

	CONVENZIONE	CONSORZIO	AZIENDA SPECIALE CONSORTILE	FONDAZIONE DI PARTECIPAZIONE
Natura giuridica	<p>Le convenzioni tra Comuni, previste dall'art. 30, D.Lgs. n. 267 del 2000, non implicano la creazione di un nuovo soggetto giuridico, cioè di un nuovo ente associativo.</p> <p>Poiché il modello organizzativo è privo di personalità giuridica, occorre che uno dei Comuni associati agisca in nome dei Comuni convenzionati, adottando gli atti impegnativi verso i terzi; in particolare al Comune "capofila" compete di provvedere alla gestione tecnica, operativa ed amministrativa di tutti gli atti e di tutte le operazioni necessarie al compimento dei fini per cui la convenzione è stata stipulata; è autorizzato a negoziare e a stipulare con i terzi contratti finalizzati alla realizzazione delle funzioni attribuite.</p> <p>L'ufficio e il personale comuni devono necessariamente essere imputati al Comune capofila che agisce per conto degli altri Comuni. Pertanto l'assunzione di personale avviene da parte dei singoli Comuni convenzionati per quanto riguarda il servizio bibliotecario da essi</p>	<p>È Ente pubblico non economico. È un Ente strumentale partecipato. Ha propria personalità giuridica, dotato di autonomia statutaria e gestionale.</p> <p>Il Consorzio è istituito disciplinato dall'art. 31 del TUEL, il cui comma 2 dispone che la sua costituzione avviene mediante convenzione di cui all'art. 30 del TUEL approvata dai consigli comunali degli enti che intendono aderire al consorzio.</p> <p>Giuridicamente è simile alle "Unioni di comuni".</p> <p>La principale differenza rispetto al modello organizzativo imperniato esclusivamente sulla convenzione consiste nel fatto che il consorzio gode di personalità giuridica, con propri organi.</p> <p>L' art. 2, comma 186, lett. e) della legge 191/2009 ha stabilito la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali. Qualora, invece, l'azione della pubblica amministrazione si traduca nella pura erogazione di un servizio alla collettività, in attuazione di precetti</p>	<p>È Ente pubblico economico se produce servizi con criteri di economicità, altrimenti, come nel caso dei servizi bibliotecari, è Ente pubblico non economico. È ente strumentale degli enti associati.</p> <p>Ha propria personalità giuridica, dotato di autonomia statutaria e gestionale.</p> <p>Il fatto che l'Azienda speciale consortile abbia una sua personalità giuridica, non significa che essa diventi un "soggetto privato", ma solo che gli Enti costitutivi l'azienda consortile hanno dato vita ad un nuovo centro d'imputazione autonomo di situazioni e rapporti giuridici, distinti dagli stessi.</p> <p>L'azienda speciale, che trova disciplina all'art. 114 del TUEL, originariamente si configurava come Ente strumentale di un Comune o di una Provincia.</p> <p>Tuttavia, poiché il comma 8 dell'art. 31 del TUEL (introdotto dalla legge 448/2001) dispone che "Ai consorzi che gestiscono attività di cui all'articolo 113-bis" (e cioè i servizi qualificati dapprima come privi di rilevanza industriale e poi come privi di rilevanza economica) "si applicano le norme previste per le aziende speciali", e benché nel frattempo la Corte costituzionale abbia dichiarato</p>	<p>La fondazione trova disciplina agli artt. 11 ss. del Codice civile, trattandosi di persona giuridica di diritto privato.</p> <p>Diversamente dalle aziende speciali, che sono Enti pubblici economici (anche se gestiscono servizi privi di rilevanza economica), le fondazioni sono persone giuridiche di diritto privato, anche se costituite o partecipate da enti locali. Sotto il profilo del fine, le fondazioni sono nate per rendere possibile l'amministrazione di beni in vista del conseguimento di scopi voluti dal fondatore, configurandosi quindi come amministrazione di patrimoni destinati ad uno scopo. In ragione di ciò, l'organizzazione delle fondazioni si riduce ad un organo amministrativo che gestisce il patrimonio e che è soggetto al controllo e vigilanza esterni alla fondazione, da parte dell'autorità governativa. Tuttavia, già ormai da molto tempo, si è affermato il modello organizzativo della fondazione di partecipazione, che unisce i tratti tipici delle fondazioni con quelli delle associazioni: la fondazione di partecipazione, pur avendo un patrimonio da gestire, ha nello scopo il suo elemento centrale, condiviso tra più fondatori o anche da soci che aderiscano alla fondazione successivamente alla sua costituzione.</p>

	<p>singolarmente erogato, mentre avviene da parte del Comune capofila se necessario per gestire i servizi propri del sistema bibliotecario (ferme restando le ipotesi di una distribuzione dei carichi di lavoro propri del sistema al personale dei Comuni convenzionati, oppure del comando/distacco di personale dei singoli Comuni presso il Comune capofila per la gestione dei servizi del sistema bibliotecario); ciò evidentemente determina svantaggi per il Comune capofila, specie in presenza di norme che, limitando le capacità assunzionali dei Comuni, finiscono per porre il Comune capofila nella condizione di rinunciare ad assumere personale per finalità proprie nella misura in cui risultino necessarie assunzioni da destinare ai servizi comuni del sistema bibliotecario.</p> <p>Trattandosi di convenzione, gli organismi istituiti dalla convenzione e diretti a garantire la partecipazione dei Comuni alle decisioni politiche e gestionali non possono comunque sostituire le competenze che per legge o statuto spettano agli organi dei singoli Comuni e quindi adempiono</p>	<p>costituzionali afferenti a diritti soggettivi assoluti (...), si è al cospetto di un consorzio di servizi. Pertanto, il consorzio è modello organizzativo indubbiamente utilizzabile per la gestione di servizi, quali sono quelli bibliotecari e culturali in genere. Il comma 8 dell'art. 31 ha espressamente stabilito che ai consorzi che gestiscono i servizi di cui all'art. 113 bis del TUEL (e cioè, prima della sua dichiarazione di incostituzionalità, i servizi privi di rilevanza industriale, quali certamente sono i servizi bibliotecari che oggi sono qualificabili come servizi di interesse generale privi di rilevanza economica) si applicano le norme previste per le aziende speciali. Per acquisti e forniture è soggetto al Codice dei contratti.</p>	<p>incostituzionale l'art. 113 bis del TUEL perché disciplinante una materia di competenza regionale, è ritenuto legittimo che l'azienda speciale sia Ente strumentale di più enti locali, qualificandosi pertanto come azienda consortile, ma integralmente disciplinata dall'art. 114 del TUEL. Altro recente tema che incide sull'autonomia organizzativa dell'azienda speciale è quello relativo alla necessità che le aziende speciali, in quanto affidatarie dirette di servizi da parte degli enti aderenti, siano soggette al controllo analogo di tutti gli enti aderenti. Occorre al riguardo tenere conto del fatto che l'art. 7 del D.Lgs. 36/2023 consente gli affidamenti diretti di servizi (cioè senza ricorrere a gare) soltanto se l'affidatario sia partecipato esclusivamente da Enti pubblici, i quali esercitano su di esso un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici e servizi, e soltanto se oltre l'80% delle attività svolte dall'affidatario siano effettuate in favore degli enti aderenti. In realtà le aziende speciali sono enti pubblici, che il TUEL configura quali modelli organizzativi per la gestione mediante affidamento diretto dei servizi pubblici. Quindi per tali aziende, in quanto enti pubblici strumentali, il controllo analogo è già insito nel modello</p>	<p>Conseguentemente, sotto il profilo organizzativo, nelle fondazioni di partecipazione oltre all'organo amministrativo sussiste anche l'assemblea dei soci. Pertanto, la fondazione di partecipazione si caratterizza come modello organizzativo che associa diversi soggetti, anche di natura diversa: Enti locali, ma anche persone fisiche e giuridiche di diritto privato. Non esistendo una specifica disciplina pubblicistica delle fondazioni (proprio perché istituto del diritto privato), se si ritiene di utilizzarne il modello organizzativo per gestire servizi o beni pubblici, occorre di volta in volta stabilire mediante interpretazione quale regime si applica. Pertanto, in primo luogo, l'affidamento diretto dei servizi propri dei sistemi bibliotecari deve avvenire in osservanza dell'art. 7 del D.Lgs. 36/2023, cioè a condizione che la fondazione sia partecipata esclusivamente da Enti pubblici, sia soggetta al loro "controllo analogo" e svolga oltre l'80% delle proprie attività nell'effettuazione di compiti assegnati alla fondazione da parte dei propri soci. Ne consegue che l'affidamento da parte della fondazione di lavori, servizi o forniture dovrà avvenire nel rispetto della disciplina del codice dei contratti pubblici. In realtà il D.Lgs. 36/2023 (codice dei contratti pubblici di lavori,</p>
--	--	---	---	--

	<p>prevalentemente a funzioni di individuazione di indirizzi comuni che poi devono costituire oggetto di decisione da parte degli organi istituzionalmente competenti. Da quanto precede si evince che il modello convenzionale, pur rivelandosi piuttosto duttile (nel senso che i Comuni che vi partecipano conservano una propria autonomia organizzativa e decisionale, senza aggravio dei costi necessari alla creazione e al mantenimento di un nuovo ente), presenta evidenti limiti di funzionalità, caricando il Comune capofila di importanti responsabilità e impedendo conseguentemente l'ampliamento dell'area dei servizi comuni, a detrimento anche della qualità della gestione dei servizi bibliotecari nei Comuni facenti parte del sistema. Infatti, il Comune capofila viene oberato di responsabilità che finiscono inevitabilmente per incidere sulla sua stessa funzionalità; i Comuni che fanno parte del sistema, in mancanza di personale proprio, sono costretti ad esternalizzare, in tutto o in parte, la gestione dei servizi bibliotecari, con oneri procedurali e il</p>		<p>organizzativo. Tuttavia, l'ANAC richiede che lo statuto delle aziende speciali preveda clausole disciplinanti l'esercizio del controllo analogo da parte degli enti locali aderenti, che sempre secondo ANAC devono anche contemplare poteri di veto degli enti aderenti sull'organo amministrativo dell'azienda. Per quanto l'estensione operata dall'ANAC dei requisiti dell'in house providing alle aziende speciali risulti ingiustificata, in concreto ciò si traduce: a) nell'ovvia necessità che aderiscano all'azienda speciale soltanto Comuni e Province; b) nell'obbligo per le Aziende di effettuare oltre l'80% delle loro attività nell'adempimento dei compiti ad esse affidati dagli Enti che vi aderiscono (ad es., secondo il criterio più semplice, che oltre l'80% del fatturato complessivo dell'azienda derivi dallo svolgimento di servizi in favore dei Comuni aderenti o comunque da essi affidati, sia che il corrispettivo gravi sul Comune aderente sia che gravi sugli utenti); c) nella opportunità, per le aziende cui aderiscano molteplici Enti, di attribuire compiti di indirizzo e controllo a organismi che fungano da più stretto raccordo tra assemblea e consiglio di amministrazione (ad es., il comitato d'indirizzo e controllo</p>	<p>servizi e forniture) si applica nei settori ordinari, alle amministrazioni pubbliche, agli Enti pubblici non economici, agli organismi di diritto pubblico e anche ai soggetti privati, ma, in quest'ultimo caso, solo con riguardo a specifiche ipotesi normate dal codice dei contratti. Le aziende speciali, in quanto aventi natura di enti pubblici economici, e le fondazioni, in quanto persone giuridiche di diritto privato, non sono espressamente contemplate tra i soggetti cui si applica in via generale il codice dei contratti. Tuttavia, sussistono almeno due argomenti che convincono della necessità che anche le aziende speciali e le fondazioni affidatarie dirette di servizi pubblici applichino il codice dei contratti per approvvigionarsi di lavori, servizi e forniture: a) poiché le società in house "sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016", come dispone l'art. 16, ultimo comma del D.Lgs. 175/2016, risulta arduo escludere dall'applicazione del Codice dei contratti le aziende speciali e le fondazioni, le prime in quanto per definizione partecipate esclusivamente da Enti pubblici e le seconde se lo siano; b) nella misura in cui aziende speciali e fondazioni siano affidatarie dirette di servizi, la loro eventuale</p>
--	--	--	---	--

	<p>rischio di una minore qualità dei servizi offerti; i processi decisionali all'interno del sistema bibliotecario sono più farraginosi perché spesso devono essere "doppiati" da decisioni proprie degli organi dei Comuni convenzionati.</p>		<p>analogo, costituito da una rappresentanza di sindaci, cui attribuire poteri di indirizzo vincolante su aspetti gestionali particolarmente rilevanti). Gli Enti locali che costituiscono l'Azienda devono inoltre conferire il capitale di dotazione, che l'atto costitutivo può stabilire essere commisurato al numero degli abitanti di ciascun ente aderente (a mero titolo esemplificativo, 1 Euro ad abitante o secondo la diversa minore o maggiore misura decisa dagli Enti aderenti, non sussistendo alcun vincolo in tal senso, da versare all'atto della costituzione o della successiva adesione all'Azienda), da cui vanno tenuti distinti i contributi annuali e i corrispettivi che i singoli Comuni verseranno all'azienda per beneficiare dei servizi da essa erogati.</p>	<p>esenzione dall'applicazione del codice dei contratti darebbe la possibilità alle amministrazioni pubbliche di eludere l'obbligo di provvedere agli acquisti di lavori, servizi e forniture in base al D.Lgs. 36/2023. Pertanto, aziende speciali e fondazioni, quando sono affidatarie dirette di servizi (e quindi in quanto partecipate esclusivamente da amministrazioni pubbliche e soggette al correlativo controllo analogo, ciò che è implicito per le aziende speciali e deve invece essere verificato di volta in volta per le fondazioni) deve ritenersi siano obbligate ad applicare il codice dei contratti pubblici per acquistare lavori, servizi e forniture, ancorché ciò non sia espressamente affermato nel D.Lgs. 36/2023. Ne consegue che l'utilizzo della fondazione per la gestione mediante affidamento diretto di servizi pubblici, quali restano quelli riconducibili ai compiti dei sistemi bibliotecari, finisce per cancellare la peculiarità della fondazione, quale persona giuridica privata, che valorizza un patrimonio per uno scopo e che, quando si apre alla partecipazione di altri soci oltre che ai fondatori, lo fa per associare persone fisiche e giuridiche anche di natura diversa. Ipotizzare poi che la fondazione, affidataria diretta di servizi, possa aprirsi alla partecipazione di soci privati</p>
--	--	--	--	---

				significa ipotizzare che i soci privati vengano scelti mediante gara, come avviene per le società miste per la gestione di servizi pubblici.
Rapporti rispetto agli enti associati	Il Comune capofila realizza i servizi previsti dalla Convenzione, ma non ne risulta concessionario.	Concessionario di servizi pubblici, o di funzioni, che gli enti soci decidono di affidare in gestione, sia collegialmente che singolarmente. L'art. 31 del TUEL dispone che la convenzione costitutiva del consorzio "deve disciplinare (...) la trasmissione, agli enti aderenti, degli atti fondamentali del consorzio", presupponendo quindi che gli atti fondamentali del consorzio sono approvati dall'assemblea consortile e sono soltanto trasmessi agli enti locali facenti parte del consorzio. L'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto.	Concessionario di servizi, anche a rilevanza economica, che gli enti soci decidono di affidare in gestione esterna. I rapporti economico-finanziari sono disciplinati dal "contratto di servizio". C'è una interpretazione rigoristica circa l'approvazione degli atti fondamentali delle aziende. Per contro, l'art. 114 del TUEL stabilisce che "L'ente locale (...) approva gli atti fondamentali" (comma 6), che l'organo a ciò competente è il consiglio comunale (comma 8) e che fondamentali sono i seguenti atti: 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 (comma 8). È pertanto da escludere che gli atti fondamentali dell'azienda speciale consortile debbano essere approvati all'unanimità da tutti i Comuni che aderiscono all'azienda.	Concessionario di servizi, anche a rilevanza economica, che gli enti soci decidono di affidare in gestione esterna. I rapporti economico-finanziari sono disciplinati dal "contratto di servizio".
Normativa applicabile	Si applicano le norme del T.U. 267/2000	Si applicano le norme del T.U. 267/2000.	Non sono applicabili le norme del TU 267/2000, ma le norme previste per le "aziende speciali" (DPR 902/1986).	Non sono applicabili le norme del TU 267/2000, bensì quelle del Codice civile.

Obbligo di agire tramite atti amministrativi classici	Sì, sulla base di quanto previsto dal T.U. 267/2000.	Sì, sulla base di quanto previsto dal T.U. 267/2000.	No. La produzione di atti amministrativi è comunque garantita con le forme della trasparenza e della comunicazione.	No. La produzione di atti amministrativi è comunque garantita con le forme della trasparenza e della comunicazione.
Bilancio e contabilità	Non c'è un bilancio separato, ma solo capitoli appositamente dedicati all'interno del Bilancio del Comune capofila.	Adozione della contabilità "pubblica" e quindi del Bilancio previsionale e del Rendiconto di gestione, come da TU 267/2000.	Adozione della contabilità economica, cioè: stato patrimoniale, conto economico, risultato di gestione; mera presentazione del budget di spesa.	Adozione della contabilità economica, cioè: stato patrimoniale, conto economico, risultato di gestione; mera presentazione del budget di spesa.
Personale dipendente	Gli Enti che decidono di svolgere le funzioni in modo coordinato assegnano il proprio personale ai servizi svolti in "convenzione". L'utilizzo del personale attinente i servizi interessati è definibile come ordinario, ovvero simile al normale utilizzo degli altri servizi comunali. Tale personale mantiene tutte le caratteristiche giuridiche ed economiche possedute che possono modificarsi solo attraverso istituti giuridicamente previsti dal contratto di lavoro del Comparto Funzioni Locali. In caso di scadenza o revoca della convenzione, il personale rimane presso gli enti precedentemente convenzionati con le caratteristiche legittimamente maturate nel periodo lavorato "in convenzione".	Lo stato giuridico è quello derivante dal T.U. 165/2001, concernente il "pubblico impiego", che fissa le norme generali sull'ordinamento del lavoro per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche in genere. Applicazione del contratto collettivo del comparto Regioni Enti locali. Non si ravvisano ostacoli particolari per il conferimento al consorzio, nel periodo di vigenza del medesimo, del personale che nei Comuni risulta nella dotazione organica dei servizi attinenti le competenze trasferite. Il personale conferito mantiene lo status di dipendente pubblico del comune ed il suo rapporto di lavoro continua ad essere disciplinato dal CCNL del Comparto Funzioni Locali. Analogamente a quanto si	Lo stato giuridico può essere di tipo "privatistico", quindi non più legato all'ordinamento giuridico della P.A. (T.U. 165/2001). Possono quindi essere adottati contratti di lavoro più coerenti con le attività e i servizi prodotti (per esempio in contratto di lavoro di Federculture). Il personale già in dotazione prima della trasformazione in "Azienda", può rimanere nello status giuridico di "pubblico impiego". Al personale delle aziende speciali consortili si applicano le disposizioni del D. Lgs. 165/2001 e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni. La disciplina del rapporto di lavoro dei loro dipendenti è articolata secondo i seguenti livelli: a) legislazione nazionale (D.Lgs.165/2001, codice civile, leggi di settore e, per quanto applicabile, anche il TUEL); b) contrattazione nazionale di Comparto: CCNL Regioni ed	Anche per quanto concerne la selezione del personale, per quanto nulla sia espressamente disposto dall'ordinamento, riesce difficile ipotizzare che la selezione nelle fondazioni affidatarie dirette di servizi pubblici e strumentali (come anche nelle aziende speciali) non debba avvenire nel rispetto dei principi posti dall'art. 35, comma 3 del D.Lgs. 165/2001, perché così è già disposto per le società a controllo pubblico (e non solo per le società in house) dall'art. 19, comma 2 del D.Lgs. 175/2016.

verifica per le ASP, la disposizione normativa cui fare riferimento è quella contenuta nell'articolo 1, commi 557-bis, della legge 296/2006, ai sensi della quale costituiscono spese di personale anche quelle sostenute "per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo agli enti". Tale personale, sebbene occupato presso il consorzio, dovrà essere computato nella spesa di personale dell'ente socio in conformità alla richiamata disposizione normativa. Le dotazioni organiche dei Comuni associati devono essere rideterminate con congelamento dei posti corrispondenti al personale conferito al Consorzio, per il periodo di vigenza dello stesso. I Comuni, infatti, potrebbero sempre decidere di re-internalizzare il servizio.

Enti Locali; c) fonti normative dell'ente (Statuto, Regolamenti di Organizzazione e altri) per la definizione di istituti organizzativi che hanno riflessi sul rapporto di lavoro; d) contrattazione decentrata integrativa esercitata autonomamente; e) contrattazione individuale istitutiva del singolo rapporto di lavoro.

Per quanto concerne il personale, l'art. 18, comma 2-bis del D.L. 112/2008, conv. dalla L. 133/2008, stabilisce che "Le aziende speciali e le istituzioni si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati";

<p>Modalità di corresponsione e pagamento servizi</p>	<p>Previsto il versamento annuo della quota che può essere uguale per tutti o proporzionale al numero dei residenti degli associati o a fasce determinate in base al numero dei residenti degli associati con un tetto massimo per non pesare troppo sui Comuni più popolosi o altre modalità di calcolo da concordare.</p>	<p>Previsto il versamento annuo della quota associativa, normalmente proporzionale al numero dei residenti degli associati. Per i servizi aggiuntivi richiesti dai singoli Comuni soci e fissati nei “contratti di servizio”, vi è una corrispondente “quota aggiuntiva”.</p>	<p>Anche per l’Azienda consortile è prevista una corresponsione annua sia di una “quota base”, che di una “quota aggiuntiva”, a cui corrisponde una proporzionale cessione di servizi, fissati nei “contratti di servizio”. Le corresponsioni dei soci devono essere calcolate sui meri costi di gestione, e non devono generare a favore dell’azienda consortile valore aggiunto (“guadagno”). Tali corresponsioni dei soci non sono soggette a IVA (art. 4, DPR 633/72) se:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. l’azienda consortile è stata costituita in forma associativa e per fini “culturali”; 2. i servizi erogati sono statutariamente previsti; 3. se gli enti fruitori sono giuridicamente soci. <p>Le corresponsioni da parte di enti non soci a favore dell’azienda per “acquisto” servizi sono invece soggette ad IVA.</p>	<p>I soci devono corrispondere il capitale iniziale e poi annualmente pagare i servizi erogati.</p>
<p>Aspetti positivi</p>	<p>La convenzione è un istituto duttile che – per agire – utilizza gli organi, gli uffici ed il personale dell’Ente capofila (evitando così complessità e costi connessi all’istituzione di un nuovo Ente)</p>	<p>Stessi vantaggi dell’Azienda Speciale consortile.</p>	<p>Quella della Azienda Speciale (A.S.) è la forma (con autonoma personalità giuridica disciplinata da art 114 Tuel) che meglio permetterebbe di attuare le tre tipologie di servizi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. servizi bibliotecari di back-office per tutti gli aderenti; b. servizi bibliotecari/culturali “a domanda” dei singoli Comuni interessati; c. servizi (tariffati o 	<p>La Fondazione di partecipazione trova disciplina nell’art. 11 del Codice civile; è quindi persona giuridica di diritto privato. Si caratterizza come modello che associa soggetti di diversa natura: Enti locali, persone fisiche e giuridiche private. Ha potenzialmente un modello organizzativo anche più agile della Azienda Speciale</p>

			<p>meno) dedicati direttamente ai cittadini (es: corsi). L'A.S.C. è dotata di propri Organi il cui modello di governance è definito nello statuto. Tutti gli atti della A.S.C. (tranne quelli fondamentali) sono adottati direttamente dai propri organi. Ciò conferisce una discreta agilità decisionale/operativa, seppur inferiore a quella del Consorzio. All'A.S.C., in quanto ente pubblico economico (benché soggetta a buona parte del "codice degli appalti"), si possono applicare anche forme contrattuali di natura privatistica. Tra queste rilevante può essere il "contratto di rete" che permette di istituire una partnership funzionale con altre aziende speciali, al fine di condividere i costi e gli oneri di uffici/funzioni comuni, condividere know-how, prestazioni e forza-lavoro, mantenendo più agile e contenuta la struttura di ogni singola azienda.</p> <p>4. Per l'A.S.C. (attiva in ambito culturale) non si applicano le stringenti limitazioni di dotazione di personale valide per gli Enti Locali.</p> <p>L'Azienda può inoltre avvalersi di prestazioni lavorative di varia tipologia (tempo determinato, cocopro, occasionali) benché regolamentate e vincolate, estremamente più elastiche</p>	<p>Gli stessi vantaggi relativi all'Azienda Speciale.</p>
--	--	--	--	---

			<p>rispetto all'ente locale. Questa configurazione permette di fornire supporto (in termini di risorse umane) agli Enti partecipanti. L'A.S.C., rispetto ai propri dipendenti, è libera di scegliere tra vari tipologie di "contratti collettivi del lavoro" (Federculture, EE.LL, Cooperative) da adottare. All'A.S. (assimilata ad una società in house) può essere affidata direttamente (dai Comuni partecipanti interessati) la gestione integrale della biblioteca o di singoli servizi, senza ricorrere a bandi di gara. Tali attività non ricadono nel campo di applicazione dell'IVA.</p>	
Complessità e vincoli	<p>La convenzione non dispone di autonoma personalità giuridica in quanto assume quella dell'ente-capofila ed è pertanto soggetta alla normativa specifica che si applica ai Comuni. L'ente capofila subisce un significativo aggravio operativo sotto vari punti di vista, specie se la dimensione della compagine "sistemica" è ampia e significativa (ad esempio nell'erosione di capacità assunzionale per il personale dedicato alle funzioni del sistema bibliotecario o in qualsivoglia limite di spesa - per incarichi, per bilanciamento entrate/uscite - in quanto il</p>	<p>Il Consorzio ha alcuni dei vincoli di spesa per il personale che hanno anche i Comuni soci e questo crea grosse difficoltà per il mantenimento dei servizi.</p>	<p>Una interpretazione normativa rigoristica (ma accreditata) rende obbligatoria l'approvazione degli atti fondamentali delle A.S. da parte degli organi dei comuni partecipanti (ciò inevitabilmente appesantisce l'iter decisionale). Sono atti fondamentali: il piano-programma (contratto di servizio), il budget triennale, il bilancio di esercizio, il piano degli indicatori di bilancio. Tuttavia, spetta all'Assemblea consortile l'approvazione definitiva degli atti (non occorre quindi unanimità di voto degli organi comunali). La necessaria presenza di organi determina connessi costi (benché lo statuto possa rendere le indennità del</p>	<p>Non esiste una disciplina pubblicistica delle fondazioni (in quanto istituto del diritto privato). Un suo utilizzo per la gestione di servizi pubblici costringerebbe, di volta in volta, ad interpretare il regime da applicare nel suo agire, determinando ambiti di incertezza e complessità. Se la forma della fondazione fosse applicata per la tipologia dei servizi bibliotecari, specie per essere affidataria in via diretta di servizi ai Comuni partecipanti, dovrebbe essere costituita unicamente da soci pubblici e deve essere soggetta (come l'A.S.C.) al "controllo analogo". Questi vincoli fanno venire meno il senso stesso del suo modello gestionale (fatto per aggregare soci privati e pubblici).</p>

	<p>bilancio del sistema condiziona il bilancio dell'ente capofila (in cui è inserito). Lo strumento convenzionale non permette la gestione diretta della biblioteca "in house" (o la fornitura parziale e saltuaria di personale) a favore dei Comuni partecipanti interessati e nemmeno l'acquisto centralizzato. La convenzione (poiché priva di organi politici veri e propri) per competenze spettanti ai singoli Comuni non può sostituirsi ai singoli organi comunali competenti. Pertanto, per l'assunzione di determinate tipologie di decisioni risulta necessario raccogliere deliberazioni da parte di tutti i Comuni convenzionati, con evidenti onerose tempistiche e/o impossibilità di azione (per mancata unanimità).</p>		<p>estremamente contenute). È anche necessario (non appoggiandosi su un ente-capofila) dotarsi di figure accessorie (commercialista e consulente del lavoro). L'istituzione di una A.S.C. necessita la costituzione di un "capitale di dotazione" (a carico degli enti partecipanti). L'importo del fondo viene liberamente definito nell'atto costitutivo. L'A.S.C. deve essere sottoposta a "controllo analogo" (con esplicite previsioni statutarie) da parte degli Enti partecipanti, rispettando di conseguenza alcuni vincoli operativi (l'80% dell'attività/budget dell'azienda deve essere dedicato all'adempimento dei compiti affidati dagli aderenti; solo per il 20% può operare sul mercato)</p>	<p>Le stesse complessità relative all'Azienda Speciale. Modello inadeguato per l'esercizio di attività prive di rilevanza economica (come invece sarebbe per i servizi bibliotecari).</p>
<p>Punti dubbi</p>		<p>Il comma 6 dell'art. 31 del TUEL stabilisce che "Tra gli stessi enti locali non può essere costituito più di un consorzio". La maggior parte degli interpreti ritiene che il vincolo riguardi la perfetta identità della composizione di due Consorzi. L'avvocato Sabbioni sembra ritenere che sia sufficiente che due Comuni partecipino</p>	<p>Occorre verificare se è possibile mantenere il personale all'interno del CCNL degli EELL e la possibilità di assorbimento del personale da parte dei Comuni soci in caso di scioglimento dell'Azienda consortile.</p>	

		<p>entrambi agli stessi due Consorzi per far scattare l'impossibilità. Occorre verificare se si applica la disciplina dell'in house oppure se si tratta di gestione diretta in forma consortile pubblica (ai sensi del Codice dei Beni Culturali D.Lgs. n. 42/2004 art. 115. comma 2). Occorre verificare se è corretta l'impostazione dei Soci per servizi.</p>		