTE: LA FEDERAZIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE	4
1.1 <i>Nascita e composizione della Federazione dei Comuni del Camposampierese</i>	4
1.2 <i>Statuto</i>	4
1.3 <i>Finalità</i>	6
1.4 <i>Amministrazione</i>	6
1.5 <i>Organigramma</i>	7
1.6 <i>Funzioni</i>	8
1.7 <i>Comunicazione con i cittadini</i>	10
1.8 <i>Alcuni risultati conseguiti</i>	10
2. SECONDA PARTE: GESTIONE ASSOCIATA TRA ENTI LOCALI	12
2.1 <i>Premessa</i>	12
2.2 <i>Spinte verso la costituzione di forme associative tra Comuni di piccole dimensioni</i>	12
2.3 <i>Obblighi legislativi in materia di gestione associata</i>	13
2.4 <i>Forme associative tra enti locali</i>	16
2.4.1 <i>Premesse</i>	16
2.4.2 <i>Forme associative</i>	17
2.5 <i>Integrazione tra enti</i>	20
2.6 <i>Unione di Comuni</i>	21
2.6.1 <i>Disciplina giuridica dalla sua istituzione ad oggi</i>	21
2.6.2 <i>Unioni di Comuni in Veneto</i>	24
3. TERZA PARTE: LE SOCIETA' PARTECIPATE DA ENTE PUBBLICO	26
3.1 <i>Premessa</i>	26
3.2 <i>Partecipazioni della Federazione dei Comuni del Camposampierese</i>	26
3.3 <i>Società partecipate</i>	27
3.4 <i>Il fenomeno delle società partecipate da ente pubblico</i>	28
3.5 <i>Le norme all'origine delle società partecipate</i>	29
3.6 <i>Limiti alla costituzione di società e obblighi di privatizzazione</i>	30
3.7 <i>Dibattito massmediale e giuridico sulle società partecipate</i>	32
3.8 <i>Situazione attuale</i>	33
Conclusioni	35
BIBLIOGRAFIA	38

Introduzione

Lo scopo di quest'elaborato è quello di descrivere la Federazione dei Comuni del Camposampierese e alcuni aspetti che la caratterizzano, iniziando con una presentazione dettagliata dell'ente. La Federazione dei Comuni del Camposampierese è nata nel 2011 dalla fusione per incorporazione dell'Unione dei Comuni del Camposampierese e dell'Unione dell'Alta Padovana e attualmente comprende undici Comuni. Si tratta di un ente creato per l'esercizio associato di una pluralità di funzioni, come previsto dall'art. 32 del Testo Unico degli Enti Locali per questo tipo di forma associata: l'Unione di Comuni.

E' stata presa in esame la Federazione perché è una realtà vicina e particolarmente significativa poiché situata in Veneto dove rappresenta l'Unione di Comuni con il maggior numero di enti locali partecipanti, e perché ricopre un ruolo strategico nel territorio del Camposampierese, sia perché riunisce le funzioni di vari Comuni, sia per i vari progetti che ha sviluppato e per quelli che sta sviluppando.

Nella prima parte sarà presentato un quadro generale della Federazione per capire quando e come è nata, com'è strutturata e qual è il suo ruolo. In particolare saranno approfonditi: lo statuto di cui è dotata, le finalità, l'amministrazione, l'organigramma e le sue funzioni.

Successivamente saranno esaminati alcuni risultati concreti ottenuti dall'Unione. Grazie alla gestione associata infatti gli undici Comuni partecipanti sono riusciti a raggiungere traguardi significativi per quanto riguarda il risparmio in termini di costi.

Per capire le norme su cui si basa la Federazione, saranno analizzate tutte le forme associative previste dal TUEL per poterne avere un quadro completo. Anche per riuscire a comprendere le motivazioni che spingono gli enti ad unirsi sarà fatta una generalizzazione delle varie forme associative, poiché ci sono motivazioni che valgono per tutte le modalità di gestione associata. Ad esempio le spinte date dai vantaggi ottenibili grazie al "far rete" con altri Comuni oppure gli obblighi veri e propri di gestione associata imposti dal legislatore: queste motivazioni valgono per tutte le forme associative e quindi valgono anche per la Federazione.

La prima diffusione nell'uso delle forme associative si è avuta dopo la riforma del 2001 al Titolo V della Costituzione con la quale sono affidate maggiori responsabilità alle autonomie locali, questo ha messo in difficoltà soprattutto i piccoli enti locali che faticano a rispondere alle aspettative dell'opinione pubblica e della cittadinanza. Pertanto si comprende la funzione chiave che assume la gestione associata dei servizi e delle funzioni amministrative, poiché permette di superare le difficoltà che incontrano i Comuni attraverso l'ottenimento di alcuni vantaggi. In particolare le Unioni di Comuni appaiono una reale possibilità per gli enti locali piccoli poiché, oltre a vantaggi in termini di efficienza, permettono un generale risanamento

delle condizioni preesistenti e una riduzione della tensione tra risorse scarse e bisogni da soddisfare crescenti. Questa è stata la prima spinta all'adozione di forme associative.

Oltre a queste motivazioni, il legislatore è anche intervenuto con veri e propri obblighi normativi imponendo a Comuni con determinate caratteristiche di fornire servizi e gestire le proprie funzioni insieme ad altri enti.

Significativo per la Federazione è il fatto di detenere partecipazioni in ASI S.r.l. (Agenzia per lo Sviluppo e l'Innovazione), di cui è il socio di maggioranza con una quota del 60%. Si tratta formalmente di un'impresa societaria privata, partecipata da un ente pubblico a cui fornisce servizi e supporto nello svolgimento delle proprie funzioni.

Per meglio comprendere cosa comporta il possesso di partecipazioni, le norme che regolano le partecipate e gli obblighi a cui devono sottostare tutti gli enti pubblici, compresa la Federazione, nell'ultima parte si è esaminato il fenomeno delle partecipate. Si tratta di un argomento molto delicato al centro di dibattiti sia a livello giuridico sia massmediale, con continui cambiamenti di opinione anche da parte del legislatore che per questo ha apportato e continua ad apportare modifiche alla legislazione in materia di società a partecipazione pubblica.

Queste società sono presenti da diversi anni nel nostro ordinamento, ma all'inizio si trattava solamente di casi eccezionali. Da quando invece sono diventate uno strumento usato in modo diffuso dalla gestione amministrativa, si è iniziato a discutere sulla loro legittimità.

Il legislatore inizialmente guardava in modo positivo alla nascita di queste società, ma le numerose distorsioni causate dall'estrema libertà e flessibilità del loro costituirsi, hanno ridotto il favore del legislatore che è intervenuto con una serie di norme per porre dei limiti alla loro creazione. Tutt'oggi la normativa che le riguarda è in continuo mutamento.

1. PRIMA PARTE: LA FEDERAZIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE

1.1 Nascita e composizione della Federazione dei Comuni del Camposampierese

La Federazione dei Comuni del Camposampierese è nata formalmente il 1° gennaio 2011 dalla fusione per incorporazione dell'Unione dei Comuni del Camposampierese e dell'Unione dell'Alta Padovana. La Federazione comprende 11 Comuni: Borgoriccio, Campodarsego, Camposampiero, Santa Giustina in Colle, San Giorgio delle Pertiche, Loreggia, Massanzago, Piombino Dese, Trebaseleghe, Villa del Conte, Villanova di Camposampiero. La superficie coperta è di 226,26 kmq e comprende una popolazione di circa 100.000 abitanti.



Il nome “Federazione”, come ha spiegato il Sindaco di Santa Giustina in Colle nel 2010 a nome di tutti i colleghi Sindaci, *“testimonia da un lato la nostra ferma volontà di non rinunciare all’identità dei Comuni, primario punto di riferimento dei cittadini, dall’altro la convinzione che lavorare insieme consentirà di programmare meglio lo sviluppo del territorio, di fornire ai cittadini servizi migliori, di razionalizzare costi e i modelli organizzativi delle nostre amministrazioni”* (da “Il Camposampierese”, novembre 2010). Quest’Unione è quindi nata con l’intento di mantenere vive le singole identità dei Comuni, ma allo stesso tempo si propone di sfruttare tutti i vantaggi che derivano dal “far rete” con i Comuni adiacenti.

1.2 Statuto

Le Unioni di Comuni come previsto dall’art. 32 del Testo unico degli enti locali (TUEL) redigono un atto costitutivo o uno statuto. Lo statuto deve avere alcune caratteristiche:

- deve essere approvato dai singoli Consigli comunali con procedure e maggioranze previste per le modifiche statutarie;
- definisce gli organi e le modalità per la loro costituzione;

- definisce le funzioni svolte dall'Unione e le risorse di finanziamento.

L'Unione decide poi al suo interno i regolamenti per la propria organizzazione ed i rapporti con i singoli Comuni.

La Federazione ha un proprio statuto approvato con delibera della Giunta dell'Unione il 21 settembre 2010, e successiva modifica all'art. 17 esecutiva il 22/06/2013, ed è così strutturato:

TITOLO I: Principi Fondamentali

- Art. 1: Oggetto
- Art. 2: Finalità
- Art. 3: Sede, stemma, gonfalone
- Art.4: Durata
- Art. 5: Fusione
- Art. 6: Scioglimento
- Art. 7: Recesso

TITOLO I: Competenze

- Art. 8: Funzioni e servizi
- Art. 9: Procedimento per il Trasferimento delle Competenze
- Art. 10: Commissione di conciliazione

TITOLO III: Organizzazione di Governo

- Art. 11: Organi dell'Unione
- Art. 12: Presidente
- Art. 13: Competenze del Presidente
- Art. 14: La Giunta dell'Unione
- Art. 15: Competenze della Giunta
- Art. 16: Collegio degli assessori
- Art. 17: Il Consiglio dell'Unione
- Art. 18: Competenze del Consiglio
- Art. 19: Commissioni di lavoro
- Art. 20: Norma di Rinvio
- Art. 21: Principi della Partecipazione

TITOLO IV: Organizzazione Amministrativa

- Art. 22: Principi
- Art. 23: Organizzazione degli Uffici e dei Servizi
- Art. 24: Direzione dell'Organizzazione
- Art. 25: Collaborazione fra Enti
- Art. 26: Forme di Gestione

TITOLO IV: Finanza e Contabilità

- Art. 27: Finanze
- Art. 28: Bilancio e Programmazione Finanziaria
- Art. 29: Controllo Economico della Gestione
- Art. 30: Revisione Economica e Finanziaria
- Art. 31: Servizio di Tesoreria

TITOLO V: Norme Transitorie e Finali

- Art. 32: Modalità di approvazione e di pubblicazione dello Statuto

1.3 Finalità

Le finalità per cui è nata la Federazione dei Comuni del Camposampierese riguardano un progetto comune per lo sviluppo e la valorizzazione del territorio che può portare una serie di vantaggi.

Queste finalità sono illustrate all'art. 2 dello Statuto dell'Unione: i Comuni che formano la Federazione si sono associati per creare, attraverso servizi e politiche pubbliche adeguate, un ambiente favorevole alla crescita, un ambiente che permetta al cittadino di essere attivo nel perseguire le proprie aspirazioni ed il proprio progetto di vita.

Altro scopo della Federazione, come descritto all'art. 32 del TUEL, è l'esercizio associato di una pluralità di funzioni amministrative e della fornitura di servizi attraverso il loro trasferimento all'Unione da parte dei Comuni per realizzare economie di scala e un livello adeguato di servizi per il territorio.

1.4 Amministrazione

La Federazione dei Comuni del Camposampierese è amministrata da un Presidente: *“La Presidenza della Federazione, per una durata pari ad un esercizio finanziario, compete a turno, a ciascuno dei Sindaci dei Comuni associati. In caso di assenza o impedimento del Presidente le funzioni sono esercitate dal Vicepresidente, avente durata pari a quella del Presidente.”* (art. 10 Statuto).

Secondo l'art. 11 dello Statuto le funzioni del Presidente sono: rappresentare la Federazione, convocare e presiedere la Giunta e il Consiglio, sovrintendere all'espletamento delle funzioni attribuite alla Federazione e garantire la coerenza tra indirizzi generali e settoriali. Inoltre sovrintende al funzionamento degli uffici e dei servizi e all'esecuzione degli atti. Attualmente il Presidente è il Sindaco di Campodarsego Mirko Patron.

Altro organo della Federazione è la Giunta che rappresenta il potere esecutivo. Essa è composta da tutti i Sindaci dell'Unione, i quali possono essere sostituiti, come previsto dall'art. 14, dai Vicesindaci, da un assessore o da un consigliere delegato. La Giunta è regolarmente costituita e delibera con l'intervento della maggioranza assoluta dei componenti e a maggioranza dei presenti. La prima volta in cui la Giunta si riunisce vengono nominati il Presidente, il Vicepresidente e si stabilisce l'ordine di turnazione, che potrà essere variato con successiva delibera della Giunta stessa.

Il Consiglio è l'organo di indirizzo e controllo, composto dal Presidente dell'Unione e dal numero di consiglieri, eletti dai singoli Consigli dei Comuni associati tra i propri componenti, come previsto per i Comuni con popolazione pari a quella della Federazione. Secondo lo Sta-

tuto, il numero di consiglieri per ciascun Comune viene ripartito in base a tre fasce: la prima fascia comprende i Comuni con un numero di abitanti tra i 5.000 e i 6.999, la seconda fascia tra i 7.000 e i 9.999 e la terza fascia dai 10.000 in su. Per la prima fascia è previsto un consigliere di maggioranza; per la seconda fascia sono previsti un consigliere di maggioranza e uno di minoranza e per la terza fascia sono previsti due consiglieri di maggioranza e uno di minoranza. Al Consiglio partecipano anche i Sindaci e gli assessori dei Comuni partecipanti all'Unione, senza però diritto di voto. I requisiti per la regolarità del funzionamento di quest'organo sono illustrati all'art. 17 dello Statuto: *“Il Consiglio, in prima convocazione, è regolarmente costituito con l'intervento della maggioranza dei componenti (quorum costitutivo) e delibera a maggioranza dei presenti. In seconda convocazione è regolarmente costituito con l'intervento di almeno un terzo dei consiglieri e delibera a maggioranza dei presenti.”*.

Al Consiglio competono i seguenti ruoli (art. 18 Statuto):

- la decisione sull'adesione di Comuni di altri Comuni;
- la decisione di fusione con altre Unioni di Comuni;
- l'adozione dello stemma e del gonfalone all'Unione di Comuni “Federazione dei Comuni del Camposampierese”.

Compete al Consiglio anche l'esame delle questioni ad esso rimesse dalla Giunta e dalle varie Commissioni di lavoro, istituite per risolvere problematiche di particolare rilevanza per l'Unione.

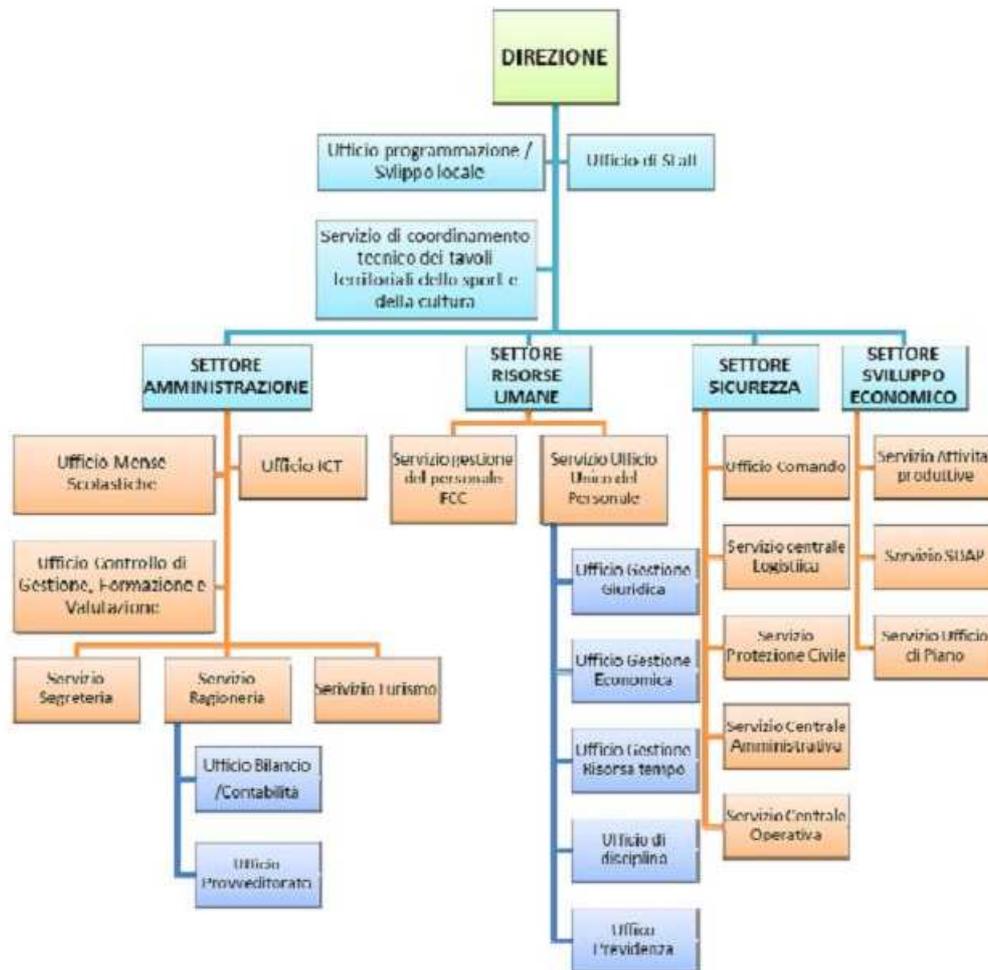
1.5 Organigramma

L'organizzazione della Federazione dei Comuni del Camposampierese è guidata da un Direttore. Attualmente questa carica è ricoperta dal dott. Luciano Gallo, nominato dal Presidente, previa deliberazione della Giunta.

Il compito del Direttore Generale è quello di provvedere ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'Unione, secondo le direttive impartite dal Presidente, e di sovrintendere alla gestione perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza, rispondendo direttamente dei risultati ottenuti, come previsto dall'art. 24 dello Statuto. Altri compiti attribuiti al Direttore sono:

- le competenze di cui al d.lgs. 267/2000;
- la predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi nonché del piano esecutivo di gestione;
- la sovrintendenza dello svolgimento delle funzioni dei responsabili dei servizi e il coordinamento delle attività.

Organigramma Federazione dei Comuni del Camposampierese



L'Unione, come si può notare dall'organigramma, è organizzata in funzione dei servizi a rilevanza interna ed esterna. La figura di Staff alla Direzione è una specifica unità organizzativa che si occupa di attività di analisi e monitoraggio. I servizi a rilevanza interna sono i servizi che supportano la gestione delle attività dell'Unione come ente: la direzione e il settore amministrazione. I servizi a rilevanza esterna, invece, sono i servizi trasferiti o gestiti dall'Unione in forma associata e riguardano il settore sicurezza, il settore risorse umane, il settore sviluppo economico e il settore territorio e ambiente.

1.6 Funzioni

Le funzioni gestite in forma associata sono individuate nello Statuto all'art. 8. Se un Comune non trasferisce tutte queste funzioni e servizi all'Unione, non può aderire alla Federazione dei Comuni del Camposampierese.

Le funzioni ed i servizi sono:

Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di Controllo:

- Gestione del Personale
- Controllo di Gestione
- Servizi informatici
- Difensore Civico

Funzione di Polizia Locale:

- Polizia municipale
- Polizia amministrativa
- Polizia commerciale

Funzioni riguardanti la gestione del territorio, dell'ambiente e viabilità:

- Protezione civile
- Segnaletica

Funzioni nel Campo dello Sviluppo Economico:

- Servizi relativi all'industria
- Servizi relativi al commercio
- Servizi relativi all'artigianato
- Servizi relativi all'agricoltura
- Sportello Unico delle imprese

Funzioni attinenti al Turismo, alla cultura e all'istruzione pubblica:

- Turismo

Vi sono poi funzioni che possono essere trasferite all'Unione in un momento successivo, con apposita delibera di Consiglio comunale da parte di tutti gli enti che costituiscono l'Unione di Comuni. Anche questi servizi sono elencati nello Statuto e sono:

Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di Controllo:

- Ufficio statistica
- Notifiche
- Ufficio Progettazione
- Ufficio Tributi

Funzioni attinenti al Turismo, alla cultura e all'istruzione pubblica:

- Mense scolastiche
- Biblioteca e attività culturali
- Impianti Sportivi
- Trasporto scolastico
- Gemellaggi

Funzioni riguardanti la gestione del territorio, dell'ambiente e viabilità:

- Tutela ambientale e verde pubblico

Un eventuale successivo trasferimento di competenze, deliberato dai Comuni, si perfeziona con una delibera di recepimento da parte dell'Unione. In questa delibera devono essere indicate le attività, gli indirizzi organizzativi e i piani finanziari con i criteri di contribuzione da parte dei Comuni associati. Avvenuto il trasferimento delle competenze, l'Unione diventa ti-

tolare di tutte le funzioni amministrative necessarie per la loro gestione e ad essa spettano tasse, tariffe e contributi derivanti dai servizi che gestisce.

1.7 Comunicazione con i cittadini

Un importante strumento di comunicazione della Federazione dei Comuni del Camposampierese con i cittadini è “Il Camposampierese”: giornale mensile nato nel maggio del 2008 che copre un vuoto nell’editoria locale e arricchisce l’offerta di informazione dell’Alta Padovana, dando voce così a questa parte di territorio.

L’obiettivo di questo giornale è quello di informare i circa centomila cittadini degli undici Comuni che compongono l’Unione sulla realtà di un territorio in continua trasformazione e crescita, che si trova al centro delle dinamiche economiche e sociali della Regione e attento alla necessità di collaborare con le realtà circostanti.

Questo giornale è nato per voler essere la “voce” di questo territorio e di tutte le organizzazioni che ne fanno parte: le associazioni, il volontariato, la scuola, le aziende, etc.

E’ un mensile pensato sia per informare la gente, sia come vetrina per le attività produttive del territorio.

1.8 Alcuni risultati conseguiti

La Federazione, così come si prefigge negli obiettivi per cui è stata costituita, ha portato ad evidenti risultati.

L’Unione di Comuni permette agli enti che vi aderiscono di beneficiare delle economie di scala. In economia si tratta di una riduzione dei costi medi di produzione al crescere della quantità prodotta, ed è un concetto che si può utilizzare anche nel caso della Federazione poiché con l’unione di più enti è possibile ridurre i costi grazie ad un uso comune delle risorse, ad una riduzione degli sprechi e ad una maggiore specializzazione delle risorse.

Uno dei traguardi principali della Federazione è stato proprio il risparmio in termini di costi: è riuscita contemporaneamente a ridurre la spesa pubblica, diminuire la pressione fiscale e garantire la qualità dei servizi tenendo basse le tariffe.

I risultati della Federazione sono ben sintetizzati nella tabella sottostante. Particolarmente significativo è il dato sulla pressione fiscale: nonostante ci sia stata una diminuzione delle entrate, ogni singolo cittadino del Camposampierese ha risparmiato negli ultimi anni 100 euro. Inoltre le tasse locali sono minori del 36% rispetto alla media dei Comuni italiani. Altri dati significativi: nel 2011 la spesa media corrente dei Comuni italiani è stata di 862 euro per abi-

tante, quella dei Comuni della Federazione di 422 euro con un risparmio di 440 euro, ben il 51% in meno rispetto alla media dei Comuni Italiani. La tabella evidenzia come questi risultati siano stati possibili nonostante il crollo dei trasferimenti erariali e delle entrate da servizi per abitante.

Voci	I NOSTRI CO- MUNI	MEDIA COMUNI ITALIANI	Note
Spese correnti per abitante	422 euro	862 euro	-51% della spesa dei comuni italiani. In 10 anni ridotto spesa del 12,2%
Pressione tributaria per abitante	323 euro	505 euro	-36% della media dei comuni italiani. In 10 anni ridotto i tributi del 24%. 100 euro in meno per abitante
Trasferimenti dallo Stato e dalla Regione per abitante	44 euro	200 euro	-78% della media dei comuni italiani
Entrate da servizi e da sanzioni per abitante	135 euro	193 euro	-30% della media dei comuni italiani

[Tabella da “Il Camposampierese”, febbraio 2014. “IL BILANCIO CONSOLIDATO 2011 DEGLI 11 COMUNI PIU’ LA FEDERAZIONE”.]

2. SECONDA PARTE: GESTIONE ASSOCIATA TRA ENTI LOCALI

2.1 Premessa

La Federazione dei Comuni del Camposampierese è un'Unione di Comuni, ovvero una delle forme associative previste dal TUEL.

Alcuni dei motivi che hanno spinto gli undici Comuni che la compongono ad unirsi, sono gli stessi che spingono anche gli altri enti pubblici locali all'adozione delle altre forme di gestione associata. Pertanto per capire l'origine della Federazione, si parlerà in generale delle motivazioni e degli obblighi imposti dal legislatore che spingono alla costituzione delle forme associative.

Per meglio comprendere anche la normativa su cui poggia e che disciplina la Federazione, si farà un quadro di tutte le forme associative per poi descrivere in particolare l'Unione di Comuni, prevista dall'art. 32 del TUEL, che è quella adottata dall'ente del Camposampierese.

L'Unione è la forma associativa che più si adatta alle esigenze della Federazione poiché permette ad ogni singolo Comune di mantenere la propria identità, pur beneficiando di tutti i vantaggi che derivano dal "far rete" con altri enti.

2.2 Spinte verso la costituzione di forme associative tra Comuni di piccole dimensioni

Attuale in Italia è il problema della "polverizzazione" degli enti di livello comunale, infatti il nostro territorio è caratterizzato dalla presenza di 5.693 piccoli Comuni (meno di 5.000 abitanti) che rappresentano il 70,3% delle 8.093 realtà amministrative presenti nel nostro Paese, mentre il restante 29,7% è rappresentato dai 2.400 Comuni con più di 5.000 abitanti. Questi enti rappresentano il principale punto di riferimento per i cittadini, per quanto riguarda ad esempio i servizi per le scuole, i trasporti, la mobilità, le strutture sanitarie, la cura del territorio, lo smaltimento dei rifiuti e la sicurezza.

Con la modifica al titolo V della Costituzione avvenuta con la riforma del 2001, a fronte dei nuovi ampi compiti affidati ai Comuni, questi enti di piccole dimensioni stanno conoscendo una grave difficoltà ad acquisire le competenze amministrative e tecniche necessarie per far fronte a queste nuove attribuzioni. L'assegnazione di queste funzioni, insieme alle richieste da parte dei cittadini di servizi di maggiore qualità, presuppone da parte delle amministrazioni locali un elevato grado di preparazione tecnica e notevoli capacità amministrative e gestionali.

Gli enti locali devono, quindi, confrontarsi con maggiori responsabilità e con ristrettezze della finanza pubblica, mettendo a dura prova la loro capacità di rispondere alle aspettative dell'opinione pubblica e della cittadinanza.

Pertanto si comprende la centralità che sta assumendo la questione relativa alla gestione associata dei servizi e delle funzioni amministrative, specie nei Comuni più piccoli dove maggiori sono le difficoltà operative che incontrano nel soddisfare tutti i bisogni della collettività. La risposta a queste preoccupazioni può derivare da un utilizzo intelligente delle possibilità offerte ai Comuni dalla legislazione, rappresentate dagli istituti che consentono la realizzazione di forme associative per la gestione dei servizi e delle funzioni. Tali istituti sono presenti da tempo nella legislazione, ma hanno subito modifiche solo recentemente proprio per renderli adattabili alle esigenze degli enti locali minori. La cooperazione intercomunale rappresenta una delle maggiori opportunità per colmare il deficit, legato soprattutto alla scarsità di risorse, di elevate competenze tecniche e di capacità amministrativa.

L'esigenza di una riorganizzazione dei servizi pubblici su una scala più vasta si fonda principalmente su un vantaggio: le economie di scala, ovvero fornire i servizi pubblici ad una popolazione più vasta a costi unitari inferiori, senza però avere un deterioramento o una minore accessibilità di questi servizi.

Gli enti di dimensioni minori sono quindi incentivati a causa delle criticità che incontrano, come la scarsità di risorse finanziarie, umane e strumentali, la modesta capacità progettuale e di innovazione e il debole potere negoziale, ad unirsi nelle forme associative previste dall'ordinamento per svolgere in modo efficiente, efficace e maggiormente economico i servizi e le funzioni di loro competenza.

2.3 Obblighi legislativi in materia di gestione associata

Per quanto riguarda la gestione associata tra enti locali, non vi sono solo spinte date dai vantaggi che si traggono dalla cooperazione, ma vi sono anche veri e propri obblighi imposti dalla legge.

L'analisi delle norme riguardanti l'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali muove dall'art. 14 ("Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali"), contenuto nel decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, poi convertito in legge n. 122 del 30 luglio 2010. In particolare i commi dal 25 al 31 riguardano il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni.

L'art. 14, comma 26, d.l. n. 78/2010, stabilisce che l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni è obbligatorio per l'ente che ne è titolare. Per funzioni fondamentali si intendono

quelle indicate dapprima al comma 28, art. 14 d.l. 78/2010 e successivamente dalla modifica di quest'ultimo all'art.19, comma 1, d.l. 95/2012, ovvero: organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale; catasto; pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale; attività in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi; progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini; edilizia scolastica, per la parte non di competenza delle Province; polizia municipale e polizia amministrativa locale; tenuta dei registri di stato civile e di popolazione in materia di servizi anagrafici, elettorali e statistici.

Il punto importante per quanto riguarda la disciplina di aggregazione degli enti locali, collegandosi all'articolo 14 appena citato, è rappresentato dal comma 1 lett. b) d.l. 95/2012 art.19, in cui viene presentato l'obbligo per i Comuni di piccole dimensioni di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali attraverso convenzioni o Unioni. In particolare recita che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti o fino a 3.000 abitanti, se appartengono o sono appartenuti a Comunità montane, devono obbligatoriamente esercitare in forma associata, mediante Unione di Comuni (art. 32 TUEL) o convenzione (art. 30 TUEL), la quasi totalità delle funzioni fondamentali. La norma specifica, altresì, che i Municipi non possono svolgere singolarmente le funzioni di competenza dell'aggregazione e che la stessa funzione non può essere esercitata in più di una forma associativa.

Con riferimento all'adempimento degli obblighi di gestione associata, è doveroso accennare il ruolo della Regione nell'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni. Recita l'art. 33 del TUEL al comma 2 *“Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni di minore dimensione demografica, le Regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'art. 4. Nell'ambito della previsione regionale, i Comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la Regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa.”* e al comma 3: *“Le Regioni predispongono, concordandolo con i Comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le Unioni, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle Unioni di Comuni regolarmente costituite.”*

Spetta pertanto alla Regione stabilire, nell'ambito della propria attività legislativa, la dimensione territoriale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali e i termini entro i quali i Comuni devono avviare la gestione associata. Le Regioni sono, quindi, protagoniste attive del cambiamento che coinvolge la razionalizzazione dei propri Municipi.

Per quanto riguarda ulteriori norme riguardanti le forme associative, il 13 agosto 2011 è entrato in vigore il d.l. n. 138, recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, convertito, poi, nella legge n. 148 del 14 settembre 2011. In particolare, per quanto concerne il profilo della razionalizzazione del sistema municipale, spicca l'art. 16, rubricato “Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei Comuni”. Esso disciplina gli organi di governo, la modalità di esercizio delle funzioni amministrative e di fornitura dei servizi pubblici locali per i Comuni con popolazione fino ai 1.000 abitanti; introduce anche una nuova figura associativa obbligatoria, l'unione municipale, e dispone una serie di misure tese al contenimento delle spese.

Relativamente al limite demografico e ai termini di attuazione della gestione associata si fa riferimento al comma 1, lett. d) ed e) art. 19 d.l. 95/2012 che introduce modifiche ai commi 30 e 31 dell'art. 14 del d.l. 78/2010 e riguarda il termine entro il quale la Regione può determinare un limite demografico minimo dell'Unione di Comuni diverso da quello pari a 10.000 e anche i termini entro i quali i Comuni attuano le disposizioni in tema di obbligo di esercizio associato di funzioni.

In particolare si evidenziano:

- il limite demografico minimo delle Unioni è confermato a 10.000 abitanti. Le Regioni, nelle materie di competenza residuale e concorrente, potranno individuare limiti diversi in accordo con i Comuni;

- la durata minima delle convenzioni per l'esercizio obbligatorio delle funzioni in forma associata è fissata a tre anni. Al termine di tale periodo, qualora non si dimostrino l'efficacia e l'efficienza nella gestione, i Comuni sono obbligati ad esercitare le funzioni mediante Unione;

- i termini per dare attuazione alla gestione associata tra piccoli Comuni sono stati ridefiniti secondo un procedimento articolato in due fasi:

1. entro il 1° gennaio 2013 i Comuni interessati dovevano svolgere in forma associata almeno tre delle funzioni fondamentali;

2. entro il 1° gennaio 2014 l'obbligo di esercizio associato coinvolgeva anche le altre funzioni.

Rispetto ai termini di attuazione stabiliti, la nuova disciplina prevede che, qualora i Comuni non li rispettino, il prefetto assegni loro un termine perentorio, decorso il quale si attivi il potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 8 della l. 131/2003.

Con riferimento ai Comuni fino a 1.000 abitanti la nuova disciplina (comma 2 art.19 d.l. 95/2012) modifica l'art. 16, commi da 1 a 16 del d.l. 138/2011, rendendo facoltativa e non più obbligatoria la costituzione di Unioni di Comuni speciali, che prevedevano la gestione associata di tutte le funzioni ed i servizi: tale soluzione diviene quindi alternativa rispetto a quella delineata dall'art.14 d.l. 78/2010 con riferimento ai piccoli Comuni.

In definitiva, i Comuni fino a 1.000 abitanti possono decidere, nell'ambito della propria autonomia, se gestire in maniera associata le sole funzioni fondamentali, di cui al rinnovato art. 14 del d.l. 78/2010, attraverso le convenzioni o l'Unione ex art. 32 d.lgs. 267/2000, oppure tutte le funzioni ed i servizi tramite l'Unione speciale, ex art. 16 del d.l. 138/2011, o una o più convenzioni.

2.4 Forme associative tra enti locali

2.4.1 Premesse

La disciplina riguardante le varie forme associative previste dall'ordinamento italiano è contenuta nel TUEL.

TUEL significa Testo Unico degli Enti Locali, è in vigore dal 2000 e costituisce il limite inderogabile all'autonomia statutaria dei singoli Comuni e delle singole Province. Le disposizioni degli statuti incompatibili sono state abrogate con la sua entrata in vigore.

Nel quadro della parte I del d.lgs. 267/2000 (TUEL) assume particolare rilievo la disciplina delle forme associative. Trattasi, in particolare: delle convenzioni, dei consorzi, delle Unioni di Comuni, degli accordi di programma e delle Comunità montane.

Per enti locali si intendono gli enti pubblici destinati ad operare in un ristretto ambito territoriale per il perseguimento di interessi locali. Essi sono dotati di autonomia giuridica e politica a diversi livelli. Si possono quindi distinguere: gli enti locali territoriali (Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, Comunità isolate, Unioni di Comuni e Aree Metropolitane), per i quali il territorio, oltre che elemento delimitatore della sfera d'azione, si pone anche come elemento costitutivo dell'ente stesso; e gli enti locali istituzionali (aziende USL, Camere di Commercio, ordini e collegi professionali), comprendenti le varie strutture del potere locale.

Per Comune, invece, si intende un ente territoriale di base riconosciuto a livello costituzionale, dotato di autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché di autonomia impositiva e finanziaria, che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo (artt. 3 e 13 del d.lgs. 267/2000). Gli elementi che costituiscono il Comune sono: il territorio, la popolazione, la personalità e il patrimonio.

Le funzioni di competenza esclusiva del Comune rientrano nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico. Le funzioni, invece, esercitate per conto dello Stato riguardano i servizi di anagrafe, elettorali, di stato civile e di statistica.

Il Comune è anche dotato della potestà di autogoverno e ha, quindi, la facoltà di amministrarsi attraverso propri organi: il Sindaco, il Consiglio comunale e la Giunta comunale.

2.4.2 Forme associative

Il Testo unico degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000 e successive modifiche) alla parte I, titolo II- soggetti (art13-35), prevede un'ampia gamma di forme associative, tra le quali gli enti locali possono scegliere quella che più si adatta alle proprie specificità e necessità locali. Queste forme associative consentono agli enti locali, e in particolare ai Comuni, di esercitare congiuntamente funzioni amministrative che da soli non sarebbero in grado di svolgere in maniera adeguata.

Le forme associative principali sono: le convenzioni, i consorzi, gli accordi di programma, le Comunità montane e le Unioni di Comuni. Inoltre ci sono le fusioni, l'esercizio associato di funzioni e i protocolli di intesa.

- **CONVENZIONI:**

Le convenzioni sono previste dal TUEL all'art. 30 d.lgs. 267/2000 che al comma 1 recita così: *“Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.”*. Si tratta di accordi organizzativi con cui gli enti locali fanno fronte ad esigenze di collaborazione grazie al coordinamento gestionale nell'esercizio di funzioni, servizi e attività senza creare una nuova struttura organizzativa. L'art. 30 distingue due tipologie di convenzioni a seconda del carattere facoltativo o obbligatorio dell'accordo raggiunto dagli enti. Le convenzioni facoltative sono deliberate dagli enti locali partecipanti, per lo svolgimento, in forma coordinata, di determinati servizi e funzioni. Sono previste anche convenzioni obbligatorie tra enti locali, attraverso legge statale o regionale, per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio, o per la realizzazione di una determinata opera pubblica.

L'art. 30, comma 4 del d.lgs. 267/00 prevede che le convenzioni possano costituire uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

- **CONSORZI:**

I consorzi sono previsti dall'art. 31 d.lgs. 267/2000 che al comma 1 dice: *“Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili. Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti.”*. I consorzi sono strumenti di cooperazione per lo svolgimento in forma associata di una o più attività, ogni volta che gli enti locali vogliono creare un soggetto distinto dotato di personalità giuridica e di maggiore agilità operativa per estendere o rendere uniforme, a livello sovracomunale, un servizio o una funzione.

L'art. 31 prevede due tipi di consorzi: quello di servizi, che gestisce attività a rilevanza economica o servizi sociali in forma imprenditoriale e quello di funzioni, che gestisce servizi sociali in forma non imprenditoriale o funzioni meramente amministrative.

Il regime previgente prevedeva che la costituzione del consorzio richiedesse un preventivo provvedimento statale o regionale di approvazione, l'attuale normativa invece dispone che esso si costituisca a seguito di una convenzione approvata da parte dei consiglieri degli enti partecipanti, a maggioranza assoluta dei componenti.

Lo Stato può prevedere anche la costituzione di consorzi obbligatori per gestire determinate funzioni e servizi di rilevante interesse pubblico.

- **ACCORDI DI PROGRAMMA:**

Gli accordi di programma costituiscono uno strumento di coordinamento tra le amministrazioni interessate alla programmazione e realizzazione di opere o interventi che coinvolgono più livelli di governo (statale, regionale, provinciale e comunale).

Le pubbliche amministrazioni coinvolte in questi accordi concordano e coordinano le rispettive azioni ottenendo così un duplice risultato: oltrepassare i limiti imposti alla propria competenza, integrando quest'ultima con le competenze delle altre pubbliche amministrazioni e concludere più velocemente il procedimento rispetto all'ordinario svolgimento.

L'accordo di programma stabilisce i tempi, le modalità, le forme di finanziamento dell'opera e dell'intervento da realizzare, prevedendo anche interventi surrogatori nel caso di inadempimenti dei soggetti partecipanti. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo è affidata ad un collegio di composizione variabile.

- **COMUNITA' MONTANE:**

Le Comunità montane sono disciplinate dall'art. 27 d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), introdotte dal comma 1: *“Le Comunità montane sono Unioni di Comuni, enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.”*. Sono, quindi, enti pubblici ad appartenenza obbligatoria, costituiti con provvedimento del presidente della Giunta regionale tra Comuni montani e pedemontani. Lo scopo è quello di valorizzare le zone montane, per l'esercizio di funzioni proprie e per l'esercizio associato di funzioni comunali. La Regione individua gli ambiti o le zone omogenee per la costituzione delle Comunità montane, in modo da consentire gli interventi per la valorizzazione della montagna e l'esercizio associato delle funzioni comunali.

Riguardo queste comunità, la legge regionale disciplina:

- le modalità di approvazione dello statuto;
- le procedure di concertazione;
- la disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali;
- i criteri di ripartizione tra le Comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea;
- i rapporti con gli altri enti operanti nel territorio.

Secondo l'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione, spetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina degli organi di governo, della legislazione elettorale e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, con esclusione quindi degli enti montani. Di conseguenza, la disciplina delle Comunità montane rientra nella competenza esclusiva dei legislatori regionali che potrebbero introdurre regole derogatorie rispetto a quelle contenute al riguardo nel d.lgs. 267/2000.

- **UNIONI DI COMUNI:**

Le Unioni di Comuni sono enti locali costituiti da due o più Comuni, solitamente contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. L'Unione di Comuni è disciplinata dal d.lgs. n. 267/2000 all'art.32 che al comma 1 recita: *“L'Unione di Comuni è l'ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi.”*. L'atto costitutivo e lo statuto dell'Unione sono approvati dai Consigli dei Comuni che vi partecipano, con le procedure e le modalità richieste per le modifiche statutarie. Allo statuto è affidato il compito di definire l'assetto degli organi dell'Unione di Comuni e le modalità della loro costituzione.

2.5 Integrazione tra enti

L'integrazione tra gli enti è diversa a seconda della forma associativa che viene scelta. Vi sono tre soluzioni: la soluzione istituzionale, la soluzione contrattuale e la soluzione mista. La prima incide sulla struttura politico-amministrativa e comporta la riduzione del numero di enti locali. Per questo motivo tale modello trova forti resistenze, perché gli enti spariscono e si fondono in un unico Comune. La soluzione contrattuale, invece, comporta la gestione condivisa di funzioni e servizi, introducendo però due problemi: il primo è il rischio del free-riding, cioè il rischio di un comportamento opportunistico e il secondo, invece, riguarda i costi di negoziazione. La soluzione mista presenta caratteristiche comuni ai due casi precedenti, ma non mette in discussione l'identità dei singoli enti.

Rientra nella soluzione istituzionale la fusione, in cui i vari enti diventano un unico Comune. Alla soluzione contrattuale, invece, appartengono: i protocolli di intesa, le convenzioni e gli accordi di programma. Infine, soluzioni miste sono: l'esercizio associato di funzioni, i consorzi, le Unioni di Comuni e le Comunità montane, forme che non pregiudicano le autonomie dei singoli partecipanti.

Tutte queste soluzioni sono accumulate da un obiettivo: trovare la strategia più conveniente per gestire le funzioni e i servizi pubblici locali e un modello organizzativo che dia ai vari enti i vantaggi del coordinamento, ma che allo stesso tempo rispetti le singole peculiarità di ciascun partecipante.

Gli enti poi devono scegliere quali servizi e quali attività gestire in modo associato dei tre principali ambiti: le politiche amministrative, ovvero il funzionamento dei settori e degli uffici comunali come l'anagrafe, l'economato, gli uffici tecnici, gli uffici dei tributi, e gli uffici del personale; le politiche sociali come i servizi sociali, trasporto alunni e categorie svantaggiate; le politiche pubbliche che riguardano i servizi generali come la distribuzione idrica, il gas, i trasporti, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e la polizia municipale. Le politiche pubbliche sono quelle maggiormente gestite in forma associata, seguite dalle politiche sociali e successivamente dalle politiche amministrative.

Per raggiungere livelli adeguati di funzionalità anche nei Comuni più piccoli, la strada è rappresentata dalla gestione associata, sia in termini di efficienza, sia in termini di efficacia.

Per quanto riguarda l'efficienza, i Comuni si uniscono per realizzare economie di raggio d'azione, ovvero la riduzione dei costi unitari delle funzioni esercitate congiuntamente grazie all'utilizzo delle stesse risorse da parte di più enti, e per la realizzazione di economie di scala, ovvero la riduzione dei costi unitari di produzione di beni e servizi al crescere del numero di unità prodotte dal gruppo di enti. Con la gestione associata si possono ottenere maggiori risultati anche in termini di efficacia: un miglioramento dei servizi già erogati e la possibilità di

fornire una più vasta gamma di servizi. Il vantaggio è dato dalla maggiore professionalità degli addetti, dalla specializzazione delle competenze disponibili e da una gestione delle risorse umane più flessibile.

Un altro fronte di possibili miglioramenti, grazie all'associazionismo tra enti, sono i rapporti con soggetti esterni attraverso la realizzazione di sinergie di approvvigionamento e un aumento del potere contrattuale con i fornitori, di costruzione di una rete di rapporti tra i diversi attori istituzionali ed economici presenti in quell'area geografica e attraverso l'acquisizione di un maggior peso politico nel dialogo e nelle negoziazioni con livelli di governo superiori.

2.6 Unione di Comuni

2.6.1 Disciplina giuridica dalla sua istituzione ad oggi

La forma più matura di cooperazione in funzione di un ampio progetto di sviluppo dei territori è costituita dall'Unione di Comuni, in quanto presuppone un'integrazione stabile e duratura, più di altre forme associative, pur facendo salva al tempo stesso l'identità delle amministrazioni e delle comunità locali coinvolte.

Parlare di Unioni di Comuni dal punto di vista giuridico significa ragionare sul processo di riforma dei piccoli Comuni innescato a causa dell'alto numero di questi presenti in Italia che hanno portato a costi insostenibili per le finanze pubbliche.

Per far fronte a questi "Comuni polvere" è stata istituita nel nostro Paese, con la Legge n.142/1990, una nuova forma associativa, l'Unione di Comuni, disciplinata dall'art. 26 del TUEL. In origine si trattava di due o più Comuni contermini, appartenenti alla stessa Provincia, ciascuno con popolazione non superiore ai 5.000 abitanti, che si univano per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi. La legge stabiliva anche che quest'Unione doveva essere creata con lo scopo di una successiva fusione dei Comuni partecipanti, precisamente entro dieci anni dalla costituzione della stessa, pena lo scioglimento del nuovo ente.

La costituzione dell'Unione dei Comuni con lo scopo di una successiva fusione fu l'elemento che impedì la piena riuscita del tentativo di diffondere la forma associativa unionale, fino alla successiva legge, la Legge Napolitano-Vigneri n. 265/1999 che apportò significative modifiche all'art. 26 della l. n. 142/1990. Con questa nuova legge l'Unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni a essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i Comuni; la nuova normativa ha eliminato l'obbligo della successiva fusione; ha delegato il Governo ad adottare un Testo Unico di coordinamento delle disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei Comuni e delle Province e delle loro forme associative ed ha eliminato alcuni importanti limiti previsti dalla legge n.

142/1990. La nuova disciplina, quindi, non riporta più l'espressione iniziale "in previsione di una loro fusione", inoltre prevede la possibilità che i Comuni possano non essere confinanti tra loro per la costituzione dell'Unione.

Il Testo Unico fu poi emanato dal Governo, per raccogliere tutta la disciplina riguardante gli enti locali, con il d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000: Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL).

Il vigente TUEL, all'art. 32, rubricato Unioni di Comuni, così come modificato dal d.l. n. 95/2012 (conv. in l. n. 135/2012), dal d.l. n. 179/2012 (conv. in l. n. 221/2012) e dalla l. n. 56/2014, prevede che "*...l'Unione di Comuni è l'ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi...*".

L'Unione di Comuni è, quindi, un ente locale vero e proprio, con personalità giuridica di diritto pubblico (attitudine di essere titolare di situazioni giuridiche), istituita da due o più Comuni per la gestione unificata di una molteplicità di funzioni e servizi.

L'Unione di Comuni ha per scopo "l'esercizio associato di funzioni", pertanto è caratterizzata dal fatto di essere "plurifunzionale". Infatti, come recita l'art. 32 del TUEL, è previsto l'esercizio congiunto di più funzioni da parte di questo ente, escludendone la formazione per lo svolgimento di un'unica funzione. Del resto sembra logico assegnare all'Unione un numero congruo di funzioni, in modo da ridurre l'incidenza dei costi generali legati alla costituzione di un ente di secondo livello. Bisogna però fare attenzione a non eccedere in un'immediata assegnazione al nuovo ente della maggioranza dei servizi. Sarebbe preferibile un percorso di assegnazione graduale dei servizi all'Unione, dopo una prima fase di sperimentazione in cui la maggior parte dei servizi rimane in capo ai singoli enti per poi passare all'assegnazione di una fetta significativa di questi. Con il termine funzioni si intendono tutti i compiti e le attività del Comune o a esso delegate e con servizi si intendono i servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività, rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

Di nuovo in base all'art.32, ai commi 2 e 4, l'Unione dispone di ampi margini di autonomia: è governata da propri organi politici, disciplinati dalla legge e dallo statuto, e si avvale di propri uffici. Si tratta di un ente detto di secondo livello poiché i suoi organi di governo devono essere formati da componenti degli organi dei Comuni associati.

Gli aspetti tecnici per costituire un'Unione sono: l'atto costitutivo e lo statuto, sono approvati dai Consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Allo statuto è affidato il compito di definire l'assetto degli organi del nuovo ente e le modalità della loro costituzione.

Gli organi vengono istituiti e disciplinati dallo statuto tenendo presente alcuni vincoli:

- i componenti devono essere scelti tra gli amministratori dei Comuni associati;
- deve essere garantita la rappresentanza delle minoranze.

La l. n. 56/2014 prevede, infatti, che *“...il Consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei Comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni Comune...”*. Riguardo anche a tutti gli altri organi *“...gli organi dell’Unione, presidente, Giunta, e Consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei Comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti...”*.

Secondo l’art. 32 il Presidente dell’Unione deve necessariamente essere il Sindaco di uno dei Comuni aderenti all’Unione; mentre per quanto riguarda la Giunta, essa è composta dagli assessori dei Comuni che costituiscono l’Unione di riferimento.

L’Unione, poi, ha potestà regolamentare che riguarda:

- la disciplina della propria organizzazione;
- lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate;
- i rapporti anche finanziari tra i Comuni.

All’Unione sono conferite dai Comuni associati le risorse umane e strumentali necessarie all’esercizio delle funzioni loro attribuite, ma per ciò che concerne le risorse umane: *“... la spesa sostenuta per il personale dell’Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti...”*.

Alle Unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

L’Unione di Comuni non è menzionata tra gli enti territoriali riconosciuti all’articolo 114 della Costituzione, poiché è un ente di tipo volontario che la Carta Fondamentale non annovera tra Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I principali obiettivi di un’Unione sono di integrazione politica dal momento che gli enti coordinano meglio le politiche di vasta area, consentendo ai Comuni che ne fanno parte di incrementare le loro potenzialità in fase di negoziazione con le forze politiche, economiche e sociali, oltre che con livelli istituzionali superiori; di integrazione gestionale, infatti gli enti possono migliorare la gestione dei servizi, sia sotto il profilo qualitativo, che quantitativo.

I vari enti che compongono un’Unione possono anche recedere dallo statuto, elemento che distingue questa forma associativa dalla fusione.

2.6.2 Unioni di Comuni in Veneto

La normativa statale, a partire dalle disposizioni contenute nell'art. 14, commi 25-31 del d.l. n. 78/2010 (e successive modifiche e integrazioni) ha introdotto innovazioni in materia di esercizio associato di funzioni e servizi per i Comuni di ridotte dimensioni demografiche.

Per quanto riguarda il Veneto, la legge Regionale n. 18 del 27/04/2012, "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali", si colloca nel piano di attuazione delle riforme nazionali in tema di esercizio associato di funzioni dei Comuni. Tale legge si prefigge di superare la frammentazione istituzionale che caratterizza il territorio del Veneto in modo tale da avviare un riordino territoriale volto ad accrescere l'efficienza dei servizi erogati alle comunità locali e il contenimento della spesa pubblica.

L'esercizio associato di funzioni è da tempo riconosciuto come importante e strategico dalla Regione Veneto attraverso la definizione di politiche di incentivazione per favorire la creazione di una "rete" interistituzionale, promuovendo in particolare lo sviluppo delle Unioni, delle convenzioni e delle fusioni.

Ad oggi le Unioni di Comuni nel Veneto sono 29 (dato aggiornato all'anno 2015): un numero abbastanza consistente in confronto alle altre Regioni, come si può vedere dalla tabella sottostante (dati tabella anno 2010).

TABELLA I. La distribuzione delle Unioni nelle Regioni italiane	
Regione	Numero Unioni
Lombardia	53
Piemonte	50
Sicilia	35
Sardegna	30
Veneto	28
Emilia Romagna	22
Lazio	22
Puglia	22
Marche	11
Campania	9
Calabria	9
Molise	8
Abruzzo	6
Friuli Venezia Giulia	5
Trentino - Alto Adige	1
Toscana	1
Umbria	1
Valle d'Aosta	0
Liguria	0
Basilicata	0
Totale	313

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

[Elaborazione ANCI, anno 2010]

Come possiamo vedere da quest'altra tabella, in Veneto l'Unione con il maggior numero di Comuni aderenti è la Federazione dei Comuni del Camposampierese, di cui fanno parte ben 11 Comuni.

COMUNIVERSO: Le Unioni di Comuni della Regione Veneto [elaborazione Ancitel 2015]

Regione	Provincia	Unione di Comuni	Numero Comuni	Popolazione residente	Superficie
Veneto	Belluno	Montana Alpago	5	9922	170,59
Veneto	Belluno	Montana Bellunese - Ponte nelle Alpi	2	44479	205,36
Veneto	Belluno	Setteville	2	6177	82,44
Veneto	Padova	Colli Euganei	3	7012	56,69
Veneto	Padova	Del Conselvano	6	24711	127,49
Veneto	Padova	Federazione dei Comuni del Camposampierese	11	100385	226,26
Veneto	Padova	Medio Brenta	2	29241	32,84
Veneto	Padova	Megliadina	6	11036	90,10
Veneto	Padova	Padova Nordovest	5	37110	104,00
Veneto	Padova	Pratiarcati	2	30396	36,66
Veneto	Padova	Retenus	3	14527	57,90
Veneto	Rovigo	dell'Eridano	5	11013	83,13
Veneto	Treviso	Cimadolmo-Ormelle San Polo di Piave	3	12842	57,71
Veneto	Venezia	Città della Riviera del Brenta	3	30126	40,78
Veneto	Venezia	Fossalta di Portogruaro e Teglio Veneto	2	8395	42,55
Veneto	Verona	Dall'Adige al Fratta	5	12202	89,34
Veneto	Verona	dell'Adige Guà	5	22648	111,36
Veneto	Verona	Destra Adige	4	11310	65,91
Veneto	Verona	Roveré, Velo e San Mauro	3	3465	66,69
Veneto	Verona	Sant'Anna d'Alfaedo - Erbezzo	2	3338	75,40
Veneto	Verona	Verona Est	4	24039	75,98
Veneto	Verona	Veronese Tartarotione	3	8255	72,19
Veneto	Vicenza	Basso Vicentino	4	10086	65,91
Veneto	Vicenza	Caldogno Costabissara e Isola Vicentina	3	28696	55,50
Veneto	Vicenza	Campolongo sul Brenta, Pove del Grappa e Solagna	3	5818	35,31
Veneto	Vicenza	Colli Berici - Val Liona	2	3068	27,84
Veneto	Vicenza	Del Marosticense	3	21095	49,70
Veneto	Vicenza	Medio Canal di Brenta	3	4530	83,72
Veneto	Vicenza	Montana Pasubio-Altovicentino	7	66540	229,80
TOTALI REGIONE VENETO			111	602462	2519,15
NUMERO UNIONI DI COMUNI					29

3. TERZA PARTE: LE SOCIETA' PARTECIPATE DA ENTE PUBBLICO

3.1 Premessa

Un aspetto molto importante che caratterizza la Federazione dei Comuni del Camposampierese è quello di detenere partecipazioni in ASI S.r.l. (Agenzia per lo Sviluppo e l'Innovazione). Tutti gli enti pubblici, compresi anche gli enti che si uniscono in forme associative, possono detenere partecipazioni in società che forniscono servizi all'ente stesso e lo supportano nell'esercizio delle sue funzioni. Si tratta formalmente di imprese societarie private che sono sottoposte alla relativa disciplina dettata dal codice civile.

Quello delle società partecipate è un vero e proprio fenomeno nato inizialmente per essere utilizzato solo in casi eccezionali, diventato poi però ampiamente utilizzato e diffuso.

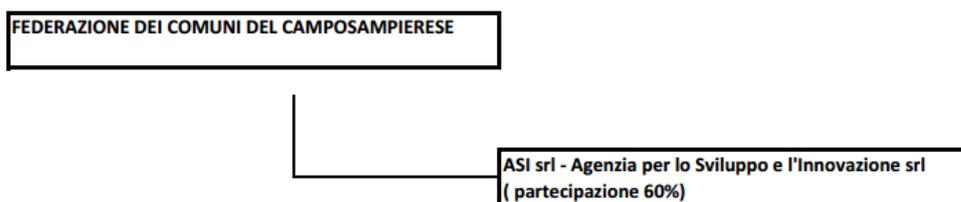
Pertanto saranno prese in esame anche le società partecipate da ente pubblico, per comprendere cosa comporta il possesso di partecipazioni in società private e per capire gli obblighi normativi a cui la Federazione deve prestare particolare attenzione, poiché si tratta di una legislazione in continua evoluzione e modifica. Infatti le partecipate sono, dalla loro origine, al centro di un acceso dibattito: questo aspetto ha portato il legislatore a continue e numerose modifiche alla normativa che le riguarda. Saranno maggiormente approfondite le norme all'origine del fenomeno, i successivi cambiamenti, i limiti imposti per la costituzione di queste società e la razionalizzazione del loro uso.

3.2 Partecipazioni della Federazione dei Comuni del Camposampierese

Secondo il decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011, successivamente convertito, con modificazioni, nella legge n. 111 del 15 luglio 2011, l'art.8 ("Obblighi di trasparenza per le società a partecipazione pubblica") obbliga tutti gli enti e gli organismi pubblici ad inserire nel proprio sito istituzionale, e periodicamente aggiornarlo: l'elenco delle società di cui detengono quote di partecipazione indicandone l'entità; una rappresentazione grafica che evidenzi i collegamenti tra l'ente o l'organismo e le società; e l'indicazione dell'eventuale pareggio di bilancio ottenuto nell'ultimo triennio dalla pubblicazione.

La Federazione dei Comuni del Camposampierese ha pubblicato sul proprio sito una rappresentazione grafica della società di cui detiene partecipazioni e anche una tabella riepilogativa per quanto riguarda il pareggio di bilancio.

Rappresentazione Grafica



FEDERAZIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE

PUBBLICAZIONE AI SENSI DELL'ART. 8 DEL D.L. N. 98/2011 CONVERTITO IN LEGGE 15 LUGLIO 2011 N. 111				
		PAREGGIO DI BILANCIO RAGGIUNTO		
SOCIETA' PARTECIPATE	QUOTA DI PARTECIPAZIONE	2008	2009	2010
ASI Srl - Agenzia per lo Sviluppo e l'Innovazione Srl	60%	NO	NO	SI

Come si può vedere dalla rappresentazione grafica, la Federazione risulta avere una quota di partecipazione in ASI S.r.l. del 60%.

ASI è la sigla di Agenzia per lo Sviluppo e l'Innovazione. E' una società che fornisce consulenza, progettazione, sviluppo, integrazione e gestione di sistemi informativi: dalla rete ai servizi, alle interconnessioni, all'hardware fino alla manutenzione. Inoltre, ASI S.r.l. fornisce agli enti e Pubbliche Amministrazioni il servizio esternalizzato di un ufficio personale: cedolini paga, scadenze, gestione giuridica, previdenziale, rilevazioni presenze etc.

La Federazione dei Comuni del Camposampierese è l'azionista di maggioranza di ASI S.r.l. con una quota del 60%, mentre per il restante 40% l'azionista è ETRA S.p.A.

ASI S.r.l. fornisce servizi e supporta alcune funzioni in capo alla Federazione.

La partecipazione societaria da parte di una Pubblica Amministrazione è tutt'oggi oggetto di particolare attenzione, non tanto per i vantaggi che offre, ma per la sua attitudine a generare effetti negativi sui bilanci pubblici, tanto da portare il legislatore nazionale all'emissione di numerose disposizioni limitative o di divieto.

3.3 Società partecipate

La società con partecipazione pubblica è una società di capitali di diritto comune, di cui lo Stato o un altro ente pubblico detiene una partecipazione che può essere totalitaria, di maggioranza o di minoranza. In tutti questi casi l'impresa si presenta formalmente come un'impresa societaria privata ed è sottoposta alla relativa disciplina poiché i tratti pubblicistici si fermano a livello di enti di gestione e non riguardano le strutture operative attraverso le quali agiscono.

Sono sottoposti al diritto comune sia i rapporti esterni di impresa, sia i rapporti di organizzazione. Pertanto la disciplina è quella dettata in generale dal codice civile in materia di società e impresa e ovviamente quella relativa al tipo societario che viene prescelto. Si applicano anche le norme sul fallimento.

L'unica deroga, rispetto alla disciplina civilistica, è quella che prevede la possibilità che lo statuto conferisca all'ente pubblico la facoltà di nominare e revocare amministratori e sindaci in modo proporzionale alla partecipazione posseduta.

Vi sono però alcuni limiti: gli enti locali secondo la legislazione (art.13, d.lgs. n. 163 12 aprile 2006) non possono costituire società aventi ad oggetto la produzione di beni e servizi non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ovvero di assumere o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. L'unico ambito in cui possono muoversi le partecipate è quello delle finalità istituzionali dell'ente, anche a livello strumentale fornendo servizi di supporto all'erogazione del servizio principale. Gli enti che partecipano e che costituiscono queste particolari società sono Stato, Regioni, Province e Comuni.

3.4 Il fenomeno delle società partecipate da ente pubblico

Il fenomeno delle partecipazioni degli enti pubblici alle società di capitali è ormai presente da molti anni nel nostro ordinamento. In origine si trattava di casi eccezionali, ma oggi è ormai una delle modalità organizzative più significative e diffuse nell'Amministrazione Pubblica italiana.

Nel momento in cui le società partecipate da enti pubblici sono diventate non più un'eccezione ma uno strumento della gestione amministrativa, si è iniziato a discutere sulla legittimità della loro collocazione nell'ambito delle normali società di capitali private, che hanno come unico scopo quello del lucro e della distribuzione di utili ai soci.

Le partecipate sono uno strumento di maggiore autonomia conferita dalla legge agli enti locali attraverso il federalismo amministrativo. In questo ambito hanno recitato un ruolo decisivo la legge n. 142/1990 e la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

Le società partecipate sono un mezzo dell'ente locale territoriale per erogare vecchi o nuovi servizi ai cittadini che appartengono alla loro comunità, in modo più efficiente ed efficace. Ci sono però società che sono state create non per erogare servizi ai cittadini, ma per erogarli agli enti pubblici.

Inizialmente il legislatore italiano guardava in modo positivo alla nascita delle società partecipate, ma le numerose distorsioni dovute all'estrema libertà e flessibilità del loro costituirsi, hanno ridotto il favore del legislatore che è intervenuto con una serie di norme per porre dei

limiti alla loro creazione. Vi era infatti un numero crescente di società partecipate costituite senza uno scopo reale di attività, ma solamente per dare uno stipendio ai membri dei Consigli di amministrazioni o per aggirare le norme di blocco delle assunzioni di personale che riguardano gli enti pubblici o più in generale per non rispettare i patti di stabilità che le varie leggi finanziarie impongono agli enti locali. Altra distorsione era la creazione di società, in genere miste pubblico-private, create per evitare di effettuare le gare pubbliche per l'affidamento dei servizi.

Tutti questi casi indicano sperpero di risorse pubbliche e copertura di atti illeciti e dannosi per il pubblico erario e non fanno sicuramente pensare agli obiettivi originari delle società partecipate, ovvero una maggiore efficienza ed efficacia della Pubblica Amministrazione.

3.5 Le norme all'origine delle società partecipate

L'economia italiana è caratterizzata da una presenza diffusa e di dimensioni particolarmente rilevanti confrontate a livello internazionale, di società partecipate da soggetti pubblici.

Queste società a capitale misto pubblico-privato sono state introdotte nel nostro ordinamento con l'art. 22 della legge n. 142 dell'8 giugno 1990. Questa legge è stata abrogata e sostituita dalla disciplina del TUEL e gli articoli di riferimento a riguardo sono il 112 e il 113. L'articolo 113 ha subito sino ad oggi diverse modifiche.

L'art. 22 della legge n. 142 dell'8 giugno 1992, recitava:

“ [...] I Comuni e le Province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:

- a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;*
- b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;*
- c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;*
- d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;*
- e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati.”*

Pertanto i modelli applicabili previsti dalla legge 142/90 erano tre:

1° → L'AZIENDA SPECIALE: ente strumentale all'ente locale, dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto in rapporto di strumentalità con l'ente;

2°→LA CONCESSIONE A TERZI: ipotesi limitata alla sussistenza di ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;

3°→SOCIETÀ DI CAPITALI (S.p.A. o S.r.l.) a capitale misto in prevalenza pubblico di nuova costituzione o già esistenti, mediante acquisizione di quote. Questo modello prevedeva un compromesso tra ruolo pubblico dominante e know how imprenditoriale privato, inoltre era previsto il ricorso alla gara per la scelta del socio.

Questa legge è poi stata abrogata e sostituita dall' art. 113 del TUEL. Quest'articolo nella sua versione originaria riproduce il comma 3 dell'art.22 della legge n. 142/1990, ma aggiunge una lettera f) come altra possibile forma di gestione dei servizi pubblici locali. Questa nuova forma di gestione riguarda società di capitali senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria, ma pur sempre con l'obbligo di scegliere il socio privato mediante gara. All'art.113 sono state poi apportate diverse modifiche nel corso degli anni.

3.6 Limiti alla costituzione di società e obblighi di privatizzazione

Nell'ultimo decennio il fenomeno delle società partecipate da amministrazioni regionali, provinciali e locali è aumentato in maniera incisiva. Come rilevato dalla Corte dei Conti nel "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica" del maggio 2012, questo crescente utilizzo da parte degli enti locali di organismi societari per la gestione di servizi e per l'esercizio di attività pubbliche, ha determinato l'esigenza di individuare strumenti di controllo e di contenimento della spesa sostenuta di fatto da tali enti, in forza dei legami finanziari con le società partecipate. Da questo rapporto è emerso che sono oltre 5.000 gli organismi partecipati nei 7.200 enti locali censiti; si tratta, per la maggior parte, di organismi costituiti in forme societarie, di cui quasi la metà operante nel settore delle local utilities, ovvero dei servizi pubblici locali.

Dal rapporto della Corte dei Conti è emerso che la mancata previsione di vincoli posti al debito delle società partecipate può aver favorito forme di abuso dello strumento societario per ricorrere a finanziamenti non consentiti alle amministrazioni di riferimento.

Il legislatore ha ritenuto di dover porre rimedio a questa crescente diffusione dell'utilizzo da parte degli enti locali di organismi societari per la gestione di servizi e per l'esercizio di attività pubbliche, attraverso l'adozione di specifici limiti e divieti alla costituzione e al mantenimento di società da parte dei Comuni piccoli e medio piccoli.

La disciplina generale dice che per le amministrazioni pubbliche vige il divieto di costituire società aventi ad oggetto la produzione di beni e servizi non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ovvero di assumere o mantenere direttamente par-

tecipazioni, anche di minoranza, in tali società. E' sempre ammessa invece la costituzione di partecipazioni di società che producono servizi di interesse generale (art. 3, comma 27, legge n. 244/2007, legge finanziaria 2008).

Tra gli interventi che il legislatore ha adottato è importante menzionare quanto disposto dall'art.14, comma 32, del d.l. n. 78/2010, poi più volte modificato e corretto, da ultimo con l'art 6 del d.l. n. 138/2011. Secondo questa normativa i Comuni con meno di 30.000 abitanti non possono costituire società. Questi ultimi sono stati obbligati, entro il 31 dicembre 2012, a mettere in liquidazione le società già costituite o a cederne partecipazioni. Non rientrano però in quest'obbligo: le società virtuose, ovvero quelle che abbiano conseguito un bilancio in utile negli ultimi tre esercizi; quelle che non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio; quelle che non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il Comune abbia l'obbligo di procedere al ripiano delle perdite. Non rientrano altresì in quest'obbligo le società costituite da più Comuni, la cui popolazione complessiva supera i 30.000 abitanti e la cui partecipazione sia paritaria, ovvero proporzionale al numero degli stessi. Ai Comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti invece è stato consentito di mantenere la partecipazione di una società.

La privatizzazione è stata promossa dal legislatore anche attraverso misure "incentivanti".

Ad esempio è stabilito che secondo il patto di stabilità interno le operazioni di dismissione di partecipazioni societarie costituiscono un parametro di virtuosità, a partire dall'anno 2014 (art. 20 d.l. n.98/2011) ed è previsto un alleggerimento delle sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità interno per gli enti locali che hanno avviato nel 2012 procedure di privatizzazione di società partecipate. Inoltre, ai Comuni che cedono proprie partecipazioni in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica è destinata una quota del Fondo infrastrutture, da destinarsi ad investimenti infrastrutturali nei territori dei medesimi Comuni; per fruire di questa somma la cessione di partecipazioni doveva però avvenire entro il termine del 31 dicembre 2012 e del 31 dicembre 2013.

Oltre a queste misure il legislatore ne ha adottate altre riguardanti gli amministratori, per poter tenere sotto controllo i conti ed aumentare la trasparenza di tali società, oltre a cercare di contenerne il numero.

I poteri di nomina da parte dell'azionista pubblico degli amministratori delle società partecipate sono disciplinati principalmente dal codice civile. La disciplina generale (art. 2449 c.c.) prevede che, nel caso in cui un ente pubblico abbia partecipazioni in una società per azioni che non fa ricorso al mercato del capitale di rischio, lo statuto possa attribuire ad essi la facoltà di nominare amministratori, sindaci, o componenti del consiglio di sorveglianza, in numero

proporzionale alla partecipazione al capitale sociale. Inoltre, gli amministratori non possono essere nominati per un periodo superiore a tre esercizi.

Non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi ha chiuso in perdita tre esercizi consecutivi (art. 1, comma 734, legge n. 296/2006). Per perdita si intende un “progressivo peggioramento dei conti” dovuto a scelte gestionali non necessitate.

Il legislatore è intervenuto ulteriormente e con l’art. 4 del d.l. n. 138/2011 fa divieto di nominare amministratori di società partecipate da enti locali coloro che nei tre anni precedenti alla nomina hanno ricoperto la carica di amministratore negli enti locali che detengono quote di partecipazione al capitale della stessa società.

3.7 Dibattito massmediale e giuridico sulle società partecipate

Si è assistito negli ultimi anni ad una grande offensiva sia ideologica sia massmediale sulle società partecipate. Decisa è stata la posizione di Confindustria durante la presidenza Marcegaglia che per ben due anni ha citato le partecipate nella Relazione all’Assemblea. Significativa è stata anche la campagna stampa sul cosiddetto socialismo municipale da parte del “Corriere della Sera” e de “Il Sole 24 ore”. Fulcro della campagna è stata la denuncia degli sprechi e delle inefficienze.

Dopo queste pressioni il legislatore è intervenuto più volte, attraverso l’art. 4 del decreto cosiddetto della spending review (d.l. n. 95 del 6/7/2012, convertito in l. n. 135 del 7/8/2012) varato dal governo Monti, che impone l’obbligo agli enti proprietari delle aziende di privatizzarle o scioglierle. L’art. 4 del d.l. n. 95/2012 disponeva lo scioglimento (entro il 31 dicembre 2013) o, in alternativa, la privatizzazione (entro il 30 giugno 2013) delle società non quotate, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, che prestavano servizi nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni. Le società a cui si riferisce quest’obbligo sono quelle direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001, qualora il loro intero fatturato fosse stato costituito, nel 2011, per oltre il 90 per cento da prestazioni di servizi alla PA (cosiddette società “strumentali”). Sono escluse invece da tale obbligo alcune tipologie di società, elencate all’art. 4, comma 3 del d.l. n. 95/2012 e le società che per particolari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto di riferimento svolgono attività strumentali per le quali non è possibile per l’amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato.

Un anno dopo la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittima la quasi totalità dell'art. 4 del d.l. n. 95/2012 (sentenza n. 229 del 16 luglio 2013). Importante a riguardo l'art. 15 del d.d.l. n. 1120 (la Legge di Stabilità) approvato in Senato, nel quale viene stabilita l'abrogazione definitiva dell'art. 4 della spending review e viene cancellato così l'obbligo di privatizzazione.

3.8 Situazione attuale

Continuo e acceso è il dibattito sulle società partecipate da ente pubblico e continue sono anche le modifiche normative da parte del legislatore. Quelle più recenti si trovano nella legge n. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015) che mutuando le indicazioni contenute nel cosiddetto "Piano Cottarelli" dell'agosto 2014, ha introdotto significativi obblighi di razionalizzazione delle partecipazioni societarie degli enti locali, con scadenze molto ravvicinate. L'iter di approvazione di questa legge da parte del Parlamento è stato assai movimentato. Da precisare che questo testo di legge recepisce solo parzialmente le indicazioni fornite dal Commissario Cottarelli tramite il proprio documento del 7/08/2014, che porta la stessa denominazione dell'articolo di legge.

La legge di stabilità può essere divisa in due sezioni: la prima prevede una revisione della disciplina dell'organizzazione delle gestioni dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e rete; la seconda prevede in modo obbligatorio un "piano operativo di razionalizzazione" delle società e delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente detenute.

Con questo "piano di razionalizzazione" le Regioni, le Province, i Comuni, le Camere di commercio, le università e gli istituti di istruzione universitari pubblici e le autorità portuali a decorrere dal 1/1/2015 dovevano avviare un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni azionarie direttamente o indirettamente possedute. I soggetti attivi sono stati individuati e sono quelli che costituiscono le pubbliche amministrazioni "locali", mentre i soggetti incisi sono le società e le partecipazioni detenute direttamente o indirettamente.

L'articolo 1 della legge 190/2014, al comma 611 dice che: *"al fine di assicurare il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, gli enti locali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015[...]."*

Il successivo comma 612 articola invece gli adempimenti per gli enti locali: *"Gli organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, non-*

ché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. Entro il 31 marzo 2016, gli organi di cui al primo periodo predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. La pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.”.

Gli enti colpiti da questa legge dovranno a breve obbligatoriamente approvare il Piano di razionalizzazione delle società partecipate che deve riguardare tutte le loro partecipazioni societarie, sia dirette che indirette, precisando modalità e tempi di attuazione e dovrà esporre in dettaglio i risparmi da ottenere entro il 31 dicembre 2015. Il Piano dovrà essere corredato da una specifica relazione tecnica, nella quale saranno illustrati gli elementi economici e giuridici a supporto delle misure definite.

Riassumendo, l'obiettivo di questo piano di razionalizzazione è quello di procedere ad una riduzione delle società partecipate anche tenendo conto di alcuni criteri (art.1 l. n. 190/2014, comma 611):

- eliminazione di società e partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- eliminazione di partecipazioni in società con oggetto analogo e simile: trattasi del principio di non proliferazione degli organismi esterni alle PA che hanno attività analoga;
- aggregazione su scala più vasta per le società che svolgono servizi pubblici locali;
- contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione: degli organismi amministrativi, degli organi di controllo, delle strutture aziendali e riduzione delle relative remunerazioni.

Conclusioni

Lo scopo dell'elaborato è stato quello di descrivere la Federazione dei Comuni del Camposampierese approfondendo alcuni aspetti che la caratterizzano, partendo con un quadro completo delle forme associative previste dal Testo Unico degli Enti Locali, analizzando cosa spinge gli enti ad adottarle e concludendo con un'analisi delle società partecipate, fenomeno che coinvolge anche la Federazione.

L'ente del Camposampierese è un'Unione di Comuni e, per capire quando e come è nato, com'è strutturato e qual è il suo ruolo, nella prima parte dell'elaborato ne è stato tracciato un quadro generale.

La Federazione, come previsto dall'art. 32 del Testo Unico degli Enti Locali per le Unioni di Comuni, è dotata di uno statuto in cui sono individuate le funzioni a essa attribuite. Inoltre sempre nello statuto sono contenute tutte le informazioni principali che la riguardano come l'oggetto, le finalità, i vari organi, la sede, etc.

La Federazione è nata nel 2011 dalla fusione per incorporazione dell'Unione dei Comuni del Camposampierese e dell'Unione dell'Alta Padovana. La finalità principale secondo l'art. 2 dello Statuto, è quella di un progetto comune per lo sviluppo e la valorizzazione del territorio. I Comuni si sono associati per creare, attraverso servizi e politiche adeguate, un ambiente favorevole alla crescita, che permetta al cittadino di essere attivo nel perseguire le proprie aspirazioni ed il proprio progetto di vita.

La Federazione ha il compito, così come definito nell'art. 32 del TUEL, di svolgere in modo unitario una pluralità di funzioni che le sono attribuite dai vari Comuni partecipanti. La gestione associata permette, tramite la produzione di economie di scala, una riduzione dei costi. A riguardo questo Ente ha raggiunto importanti traguardi: ha ridotto la spesa pubblica, diminuito la pressione fiscale sui cittadini, garantendo comunque la qualità dei servizi forniti seppur a tariffe minori. Particolarmente significativo è il dato sulla pressione fiscale: nonostante ci sia stata una diminuzione delle entrate, ogni cittadino del Camposampierese ha risparmiato negli ultimi anni 100 euro. Inoltre le tasse locali sono minori del 36% rispetto alla media dei Comuni italiani.

Per meglio comprendere ciò che ha spinto i Comuni della Federazione ad adottare la gestione associata per la fornitura di servizi e per lo svolgimento delle proprie funzioni, si è generalizzato trattando le varie forme associative previste dal TUEL poiché alcune delle motivazioni che hanno incentivato la costituzione di tutte le forme di gestione associata valgono anche per la Federazione.

Un primo stimolo si è avuto con la riforma del 2001 al Titolo V della Costituzione poiché agli enti pubblici sono state affidate maggiori responsabilità. Questo ha creato alcuni problemi,

soprattutto ai Comuni minori, che si sono trovati in difficoltà nel soddisfare i bisogni della collettività avendo molti compiti da svolgere e poche risorse. Il legislatore è dapprima intervenuto per incentivare questi enti ad unirsi nelle forme associative per poter sopperire a queste nuove inefficienze, successivamente ha introdotto veri e propri obblighi di gestione associata per i Comuni di minori dimensioni o con determinate caratteristiche. Pertanto gli enti più piccoli sono obbligati dalla normativa vigente ad esercitare in maniera associata determinate funzioni, mentre i Comuni di dimensioni maggiori sono incentivati ad adottare le forme associative perché permettono loro di svolgere in maniera maggiormente efficiente, efficace ed economica le funzioni di loro competenza.

La legislazione offre un'ampia gamma di forme associative tra le quali gli enti possono scegliere quella che più si adatta alle loro esigenze. Le forme associative previste dal TUEL sono: le convenzioni, i consorzi, gli accordi di programma, le Comunità montane e le Unioni di Comuni. Inoltre ci sono le fusioni, l'esercizio associato di funzioni e i protocolli di intesa.

Gli enti pubblici, e quindi anche le varie forme associative che una volta costituite prendono questa denominazione, possono erogare i propri servizi e svolgere le proprie funzioni con il supporto di società private mediante l'acquisizione di partecipazioni. Si tratta del fenomeno delle società a partecipazione pubblica, che coinvolge anche la Federazione poiché possiede partecipazioni in ASI S.r.l. di cui è il socio di maggioranza con una quota del 60%. Questa società fornisce servizi all'ente come consulenza, progettazione, sviluppo, integrazione e gestione dei sistemi informativi e un servizio esternalizzato di ufficio personale, ovvero cedolini paga, scadenze, gestione giuridica, previdenziale, rilevamento delle presenze etc.

Per comprendere le norme che regolano le partecipate e gli obblighi a cui gli enti pubblici devono sottostare, Federazione compresa, è stato esaminato il fenomeno delle società a partecipazione pubblica seguendone l'evoluzione normativa, dalla loro origine sino ad oggi.

Le partecipate sono delle imprese societarie private di cui uno o più enti pubblici detengono partecipazioni, formalmente sono sottoposte alla disciplina del codice civile e a quella specifica della forma societaria prescelta. L'unica deroga rispetto a questo principio è la possibilità che lo statuto conferisca all'ente pubblico la facoltà di nominare e revocare amministratori e sindaci in modo proporzionale alla partecipazione posseduta.

L'origine delle partecipate si può individuare all'art. 22 della l. n. 142 dell'8 giugno 1990, successivamente abrogato e sostituito dagli articoli 112 e 113 del TUEL. Secondo la legge istitutiva delle società partecipate, i Comuni e le Province possono gestire i servizi pubblici secondo tre modelli: l'azienda speciale (un ente strumentale all'ente locale), la concessione a terzi e le società da capitali mediante l'acquisizione di quote.

Nell'ultimo decennio l'uso delle partecipate è aumentato in maniera massiccia, ma la mancanza di vincoli alla loro costituzione ne ha favorito forme di abuso. Pertanto il legislatore ha posto dei limiti alla loro costituzione e alcuni obblighi per meglio controllare il fenomeno. Importante è l'art. 3, comma 27 della l. n. 244/2007 che impone il divieto per le amministrazioni pubbliche di costituire società aventi ad oggetto la produzione di beni e servizi che non sono strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità, o di assumere o mantenere partecipazioni in tali società. Inoltre secondo l'art. 6 del d.l. n. 138/2011, i Comuni con meno di 30.000 abitanti non possono costituire società.

Negli ultimi anni si è acceso un dibattito massmediale a causa delle distorsioni nell'uso delle partecipate che invece di portare ad un risparmio di costi qual è la loro finalità, causavano uno spreco di risorse pubbliche. Questo ha contribuito ad indurre il legislatore a modificare ulteriormente la normativa a riguardo.

Dapprima è intervenuto con l'art. 4 del d.l. n. 95 del 6/7/2012, convertito poi in legge n. 135 del 7/8/2012, che imponeva l'obbligo agli enti proprietari delle aziende controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche di scioglierle o privatizzarle. Un anno dopo la quasi totalità dell'art. 4 è stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale.

Le norme più recenti si trovano nella legge n. 190/2014 che ha introdotto significativi obblighi di razionalizzazione delle partecipazioni societarie degli enti locali. Alcuni criteri stabiliti da questa legge all'art. 1 sono: l'eliminazione di società e partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali; la soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; l'eliminazione di partecipazioni in società con oggetto analogo e simile; l'aggregazione su scala più vasta per le società che svolgono servizi pubblici locali; il contenimento dei costi di funzionamento.

Attualmente il legislatore sta quindi cercando di ridurre e razionalizzare l'uso delle partecipate per annullare gli sprechi di risorse pubbliche causate dalle distorsioni nell'utilizzo di questo tipo di società.

BIBLIOGRAFIA

- ANCI, settembre 2014. “Scheda riassuntiva nazionale Unioni di Comuni” [online]. Disponibile su: <<http://www.unioni.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdSez=812585&IdDett=31948>> [Data di accesso: 10/10/2014]
- ANCI, W. TORTORELLA, G. MARINUZZI, a cura di, ottobre 2013. “L’Atlante dei Piccoli Comuni 2013”. Centro Documentazione e Studi Comuni Italiani ANCI-IFEL. Disponibile su: <<http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante%20dei%20Piccoli%20Comuni%202013.pdf>> [Data di accesso: 23/02/2015]
- ANCI. P. TESTA, a cura di, 2010. “Lo stato delle Unioni, Rapporto Nazionale 2010 sulle Unioni di Comuni.” [online]. Disponibile su: <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Unioni_comuni_10.pdf> [Data di accesso: 23/02/2015]
- ANCITEL, 2015. Tabella: “Le Unioni di comuni della regione Veneto”. Comuniverso [online]. Disponibile su: <<http://www.comuniverso.it/index.cfm?menu=551>> [Data di accesso: 24/02/2015]
- C. IANNELLO, 14 giugno 2005. “La gestione associata delle funzioni e dei servizi nei comuni di piccole dimensioni” [online]. Disponibile su: <<http://federalismo.formez.it/content/gestione-associata-funzioni-e-servizi-comuni-piccole-dimensioni-c-iannello>> [Data di accesso: 12/10/2014]
- CAMERA DEI DEPUTATI, 4 aprile 2012. “La società a partecipazione pubblica”. Servizio studi-dipartimento bilancio, documentazione e ricerche [online]. Disponibile su: <<http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/bi0506.htm>> [Data di accesso: 26/02/2012]
- F. R. FRIERI, L. GALLO, M. MORDENTI, 2012. “Le Unioni di Comuni”, 1° edizione. Maggioli Editore.
- G. DI CHIO, 1997. Voce “Società a partecipazione pubblica”, in Digesto delle discipline privatistiche, 4° edizione. UTET Editore.
- G. PERULLI, A. MINGARELLI, 2008. “Servizi pubblici e società partecipate”, 1° edizione. Halley Editore.
- G. SAPONARO, F. BOCCIA. “Capitolo X: le forme associative tra enti locali” [online]. Disponibile su: <<http://www.statuti.anci.it/statutiRegolamenti/allegati/Capitolo%20X.pdf>> [Data di accesso: 12/10/2014]
- L. GALLO, F. CASSANDRO, 2010. “La Federazione entri nel nuovo statuto”. Il Camposampierese, novembre, p. 4. Disponibile online su: <<http://www.fcc.veneto.it/zf/index.php/servizi-aggiuntivi/index/index/idservizio/20005>>

- L. GALLO, F. CASSANDRO, 2014. “Il Camposampierese risparmia ma lo Stato non lo riconosce”. Il Camposampierese, febbraio, p. 2-3. Disponibile online su: <<http://www.fcc.veneto.it/zf/index.php/servizi-aggiuntivi/index/index/idservizio/20005>>
- L. LAPERUTA, A. VERRILLI, S. MINIERI, 2013. “Compendio di diritto degli enti locali”, 4° edizione. Maggioli Editore.
- L. MAZZARA, M. CANGIALEONI, 2005. “Unioni di Comuni o associazioni? Alla ricerca di sinergie organizzative e amministrative”. Azienditalia.
- L. SERGIO, 22 agosto 2014. “Autonomie locali: L’Unione come leva del cambiamento organizzativo”. Altalex [online]. Disponibile su: <<http://www.altalex.com/index.php?idnot=68621>> [Data di accesso: 19/02/2015]
- M. CAMELLI, 2007. Voce “Società pubbliche”, in “Enciclopedia del Diritto”. Giuffrè Editore.
- M. DI FOLCO, giugno 2008. Dispensa: “L’ordinamento comunale riportato nel TUEL (d.lgs. n. 267/2000 e succ. modifiche)” [online]. Disponibile su: <http://www.marcoarelio.comune.roma.it/doc/L1_Dispensa.pdf> [Data di accesso: 23/02/2015]
- MATERIALE “FEDERAZIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE” [online]. Disponibile su: www.fcc.veneto.it [Data di accesso: 23/02/2015]
- PARLAMENTO ITALIANO. “Le società partecipate dagli enti locali”. Camera dei Deputati [online]. Disponibile su: <<http://leg16.camera.it/522?tema=837&Le+societ%C3%A0+partecipate+dagli+enti+locali>> [Data di accesso: 6/03/2015]
- R. CAMPORESI, 27 gennaio 2015. “Il Piano di razionalizzazione delle società partecipate locali nella legge di stabilità 2015” [online]. Disponibile su: <<http://www.dirittodeiservizipubblici.it/articoli/articolo.asp?sezione=dettarticolo&id=607>> [Data di accesso: 6/03/2015]
- R. CARPINO, 2011. “Testo Unico degli enti locali commentato”, 10° edizione. Maggioli Editore.
- R. CERCOLA, novembre 2013. “Relazione introduttiva all’assemblea del 28 novembre 2013 sulle partecipate del Comune di Napoli”, “Le società partecipate da enti pubblici” [online]. Disponibile su: <http://cestes.usb.it/fileadmin/cestes/content/documenti/Le_societ%C3%A0_partecipate_dagli_enti_pubblici.pdf>
- REGIONE DEL VENETO, 2015. “Le Unioni di Comuni. Anno 2015” [online]. Disponibile su: <http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=984c7871-b51f-4e9c-8579-307dc87ea185&groupId=10753> [Data di accesso: 23/02/2015]

- S. DEL NEGRO, 2011. “Società partecipate: responsabilità delle società e degli amministratori”[online]. Disponibile su: <<http://diritto.regione.veneto.it/?p=493>> [Data di accesso: 9/03/2015]