



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
In Governance delle Organizzazioni Pubbliche
Nuovo ordinamento

Tesi di Laurea

Modelli di governance multilivello in Italia

Focus sulle unioni di comuni e società dei servizi

Relatore

Ch. Prof. Stefano Campostrini

Laureando

Luca Giuseppe Bianchi
Matricola 887627

Anno Accademico

2022/2023

Alla mia famiglia

Sommario

Introduzione	1
CAPITOLO I – Modelli di Governance multilivello.....	3
1.1 Le Regioni	3
1.2 Federalismo a Costituzione invariata: la legge Bassanini	3
1.3 La modifica costituzionale del titolo V	5
1.4 Sistema delle conferenze	6
1.5 Le riforme incompiute	8
1.5.1 Referendum Costituzionale del 2006	8
1.5.2 Referendum Costituzionale del 2016	9
1.6 Sulle richieste di federalismo differenziato.....	10
1.7 PNRR.....	13
CAPITOLO II – Modello gestionale degli enti locali	15
2.1 Panoramica sugli enti comunali: geni e problematiche.....	15
2.2 Modelli gestionali degli enti comunali.....	16
2.3 Separazione tra funzioni politiche ed amministrative	18
2.3.1 Il principio di separazione negli enti locali	19
2.4 Un esempio di Unione: La Federazione dei Comuni del Camposampierese	20
CAPITOLO III – Le società dei servizi	27
3.1 Dallo stato gestore allo stato regolatore	27
3.2 La gestione dei servizi pubblici oggi.....	27
3.2.1 L’affidamento a società di capitali	28
3.2.2 L’affidamento a società a capitale misto	29
3.2.3 L’affidamento a società in-house	29
3.3 Venis S.p.A.....	30
Riflessioni conclusive	34
Bibliografia.....	38
Sitografia (ultima consultazione: 18 Febbraio 2023).....	40
Ringraziamenti.....	41

Introduzione

Il presente elaborato si pone lo scopo di proporre un'analisi dell'organizzazione del panorama istituzionale italiano, con una particolare attenzione alla realtà locale. Ecco che il primo capitolo affronta la costituzione del modello italiano caratterizzato da diversi livelli: statale, regionale e locale. In questo frangente si riporta un excursus storico circa le varie fasi che sono finite per sfociare nel modello che oggi conosciamo. A tal proposito alcune delle tappe principali sono la nascita delle regioni negli anni '70 piuttosto che la riforma del titolo V della Costituzione che ha dato un nuovo impulso all'ente regionale. La materia, come viene analizzato nel testo, è in continua evoluzione, ed il tema caldo riguarda le richieste avanzate da alcune regioni circa una maggior autonomia.

Il secondo capitolo presenta una maggiore focalizzazione sulle realtà degli enti locali. In questo frangente viene analizzata la situazione generale, con le relative problematiche ma anche possibilità che questi hanno per farvi fronte. Nello specifico, in riferimento all'istituto dell'unione, viene approfondito un caso concreto del nostro territorio: la Federazione dei Comuni del Camposampierese. A tale scopo è stata effettuata un'intervista alla sua presidente, la dott.ssa Argenti. Questo da modo di indagare più a fondo tale istituto che la legge incentiva, attraverso lo studio di un caso virtuoso.

Il terzo ed ultimo capitolo si focalizza sulle società dei servizi, ovvero società che in ambito pubblico, a tutti i livelli, si occupano dell'erogazione di servizi pubblici. In tal senso le soluzioni che l'ente pubblico può adottare sono diverse, e vengono analizzate. Anche in questo frangente si va ad analizzare un caso concreto, quello di Venis S.p.A., un esempio di società in-house della città metropolitana di Venezia, attraverso un'intervista alla dott.ssa Poggiani, già direttrice generale della società. Questo permette di meglio comprendere l'essenza di una società di questo tipo e le motivazioni che possono spingere l'ente pubblico ad adottare tale scelta piuttosto che altre.

Lungo il testo il lettore avrà la possibilità quindi di identificare delle buone prassi consolidate di gestione dell'ente locale volte a far fronte agli sfidanti contesti cui le municipalità si trovano a far fronte.

CAPITOLO I – Modelli di Governance multilivello

1.1 Le Regioni

La direttrice tracciata dalla nostra Costituzione in riferimento agli enti locali è chiara. L'art. 5 infatti recita: “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”. Ciononostante, per assistere all'inizio di un effettivo intervento in tal senso, si è dovuto attendere sino agli anni '70. Il legislatore viene spinto a mettere le mani in materia sia a causa di una tendenza comune in direzione di decentramento tra i paesi vicini (Vesperini, 2010), sia a causa di un cambio di paradigma dell'attività amministrativa che vede lo stato accollarsi una sempre maggiore mole di funzioni, e di qui la necessità di delegarne alcune.

È quindi a questo punto che hanno avuto inizio una serie di interventi legislativi che, attraverso il trasferimento di competenze, daranno corpo alle regioni ed agli enti locali.

Il primo intervento risale agli albori degli anni '70, con la legge 16 maggio 1970, n. 281, che conteneva esclusivamente una delega al governo per l'attribuzione di maggiori funzioni all'ente regionale. Ad essa poi seguirono diversi timidi interventi: il D.P.R. 1 novembre 1972, n.690, e i D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e n. 617. Loro merito è stato quello di dare avvio all'attribuzione alle regioni di una serie di competenze, sulla base delle disposizioni costituzionali degli artt. 117 e 118. Tuttavia, è risultata essere una “falsa partenza” dal momento in cui queste attribuzioni non furono accompagnate da un ripensamento dell'assetto burocratico ed amministrativo (Annunziata, 2021).

In direzione di un decentramento nei confronti di enti comunali e province, si assiste nel 1990 alla legge n. 142 (legge 8 giugno 1990, n.142), che per certe sue disposizioni verrà analizzata nel successivo capitolo dedicato agli enti locali.

1.2 Federalismo a Costituzione invariata: la legge Bassanini

Dobbiamo attendere sino al 1997 per assistere ad un importante intervento in materia di “regionalizzazione”. È infatti la volta della legge 15 marzo 1997, n. 59, cosiddetta “legge Bassanini”. Questa è suddivisa in quattro aree di intervento, la cui prima si occupa di decentramento e rafforzamento delle autonomie locali (altri interventi contenuti in essa erano rivolti all'amministrazione centrale, ad uno snellimento dei modi di operare dell'amministrazione, ed all'ambito scolastico) e si prefigge l'obiettivo di realizzare il più

ampio “decentramento amministrativo” perseguibile tramite legge ordinaria. In modo esemplificativo, da taluni è stata definita come “il terzo tempo” del processo di regionalizzazione, considerando come primi due gli interventi sopracitati del '72 e '77 (Rugge, 1997). È in questo intervento legislativo che si introduce quel paradigma nell'attribuzione delle sfere di competenza secondo il quale vengono esplicitate solo le materie di competenza statale, considerando tutte le altre di responsabilità regionale (principio che verrà poi consolidato con la modifica del titolo V della Costituzione). Anche se, nonostante l'importanza della nuova concezione in senso autonomistico, le materie che si individua restino di competenza statale risultano abbastanza ingombranti, finendo per non lasciare il giusto spazio alle realtà regionali (Rugge, 1997). Altra importante novità introdotta dalla Bassanini risiede nell'introduzione di una decade di principi sui quali deve essere basata la ripartizione delle competenze, due dei quali risultano rappresentare delle pietre miliari nel sistema di decentramento: “sussidiarietà” e “differenziazione” (Rugge, 1997). Il principio della sussidiarietà, già introdotto dal Trattato di Maastricht (Vesperini, 2010) (allora riferito alla regolazione dei rapporti tra Comunità Europea e Stati membri), può essere a sua volta suddiviso in due declinazioni: verticale ed orizzontale (Annunziata, 2021). Con quella verticale si impone che una competenza venga attribuita al livello di governo più di prossimità al cittadino che sia in grado di occuparsene adeguatamente. Mentre con quella orizzontale si riconosce che l'adempimento delle rispettive funzioni può essere esercitato anche per opera di soggetti privati. La differenziazione introduce invece un criterio di diversificazione nell'attribuzione delle competenze in capo ai governi locali, in considerazione delle loro effettive caratteristiche, quali quelle “associative, demografiche, territoriali e strutturali”.

Nonostante l'indiscusso notevole intervento diretto verso un maggior federalismo, se così si può definire in Italia, si può riscontrare un elemento di critica da parte della letteratura proprio circa la spinta autonomistica. Detta critica riguarda il fatto che tale intervento legislativo non prevedrebbe che la regione eserciti poteri nei confronti degli enti locali. Infatti quest'ultimi sembrano essere indipendenti dal livello regionale, essendo direttamente collegati al livello centrale (Rampulla, 1997).

1.3 La modifica costituzionale del titolo V

Nel 2001 ad occupare la scena è la riforma del titolo V della Costituzione. Essa entrerà in vigore a seguito dell'approvazione in sede referendaria. La sua ratio consisteva nel proseguire il cammino intrapreso dalla legge Bassanini e fornire altresì alla stessa una copertura costituzionale. Tale intervento, quindi, richiede di essere letto sulla base degli impulsi in direzione federalista già trasmessi sia dalla l. 15 marzo 1997, n. 59, sia dalla l. cost. 22 novembre 1999, n.1. Quest'ultima si è occupata di introdurre l'autonomia statutaria e l'elezione diretta del presidente delle regioni; prima del suo intervento gli statuti dell'ente regionale richiedevano un preventivo passaggio in Parlamento, organo deputato alla sua approvazione (lo statuto delle regioni ordinarie era in tutto e per tutto una legge ordinaria, mentre quello delle regioni speciali assumeva addirittura il rango di legge costituzionale).

Per quanto invece riguarda la modifica costituzionale del titolo V, essa introduce delle importanti disposizioni verso un'amplificazione del federalismo. Innanzitutto essa stabilisce, con il nuovo art. 114, che la Repubblica è formata da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, attribuendo così a tutti questi enti un rango di parità istituzionale (mentre il testo precedente riportava che la Repubblica "si riparte in Regioni, Province e Comuni").

Tuttavia la novità probabilmente più rilevante consiste nella modifica dell'art. 117 Cost. che si occupa di ristabilire i rapporti tra i due enti che detengono il potere legislativo: lo Stato e le Regioni. Il nuovo assetto imposto dalla riforma va a prevedere uno specifico elenco che si suddivide in due tipologie di materie: quelle che risultano essere di esclusiva competenza statale perché ritenute di rilevanza nazionale, e quelle che invece risultano essere concorrenti tra Stato e Regioni. Tutte quelle che al contrario non vengono espressamente specificate, si prevede siano di piena competenza regionale. Da questo momento, quindi, le Regioni avranno tre diversi gradi di autonomia legislativa: la più rilevante caratterizzata da piena competenza, anche detta esclusiva, quella concorrente o ripartita, che richiede un coordinamento con l'ente statale, e quella infine di mera attuazione di leggi statali, sulle quali non è permesso alcun intervento da parte della Regione.

Altro aspetto affrontato è quello relativo all'autonomia finanziaria, che si stabilisce sia composta da 3 elementi: autonomia impositiva, compartecipazione al gettito di tributi

erariali, e fondo perequativo. Quest'ultimo è di carattere esclusivo per le regioni, al quale si fa ricorso in caso di eccessiva disparità tra le gestioni dei vari enti regionali (calcolata in termini di capacità fiscale per abitante).

In conclusione, ciò che emerge da questa riforma, è un rinvigorismento importante degli enti regionali, i quali si accingono ad entrare in una nuova epoca, venendo loro attribuita un'ampia sfera di "autonomia legislativa". Basti considerare in tal senso che prima dell'entrata in vigore della riforma, su ogni legge regionale era previsto un preventivo controllo governativo, oltre al fatto che doveva sempre essere rispettata la conformità all'interesse nazionale. Da questo precedente assetto traspare come l'ente regionale fosse evidentemente considerato di rango inferiore rispetto all'ente statale. Dal 2001 in poi è avvenuto un allineamento quindi, grazie agli ampi e nuovi riconoscimenti nei confronti regionali. Oggi può essere anche la regione stessa a sollevare una questione di legittimità costituzionale nei confronti di una legge statale (e non solo lo stato nei confronti della regione).

1.4 Sistema delle conferenze

Andando a ricercare la genesi dell'istituto della Conferenza come momento di dialogo tra Stato e Regioni risaliamo alla seconda metà degli anni '60, quando la legge 27 febbraio 1967, n. 48, si occupava di prevedere una sorta di commissione che coinvolgesse i rappresentanti regionali per questioni inerenti alla programmazione economica regionale. In questo periodo, come si ricorderà, ci troviamo ancora in una fase antecedente la costituzione delle regioni. Tale passaggio volto a raccogliere il parere dei rappresentanti regionali verrà poi reso obbligatorio.

Sarà nel 1983 che un decreto del presidente del consiglio dei ministri (del 12 ottobre) introdurrà la conferenza Stato-Regioni. In esso però non era contenuta alcuna previsione circa la sua consultazione, aspetto che verrà però introdotto dalla l. 23 agosto 1988, n. 400. In essa si stabilisce infatti che la conferenza ha funzioni di "informazione, consultazione e raccordo" su tutti quegli interventi che avessero un'influenza su temi regionali.

Nel '97 poi si percepisce l'esigenza di strutturare un maggior raccordo tra i vari livelli istituzionali (siamo nell'anno, si ricorda, della legge Bassanini), ed è a questo punto quindi, con il d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che vengono introdotti due nuovi istituti: la Conferenza "Stato-città ed autonomie locali", e la "Conferenza unificata", così detta in quanto riunisce le due distinte conferenze ("Stato-Regioni" e "Stato-città ed autonomie

locali”). Tale decreto introduce questa volta un’obbligatorietà di coinvolgimento della conferenza stato-regioni nei casi in cui si riscontri che l’atto in lavorazione, sia esso un disegno di legge, decreto legislativo o regolamento, riguardi materie di competenza regionale; ed inoltre stabilisce che sarà quella unificata ad essere coinvolta se si rinviene un interesse che sia rilevante anche per gli enti locali. Comunque, i pareri che ora è obbligatorio vengano richiesti, non risultano di natura vincolante, bensì solo consultiva. Per quanto riguarda il momento in cui l’istituto della conferenza viene coinvolto, rileva il fatto che avvenga al momento di predisposizione del disegno di legge, e che di norma alcuna partecipazione sia prevista in sede di procedimento legislativo (salvo particolari disposizioni di legge che prevedano il contrario per specifici casi) (Ruggiu, 2011). Non sembravano queste, vale la pena sottolineare, le volontà del legislatore nel 2001 quando è intervenuto con la modifica costituzionale del titolo V di cui sopra: l’art. 11 della legge cost., infatti, prevedrebbe l’istituzione di una commissione bicamerale integrata.

Ora, cercando di proporre un’analisi nel merito delle materie affrontate in sede di conferenza, si potrebbe giungere a supporre che quelle così definite “residuali” dalla modifica del titolo V, non debbano minimamente riguardare il coordinamento Stato-Regioni, in quanto appunto facenti parte esclusivamente della competenza regionale. Ad oggi invece si riscontra come la situazione non rispecchi questa logica, in quanto non di rado il legislatore interviene ancora a gamba tesa nelle materie di competenza regionale (a tal proposito rileva che “rispetto alle liste competenziali ivi contenute [all’art. 117 Cost], quello delle conferenze sembra un mondo a parte” (I. Ruggiu (2011).

Ciò che emerge dunque dall’attuale panorama risulta essere sicuramente un elevato coinvolgimento degli enti regionali e territoriali, attraverso gli istituti delle conferenze. Ciononostante si riscontra altresì un elevato ricorso alla Corte Costituzionale nel tentativo di risolvere i contenziosi che si creano tra Stato e Regioni. Questo fenomeno, infatti, non è da additare ad uno scarso coinvolgimento, bensì al fatto che il governo, secondo la disposizione in base alla quale i pareri di tali consessi non risultano vincolanti, giunge sovente ad ignorarli. Lo “strumento” del ricorso alla giustizia costituzionale è giunto poi ad essere utilizzato come arma di contrattazione nei confronti dell’organo esecutivo per ottenere una maggiore considerazione in questo processo di formazione degli atti legislativi (Ruggiu, 2011).

Si cita infine la posizione di parte della dottrina che ritiene doverosa una riforma del sistema delle conferenze. I frangenti che meritano una revisione secondo queste tesi spaziano dalle modalità di scelta delle rappresentanze degli enti locali (che oggi vengono

effettuate da associazioni degli stessi enti), alla riconsiderazione del ruolo della c.d. “conferenza delle regioni” (che se anche oggi non trova un riconoscimento ufficiale, rappresenta comunque un cruciale momento di concertazione), piuttosto che una netta demarcazione, ad oggi non prevista, tra le riunioni che affrontano temi più politici, rispetto a quelle che si occupano di temi prevalentemente tecnico-amministrativi, le quali presentano esigenze differenti (Tubertini, 2010).

1.5 Le riforme incompiute

1.5.1 Referendum Costituzionale del 2006

Il tentativo di riforma Costituzionale del 2005, sul quale fu chiesto poi l’esecuzione del referendum confermativo svoltosi l’anno successivo, si concentrava principalmente su tre direttrici:

- la forma di governo;
- il bicameralismo ed il procedimento legislativo;
- il sistema regionale.

Tralasciando il primo punto di riforma, che non rileva immediatamente ai nostri fini, rivolgiamo invece una maggiore attenzione ai restanti due. Inerentemente al bicameralismo, l’intento riformatore era di ripensare la camera del Senato, sulla base di un doppio scopo: cercare di facilitare il processo decisionale del governo, e inserire una rappresentanza regionale all’interno del sistema legislativo nazionale (Olivetti, 2008). I senatori, che secondo le intenzioni dovevano essere espressione delle singole Regioni, sarebbero stati eletti in concomitanza delle elezioni regionali; il rinnovo di quest’organo, perciò, sarebbe avvenuto in modo scaglionato sulla base delle diverse elezioni regionali e non, come avviene invece ora, sulla base di un’unica elezione. Secondo questo assetto, quindi, la camera del senato avrebbe avuto una chiara connotazione di rappresentanza territoriale, e gli intenti del riformatore erano quelli di superare l’attuale modello del bicameralismo paritario, giungendo ad attribuire diverse competenze ai due diversi rami del parlamento. Eccetto alcuni limitati casi in cui le due camere restavano in una condizione di parità (leggi di rango costituzionale e leggi riguardanti il sistema delle autonomie), alla Camera sarebbe spettato il giudizio definitivo su tutte quelle materie rientranti nel perimetro di esclusiva competenza statale, mentre al Senato un eventuale giudizio definitivo sarebbe spettato solo nei casi di competenze concorrenti.

Per quanto concerne invece il terzo ambito di riforma, riguardante una rivisitazione del sistema regionale, avremmo potuto notare una spinta su diversi fronti. Infatti da un lato si proponeva di introdurre in capo all'art. 117 Cost una nuova categoria costituita da talune materie di esclusiva competenza regionale, oltre a quelle residuali, principio quest'ultimo che sarebbe comunque rimasto. Dall'altro lato si proponeva però di far confluire sotto l'esclusiva competenza statale altre materie, dando luogo così ad un riaccentramento su taluni versanti (Olivetti, 2008).

Com'è noto, l'esito del referendum confermativo ha ampiamente bocciato la proposta riformatrice. Probabilmente la causa è da additare alla forte demarcazione, perlomeno nella dialettica politica che allora dominò la scena, in termini di "devolution". La proposta in effetti si occupava di accentuare la regionalizzazione di talune materie, ma è altresì vero che si occupava anche di riportarne talaltre nella sfera di competenza nazionale (Ferri, 2006).

1.5.2 Referendum Costituzionale del 2016

Altro tentativo riformatore, che, come è noto, non ha mai visto la luce in quanto stoppato in sede referendaria, era stato intrapreso dall'allora "Governo Renzi". Questa riforma si poneva come obiettivi:

- il superamento del bicameralismo paritario
- la riduzione del numero dei parlamentari
- il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni
- la soppressione del CNEL
- la revisione del titolo V della Costituzione

Per quanto riguarda la rappresentanza territoriale, cui la riforma si proponeva di metter mano, rilevano le modifiche proposte inerenti ad una massiccia rivisitazione del Senato, e al titolo V della seconda parte della Costituzione, quindi il primo e l'ultimo punto dell'elenco sopraesposto.

Il Senato, secondo quanto proposto, sarebbe divenuto una camera rappresentativa dei territori, in quanto composta direttamente da consiglieri regionali e sindaci (Paparo e Cataldi, 2016) le cui modalità di elezione venivano rinviate ad una successiva norma. Per quanto invece riguarda il titolo quinto della Costituzione, la riforma sarebbe intervenuta sotto diversi aspetti. Innanzitutto si prevedeva la soppressione delle province (ad eccezione di quelle di Trento e Bolzano), a completamento di quanto già predisposto dalla Legge Delrio che già le trasformava in enti di secondo livello. Altra importante novità

sarebbe stata la modifica dei vari elenchi di materie di competenza statale, concorrente e residuali contenuti nell'art. 117. Si prevedeva infatti un depennamento dell'elenco delle materie concorrenti, che in senso alla Corte Costituzionale aveva causato non indifferenti problemi interpretativi, anche se non totale (restava di competenza concorrente la materia delle elezioni regionali), ed invero sarebbero state introdotte nuove forme di concorrenza (nello specifico tutto quanto concernente “disposizioni generali e comuni”, la “strategicità” e, ove specificato, l'interesse “regionale”, continuava a ricadere nell'ambito di competenza concorrente) (D'Atena, 2015). Detto ciò rimaneva il principio secondo cui le materie non specificate, c.d. residuali, ricadono nell'ambito regionale, ma al contempo, sia veniva ampliato l'elenco di quelle statali, sia veniva previsto un espresso elenco per talune che sarebbero rientrate nella sfera di competenza esclusivamente regionale. Va precisato che, a discapito di quest'ultima disposizione, la sfera delle materie regionali non avrebbe subito un effettivo rafforzamento. Anzi, a causa della disposizione secondo cui il legislatore sarebbe stato tenuto ad intervenire anche in materie regionali, qualora il governo ne avesse rinvenuto una tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ma anche solo un generico concetto di interesse nazionale (De Marco, 2016), possiamo giungere ad affermare che l'ambito di legislazione regionale ne sarebbe uscito addirittura indebolito.

Ciò che si nota, rispetto alla precedente proposta riformatrice del 2006, è un tentativo nella medesima direzione di superare il bicameralismo paritario e di trasformare contestualmente il Senato in una “camera bassa”, che fosse rappresentante dei territori regionali e locali. Non si muoveva invece nella stessa direzione la proposta di rivisitazione del titolo V che nel 2016 avrebbe voluto un maggior accentramento delle competenze legislative. Anche in questo caso, come in quello del precedente referendum, la bocciatura da parte dell'elettorato è stata netta.

1.6 Sulle richieste di federalismo differenziato

Nella recente storia politica è stata avanzata la richiesta di un maggior decentramento da parte di 3 importanti regioni: Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Le richieste che sono state formulate prendono legittimazione dalle disposizioni contenute nell'art. 116 della Costituzione (Violini, 2018), il quale prevede l'eventualità che possano essere attribuite alle regioni “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, limitatamente però ad alcune materie che vengono espressamente indicate all'interno dell'articolo stesso (quelle contenute al co. 3 dell'art. 117, nonché al co. 2 ma solo in

riferimento alle lettere “l”, in riferimento all’organizzazione della giustizia di pace, “n” ed “s”).

Sebbene siano tutte e tre le regioni poc’anzi citate ad aver avanzato tale richiesta, oltretutto nello stesso periodo (autunno 2017), sussistono tra esse delle differenze sostanziali. Innanzitutto, le regioni Veneto e Lombardia, accomunate dallo schieramento politico di centro-destra, hanno voluto procedere con un referendum consultivo sul tema prima di avanzare una formale richiesta al Governo nazionale, referendum che in entrambi i territori hanno ampiamente testimoniato una predominanza degli elettori a favore di un maggior federalismo. Va precisato però che al momento del voto non vi era alcuna specifica proposta da parte delle Regioni in tema di decentramento. Sostanzialmente si chiedeva al cittadino solamente se fosse favorevole o meno ad un maggiore federalismo nella propria regione. Solo a seguito dell’esito referendario sono seguiti gli atti ufficiali contenenti le intenzioni regionali. Nello specifico il Consiglio Regionale della Lombardia, attraverso una risoluzione, ha incaricato il Presidente di intraprendere una trattativa con il Governo per ottenere maggiori condizioni di autonomia, di fatto su tutti gli ambiti resi possibili dall’art. 116. Medesime sono le materie su cui ha chiesto una maggiore autonomia la Regione Veneto, ma sulla base di un diverso procedimento. Quest’ultima ha infatti ritenuto di procedere con un progetto di legge approvato dal consiglio regionale (Giannola e Stornaiuolo 2018). Giungendo poi alla regione Emilia-Romagna, che si differenzia dal percorso intrapreso dalle altre due non solo per il fatto di non aver indetto alcun referendum consultivo, ma anche per aver avanzato la richiesta federalista su una sola parte delle materie consentite dall’art. 116, anch’essa però come la Lombardia, ovvero sulla base di una risoluzione del Consiglio nei confronti del Presidente affinché avviasse una trattativa con il Governo. Non stupisce che la regione Emiliana abbia si avanzato delle richieste di maggiore autonomia, di fatto assieme alle altre due regioni qui analizzate, ma in qualche modo discostandosi da esse. Storicamente, infatti, l’elettorato di questa regione è di sinistra, e quindi maggiormente in linea con il Governo centrale in carica all’epoca, a differenza di Veneto e Lombardia, come detto di fatto a trazione di centro-destra (Violini, 2018).

Altra questione che differenzia le diverse richieste avanzate dalle tre amministrazioni regionali riguarda l’aspetto fiscale: mentre la regione Emilia-Romagna non espone in via anticipata alcuna richiesta, la Lombardia invece nella risoluzione chiede che congiuntamente al trasferimento delle materie vengano assegnate idonee risorse finanziarie adibite alla gestione delle stesse, ma è solo la regione veneta ad esprimersi in

termini dettagliati su quanti e quali contributi richiedere. Quest'ultima ha infatti stabilito la necessità di mantenere nelle finanze regionali, al fine di far fronte alle materie su cui chiede maggior competenza, il 90% del gettito proveniente dalle imposte IRPEF, IRES ed IVA (Giannola, 2018).

A seguito di tali richieste, Regioni e Governo hanno iniziato ad interfacciarsi. Un primo passo nella direzione di un'intesa è stata l'approvazione di tre differenti accordi preliminari con le singole regioni, iniziativa svoltasi già sotto il governo Gentiloni, governo in carica al momento delle diverse iniziative regionali (Marotta, 2019). Tali accordi erano accomunati dalle materie cui si è ritenuto dare la precedenza: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela della salute, istruzione, tutela del lavoro, rapporti internazionali e con l'unione europea. Successivamente poi tali regioni hanno mostrato la volontà di espandere le materie su cui richiedere una delega. Oltre a ciò, anche diverse regioni rispetto a queste tre si sono dichiarate intenzionate ad avviare un percorso di maggior federalismo. Nel frattempo i dialoghi tra le tre regioni ed il governo hanno proseguito sotto il governo Conte I (la cui volontà è stata manifestata anche dalla modifica del nome attribuito al ministero per gli affari regionali, il quale viene nominato appunto "Affari regionali e autonomie", nominativo che mantiene tutt'ora) e Conte II, all'interno del quale mandato, con il ministro Boccia si è giunti alla definizione di una legge quadro, esaminata poi in sede di conferenza Stato-Regioni che ha dato vita ad un disegno di legge. Nonostante l'avvento della pandemia abbia rallentato l'iter, la questione sembra procedere. Il governo precedente all'attuale, che vedeva il ministro Gelmini occuparsi della faccenda, aveva istituito l'apposita "Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata". Quest'ultima è giunta alla definizione di una prima bozza di disegno di legge che però non è giunta al parlamento prima che le camere venissero sciolte.

La palla è ora passata nelle mani dell'attuale governo. Il 2 Febbraio 2023 il consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge che riguarda i principi per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia alle regioni a statuto ordinario. Ciò che si prevede nel testo è che la regione interessata ad ottenere maggiore autonomia, dovrà deliberare la richiesta e dovrà trasmetterla al governo. Quest'ultimo, nella figura del ministro per gli affari regionali e le autonomie, una volta confrontatosi con i ministri competenti per le materie richieste, avvierà il negoziato con la regione richiedente. Si prevede poi un passaggio presso la Conferenza Unificata, a cui dovrà seguirne uno presso le deputate commissioni parlamentari. A questo punto la bozza di intesa viene trasmessa alla regione, a cui seguirà

poi, in caso di approvazione da parte regionale, un ulteriore passaggio in consiglio dei ministri il quale elaborerà un disegno di legge da trasmettere finalmente alle Camere. A queste è richiesta l'approvazione con maggioranza assoluta. Ciò che si sottolinea è il fatto che per giungere ad una approvazione dovranno essere stabiliti dei Livelli Essenziali delle Prestazioni da parte di una apposita Cabina di regia, che le regioni dovranno garantire nelle materie oggetto di trasferimento. Per quanto invece riguarda il trasferimento delle risorse finanziarie, sarà compito di una Commissione paritetica Stato-Regione determinarne l'ammontare, che inoltre dovrà monitorare annualmente se tali esigenze si modificheranno con il trascorrere del tempo. Tali trasferimenti si concretizzeranno con la compartecipazione al gettito di tributi erariali.

1.7 PNRR

Ai fini di questa nostra analisi sul tema della governance multilivello, così come declinata all'interno del sistema politico italiano, non può non essere preso in esame il recente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Tale piano ricordiamo essere stato realizzato dal governo italiano (Conte II e Draghi) per potersi aggiudicare le risorse messe a disposizione dall'UE nell'ambito del "Next Generation EU", allo scopo di risollevere le economie dei paesi membri danneggiate dalla pandemia. È il percorso che ha portato alla sua definizione ad aver attirato l'attenzione della dottrina sul tema, in quanto il livello regionale sembra non essere stato adeguatamente coinvolto. Se si considera il sistema delle conferenze, principale organo di interazione tra lo stato e le regioni, al tempo del governo Conte II, sul tema non è stata convocata alcuna conferenza; il governo Draghi invece, che invero non ha goduto di molto tempo date le imminenti scadenze, ha dato luogo ad alcuni momenti di concertazione, ma solo attraverso il consesso della Conferenza Unificata (modalità che fa supporre un'equiparazione da parte del governo Draghi tra le regioni e gli enti locali) (Profeti, 2021). Tutto ciò a discapito delle richieste di maggior coinvolgimento avanzate a gran voce da parte delle regioni.

I giochi, con riguardo alla stesura del piano, sono ormai stati fatti, ed alle Regioni non è stato ritagliato un ruolo molto rilevante. La speranza, per questi enti, è quella di vedersi attribuire un maggior peso nel corso del tempo, dal momento in cui il piano abbisogna ancora di parecchio lavoro per essere compiutamente implementato. A maggior ragione dato il fatto che nello stesso PNRR, a livello teorico perlomeno, viene riconosciuta la crucialità degli enti territoriali (Mainardis, 2021).

CAPITOLO II – Modello gestionale degli enti locali

2.1 Panoramica sugli enti comunali: genesi e problematiche

Come anticipato in precedenza, è solo negli anni '70 che si inizia ad assistere ad una genesi delle regioni. Per gli enti locali invece è solo negli anni '90 che il legislatore li dota di una certa indipendenza.

È infatti la legge 25 marzo 1993, n. 81, ad introdurre l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia. Dobbiamo attendere poi la fine degli anni '90, con la già citata legge 15 marzo 1997, n. 59, c.d. "Bassanini", per poter constatare le principali iniziative in tema di decentramento delle funzioni agli enti locali.

A questo punto però si rende necessario esaminare un'altra questione, che è quella relativa alla dimensione degli enti comunali in Italia. La situazione infatti appare polverizzata: gli enti comunali ammontano a circa quota 8000, e tra questi ben il 70% presenta una popolazione inferiore ai 5000 abitanti. Quindi l'ente municipale si trova a far fronte a talune funzioni così come delegate dal legislatore nazionale, ma nella maggior parte dei casi tali enti risultano essere di dimensioni veramente piccole, con conseguenti problematiche di gestione relative all'erogazione delle funzioni loro attribuite. Consapevole di ciò, il legislatore si è occupato di mettere a disposizione appositi strumenti per tentare di sopperire a questa eccessiva dispersione. Essi sono: convenzione, unione, fusione, comunità montana, consorzio e l'esercizio associato di funzioni e servizi (Poggi, 2016).

La l. 8 giugno 1990, n. 142, che introduceva la possibilità di avvalersi dell'unione, la concepiva come una forma solo prodromica alla fusione, che sarebbe dovuta avvenire entro il termine di 10 anni, pena la decadenza della forma associativa. Dopo qualche anno viene però abbandonata questa strada, infatti la l. 3 agosto 1999, n. 265 rimuove questo obbligo, rendendo possibile avvalersi anche soltanto dell'unione fine a se stessa. Possibilità che verrà poi inserita nel Testo Unico degli Enti Locali¹ e resa permanente. A questo punto il legislatore ritiene di dover intraprendere un cammino per incentivare prima (l. 5 maggio 2009, n.42), e rendere obbligatorio poi, una forma di associazionismo per le realtà più esigue. È la l. 30 luglio 2010, n.122 ad imporre la costituzione dell'unione o della convenzione per l'esercizio delle funzioni fondamentali per i comuni sotto i 5 mila

¹ Il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, in seguito TUEL, è un atto adottato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267. Esso stabilisce, come enunciato al suo art. 1 "i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali".

abitanti; obbligo però che nasce zoppo in quanto si rimandava alle leggi regionali e ad uno specifico decreto del presidente del consiglio dei ministri la sua attuazione, ma tali atti non vedranno mai la luce.

È la volta della legge 7 aprile 2014, n. 56, altrimenti detta “legge Delrio”, che prosegue nel solco dell’obbligatorietà dello svolgimento in forma associata, per le municipalità con popolazione al di sotto dei 5 mila abitanti, delle funzioni fondamentali. Tale legge, che scaturiva da una direttiva impartita dalla BCE nei confronti dell’Italia, si occupava principalmente di dare vita al nuovo ente della città metropolitana, rafforzare la formula dell’associazionismo tra comuni, e iniziare a vuotare le province di alcune delle proprie funzioni in vista di un successivo intervento costituzionale volto alla loro abolizione, anch’esso mai concepito. L’indirizzo è chiaro, il tentativo è quello di sopperire all’eccessiva polverizzazione delle realtà municipali, cercando di dirigere gli enti locali verso una qualche forma associativa.

2.2 Modelli gestionali degli enti comunali

In principio l’ente comunale viene concepito sullo stampo dell’organizzazione ministeriale: esso era caratterizzato quindi da settori distinti per diverse materie d’intervento e vi era un’organizzazione del personale di stampo gerarchico. Inoltre, sempre nel disegno originario, i comuni erano privi di una direzione generale. La figura del segretario generale era una sorta di longa manus del ministero degli interni, che esercitava un ruolo di controllo ed interveniva nel rapporto tra giunta e organi dirigenziali. Successivamente però si è cercata una soluzione alternativa rispetto a questa modulazione originaria, che fosse improntata maggiormente allo strategic management d’impresa. Ecco che a questo punto si invitano le giunte comunali a prospettare un organigramma tagliato su misura per giungere alla realizzazione dei programmi e degli obiettivi che esse stesse si pongono. Viene quindi riconosciuta una certa autonomia ai singoli enti in merito alla loro organizzazione interna. Autonomia poi formalizzata anche in Costituzione, che a seguito della modifica del titolo V vede il nuovo art. 114 recitare: “i comuni [...] sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”. Sostanzialmente, con questo nuovo paradigma, si cerca di (Capano e Gualmini, 2011):

- sbloccare l’eccessivo irrigidimento gerarchico che colpiva questi enti;

- ripensare il ruolo del segretario generale, che può ora assumere un ruolo più consultivo, se le volontà dell'organo di dirizzo politico sono queste, con la possibilità di nomina di un direttore generale, così come stabilito dalla l. 15 maggio 1997, n. 127 (esemplificativo il nome: “misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo”);
- raggruppamento per aree dei singoli settori, con rispettivi dirigenti preposti, con il compito di gestire le loro aree con una certa autonomia rispetto alla direzione generale;
- viene creato lo spazio per inserire dei professionisti che siano da ausilio al rispettivo settore cui vengono assegnati.

Nonostante il legislatore abbia introdotto queste nuove possibilità, gli enti più piccoli non sempre le hanno sfruttate. Nello specifico è possibile riassumere gli enti sotto i 15 mila abitanti in tre tipologie di strutturazione (Capano e Gualmini, 2011):

1 – modello bicefalo: come suggerisce il nome, il vertice è occupato da due figure, il direttore generale ed il segretario generale; il primo con mansioni di gestione, il secondo di controllo legale;

2 – modello monocratico: in questo modello è presente solo la figura del segretario, che si trova a svolgere anche funzioni di tipo gestionale quindi;

3 – modello policentrico: in questo caso, sebbene manchi il direttore generale, il segretario non svolge le funzioni di tipo gestionale, che ricadono quindi tra le responsabilità dei singoli dirigenti, i quali si organizzeranno in un comitato direttivo.

Il rapporto tra queste due figure trova regolazione all'interno del TUEL, all'art. 97. Quest'ultimo specifica che il segretario “svolge funzioni di assistenza giuridico-amministrativa” ma anche che esso “sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività” salvo però il caso in cui “sindaco [o presidente della provincia] abbiano nominato il direttore generale”. In quest'ultimo caso però, cioè qualora siano presenti entrambe le figure di segretario e direttore generale, viene specificato che il loro rapporto debba essere disciplinato, in base a quanto prevede l'ordinamento dell'ente. Come chiaramente emerge da queste disposizioni, la legislazione attribuisce ad ogni ente locale un certo margine di manovra nella costruzione del proprio organigramma: sta quindi alle singole realtà valutare in che modo avvalersi degli strumenti disponibili. Si consideri però che l'introduzione di un'ulteriore figura non obbligatoria per legge, soprattutto di rango apicale, comporta per gli enti un impegno economico non indifferente, in particolar modo per quelli di piccole dimensioni.

2.3 Separazione tra funzioni politiche ed amministrative

Gli artt. 97 e 98 della Costituzione stabiliscono chiari dogmi circa il funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Essi riportano principi imprescindibili che devono guidare l'operato dei funzionari, quali il "buon andamento", l'"imparzialità", la necessità di determinare "le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari", e l'imperativo riportato all'art. 98 il quale impone che i pubblici impiegati siano "al servizio esclusivo della nazione".

È su queste direttrici che il legislatore è intervenuto per cercare di definire un chiaro confine tra le funzioni che spettano agli organi con legittimazione popolare, e quelle che invece spettano alle pubbliche dipendenze (Battini, 2012).

Alcuni tra i principali interventi che si sono occupati di stabilire tale demarcazione sono la l. 8 giugno 1990, n. 142, ed il d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29. L'obiettivo che si pone il legislatore è dunque quello di definire una chiara distinzione tra le competenze di indirizzo cui è chiamato ad occuparsi l'organo politico, e quelle invece di attuazione che spettano ai funzionari. Tutto questo per cercare di dotare la componente amministrativa della pubblica amministrazione di un'autonomia tale da metterla nelle condizioni di svolgere il proprio operato nelle modalità stabilite dalla Carta Costituzionale. Il processo però per giungere a questa situazione di indipendenza non è stato, e non è tutt'oggi, così semplice e lineare come in apparenza potrebbe apparire (Parisi, 2010). Vi sono infatti alcuni aspetti da esaminare, introdotti dallo stesso legislatore, che sono andati in contrasto rispetto alla direzione che nei primi anni '90 si è deciso di intraprendere. Una delle questioni più critiche è stata la previsione del rapporto di fiducia che si prevedeva regolasse i rapporti tra politica e dirigenza. Diverse sono le fonti legislative ove è possibile rinvenire tale principio, si veda ad es. il TUEL, o la legge 15 luglio 2002, n. 145. Quest'ultima nello specifico introduceva disposizioni come il contratto a tempo determinato per le figure dirigenziali, od ancora la decadenza automatica di queste figure al momento di cambio del potere esecutivo. Va citato altresì il periodo di riforma del sistema pubblico secondo un'ottica di privatizzazione, che ha comportato una deroga delle pubbliche assunzioni rispetto alla canonica selezione del personale attraverso concorso (Battini, 2012). Tutte queste previsioni rischiano di rendere il personale amministrativo, soprattutto la parte dirigenziale, precaria e sempre più fidelizzata alla sfera politica.

La Corte Costituzionale ha sin da subito chiaramente sostenuto il principio cardine di separazione delle sfere politica ed amministrativa, facendolo ricondurre agli artt. sopracitati 97 e 98 della Costituzione. Nel corso del tempo ha però poi intrapreso un percorso non del tutto lineare. Infatti, essa in taluni casi ha addirittura avvallato il sistema che si basa sulle nomine dei dirigenti da parte degli organi politici. Si è ad esempio pronunciata a favore di alcune previsioni relative allo “spoils system” (“si intende il potere di nuovi organi politici di sostituire dirigenti in carica al loro arrivo con dirigenti da loro nominati”)(Merloni, 2016) mentre in altri momenti è invece tornata nei suoi passi, ad esempio stabilendo incostituzionale la legge 15 luglio 2022, n. 145 poc’anzi citata, per incompatibilità delle proprie disposizioni rispetto proprio agli artt. 97 e 98 della Costituzione (anche se la legge non viene in realtà reputata illegittima per tutti i livelli dirigenziali bensì solo per quelli di carattere generale).

2.3.1 Il principio di separazione negli enti locali

Anche a livello di enti locali si rende necessario porre l’attenzione sulla tematica della separazione tra il livello politico ed il livello amministrativo. In questo caso ciò che ai nostri fini rileva è la possibile ingerenza da parte del sindaco e della giunta nell’apparato amministrativo. Uno dei modi in cui questo fenomeno potrebbe concretizzarsi è attraverso l’abuso, da parte del primo cittadino, dello strumento della “direttiva” (Parisi, 2010). Detto questo, va anche precisato che in un contesto locale come può essere la realtà municipale, risulta di difficile attuazione una netta demarcazione tra i due livelli, soprattutto negli enti di modeste dimensioni. Di fatto avviene che gli elettori e quindi i cittadini riconducano le competenze amministrative ad una responsabilità della sfera politica, incentivando quindi in questo modo un’ingerenza del potere esecutivo in seno alla dirigenza, sino a giungere in taluni casi ad un marcato avvicinamento direttamente all’operato dei singoli uffici.

Come poc’anzi affrontato, anche in questo contesto va esaminata la tematica della nomina fiduciaria di alcuni profili (Mazzarolli, 2002). Uno di questi è la figura del direttore generale, deputato alla direzione ed al coordinamento dell’ente. Figura che si trova in taluni casi, come citato in precedenza, a convivere con quella del segretario comunale. Anche quest’ultimo risulta connotato da tratti di natura fiduciaria, anche se non del tutto discrezionali. Infatti il ruolo del segretario comunale è individuato tra quelli iscritti nel relativo albo, ma resta comunque scelto dall’organo esecutivo, che previa motivazione e nei casi stabiliti dal TUEL, può anche giungere alla sua rimozione. Parte della dottrina

individua in queste disposizioni il pericolo di una sottomissione del segretario all'organo esecutivo, in quanto egli potrebbe in qualche modo mostrare un approccio compiacente allo scopo di mantenere il posto (De Götzen, 2019). Tutto questo comporta il concreto rischio del venir meno del ruolo di garanzia di legalità e legittimità che dovrebbe sempre contraddistinguere questa figura. L'amministrazione entrante infatti ha a disposizione un periodo per scegliere se confermare il segretario in carica, od effettuare una nuova nomina.

Altri sono gli incarichi che possono essere attribuiti sulla base di un rapporto fiduciario, si tratta di quelli dirigenziali. È l'art. 109 del TUEL a stabilirlo, che impone la loro nomina esclusivamente a tempo determinato, e ne disciplina anche i casi di revoca, resa possibile ad esempio nei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati al momento della nomina.

Tutte queste premesse portano alla considerazione per cui nell'ambito locale risulta oggettivamente di difficile attuazione il rispetto di una netta demarcazione tra la sfera politica e quella amministrativa. Alcuni autori giungono ad auspicare un maggiore controllo dell'organo assembleare sulla sfera politico-amministrativa, attraverso un attento e minuzioso sistema di regolamenti, di competenza appunto del Consiglio comunale, appurato che una totale separazione delle sfere sia di difficile perseguimento.

2.4 Un esempio di Unione: La Federazione dei Comuni del Camposampierese

La Federazione dei Comuni del Camposampierese può essere considerata un esempio virtuoso di unione di comuni, e per questo valevole di approfondimento ai nostri fini. Detta Unione si trova nel territorio dell'alta Padovana, attualmente ricomprende un totale di dieci comuni: Borgoricco, Campodarsego, Camposampiero, Santa Giustina in Colle, San Giorgio delle Pertiche, Loreggia, Massanzago, Piombino Dese, Villa del Conte, Villanova di Camposampiero. Essa vide la luce il 1° gennaio 2011 quando si decise di fondere le due precedenti e distinte unioni insistenti nel medesimo territorio: quella dei "Comuni del Camposampierese" appunto, e "dell'Alta Padovana".

Per meglio approfondire questo istituto mi sono rivolto alla dott.ssa Antonella Argenti, sindaco di Villa del Conte, che dal 1° gennaio 2023 riveste anche il ruolo di presidente dell'Unione. I temi affrontati con la Presidente hanno come obiettivo sicuramente quello di andare a meglio comprendere un esempio di declinazione concreta di questo istituto ma anche cercare di comprenderne l'effettiva utilità e concezione che gli amministratori

locali ripongono in esso, sì da giungere a valorizzarne le potenzialità ma anche metterne in luce eventuali miglorie che possano accrescere l'appetibilità di questo strumento.

Presidente, Lei come reputa la forma federata cui il suo comune ha aderito? La ritiene un valore aggiunto o ritiene invece che un ritorno ad una gestione autonoma dei servizi potrebbe essere una buona idea?

La dott.ssa Argenti, tra l'altro come intuibile dal suo ruolo, è molto entusiasta dell'Unione che si trova a presiedere. Non solo, ella ritiene la strada dell'Unione un futuro imprescindibile per i comuni al di sotto dei 15/20 mila abitanti. Il panorama che descrive è quello di piccoli comuni che si trovano in perenne sofferenza nello svolgimento delle loro attività. Un aspetto che sottolinea è la differenza tra i comuni di grandi dimensioni rispetto ai medio-piccoli: mentre la prima categoria gode di una struttura consolidata in grado di svolgere in maniera quasi automatica una vasta serie di mansioni, i più piccoli risultano da questo punto di vista svantaggiati, implicando così un eccessivo gravare di compiti sulle spalle degli amministratori locali. Di fatto quindi, il contesto della Federazione, riesce ad ovviare a questa impasse poiché grazie al raggruppamento di un numero consistente di municipalità riesce a raggiungere una quota di abitanti, e quindi anche di bilancio e di struttura, alla stregua di una grossa città. Essa conta infatti circa 90 mila abitanti.

Entrando più nello specifico, quali sono i punti di forza ed invece quelli di debolezza che lei è riuscita a riscontrare? Quindi quali ritiene possano essere ambiti di potenziale miglioramento?

Circa i punti di forza la risposta risulta piuttosto facile data la ferma convinzione della presidente in questo istituto, ed essi corrispondono a tutti i servizi cosiddetti "trasferiti": polizia locale, sportello unico delle attività produttive e protezione civile solo per citarne alcuni; oltre a questi si elencano poi dei servizi che risultano essere convenzionati anche con comuni esterni alla federazione, quali, a titolo esemplificativo, l'ufficio unico del personale, l'ufficio di controllo di gestione, il servizio di ICT. Altro vantaggio risulta essere il fatto che questo raggruppamento vada ad acquisire un maggiore peso territoriale rispetto ai singoli comuni che agiscono in maniera non concertata, tanto da venire riconosciuto, spiega la presidente, quale punto di riferimento per L'Intesa Programmatica d'Area, ed ente capofila del P.A.T.I. Un ente quindi, ci tiene a sottolineare, di ampio respiro che riesce a farsi identificare quale riferimento dal tessuto economico, sociale e politico.

Con riguardo alle debolezze invece, non ve ne sono di lampanti, a detta della presidente, che ne cita una soltanto, tra l'altro probabilmente non superabile. Si tratta del fatto che, per quanto efficacemente l'Unione risulti essere strutturata, resta un ente composto imprescindibilmente da dieci diverse realtà. Questo talvolta può implicare, a causa delle peculiarità che caratterizzano i diversi territori, una difficoltà nella definizione di linee programmatiche che possano nell'immediato conciliare esaustivamente le diverse esigenze di tutti (viene citato l'esempio di Villa del Conte e di Campodarsego, la prima di 6 mila abitanti mentre il secondo di 15 mila circa, e questo implica delle peculiarità differenti, quale la diversa capacità industriale ad esempio). La sfida oggi è proprio questa, definire delle linee programmatiche che riescano a soddisfare le diverse esigenze con l'obiettivo di far crescere il territorio.

Un aspetto invece che potrebbe concretizzarsi in una debolezza, si prospetterebbe se e quando l'amministratore alla guida della municipalità perde di vista l'obiettivo di ampio respiro cui è vocata l'Unione, focalizzandosi sulla propria individualità, dinamica che andrebbe ad indebolire l'ente minandone la sua stessa ragion d'essere. Il sindaco deve essere guidato da "coraggio e lungimiranza" e credere in un'istituzione del genere per contribuire alla sua crescita.

Collegandomi a quanto citava, ovvero la circostanza per cui già si svolgono in forma convenzionata taluni servizi con municipalità esterne all'attuale federazione, Lei "prevede" un ulteriore ampliamento dei comuni coinvolti? Va però altresì citato che uno dei comuni inizialmente membro si è ritirato.

Quello che ancora una volta la presidente ritiene cruciale è il fatto, per le piccole municipalità, di poter contare sull'appoggio di un ente che gode di un apparato amministrativo paragonabile a quello di una grossa città, e che in sua assenza li vedrebbe altrimenti affrontare una serie di problematiche da soli. Questo è anche percepito dalle singole comunità. È vero che il comune di Trebaseleghe si è ritirato, per motivazioni che la presidente ritiene vadano affrontate con i diretti interessati, ma è altresì vero che vi sono ad oggi delle manifestazioni di interesse da parte di altre realtà, sebbene debbano ancora essere opportunamente analizzate e sviluppate. L'auspicio della presidente è di tornare quanto prima sopra il livello dei 100 mila abitanti, livello raggiunto quando ancora si annoverava tra le fila il comune di Trebaseleghe, soglia che sotto diversi aspetti, quali ad es. l'organigramma, risulta importante.

Cambiando frangente, per cercare di proporre un'analisi circa la questione delle partecipazioni societarie, affronterei la questione della partecipazione che la federazione

detiene in ASI s.r.l.: quali sono i compiti che questa partecipazione permette ai comuni di delegare? Come reputa questa partecipazione in generale?

ASI, non nasconde la presidente, è una società che nel passato ha conosciuto delle notevoli difficoltà, ma che ora gode di equilibrio e stabilità. Tale società svolge attualmente diverse funzioni per la Federazione, con eccezione di tutta la competenza ICT che è stata recentemente scorporata, scelta dettata dalla necessità di impiegare maggiori risorse data la crucialità che ricopre da qui al futuro tale frangente. Le funzioni di ASI attualmente sono: gestione integrata del personale, servizi amministrativi esterni, polizia locale, sicurezza, sportelli unici per le attività produttive, servizi amministrativi, manutenzioni, IAT.

ASI quindi, evidenzia la Argenti, rappresenta un attore protagonista nello svolgimento delle funzioni della Federazione.

In che modo differiscono le partecipazioni detenute direttamente dai singoli comuni rispetto a quella detenuta dalla federazione? Un comune è incentivato ad evitare partecipazioni dirette per affidarle invece all'ente terzo dell'unione?

ASI nasce con lo scopo di fornire la Federazione dei servizi sopraelencati. È quindi naturale che la partecipazione detenuta in ASI sia a livello di Federazione e non, invece, dei singoli comuni. È una società che nasce assieme ad essa e la sua stessa natura d'essere è legata a doppio filo con l'esistenza dell'Unione. Di fatto poi non ci sono differenze nel detenere la partecipazione come singolo ente comune o detenerla attraverso la propria appartenenza all'Unione. L'obiettivo è il medesimo: beneficiare dei servizi offerti dalla società come soci rispetto che come semplici convenzionati.

Torniamo a parlare delle funzioni svolte dalla Federazione: in che termini queste sgravano i comuni dall'onere di erogare detti servizi? È più un ausilio, o una delega totale? Facciamo un esempio: circa la funzione di "Polizia Locale", quanto il suo comune si occupa di questi ambito e quanto invece delega alla Federazione?

Per quanto riguarda le funzioni delegate, la delega è totale. Il comune in tali ambiti, quindi, non presenta alcuna "attività autonoma". Questo non significa che il singolo comune viene estraniato dalla loro gestione, anzi. Per venire proprio all'esempio della Polizia Locale, questa delega in concreto va a significare un comando costituito da circa trentacinque-quaranta agenti, anziché un classico reparto di un piccolo comune caratterizzato da un cospicuo organico. Questo a sua volta implica un'attenzione non solo ai classici temi quali la verifica del traffico e la sicurezza delle strade, ma permette un'attività più ampia caratterizzata da una certa lungimiranza. Si cita a titolo

esemplificativo l'implementazione del sistema di riconoscimento delle targhe che permette il monitoraggio di tutto il territorio dei 10 comuni, con una prontezza di intervento decisiva in casi delicati di ricerca di determinati autoveicoli. Il punto, che viene più volte sottolineato dalla presidente, è che mai un singolo comune sarebbe in grado di realizzare un intervento del genere.

Quindi per concludere, si tratta di una delega totale, che non va però in nessun modo ad escludere le singole realtà, i singoli sindaci, ma anzi li coinvolge. Un piccolo comune da solo come quello di Villa del Conte, ricalca la presidente, mai e poi mai sarebbe in grado di svolgere le funzioni con la stessa portata cui riesce a metterle in pratica la Federazione.

Come valuterebbe un'eventuale "fusione" tra i comuni già componenti la Federazione? Quali potrebbero esserne gli aspetti positivi e quali quelli negativi? Potrebbero esserci delle resistenze da parte delle comunità locali?

Una fusione richiederebbe un grosso lavoro di natura sia politica quanto sociale, e la presidente stessa chiarisce che questo non è ancora stato intrapreso. Le dieci realtà municipali che compongono la Federazione hanno tutte una loro storia, con le loro specifiche caratteristiche, come si diceva in precedenza, e soprattutto si tratta di comuni che funzionano molto bene. Ciononostante però la presidente non riconduce la mancata valutazione di un'eventuale fusione ad una questione che riguarda solamente la Federazione, ma una tendenza invece che riguarda l'intero territorio nazionale. Anche se, approfondisce la presidente, potremmo già considerare certi aspetti della federazione come un principio di "fusione", infatti i documenti concernenti le materie delegate, come detto, risultano in tutto e per tutto di competenza della Federazione. Circa un processo di fusione vera e propria, però, va detto che al momento non è neanche stato preso in considerazione dai membri della Federazione.

Circa la percezione della comunità locale, sebbene la dottoressa specifichi di non avere mai affrontato il tema con i cittadini, ritiene però che con molta probabilità un'iniziativa del genere sarebbe affrontata con scetticismo e paura. I cittadini di un piccolo comune come quello di Villa del Conte sono abituati ad avere un contatto diretto con il sindaco, e una proposta di fusione potrebbe essere percepita come un allontanamento dell'istituzione rispetto al popolo, e per questo considerata con scetticismo. Probabilmente la forma migliore rimane quella attuale: un'amministrazione di riferimento nell'immediato che al contempo riesca a godere dell'attività di ampio respiro della Federazione.

La Federazione del Camposampierese è un'Unione con un cospicuo numero di comuni aderenti, considerata la media in Veneto; possiamo quindi affermare che essa rappresenta un buon esempio in tale ambito. Come vede il futuro di questa istituzione?

La presidente concorda con orgoglio circa la concezione che riconosce la Federazione un buon esempio tra le unioni di comuni in Veneto, e tali riconoscimenti giungono anche dagli esponenti regionali. Circa il futuro è molto ottimista: le professionalità attualmente impiegate sono molte e svolgono un gran lavoro. L'organigramma è formato dal presidente quale responsabile legale, due dirigenti, e cinque Posizioni Organizzative. Una struttura così organizzata, spiega la dottoressa, non può che portare alla crescita della Federazione sino a giungere a rappresentare un esempio virtuoso per tutte le unioni a livello nazionale, obiettivo che auspica di raggiungere durante il suo mandato. Come anticipato ci sono delle manifestazioni di interesse da parte di altre municipalità e diverse richieste di gestione dei servizi in forma convenzionata. Quindi le premesse ci sono tutte per un'espansione che possa portare tale ente sempre più all'altezza delle nuove sfide che il trascorrere del tempo presenta.

Infine, a suo avviso, che tipo di evoluzione dovrebbe subire l'istituto delle unioni per avere più successo nel coinvolgere un numero maggiore di comuni?

In tal senso è il legislatore che dovrebbe intervenire, guardando a questo istituto come l'unica alternativa possibile in futuro per i piccoli e medi comuni, ed anche per taluni dei grandi, dal momento in cui si definiscono così anche realtà da 20 mila abitanti. Nello specifico esso dovrebbe aumentare la precisione delle leggi e formularle in maniera più consona rispetto a queste realtà. Spesso purtroppo non ci sono delle previsioni specifiche rispetto a questi istituti, e di conseguenza ci si affida al TUEL, nel senso che in assenza di specifica normativa si va ad applicare quello che è previsto per il singolo comune. Sarebbe auspicabile un'iniziativa da parte delle stesse associazioni dei comuni, nel senso di richiedere una maggiore specificità nella legislazione di tali istituti. Questo al fine di tutelarli, senza però cadere nell'errore di ingessare la fattispecie giuridica, rendendoli di conseguenza di difficile gestione, ma anzi, ancora, cercare di favorirne la crescita.

L'istituto della "fusione" non gode del medesimo successo a livello nazionale che ha invece riscontrato quello dell'"unione", a cosa attribuisce questa diversa tendenza e come il legislatore potrebbe intervenire per rendere attrattivo anche questo istituto?

La presidente specifica, per onestà intellettuale, di non aver avuto modo di approfondire l'istituto della fusione nel modo in cui la sua formazione giuridica le impone, e quindi non si espone più di tanto. Ciononostante, il tema di fondo è quello che già era emerso

nel corso dell'intervista, ovvero la questione dell'identità. L'istituto della fusione dei comuni andrebbe infatti ad eliminare le singole municipalità dei comuni fusi, eliminando così anche l'amministrazione a contatto con la cittadinanza in favore di una condivisa tra i vari territori. Quindi snaturare l'ente locale così come ora strutturato, non è, a suo avviso, una strada percorribile sin da subito, in quanto comunque il modello funziona. In sostanza bisogna fornire la possibilità di lavorare assieme, ma è sbagliato andare a snaturare la figura dell'ente locale. Questo anche perché più si allontana l'amministrazione dal cittadino, più si corre il rischio di non riuscire nel compito di svolgere un'adeguata amministrazione del territorio.

Come si evince da queste righe, tale istituto ha delle potenzialità importanti, nel senso di riuscire a far fronte all'eccessiva esiguità che caratterizza la maggioranza degli enti comunali². Più estese considerazioni in tal senso verranno spese nel paragrafo dedicato alle riflessioni conclusive.

² Tra gli strumenti che hanno lo scopo di fornire aiuto agli enti comunali al di sotto dei 5000 abitanti, si cita anche la misura inserita nel recente decreto legge 29 dicembre 2022, n.198, cosiddetto "milleproroghe". Esso fornisce la possibilità di mantenere la figura del segretario comunale fino a 24 mesi. Lo scopo è quello di garantire tale figura, di fatto cruciale per il funzionamento dell'amministrazione comunale, agli enti di piccole dimensioni, spesso caratterizzate dalla difficoltà nel reperirla. Essa si somma alla possibilità, resa disponibile all'interno dell'ultima legge di Bilancio, che attribuisce un fondo da 30 milioni di euro annui fino al 2026 proprio per le figure dei segretari comunali.

CAPITOLO III – Le società dei servizi

3.1 Dallo stato gestore allo stato regolatore

La situazione italiana ed europea dalla fine dell'800 è stata caratterizzata da uno stato interventista nel settore economico, uno stato cioè che si faceva carico dell'erogazione dei servizi pubblici. Era il modello del c.d. stato imprenditore, gestore. Ci troviamo nel periodo ad es. dell'istituzione dell'IRI con il quale istituto si intendeva intervenire in soccorso alle banche italiane duramente colpite dalla crisi del '29, assumendone il controllo, e attraverso esse poi giungere all'acquisizione di numerose aziende: un lampante esempio di interventismo statale all'interno del mercato. È poi dalla fine degli anni '80 che è possibile assistere ad un'inversione di marcia, questo a causa sia di una tendenza in tal senso delle politiche comunitarie, sia come tentativo di porre un rimedio alla crisi economico-finanziaria che gravava sul contesto italiano (Sbrescia, 2015). È a questo punto che lo stato inizia a cambiare pelle sino a divenire regolatore, "arbitro" all'interno del mercato, e non più "giocatore" (Roppo, 1997). Questo cambio di paradigma si legge anche attraverso le iniziative di liberalizzazione e privatizzazione di settori precedentemente di esclusivo appannaggio pubblico. Nello svolgimento di questa nuova funzione, lo stato, sulla scia della situazione americana, ha iniziato ad investire sulle autorità di regolazione, organismi indipendenti garanti della correttezza del segmento di mercato vigilato (Boitani, 1999).

3.2 La gestione dei servizi pubblici oggi

Nel contesto dello stato regolatore, rimanendo ai fini della nostra analisi nell'ambito degli enti locali, avviene che l'amministrazione pubblica adotti una sinergia con il soggetto privato per far fronte all'erogazione dei servizi pubblici. Alla luce di una proliferazione di queste soluzioni, nel 2016 interviene il legislatore allo scopo di mettere un po' di ordine, attraverso il "Testo Unico sulle società partecipate" (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175). Il testo limita la possibilità per le pubbliche amministrazioni di partecipare solo in "società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa" (art.3). L'art. 4 poi si occupa di specificare gli scopi perseguibili dalle P.A. attraverso la costituzione di tali società partecipate, essi riguardano: produzione di un servizio di interesse generale, progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero

organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato con un imprenditore privato, autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, servizi di committenza. Alla luce del mutato ruolo dello Stato, che volgendo in regolatore affida al privato l'erogazione di taluni servizi, va specificata una ripartizione, che si ricava dalle disposizioni del diritto europeo (Cirillo, 2016). Esso, infatti, opera una suddivisione tra i servizi pubblici, distinguendo tra quelli a rilevanza economica e non economica. I primi riguardano ad es. i trasporti, l'energia elettrica, le telecomunicazioni, servizi che si apprestano maggiormente per loro natura ad essere gestiti ed erogati da privati. I secondi invece, tra i quali rientrano l'assistenza sociale, la sanità e l'istruzione, restano tutt'oggi erogati dal pubblico.

Andiamo ora ad esplorare le diverse tipologie di gestione di questi servizi; di seguito l'elenco delle soluzioni oggi adottate, sulla base di un ordine che parte dalla soluzione meno esternalizzata sino a giungere a quella che lo è maggiormente:

- gestione diretta, si verifica quando il servizio viene gestito dallo stesso ente titolare;
- gestione indiretta, in questo caso l'erogazione del servizio è in capo ad un ente pubblico costituito ad hoc;
- società in-house, ci troviamo ancora all'interno della pubblica amministrazione;
- società mista, di fatto un partenariato pubblico-privato;
- concessione a terzi;
- autorizzazione a più gestori in regime di concorrenza.

Tuttavia, nel perimetro degli enti locali, le forme di gestione adottate sono: le società di capitali private, le società a capitale misto, e le società in-house (Clarich, 2017).

3.2.1 L'affidamento a società di capitali

Le motivazioni che possono spingere la pubblica amministrazione ad optare per l'esternalizzazione dell'erogazione di un servizio risiedono principalmente nell'aspetto di maggior efficienza che solitamente caratterizza il settore privato (Occhilupo e Roma, 2015). Quest'ultimo è solitamente caratterizzato da una maggiore elasticità nella produzione, si considerino a titolo esemplificativo i minori attriti burocratici piuttosto che una disciplina delle assunzioni meno restrittiva. In generale poi il privato cerca di ottimizzare lungo tutto il processo l'erogazione del servizio, per cercare di ampliare i margini di guadagno. Ciò che risulta fondamentale in questa circostanza, è un attento

monitoraggio da parte dell'ente pubblico affidante. Il privato potrebbe infatti sconfinare in un'eccessiva ricerca di profitto finendo così per scadere in gestioni non eseguite a regola d'arte. Oltre a questo aspetto in capo al pubblico resta comunque l'onere di monitorare la qualità del servizio erogato.

3.2.2 L'affidamento a società a capitale misto

L'attività di controllo, che è prerogativa del pubblico, in talune circostanze potrebbe risultare di più difficile attuazione rispetto ad altre. Più che di controllo, nel caso di esternalizzazione del servizio, l'abilità dell'affidante risiederebbe nella definizione in via preventiva di disposizioni contrattualistiche che siano in grado di limitare l'operato del privato affidatario entro i limiti voluti, questo a tutela dell'utente cittadino. Ove, quindi, questo scopo risulti di difficile perseguimento, la soluzione della società a capitale misto potrebbe rappresentare un buon compromesso (Occhilupo e Roma, 2015). In questo modo si coniugherebbero i benefici di un gestore privato, quali quelli sopraesposti, ad un più efficace controllo del pubblico, che in questa circostanza si troverebbe all'interno dei giochi, andando così a superare problematiche di asimmetrie informative. Il decreto Ronchi, per questo tipo di società, ha poi introdotto una partecipazione minima per il soggetto privato, consistente nel 40%. Però questa è appunto la partecipazione minima, che può raggiungere livelli maggiori sino a far ricoprire al soggetto privato il ruolo predominante nella gestione societaria (Lucarelli, 2010).

3.2.3 L'affidamento a società in-house

Il termine "in-house" venne utilizzato per la prima volta dalla Commissione europea nel 1998, facendo riferimento a quegli appalti "aggiudicati all'interno della pubblica amministrazione". Fu poi la Corte di giustizia a riprenderlo, parlando di "in house providing" sino a divenire correntemente utilizzato per indicare la produzione di beni e di servizi da parte della pubblica amministrazione (Astone, 2011). Questo tipo di soluzione avviene quindi nel momento in cui la P.A. rinvenga un'impossibilità da parte del mercato di soddisfare le esigenze di erogazione del servizio pubblico (Lucarelli, 2010). Questo tipo di società infatti, come si accennava, sono caratterizzate per essere totalmente composte da capitale pubblico. Questa soluzione permette, a differenza dei casi precedenti, di affidare servizi pubblici direttamente. A patto però che sussistano i requisiti del "soggetto dedicato" e del "controllo analogo" (Cimini, 2012). Il primo

requisito impone che la società si occupi principalmente di svolgere i propri servizi per l'ente pubblico di riferimento; il secondo invece richiede che l'ente pubblico di riferimento eserciti il proprio controllo in maniera appunto analoga a quello esercitato sui servizi direttamente erogati. I modelli societari utilizzati per la costituzione di questi enti risultano essere la società per azioni e la società a responsabilità limitata. Nonostante la forma per azioni sia di gran lunga la più utilizzata, in realtà mal si concilia con le esigenze dell'in-house in quanto il c.c. stabilirebbe che la S.p.A. venga gestita esclusivamente dagli amministratori, mentre come appena visto uno dei requisiti richiesti è il controllo analogo, che impedisce una gestione autonoma da parte di amministratori terzi all'ente pubblico (Cimini, 2012). Questa impasse viene ormai di norma superato con apposite indicazioni contenute nello statuto societario, volte proprio ad adattare questo modello societario ai requisiti caratteristici imposti dal legislatore (Astone, 2011).

3.3 Venis S.p.A.

Venis S.p.A., acronimo per “Venezia Informatica e Sistemi”, è una società per azioni il cui capitale è interamente detenuto da enti pubblici. Il principale azionista, con il 65,1% delle quote azionarie è il Comune di Venezia, seguito poi da detentori minori quali la Città metropolitana di Venezia, Actv, Casinò di Venezia Gioco, Veritas, Ames, Insula, Ve.La. Venis è una società che si occupa di servizi legati alle tecnologie dell'informazione e di comunicazione. Nello specifico essa si occupa del sistema informativo comunale, dei servizi online, delle infrastrutture di rete della città (es. WiFi pubblico, cablaggio edifici, sistemi di videosorveglianza).

Per meglio comprendere la fattispecie ed approfondire il contesto in cui questo tipo di società operano, evidenziarne i punti di forza ed anche comprendere eventuali punti di debolezza, mi sono rivolto alla dott.ssa Alessandra Poggiani, direttrice generale di Venis dal 2013 al 2020.

Dottoressa, potrebbe spiegarci il contesto in cui nasce Venis S.p.A., le necessità che si erano venute a creare e la scelta di svolgere questi servizi attraverso una società esterna piuttosto che svolgere tali servizi direttamente dall'ente comunale?

Una società in-house nasce per svolgere un servizio di scopo, trova quindi la sua ragion d'essere nell'adempiere allo scopo e nello svolgere i servizi per la quale è stata creata. Venis si occupa tra le altre cose di servizi ICT ed è un operatore di telecomunicazioni locale. Si tratta quindi di servizi molto tecnici che per la loro natura richiedono un personale altamente qualificato, di norma difficilmente reperibile all'interno di un ente

pubblico comunale. Questo sia in termini di tipologia di concorsi che la PA è nelle condizioni di effettuare, sia in termini di turnover, il quale in ambito pubblico risulta rallentato. Inoltre il personale in questo settore ha una formazione tale per cui risulta dedicato ad aspetti puramente amministrativi, difficilmente invece di carattere tecnico. Per queste ragioni è molto difficile per un ente comunale reperire al suo interno un personale in grado di seguire il coordinamento e la programmazione di determinate tipologie di servizi. Questo ragionamento vale anche per realtà di servizi caratterizzati da un'alta operatività, come il servizio di smaltimento dei rifiuti, in cui l'organizzazione delle attività difficilmente si attaglia alle caratteristiche del contratto pubblico poiché per la sua natura richiede una tipologia di contratto più flessibile e più specifica. Queste sono le motivazioni per cui la prassi più adatta risulta essere la creazione di una società in-house, che si occupi di servizi specifici e solo per l'ente di riferimento. Tutto questo anche per evitare un'esternalizzazione.

L'azienda svolge i propri servizi per la Città di Venezia soltanto, od anche per tutti i comuni che compongono la città metropolitana (ente che detiene il 10% di partecipazione)? Come si giustifica la partecipazione societaria da parte di altre società quali "Casinò di Venezia" piuttosto che "Veritas"?

Le città metropolitane nascono a seguito della legge Delrio del 2014. Già nel 2017/18 l'ente metropolitano acquista le quote di Venis. Quindi da allora la società inizia ad occuparsi anche della città metropolitana, e per suo tramite anche di alcune municipalità componenti. Infatti, tra i compiti della città metropolitana, c'è la responsabilità del coordinamento dei servizi ICT per tutti i comuni che la compongono.

Le società "Casinò di Venezia" e "Veritas" sono anch'esse società in-house dell'ente comunale veneziano. Esse, come Venis, sono separate dalla PA poiché deputate a svolgere funzioni specifiche. Anch'esse però necessitano di servizi ICT, e quindi in un'ottica di razionalizzazione, economia di scala, ed omogeneità dei sistemi che tutte le società comunali devono utilizzare, la stessa Venis svolge tale servizio anche per dette società.

Quali possono essere considerati a suo avviso i punti di forza di un servizio gestito attraverso la costituzione di una società in-house piuttosto che direttamente dall'ente comunale? Quali invece quelli di debolezza?

I punti di forza sono già stati espressi: riprendendoli si tratta principalmente di una maggiore focalizzazione sull'oggetto del servizio, maggiore capacità di impiego di risorse umane nella produzione di servizi caratterizzati da un'elevata componente tecnica e di

innovazione. Va anche valutato che il comune, considerando un'eventuale esternalizzazione, difficilmente sarebbe in grado di monitorare e valutare il servizio acquistato, sempre a causa della stessa mancanza di competenze nell'organico.

Per quanto riguarda gli svantaggi, dal lato dell'ente comunale la dottoressa non ne evidenzia.

Per quanto invece riguarda il lato della società, si può riscontrare una difficoltà nel riuscire a tradurre le esigenze dell'ente in modo tale da restare al passo con la velocità ed il tasso di innovazione del mercato privato. Il fatto di non svolgere la propria attività all'interno dell'ente, può dare luogo ad un gap che soprattutto con riferimento alle tempistiche di cui detto, può tradursi in una difficoltà operativa.

Ritiene che per un comune di grosse dimensioni, com'è quello di Venezia, sia buona prassi incentivare la creazione di società in-house al fine di erogare i vari servizi? Ed invece come valuta il ricorso ad esternalizzazione?

Circa la costituzione di società in-house, si tratta di una prassi assolutamente da incentivare. Circa le esternalizzazioni invece, il comune, soprattutto per quanto riguarda settori innovativi, come è quello IT, difficilmente detiene le competenze adeguate per valutare il servizio che andrebbe ad acquistare nel mercato privato. Talvolta inoltre neanche riesce a ben identificare le proprie esigenze al fine di effettuare tale "acquisto". Il rischio è quello di essere privo di "difese" rispetto all'erogatore privato. Con il pericolo di non riuscire a realizzare ciò che è necessario alla propria utenza.

Come valuterebbe un'eventuale partecipazione privata nell'assetto azionario di società come Venis che si occupano dell'erogazione di servizi pubblici? E più in generale, in quali casi ritiene adatto il ricorso a società di capitale misto?

L'ex direttrice ritiene che le società a capitale misto potrebbero essere utili nelle circostanze che richiedano di svolgere funzioni molto specifiche e limitate, quali ad esempio la costruzione di un immobile edificato per funzioni sia pubbliche che private. Invece per servizi "continuativi", ossia i più, non è opportuno avere una partecipazione privata in quanto questo potrebbe mettere in discussione il fine pubblico del servizio. Quindi è da prediligere l'intera partecipazione pubblica per società vocate ad erogare servizi ordinari. Inoltre, il ricorso al capitale privato può essere valutato nella fase di realizzazione di un'opera, poiché meno adatto sarebbe al fine di pensare/progettare tale attività, con il rischio di minarne l'utilità pubblica.

Dottoressa, conviene con chi attribuisce alle aziende a capitale privato una maggiore efficienza operativa rispetto a quelle invece caratterizzate da totale partecipazione pubblica?

Un'azienda non può essere considerata efficiente o meno a seconda che il capitale sia pubblico o privato. L'efficienza deriva dalla competenza delle risorse umane e dalle procedure interne utilizzate. Poco influisce in tal senso la provenienza del capitale.

Come vede il futuro delle società in-house? Quali i punti di potenziale miglioramento?

Tali società, una volta create, devono essere messe nelle condizioni di lavorare al meglio. Questo significa che gli organi amministrativi e di controllo che vengono nominati devono essere profili competenti nel settore. Al contempo devono però essere persone espresse dell'ente pubblico allo scopo di diminuire quanto possibile quel gap di coordinamento cui si accennava in precedenza, tra l'ente e la società. Altra questione è quella finanziaria, infatti un ente per realizzare una società in-house, dovrebbe mettere a disposizione le risorse economiche necessarie per permetterle uno svolgimento adeguato delle sue funzioni.

In conclusione, l'importante è che le società vengano costituite innanzitutto se vi è effettivamente uno scopo, un motivo. Se istituite poi richiedono una gestione da parte di organi competenti in grado di fornire un valore aggiunto. Ed infine dovrebbero essere dotate delle giuste risorse finanziarie da parte dell'ente pubblico.

Tali righe permettono di comprendere l'utilità di questo tipo di società se utilizzate per il giusto scopo e se messe nelle condizioni di operare. Anche questa possibilità di cui godono gli enti locali, così come quella precedentemente analizzata relativa alle Unioni di comuni, fornisce un'importante possibilità dal momento in cui gli enti hanno l'opportunità di organizzare il modo di erogazione dei servizi. La potenzialità dello strumento ancora una volta sta nel sopperire ad eventuali carenze che possono caratterizzare gli enti locali. Si rimanda al successivo paragrafo per delle riflessioni di insieme.

Riflessioni conclusive

Il presente lavoro, dopo un primo capitolo contenente una panoramica sull'evoluzione dell'organizzazione istituzionale italiana, si è focalizzato nel secondo capitolo sulle problematiche e sull'organizzazione degli enti locali, mentre nel terzo sulle società dei servizi sempre in ambito locale.

Il lavoro così strutturato ha perseguito l'obiettivo di fornire al lettore una veduta sugli strumenti che il legislatore ha negli anni messo a punto per le realtà comunali, allo scopo di permettere loro di meglio svolgere le proprie funzioni. Difatti un aspetto che trova analisi lungo il testo è il problema dell'eccessiva polverizzazione degli enti comunali, la maggior parte dei quali risulta costituito da una popolazione che non raggiunge i 5 mila abitanti. Da sempre tali enti di esigua dimensione si trovano in una scomoda situazione, in quanto il loro potere economico risulta essere molto limitato, ma i servizi che devono garantire sono, anche se in proporzione, i medesimi dei grossi enti. Il legislatore, conscio di questa criticità, ha provveduto a studiare degli strumenti volti a creare delle aggregazioni tra le municipalità, nell'ottica di metterne a fattor comune le potenzialità, così da affrontare in maniera più strutturata le incombenze quotidiane, ma altresì iniziare a ragionare da ente di più grosse dimensioni, questo per essere nelle condizioni di cogliere quante più opportunità. Ne abbiamo avuto un ottimo esempio dall'intervista effettuata alla presidente della Federazione dei Comuni del Camposampierese. Difatti per i comuni che rientrano nell'unione, tutti di medio-piccole dimensioni, il fatto di rientrare in una "squadra" di più ampio respiro sta permettendo innanzitutto di erogare taluni servizi secondo delle modalità tali per cui per i singoli enti sarebbe impensabile; oltre al fatto di riuscire addirittura ad impiegare delle risorse per attività che potremmo definire "ulteriori" rispetto a ciò che risulta essenziale per l'attività comunale. In riferimento al primo vantaggio, si cita a titolo esemplificativo il servizio di polizia locale, erogato con modalità alla stregua di quelle di una grande città, il che comporta ad esempio un organico da utilizzare anche nella fascia notturna piuttosto che un sistema di sorveglianza unificato che copra tutto il territorio su cui insiste la Federazione. Con riferimento invece al secondo beneficio si cita la costituzione di un ufficio dedicato a cogliere le opportunità offerte dai bandi europei: si tratta di una potenzialità che i comuni, qualora agissero individualmente, non sarebbero in grado di far fruttare adeguatamente, sia per la capacità che essi avrebbero di intercettare tali occasioni, sia poi per riuscire a competere con altri

enti per aggiudicarsene i fondi, e riuscire infine ad implementare le iniziative che ne derivano. Questo è un esempio virtuoso nel panorama degli enti locali italiani. Ciò che era nelle intenzioni del legislatore era addirittura di rendere obbligatorio tale strumento per le realtà inferiori ai 5 mila abitanti, per l'esercizio almeno delle funzioni fondamentali (tale obbligo in realtà nasce zoppo poiché veniva rimandato, per la sua attuazione, a specifiche leggi regionali e ad un d.p.c.m., ma essi non verranno mai concepiti). Nelle intenzioni il legislatore era mosso da una ratio corretta, e nel cercare di introdurre tale obbligatorietà traspare chiaramente come esso sia al corrente delle problematiche che riguardano gli enti comunali. Effettivamente, un esercizio aggregato delle funzioni fornisce un'efficace soluzione alla scarsità dei piccoli enti in riferimento a risorse economiche, e quindi umane, e quindi di capacità più in generale.

Ciò che emerge dal sito del ministero dell'interno è il fatto che le unioni di comuni abbiano ormai preso piede e che ad oggi questo istituto riscontri un certo successo. L'istituto della fusione, per contro, risulta aver avuto, ad oggi, un seguito minore. D'altro canto, se con l'unione il riferimento municipale per il cittadino non viene a mancare, ma si viene soltanto a creare un ente terzo cui vengono delegate talune funzioni, nel caso della fusione invece ciò che ne deriva è una realtà del tutto nuova composta da una fusione, appunto, delle realtà precedenti. È esemplificativo in tal senso il passaggio affrontato con la dott.ssa Argenti, in cui spiega che i tempi non sarebbero ancora maturi per una fusione tra i comuni del camposampierese, poiché molto probabilmente i cittadini, sebbene vedano di buon occhio la costituzione dell'Unione, necessitano ancora di avere come punto di riferimento il sindaco del loro, seppur piccolo, territorio. Ciò rilevato, comunque, non si può mancare di sottolineare il fatto che anche l'istituto dell'Unione dovrebbe essere oggetto di alcuni miglioramenti. Uno fra tutti è il fatto che ad oggi non risulti esservi una legislazione dedicata a questo istituto, mancanza che viene per ora superata applicando le disposizioni contenute nel TUEL per i singoli comuni.

Ulteriore strumento reso disponibile agli enti comunali, come si accennava, è la possibilità di costituire società in-house. Per comprenderne le potenzialità ci è venuta in soccorso la dott.ssa Poggiani, già direttrice generale della società in-house Venis S.p.A. della città metropolitana di Venezia. Ella, durante l'intervista, ha ben delineato i motivi per cui un ente pubblico dovrebbe valutare l'opportunità di costituire questo tipo di società. Lo snodo cruciale è che l'ente comunale risulta caratterizzato da un organico prevalentemente formato per lo svolgimento di mansioni amministrative. Ciò implica che in settori caratterizzati da un'elevata tecnicità, l'ente comunale non possiede personale

sufficientemente adeguato per farvi fronte. La realtà comunale, in questi casi, si trova di fronte alla possibilità di esternalizzare completamente il servizio, o di andare appunto a costituire una società in-house allo scopo di occuparsene direttamente ma attraverso nuovo personale e con una struttura di fatto esterna alla propria amministrazione, ancorché rientrante all'interno del proprio bilancio. Circa la prima possibilità, i rischi sono elevati, infatti se il personale già alle dipendenze dell'ente comunale non è in grado di occuparsene, con molta probabilità non è nemmeno nelle condizioni di valutare in maniera ottimale né ciò di cui ha effettivamente necessità al fine di perfezionare tale acquisto nel mercato privato, né la qualità del servizio che viene fornito dai terzi. Questo comporta il pericolo di non riuscire a soddisfare adeguatamente la propria cittadinanza con i servizi di cui effettivamente necessita. D'altro canto, la costituzione di una società in-house invece, fornisce la possibilità all'ente comunale di acquisire personale adeguato allo svolgimento del servizio necessario, e di assumerlo e gestirlo con una diversa elasticità rispetto a quella che caratterizza la pubblica amministrazione. Ecco poiché la dimensione comunale dovrebbe valutare adeguatamente questa opportunità offerta dal legislatore.

Non si può omettere, infine, di proporre un passaggio concernente le importanti opportunità, ma anche sfide, che i finanziamenti forniti dal PNRR hanno e stanno offrendo a comuni e città. Sebbene ingenti finanziamenti siano destinati proprio a queste realtà, gli enti devono comunque essere in grado di aggiudicarseli, attraverso una proposta progettuale adeguata, che riesca ad essere competitiva. Ora, come già ampiamente rilevato, un piccolo ente, con difficoltà riesce ad occuparsi in maniera adeguata di queste tematiche. Ne fornisce un chiaro esempio ancora una volta la Federazione, che solo con l'esercizio associato delle funzioni attraverso l'unione è riuscita ad istituire l'ufficio europa, dedicato precipuamente a cogliere le opportunità offerte dai finanziamenti messi a disposizione dall'unione europea. Sarebbe impensabile l'istituzione di un ufficio con tali funzioni all'interno di un ente che già con fatica riesce ad impiegare le risorse umane strettamente necessarie allo svolgimento delle funzioni fondamentali. La stessa Federazione si è già vista beneficiaria di diversi finanziamenti provenienti dal PNRR per interventi in ambito sociale, di digitalizzazione e di politiche giovanili. Il concetto ricorrente sta nel fatto che un ente comunale, se non opportunamente strutturato, con difficoltà riesce a cogliere le varie opportunità che vengono offerte dai livelli istituzionali superiori. Il rischio è quello di non essere in grado di strutturare l'ente in modo tale da riuscire a stare al passo con i tempi e con le esigenze che il territorio richiede. In tal senso

un esempio viene fornito nel testo dalla società Venis della città metropolitana di Venezia. L'ente si è trovato infatti a dar vita a tale società per far fronte specificamente alle esigenze di carattere informatico della città. Gli esempi riportati nella presente tesi rappresentano delle best practices in ambito di governo locale. Esse, quindi, offrono degli spunti per far fronte alle numerose difficoltà che gli enti locali si trovano ad affrontare in un contesto caratterizzato da problematiche sia di lungo corso, quale appunto la ridotta dimensione degli enti che offre ridotte possibilità di azione, sia sfide che l'evoluzione e l'avanzamento dei tempi porta con sé, quali ad esempio la digitalizzazione. Sta alle singole realtà comprendere quale sia la miglior forma di organizzazione per il proprio territorio ed agire di conseguenza. Quello che è certo è che una situazione con una tale polverizzazione come quella italiana è ormai difficilmente sostenibile, le realtà locali se ne sono accorte e molte hanno già cercato una riorganizzazione. Quelle invece che non si sono ancora attivate per trovare soluzioni alternative saranno obbligate dalle circostanze ad attivarsi quanto prima.

Bibliografia

- Annunziata, D. (2021) “Dallo stato unitario al decentramento amministrativo: le leggi bassanini”, *Cammino Diritto*, 6/2021, pp.1-32.
- Astone, F. (2011) “La nuova funzione degli statuti delle società “in house””, *Amministrare*, 41(3), pp. 329-340.
- Battini, S. (2012) “Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio”, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, pp. 1-41.
- Boitani, A. e Petretto, A. (1999), “Privatizzazione e autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità: un’analisi economica”, *Politica economica*, 15(3), pp. 271-308.
- Capano, G. e Gualmini, E. (2011), *Le pubbliche amministrazioni in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Cirillo, G. P. (2016), “Modelli societari e organizzazione dei servizi pubblici”, *L’Italia che cambia. Dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della pubblica amministrazione*, pp.1-20.
- Clarich, M. (2017), *Manuale di diritto amministrativo*, Il mulino, Bologna.
- D’Atena, A. (2015) “Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi”, *Rivista AIC*, 2/2015, pp. 1-16.
- De Götzen, S. (2019) “L’affermazione di un carattere fiduciario è compatibile con le funzioni del segretario comunale?” *Le Regioni*, 47(2), pp.487-500.
- De Marco, E. (2016) “Spunti di riflessione sulla riforma costituzionale “Renzi-Boschi”. Una riforma ormai improcrastinabile non priva peraltro di ambiguità e nodi irrisolti”, *Rivista AIC*, 2/2016, pp. 1-15.
- Ferri, G. (2006), “Riflessioni sul referendum costituzionale”, *Quaderni costituzionali*, 26(4), pp.768-769.
- Giannola, A. e Stornaiuolo, G. (2018) “Un’analisi delle proposte avanzate sul “federalismo differenziato”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 32(1-2), pp. 5-52
- Grüner, G. (2012) “L’assetto delle società pubbliche”, *Il diritto dell’economia*, 78, pp. 3-8.
- Lucarelli, A. (2010) “I modelli di gestione dei servizi pubblici locali dopo il decreto Ronchi. Verso un governo pubblico partecipato dei beni comuni”, *Analisi Giuridica dell’Economia*, 9(1), pp.127-142.
- Marotta, D. S. (2019) “Regionalismo differenziato: cos’è e quali rischi comporta” *Economia e politica, Rivista online di critica della politica*.

- Mainardis, C. (2021) “Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e sfide del PNRR”, *Le Regioni*, 49(1-2), pp.139-153.
- Mazzaroli, L. A. (2002), “Il dirigente dell’ente locale tra “rapporto di fiducia” e “principio di separazione” delle funzioni politico-amministrativa e gestionale”, *Le Regioni*, 30(1), pp. 21-58.
- Merloni, F. (2016), *Istituzioni di diritto amministrativo: Seconda edizione interamente rivista con il contributo di Enrico Carloni e Benedetto Ponti*, Giappichelli Editore, Torino.
- Occhilupo, R. e Roma, G. (2015) “Le società miste affidatarie di servizi pubblici locali: un’analisi degli assetti di governance”, *Analisi Giuridica dell’Economia*, 14(2), pp. 495-514.
- Olivetti, M. (2008) “Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia”, *Cuestiones constitucionales*, 18, pp.107-167.
- Paparo, A., e Cataldi, M. (2016), “Elezioni in Italia-Referendum costituzionale 2016: il fallimento dell’agenda Renzi”, *Quaderni dell’Osservatorio elettorale QOE-IJES*, 76(2), pp.165-190.
- Parisi, S. (2010), “La natura del principio di distinzione tra politica e amministrazione e il suo complicato inveroamento nella forma di governo locale”, *Le Regioni*, 38(6), pp. 1265-1298.
- Poggi, A. M. (2014), “Unione e fusione di comuni”, *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Vol. 1, pp. 101-130.
- Profeti, S. e Baldi, B. (2021), “Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d’accesso all’agenda”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 16(3), pp. 432-457.
- Rampulla, F. C. (1997) “La legge Bassanini e le autonomie locali”, *il Politico*, pp.131-142.
- Roppo V. (1997), “Privatizzazioni e ruolo del pubblico: lo Stato regolatore”, *Politica del diritto*, 28.4, pp. 627-638.
- Rugge, F. (1997) “Le leggi “Bassanini”: continuità e innovazioni del riformismo amministrativo”, *il Mulino*, 46(4), pp.717-726.
- Ruggiu, I. (2011) “Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali”, *Le regioni*, 39(2-3), pp. 529-556.
- Sbrescia, V. M., (2015) “Alberto Beneduce e le trasformazioni del modello di intervento pubblico in economia: la vicenda dello Stato imprenditore ed il ruolo dell’iri

a quindici anni dalla sua messa in liquidazione. Spunti di riflessione per il possibile rilancio dell'azione pubblica nelle dinamiche economiche”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 29(4), pp.761-794.

Sbrescia, V.M. (2011), “Verso il superamento dello Stato regolatore? Poteri pubblici e mercati dopo la crisi economica internazionale”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 25.3, pp. 671-710.

Tubertini, C. (2010) “Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme, *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 1, pp. 93-109.

Vesperini, G. (2010) “La legge sulle autonomie locali venti anni dopo”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, pp. 953-980.

Violini, L., (2018), “L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.” *Rivista AIC*, 8.4, pp. 319-365.

Sitografia (ultima consultazione: 18 Febbraio 2023)

Camera dei deputati: www.camera.it

Enciclopedia Treccani: www.treccani.it

Enciclopedia Treccani: www.treccani.it

VENIS S.p.A.: www.venis.it

Governo italiano Ministero dell'interno: www.dait.interno.gov.it

Governo italiano Ministero dell'Interno: www.dait.interno.gov.it

Ringraziamenti

Un ringraziamento desidero rivolgerlo al mio relatore, il professor Stefano Campostrini, che mi ha guidato con passione e disponibilità nella stesura del presente elaborato.

Non posso mancare di ringraziare di vero cuore tutta la mia famiglia, che mi sostiene convintamente nelle mie varie esperienze. Senza di essa difficilmente quest'ultime sarebbero potute accadere.

Un ulteriore ringraziamento lo rivolgo alle mie amicizie, sia quelle di vecchia data, sia quelle in ambito universitario, sia quelle maturate nel mio recente soggiorno negli Stati Uniti: tutte, in qualche modo, mi hanno aiutato a superare i momenti più impegnativi. *They made the hard time easier.*

Infine, un ringraziamento lo rivolgo anche all'Università Ca' Foscari, che attraverso il programma Overseas, messo a disposizione degli studenti, mi ha permesso di svolgere una delle esperienze più intense e formative della mia vita.