

Enti strumentali

L'Azienda Speciale: un modello attuale per la gestione dei servizi pubblici

di Iacopo Cavallini e Maria Orsetti - Dipartimento di Economia e Management, Università di Pisa

Le criticità del contesto normativo di riferimento in cui si posiziona l'Azienda Speciale, nonché la frammentazione delle disposizioni che regolano il suo funzionamento sono dovute al fatto che, per un lungo periodo, il legislatore ha privilegiato il modello societario ritenendolo "archetipo" ideale per la gestione dei servizi pubblici, perché, almeno in apparenza, più efficiente rispetto ad altri istituti più "tradizionali" che non quello in esame.

Grazie ai recenti interventi della giurisprudenza, però, l'Azienda Speciale è stata rivalutata come organismo idoneo per l'erogazione non solo di servizi strumentali, ma anche di quelli d'interesse generale, il che consente di considerarla una valida alternativa al modello societario. Tuttavia, in mancanza di interventi del legislatore atti a razionalizzare e rendere organico il quadro delle norme a cui è assoggettata, l'Azienda Speciale rischia di perdere "appeal".

La natura giuridica delle Aziende Speciali

L'attuale quadro normativo di riferimento sulla *governance* delle Aziende Speciali, e la legislazione che tratta della loro legittimità per l'erogazione di servizi pubblici (oggi di interesse generale) risultano piuttosto scarni in quanto l'unica vera disposizione che disciplina espressamente l'utilizzo di tali organismi, attribuendo loro personalità giuridica, autonomia imprenditoriale e statutaria, è l'art. 114, D.Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali o TUEL) (1). Il legislatore, con questa norma, ha voluto affrancare l'istituto dall'ormai superato modello delle "municipalizzate" per conferirgli una fisionomia prettamente aziendale (2), orientata al perseguimento dell'efficienza gestionale (3).

Tuttavia, a seconda della connotazione di strumentalità o, al contrario, della natura economica dell'attività espletata, la giurisprudenza è giunta a conclusioni opposte in ordine all'assoggettamento dell'Azienda Speciale al regime proprio degli enti pubblici economici, piuttosto che a quello degli enti pubblici non economici (4); e questo sebbene, in dottrina e in giurisprudenza, negli anni si sia fatto strada l'orientamento secondo il quale le Aziende Speciali, informando la propria attività al criterio del pareggio di bilancio prima e dell'equilibrio economico poi, da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi e nel rispetto di parametri di efficienza gestionale, siano configurabili come enti pubblici economici.

(1) Non appare corretto fare ancora riferimento al R.D. n. 2578/1925, in quanto è da ritenersi non più in vigore a seguito dell'emanazione del TUEL medesimo.

(2) Cfr. Caponi F., Camporesi R., *L'Azienda Speciale e la gestione dei servizi comunali. Guida operativa al nuovo modello organizzativo. Con schemi di statuto*, 1 ed., EDK, 2013.

(3) Cfr. Rivola E., Cavallini I. "L'azienda speciale per la governance dei servizi pubblici alla luce della recente giurisprudenza del Consiglio di Stato", in questa *Rivista*, n. 10/2018, pag. 1276.

(4) Il Consiglio di Stato, con sentenza 10 aprile 2015, n. 1842, ha chiarito come stabilire se un ente pubblico debba

considerarsi economico o meno. I Giudici amministrativi di secondo grado hanno, infatti, rilevato che: "In linea di principio un ente pubblico è di natura economica se produce, per legge e per statuto (e quindi in modo non fattuale e non contingente) beni o servizi con criteri di economicità, ossia con equivalenza, almeno tendenziale, tra costi e ricavi, analogamente ad un comune imprenditore. Se tuttavia, l'ente può normativamente perseguire molte finalità con finanziamenti dello Stato e di altri enti pubblici e, cioè, diversi dai corrispettivi ottenuti, indipendentemente dall'utilizzazione concreta, la gestione, comunque, non è economica".

Peraltro, non è da escludersi che le Aziende Speciali possano avere natura di ente pubblico non economico, quando espletano servizi non remunerativi.

È pacifico che il discrimine tra ente pubblico economico ed ente pubblico non economico è rappresentato dalla modalità con cui quest'ultimo svolge la propria attività (5). Infatti, avendo natura strumentale rispetto agli Enti locali, gli enti non economici devono poter "contare" sul supporto finanziario degli enti di riferimento proprio in quelle circostanze in cui viene loro richiesto di espletare servizi non in grado di condurre all'equilibrio economico, in quanto integrante la realizzazione e quindi la garanzia di fornire un livello essenziale di servizi a favore della comunità locale. Non va però dimenticato che gli enti pubblici non economici sono - ex art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001 - Pubblica Amministrazione, e questo si riflette, non poco, sulla qualificazione giuridica dell'organismo in esame.

Ciò posto risulta ancora non definita, in assenza di previsioni normative certe, la natura giuridica dell'Azienda Speciale. Se, infatti, è ormai chiaro che il modello in esame abbia cessato, con la norma sopra richiamata, di essere assimilabile a quello di una "azienda organo" (come lo erano le municipalizzate), per assumere quell'alterità soggettiva conseguente al conferimento di personalità giuridica autonoma, come pure all'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese e di deposito del bilancio di esercizio, non può tuttavia disconoscersi che pur essendo dotati di "autonomia imprenditoriale" (6) "si tratta pur sempre di organismi che "restano nell'alveo della Pubblica Amministrazione pur quando eventualmente operino con strumenti privatistici" (7). Con ciò, impedendone una piena assimilazione all'imprenditoria di stampo privatistico.

Infatti, sotto il profilo sostanziale le Aziende Speciali possono essere considerate, come del resto le società *in house*, delle vere e proprie articolazioni dell'Ente conferente, atteso che i suoi organi sono assoggettati a vincoli gerarchici facenti capo allo stesso soggetto pubblico, e che i suoi dirigenti sono legati alla Pubblica Amministrazione da un "rapporto di servizio" (8) del tutto analogo a quello dei dirigenti preposti ai servizi direttamente erogati dall'Ente pubblico stesso (9). È infatti lo stesso art. 114 TUEL a precisare che "l'Azienda Speciale è ente strumentale

dell'Ente locale", sancendo l'esistenza di un collegamento inscindibile tra l'azienda e l'Ente locale di riferimento; collegamento che con l'art. 114, in particolare ai commi 6, 7 e 8, che dettano le prerogative di indirizzo e controllo della PA, assume connotati ancor più marcati dato che la sua attività e i relativi fabbisogni della comunità locale si traducono in un modello di controllo assimilabile a quello c.d. "analogo", efficace e perfettamente compatibile con il quadro legislativo di riferimento.

Infine, per quanto concerne i limiti alla costituzione e alla detenzione di Aziende Speciali, con l'entrata in vigore dell'art. 1, comma 562, Legge n. 147/2013, è stato abrogato l'art. 9, comma 6, D.L. n. 95/2012 che stabiliva, a carico degli Enti locali, l'obbligo di sopprimere o accorpare e il divieto di istituire enti comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica - e questa onnicomprensiva definizione non poteva che ricomprendere anche le Aziende Speciali - "che esercitino una o più funzioni fondamentali o funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 della Costituzione".

È così venuto meno anche l'ultimo limite normativo non solo al mantenimento, ma anche alla costituzione di nuove Aziende Speciali; ciò in netta contrapposizione con quanto avviene per le partecipazioni societarie, rispetto alle quali il D.Lgs. n. 175/2016, artt. 20 e 24, impone come noto una rigida razionalizzazione.

L'Azienda Speciale per la gestione di servizi pubblici

Le criticità del contesto normativo di riferimento sopra delineate e, come vedremo più avanti, la frammentazione/disorganicità di disposizioni che regolano il suo funzionamento sono dovuti al fatto che, per lungo tempo, il legislatore ha privilegiato il modello societario ritenendolo l'archetipo ideale per la gestione dei servizi pubblici, perché, almeno apparentemente, più efficiente rispetto ad altri istituti più tradizionali di quello in esame.

In questa prospettiva basti ricordare l'art. 35, Legge n. 448/2001 (Legge Finanziaria per il 2002), che al comma 8 impose agli Enti Pubblici la trasformazione, entro il 30 giugno del 2003, delle Aziende Speciali che gestivano servizi pubblici locali "a rilevanza

(5) Cass., SS.UU., Sent. n. 15661/2006.

(6) Art. 114, comma 1, TUEL.

(7) Cass., SS.UU., 2 settembre 2013, n. 20075.

(8) Cass., SS.UU., Sentenza 25 novembre 2013, n. 26283.

(9) "Le Aziende Speciali sono enti che conservano natura pubblica, non possedendo nemmeno uno statuto privatistico di

tipo societario e non relazionandosi con l'ente istitutivo secondo schemi e modelli privatistici" (Consiglio di Stato, 20 febbraio 2014, n. 820; fattispecie relativa alla selezione comparativa per la scelta del direttore generale di un'Azienda Speciale, costituita ai sensi dell'art. 114 TUEL).

economica” in società di capitali. Sempre su questa direttrice, l’art. 115 del TUEL prevede tutt’ora la possibilità di trasformare l’Azienda Speciale in società di capitali, senza contemplare, invece, l’ipotesi inversa.

Questa lacuna è stata colmata, unicamente in via giurisprudenziale, prima dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti (Deliberazione n. 2/2014), attraverso l’ammissione della trasformazione “eterogenea” della società di capitali che gestisce un servizio pubblico a rilevanza economica in Azienda Speciale. Tale operazione di modifica della “veste giuridica” è stata ritenuta compatibile sia con le norme del Codice civile, considerato che entrambe le tipologie di soggetti giuridici sono dotate di autonomia patrimoniale perfetta, a tutela dei creditori e dei terzi, sia con le disposizioni pubblicistiche, in quanto sia le società che le Aziende Speciali sono sottoposte al rispetto dei medesimi vincoli di finanza pubblica, come affermato dalla stessa Corte dei conti.

Il Consiglio di Stato Sez. V, a propria volta, con sentenza 27 giugno 2018, n. 3946 ha ritenuto ammissibile questa trasformazione descrivendola come “ripubblicizzazione dell’organismo deputato alla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” - ovvero l’Azienda Speciale - “riconducibile ad una trasformazione eterogenea regressiva che non dà luogo ad una vicenda estintiva-costitutiva, bensì al mutamento della forma organizzativa dello stesso soggetto imprenditoriale” (10).

Nonostante questi riferimenti normativi che, timidamente e in modo disorganico, e talvolta solo indirettamente, si riferiscono anche all’Azienda Speciale, rimane a tutt’oggi estremamente scarno e basato sui soli orientamenti giurisprudenziali il quadro teorico-concettuale di riferimento, e ancora non sufficientemente chiara la natura giuridica di tale istituto.

Il quadro vincolistico cui sono soggette le Aziende Speciali, tra pubblico e privato: i chiarimenti della Cassazione

A questa apertura verso il modello dell’Azienda Speciale hanno fatto tuttavia da contrappeso una serie di norme vincolistiche, frammentate e spesso disorganiche, tese a ridurre i rischi di elusione di regole di finanza pubblica.

Le Aziende Speciali restano infatti assoggettate, salvo eccezioni, al vincolo della territorialità per quanto

riguarda la possibilità di svolgere attività a favore di enti diversi rispetto a quello di appartenenza, secondo quanto disposto dall’art. 5, D.P.R. n. 902/1986.

Inoltre, l’art. 1 comma 557, Legge n. 147/2013 (Legge di stabilità per il 2014) ha modificato l’art. 18, comma 2-bis, D.L. n. 112/2008, ed esteso a questi istituti l’applicabilità del regime limitativo delle assunzioni di personale e l’assoggettamento al patto di stabilità, già previsti per le società.

Sempre la medesima legge da ultimo citata ha previsto che gli organismi a totale partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali, ivi comprese le Aziende Speciali, sono obbligati a dotarsi, mediante “propri provvedimenti”, di criteri e modalità per il reclutamento del personale conformi ai principi richiamati dall’art. 35, comma 3, D.Lgs. n. 165/2001. Sul tema, peraltro, l’obbligo “concorsuale” è stato evidenziato anche dal Consiglio di Stato (11). Le Aziende Speciali sono altresì assoggettate, in quanto rientranti nella nozione di organismo di diritto pubblico, al rispetto del Codice degli appalti, ovvero il D.Lgs. n. 50/2016; sono poi tenute al rispetto delle norme in materia di anticorruzione e trasparenza (come previsto con delibera ANAC n. 1134/17), considerato che la Legge n. 190/2012, con tutti gli atti e vincoli a essa connessi, si applica alle PA di cui all’art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001, agli enti di diritto pubblico economici, agli enti di diritto privato in controllo pubblico, agli enti di diritto privato regolati o finanziati dalla PA, e alle autorità indipendenti: categorie tra le quali sono fatte rientrare, dalle varie disposizioni normative, anche le Aziende Speciali. Si applicano, inoltre, a queste ultime le disposizioni sui compensi degli amministratori ex D.Lgs. n. 78/2010, art. 6, comma 2, secondo cui dette cariche sono meramente “onorifiche”.

In netto contrasto con questa impostazione di stampo pubblico, d’altra parte, l’Azienda Speciale risulta vincolata all’applicazione, nei rapporti di lavoro, della disciplina del diritto privato, non assumendo il personale in essa operante lo *status* di dipendente pubblico poiché tale organismo non rientra nella nozione di Pubblica Amministrazione di cui all’art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 30 marzo 2001, n. 165 (12), con i dubbi connessi all’eventuale qualificazione quale ente pubblico non economico di cui sopra. I contratti collettivi di lavoro non sono dunque quelli del settore pubblico, bensì quelli stabiliti in riferimento al settore merceologico di appartenenza.

(10) Per un maggior approfondimento di questi aspetti si veda Rivola E., “Aziende Speciali e servizi di interesse economico generale”, *Public Utilities*, ottobre 2018.

(11) Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 820/2014.

(12) Tale interpretazione è stata ribadita, *ex multis*, dal Consiglio di Stato, Sez. IV, con la sentenza 7 febbraio 2012, n. 641.

L'Azienda Speciale è destinata alla produzione di beni e attività con autonomia imprenditoriale, il che implica una sostanziale coincidenza con la definizione contenuta nella nozione di imprenditore di cui all'art. 2082 Cod. civ.; deve agire secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità, con obbligo, tra l'altro, dell'equilibrio economico (art. 114, comma 4, TUEL). Nella stessa direzione, è escluso

che gli Enti Locali possano sostituirsi alle aziende nelle scelte sulle modalità di erogazione dei servizi loro affidati.

Gli enti pubblici, per un bilanciamento voluto dal legislatore rispetto all'imprenditorialità della gestione, devono tuttavia, come prescritto dai commi 6, 7 e 8 dell'art. 114 TUEL, esercitare penetranti poteri di indirizzo, controllo e vigilanza:

Art. 114 TUEL:

.....

6. L'Ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali.

7. Il collegio dei revisori dei conti dell'Ente locale esercita le sue funzioni anche nei confronti delle istituzioni. Lo statuto dell'Azienda Speciale prevede un apposito organo di revisione, nonché forme autonome di verifica della gestione.

8. Ai fini di cui al comma 6 sono fondamentali i seguenti atti dell'azienda da sottoporre all'approvazione del Consiglio Comunale:

- a) il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra Ente locale ed Azienda Speciale;
- b) il budget economico almeno triennale;
- c) il bilancio di esercizio;
- d) il piano degli indicatori di bilancio.

È allora in ragione dell'autonomia giuridica e patrimoniale (definita "imprenditoriale" dal più volte citato art. 114 TUEL) così delineata che, sebbene essa si configuri come un'articolazione dell'Ente locale, a esso saldamente legata attraverso strumenti di monitoraggio dell'andamento gestionale, di orientamento e coordinamento sulle scelte essenziali (in conformità anche agli obblighi di controllo sugli organismi ricompresi nel Gruppo Pubblico Locale, così come sanciti dall'art. 147-*quater* TUEL), l'Azienda Speciale esercita comunque un'attività imprenditoriale del tutto in linea alla definizione contenuta nel Codice civile.

A fronte di ciò, salvi i vincoli al "funzionamento" sopra richiamati, funzionali alle esigenze pubblicistiche di controllo su imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa, nient'altro giustifica la sottrazione della sua gestione dal mercato, al pari delle società e al di fuori di schemi autoritativi.

Coerentemente, e a prescindere dalla qualificazione della natura giuridica dell'Azienda Speciale come ente pubblico economico o non economico, nel momento in cui ne è chiaro l'assoggettamento alle norme del Codice civile - con esclusione delle norme pubblicistiche sopra richiamate - della sua attività negoziale/imprenditoriale, la Cassazione civile a sezioni unite (ord. 9 agosto 2018, n. 20684), nel chiarire se anche per le Aziende Speciali fosse obbligatoria, come per gli Enti Pubblici, la forma scritta nei contratti, ha assunto finalmente una posizione chiara.

La Cassazione ha stabilito, infatti, che tale rigore formale rappresenterebbe un "ingiustificato privilegio" a vantaggio di soggetti, come le Aziende

Speciali, che gestiscono attività imprenditoriali in senso proprio anche se "pubblicisticamente orientate", senza alcuna tutela per le controparti che in buona fede si attendono, in difetto di espresse disposizioni normative di segno contrario, di poter contrattare liberamente in assenza di forme contrattuali vincolate: "in dipendenza della natura imprenditoriale dell'attività svolta dall'Azienda Speciale di ente territoriale e della sua autonomia organizzativa e gestionale rispetto all'ente di riferimento, l'azienda stessa, pur appartenendo al sistema con il quale la pubblica amministrazione locale gestisce i servizi pubblici che abbiano per oggetto produzioni di beni ed attività rivolte a soddisfare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, non può qualificarsi, ai fini della normativa sulla forma dei contratti di cui al R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, artt. 16 e 17 pubblica amministrazione in senso stretto".

Non è dunque imposta all'Azienda Speciale nell'attività negoziale la forma scritta *ad substantiam*, stante la sua autonomia imprenditoriale che non ne consente una piena assimilazione alla Pubblica Amministrazione a cui è invece imposta per legge.

Tuttavia, in netto contrasto con quanto appena detto circa la connotazione privatistica e a riprova, comunque, delle consuete difficoltà di definire la natura giuridica del soggetto giuridico in esame, le norme civilistiche (art. 2221 Cod. civ.) e fallimentari (art. 1, R.D. n. 267/1947) non si applicano alle Aziende Speciali; si ritiene, infatti, incompatibile la gestione di un servizio pubblico con il forte potere di ingerenza dell'Autorità giudiziaria che si origina nelle procedure concorsuali. Tutto ciò in netto contrasto con

quanto previsto dal D.Lgs. 175/2016 (Testo Unico delle Società partecipate) in merito alle società pubbliche, che ai sensi dell'art. 14 sono invece soggette alle disposizioni in materia di fallimento.

L'Azienda Speciale, in definitiva, sebbene gestisca servizi pubblici esercitando un'attività imprenditoriale regolamentata dal Codice civile, non si assume il rischio connesso alla propria insolvenza, in contrasto con il principio di uguaglianza e libera concorrenza tra soggetti che operano in uno stesso mercato di riferimento. Nonostante ciò è ammessa - in virtù della sua finalità pubblicistica - la liquidazione coatta amministrativa (13), poiché ad essere tutelato, prima che l'interesse della classe creditoria, è l'interesse pubblico legato alla natura o all'attività dell'impresa la cui crisi economico-finanziaria potrebbe compromettere l'interesse stesso dello Stato a una sana economia.

Ciò nondimeno, pur non rientrando nel perimetro del D.Lgs. n. 175/2016 che ha recepito a livello normativo il principio del divieto di soccorso finanziario applicato estensivamente dalla giurisprudenza e innovato sensibilmente le disposizioni che riconducono ad efficienza la gestione di società partecipate, le Aziende Speciali che comunque fanno parte del c.d. "Gruppo pubblico" sottostanno a entrambe le disposizioni.

Quanto all'efficienza gestionale, secondo l'art. 114, commi 1, 3 e 4, TUEL, l'Azienda Speciale è infatti un ente strumentale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale (la cui responsabilità gestionale compete al direttore) e di proprio statuto, approvato dal Consiglio Comunale o Provinciale; tale "Azienda", in forza della previsione dell'art. 114, comma 4, TUEL, entrata pienamente in vigore nel 2015 ai sensi dell'art. 80, comma 1, D.Lgs. n. 118/2011, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. n. 126/2014, deve pertanto conformare - come è già stato evidenziato - la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, e ha, altresì, l'obbligo di conseguire l'equilibrio economico.

La Legge di stabilità 2014 (14), a propria volta, stabilisce che nel caso di Aziende Speciali in perdita, a partire dal 2015 gli Enti locali partecipanti debbono accantonare, nell'anno successivo, in un apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato,

in misura proporzionale alla quota di partecipazione, ribaltando così la perdita sulla stessa amministrazione pubblica di riferimento.

Sempre nell'ambito dei vincoli cui soggiace l'Azienda Speciale, merita, infine, una citazione il comma 555 della Legge n. 147/2013, secondo cui "a decorrere dall'esercizio 2017, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, i soggetti di cui al comma 554 sono posti in liquidazione entro sei mesi dalla data di approvazione del bilancio o rendiconto relativo all'ultimo esercizio. In caso di mancato avvio della procedura di liquidazione entro il predetto termine, i successivi atti di gestione sono nulli e la loro adozione comporta responsabilità erariale dei soci".

Organismi societari o Aziende Speciali? Vantaggi e svantaggi, alla luce del contesto delineato

Il contesto normativo descritto appare dunque disorganico, cumulando disposizioni più recenti con altre estremamente datate, senza che sia possibile giungere a una loro lettura omogenea di sintesi, diversamente da quanto avviene per le società a partecipazione pubblica, oggi normate da un Testo Unico di riferimento (D.Lgs. n. 175/2016).

Inoltre, le disposizioni di stampo pubblicistico spesso si riferiscono, solo in via indiretta e per analogia con altri istituti, all'organismo in esame.

In effetti questa tipologia di "enti strumentali", come abbiamo visto, sono tenuti ad applicare vincoli di finanza pubblica a tutti gli effetti analoghi a quelli previsti per gli organismi di tipo societario. Per comprendere la portata di tale affermazione è sufficiente far riferimento, a titolo meramente esemplificativo, alla disciplina vigente in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, al Codice appalti, alla Legge di stabilità 2014 (15) con i suoi limiti alle dinamiche della spesa del personale.

Il contesto delineato impone dunque il ricorso frequente a soluzioni interpretative spesso contrapposte ed altalenanti anche da parte della giurisprudenza e rischia quindi di disorientare gli operatori.

Al riguardo, se il Testo Unico sui servizi pubblici, bollinato dal Consiglio dei Ministri ma bloccato dalla Corte Costituzionale prima della

(13) Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Campania, Delibera n. 11/2018.

(14) Legge 24 dicembre 2013, n. 147, commi da 550 a 569, modificati dall'art. 27, D.Lgs. n. 175/2016 nel senso di non essere più applicabili alle società a partecipazione pubblica la cui disciplina è compendata nel T.U. del 2016.

(15) Legge 24 dicembre 2013, n. 147, commi da 550 a 569, modificati dall'art. 27, D.Lgs. n. 175/2016 nel senso di non essere più applicabili alle società a partecipazione pubblica la cui disciplina è compendata nel medesimo T.U. del 2016.

pubblicazione in Gazzetta, avesse trovato la luce come previsto dalla medesima Legge delega da cui è scaturito quello sulle società partecipate, in termini di chiarezza delle regole del gioco ne avrebbe beneficiato anche l'istituto dell'Azienda Speciale. Non dobbiamo, infatti, dimenticare che nell'intento dell'estensore dalla legge delega (Legge n. 124/2015) entrambi i decreti avrebbero dovuto vedere la luce proprio per favorire una lettura unitaria e organica delle modalità di gestione degli organismi partecipati e di quelle per l'affidamento a essi dei servizi di interesse generale.

Per tutto quanto sopra illustrato, il modello dell'Azienda Speciale risulta di non facile utilizzo all'interno del contesto dinamico in cui operano, nella prassi operativa, le PA per la gestione di servizi pubblici, con la sempre più frenetica corsa per assicurare una non facile *compliance* alla legislazione in materia; ma appare, altresì, particolarmente attuale alla luce della conferma giurisprudenziale che tali aziende possano gestire anche servizi pubblici di rilevanza economica e non solo strumentali, come espressamente ammesso dalla giurisprudenza della Sezione Autonomie della Corte dei conti e del Consiglio di Stato in precedenza richiamata.

Quest'ultimo, in particolare, ha snaturato sostanzialmente l'originario ambito operativo del modello dell'Azienda Speciale, nato per lo svolgimento di attività non puramente volte alla produzione di beni e servizi, il cui utilizzo resta talvolta dettato anche da ragioni di carattere sociale (molte, infatti, sono le Aziende Speciali "ex Ipab").

Del resto, dal punto di vista adempimentale, come già detto, non vi sono sostanziali differenze tra organismi operanti in forma societaria e Aziende Speciali, e tale assimilazione, che consente di ritenere "non elusive"

le seconde, rappresenta il motivo principale che sta alla base del loro riconoscimento, da parte della Corte dei conti e del Consiglio di Stato, tra gli istituti utilizzabili anche per la gestione di servizi pubblici locali (oggi servizi di interesse generale).

In definitiva, fino a quando non si materializzerà l'auspicato intervento normativo volto a sgombrare il campo da ogni dubbio, e a razionalizzare il quadro legislativo di riferimento come avvenuto per le società partecipate (iniziando dall'attribuzione della natura giuridica di ente pubblico economico), resterà fortemente limitata l'attrattiva di uno strumento per la gestione di servizi pubblici, l'Azienda Speciale appunto, che tuttavia è tornato di estrema attualità in conseguenza proprio della possibilità di un suo utilizzo per l'erogazione di servizi di interesse generale senza essere però soggetta al TUSPP.

In particolare, diversamente da quanto avviene per le partecipazioni societarie, le Aziende Speciali non sottostanno ad alcun obbligo di razionalizzazione discendente da parametri dimensionali, di fatturato o di risultato, come dettati dal D.Lgs. n. 175/2016.

In definitiva, l'istituto in esame si presenta come una formula organizzativa "tradizionale" ma, al contempo, attuale: la sua disciplina è risalente ma risponde ai canoni del più moderno modello dell'*in house providing*; sfugge alla rigidità e agli stretti vincoli di razionalizzazione imposti alle società pubbliche dal decreto Madia, così da poter essere utilizzato per rivitalizzare geometrie e baricentri del sistema di gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica, senza tuttavia risultare elusivo dei vincoli di finanza pubblica. La scelta dell'Azienda Speciale trova, difatti, la propria ragion d'essere proprio nel rappresentare un connettore tra vecchia e nuova normativa, idonea ad affrontare e resistere ai mutamenti in corso anche di matrice comunitaria.