



Repubblica italiana

Corte dei Conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai Signori:

dott. Mario Scano	Presidente
dott. Nicola Leone	consigliere relatore
dott.ssa Maria Paola Marcia	consigliere
dott.ssa Valeria Mistretta	I referendario
dott.ssa Lucia d'Ambrosio	I referendario
dott.ssa Valeria Motzo	I referendario

si è riunita in camera di consiglio il giorno 14 settembre 2009,

visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

vista la legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3, che approva lo Statuto Speciale della Regione autonoma della Sardegna;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, con il quale, in attuazione dello Statuto è stata istituita la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione autonoma della Sardegna e ne sono state disciplinate le funzioni;

visto il decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74, modificativo del predetto decreto;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, articolo 7, comma 8;

vista la nota n. 519/2009 del 22 giugno 2009 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato al consigliere Nicola Leone l'istruttoria del richiesto parere.

vista la nota prot. N. 738/III/3 del 30 luglio 2009, con cui il Consigliere istruttore ha chiesto il deferimento della questione alla Sezione;

vista l'ordinanza n. 24/2009 del 1° settembre 2009 con la quale il Presidente della Sezione del controllo ha convocato la Sezione in camera di consiglio il giorno 14 settembre 2009 alle ore 10,00 **per discutere e deliberare** il seguente ordine del giorno: **esame della proposta di parere richiesto del Sindaco del Comune di Sinnai (CA)**, prot. n. 7.065 in data 15 maggio 2009, ed acquisita al protocollo con il numero 976/PRES/09.

* * * * *

1. Il quesito.

Il Sindaco del Comune di Sinnai chiede, avvalendosi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, che la Sezione esprima il proprio parere in relazione al problema appresso esposto testualmente.

Questa amministrazione – scrive il Sindaco – ha costituito, rispettivamente negli anni 2001 e 2006, due società miste pubblico private per la gestione del servizio idrico integrato la prima e per la

gestione del servizio di igiene urbana ambientale la seconda. La prima società costituita secondo le procedure previste dall'art. 10 commi 1 e 2 del D. Lgs. 468/97 vede l'amministrazione comunale partecipare con una quota societaria del 49%, mentre nella seconda essa partecipa insieme ad altri due comuni per una quota complessiva del 60%.

Da una lettura combinata del D.L. n. 223/2006 art. 13 (Decreto Bersani) e della L. n. 224/2007 [recte: 244/2007] articolo 3 commi 27, 28 e 29 parrebbe all'amministrazione scrivente che le due società da essa partecipate non rientrino fra quelle, previste dalla L. 224/2007 [recte: 244/2007], da sottoporre alla valutazione del Consiglio Comunale, secondo quanto previsto da comma 28, per il mantenimento delle attuali quote di partecipazione del Comune nelle due società, in quanto esse gestiscono esclusivamente servizi pubblici locali, quali sono appunto il servizio idrico integrato e il servizio di igiene ambientale, e non attività di produzione di beni e servizi alle quali sembrerebbe destinato il provvedimento legislativo fissato ai commi 27, 28 e 29 dell'art. 3 della L. 244/2007.

1. Questioni di ammissibilità e ricevibilità.

La Sezione premette che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della L. 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

Il Consiglio regionale, ha approvato la Legge regionale 17 gennaio 2005, n. 1 che istituisce il Consiglio delle Autonomie locali in Sardegna.

La richiesta di parere è, peraltro, pervenuta, direttamente alla Sezione e non per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

La Sezione ha già avuto modo di statuire l'ammissibilità di richieste di parere che, ancorché non inoltrate per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, provengano, però, come nel caso di specie, dal legale rappresentante dell'Ente.

Ciò è consentito dalla lettera dell'articolo 7, comma 8 L. 131/2003, ma la Sezione ritiene opportuno che il mancato passaggio venga opportunamente motivato. Questa Sezione ha già evidenziato, in numerose pronunce, che la legge n. 131/2003 prevede che le richieste di pareri siano formulate "di norma" tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, "se istituito", e che detta modalità di trasmissione dovrebbe ormai rappresentare la regola; ha ritenuto, tuttavia, visto il carattere non automaticamente preclusivo della disposizione che prevede il tramite del Consiglio delle Autonomie, di poter continuare a valutare, caso per caso, la ricevibilità di richieste di parere che vengano avanzate direttamente dagli enti locali. Perché l'istanza avanzata direttamente dall'Ente locale possa ritenersi ammissibile è necessario, naturalmente, che promani dagli organi rappresentativi dell'ente e che sussistano valide ragioni a sostegno dell'inoltro diretto, quali l'urgenza – pur non rappresentata dal richiedente - come nel caso in esame. Urgenza, poi, nelle more della definizione del parere, venuta meno per effetto delle modifiche legislative nel mese di agosto 2009.

Infatti, l'art. 3, comma 29 della l. n. 244/2007 prevede la cessione, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, la cessione a terzi delle società partecipate e delle partecipazioni vietate ai sensi del comma 27.

La legge 26 maggio 2009, n. 69, articolo 71, comma 1, lettera e), ha prorogato il termine a trentasei mesi e, quindi, al 31 dicembre 2010.

A distanza di appena dodici giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge 69, il decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, articolo 19, comma 2, prevede che il termine di cui all'articolo 3, comma 29 è della legge n. 244/2009 (entro diciotto mesi...), come già modificato, è anticipato al 30 settembre 2009. Peraltro, in sede di conversione del decreto legge (legge 3 agosto 2009, n. 102) la lettera b) dell'art. 19, comma 2 è stata soppressa, per cui il termine è ancora quello di cui alla legge n. 69/2009 e cioè trentasei mesi dall'entrata in vigore della legge 244/2007 (1° gennaio 2008).

La richiesta è, pertanto, ammissibile sotto il profilo della legittimazione soggettiva.

Si deve ora verificare l'ammissibilità dello stesso quesito.

La legge 131/2003, art. 7, comma 8, prevede che la Corte dei conti possa essere chiamata a rendere pareri – alle regioni ed agli enti locali – ***in materia di contabilità pubblica.***

La richiesta di parere mira a conoscere se le partecipazioni del Comune di Sinnai rientrano tra quelle di cui l'Ente deve disfarsi ai sensi delle

norme appena sopra citate, ovvero se, come sembra ritenere l'Ente, il Comune possa mantenere tali partecipazioni.

La questione non riguarda la gestione delle società di capitali partecipate, ma la possibilità del Comune di mantenere tali partecipazioni. Si tratta di questione che ha incidenza sul patrimonio e sul bilancio dell'Ente. Si consideri che quando entrò in vigore la legge 244/2007 non mancò chi fece rilevare che gli enti locali si sarebbero potuti trovare nella situazione di dover alienare le proprie partecipazioni non essenziali a prezzi inferiori al reale valore, con incidenza, quindi, sul patrimonio dell'ente. Per cui si può tranquillamente affermare che si versa in materia di contabilità pubblica e, quindi, il quesito è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

2. Il merito

La questione deve essere favorevolmente decisa, nel senso che le partecipazioni di cui si tratta non rientrano tra quelle di cui il legislatore, sostanzialmente, vieta il possesso (ma si veda quanto si dirà sulla società che gestisce il servizio idrico integrato).

L'art. 3, comma 27 della legge 244/2007 dispone: *al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, **non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche***

di minoranza, in tali società. *E' sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza.*

Il successivo comma 29, modificato dall'art. 71, comma 2, lettera e della legge n. 69/2009 come già visto sopra, stabilisce il termine (trentasei mesi dall'entrata in vigore della legge 244/2009) entro cui le partecipazioni vietate debbono essere dismesse.

Il problema non si pone per le due società partecipate dal Comune di Sinnai che gestiscono servizi, quali quello idrico integrato e quello di igiene ambientale che sono sicuramente servizi necessari (si tratta addirittura di fini, per così dire, storici dell'ente locale) per il perseguimento dei fini istituzionali del Comune. Non sembra si possa dubitare che il servizio di nettezza urbana (in tutte le sue sfaccettature, dalla raccolta dei rifiuti, al conferimento e smaltimento, alla spazzatura delle strade) non sia uno dei (principali) servizi offerti dal comune alla propria collettività. Il che non toglie che l'Ente possa scegliere forme diverse di gestione del servizio, per esempio, in associazione con altri enti o affidando lo stesso ad un ente diverso (per es., alla Comunità montana).

Tuttavia, alla luce dei notevoli interventi normativi, nazionali e regionali, si può fondatamente dubitare che i comuni abbiano competenze in materia di acque a parte quelle espressamente loro riservate dalle leggi

nazionali e, in particolare, nel caso della Regione autonoma della Sardegna, regionali.

Come la Sezione ha già ricordato (delibera n. 19/2008 in www.corteconti.it) l'articolo 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 stabilisce, rivolgendosi alle regioni, il principio **dell'unicità della gestione** del ciclo dell'acqua.

La legge regionale 17 ottobre 1997, n. 29 (modificata dalla legge Regionale 7 maggio 1999, n. 15 e dalla legge regionale 12 luglio 2005, n. 11 e altre ancora) ha istituito il servizio idrico integrato e ha individuato e organizzato gli ambiti territoriali ottimali, in attuazione (allora) della legge "Galli" (l. 5 gennaio 1994, n. 36, ora, peraltro, sostituita dal d. lgs . 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*).

L'art. 5 della legge r. 29/1997 prevede la costituzione dell'Autorità d'ambito, quale consorzio obbligatorio costituito tra i Comuni e le Province della Sardegna (art. 5, comma 2).

L'art. 14 della legge regola i rapporti tra l'Autorità d'ambito e i gestori del servizio idrico e il comma 4 statuisce che *gli enti gestori continuano a gestire i servizi loro affidati fino alla stipula della convenzione di cui al comma 1*. Ciò significa che una volta che l'Autorità d'ambito abbia scelto il soggetto gestore e stipulato, con esso, la convenzione, la gestione del servizio idrico integrato cessa in capo a qualsiasi soggetto diverso dal gestore unico individuato dall'Autorità d'Ambito. E già l'articolo 13 ha previsto il trasferimento all'Autorità d'Ambito di *tutte le*

funzioni amministrative attinenti i servizi idrici esercitate dagli enti locali.

Con l'articolo 6 della legge regionale 3 luglio 2003, n. 7 era stato aggiunto alla lettera b del comma 2 dell'articolo 7 della legge r. 19/1997 un periodo che autorizzava l'Autorità d'ambito *all'affidamento diretto della gestione del servizio idrico integrato, a enti pubblici e a società a totale o prevalente capitale pubblico costituite dagli attuali gestori del servizio...*

Con le deliberazioni della Giunta Regionale n. 14/18, n. 33/18 e n. 50/13 del 2004, la Regione Sardegna ha richiamato l'Autorità all'obbligo di procedere alla individuazione del gestore d'Ambito e all'affidamento del servizio, entro il 31 dicembre 2004, in dipendenza degli adempimenti derivanti dalla normativa CE.

In esito alle attività d'analisi citate, l'Autorità d'Ambito ha optato per l'affidamento diretto del Servizio Idrico Integrato ad un unico soggetto d'Ambito, secondo le modalità di cui all'art. 113, comma 5, lett. c) del T.U.E.L., così escludendo il ricorso alle procedure mediante gara.

L'Autorità d'Ambito, quale consorzio di Enti Locali, ha scelto di costituire una società per azioni a capitale interamente pubblico locale. Attraverso fusioni si è giunti all'attuale soggetto gestore denominato Abbanoa.

Ai sensi dell'articolo 50 della Legge regionale 12 giugno 2006, n. 9 - *Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali* – alla Regione spettano quasi tutte le funzioni in materia di tutela delle acque,

rimanendo conferiti agli enti locali i soli compiti residuali di cui al comma 4 dell'articolo 51.

Ma vi è di più.

Infatti la legge regionale 6 dicembre 2006, n. 19

Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici, stabilisce

(art. 1): 1. *La Regione riconosce l'acqua quale patrimonio da tutelare in quanto risorsa limitata di alto valore ambientale, culturale ed economico; considera altresì l'accesso all'acqua quale diritto umano, individuale e collettivo e ne regola l'uso, in attuazione dell'articolo 43 della Costituzione, al fine di salvaguardare i diritti e le aspettative delle generazioni future.*

2. *La presente legge disciplina funzioni e compiti primari per il governo delle risorse idriche sotto il profilo quantitativo e qualitativo, promuovendo:...*

a) *l'uso responsabile e sostenibile della risorsa idrica,...*

b) *le azioni necessarie per tutelare le acque destinate prioritariamente al consumo umano, quindi all'uso agricolo ed infine agli altri usi,*

... e) *l'organizzazione ed il funzionamento del servizio idrico multisetoriale regionale per la gestione e la manutenzione delle infrastrutture, degli impianti e delle opere e per la conservazione dei beni preposti all'uso ed alla tutela delle acque, secondo principi industriali e criteri di efficienza, di efficacia e di economicità;*

h) la salvaguardia dell'approvvigionamento idrico dei soggetti socialmente ed economicamente svantaggiati o residenti in zone territorialmente svantaggiate.

Tutta la normativa indicata a partire dalla legge r. 29/1997, ma, in particolare, quest'ultima lettera, dimostra come la fornitura del servizio idrico non sia più un'attività di competenza dei comuni. La materia servizio idrico integrato è, ormai, di competenza della Regione e, per essa, dell'Autorità d'ambito, consorzio obbligatorio tra i comuni e le province. Per cui il Comune di Sinnai, con riferimento alla società partecipata per la gestione del detto servizio si deve porre il problema della sua compatibilità con il sistema.

* * * * *

Tutto ciò premesso, la Sezione,
udito il relatore, consigliere Nicola Leone;
ai sensi e per gli effetti di cui al disposto dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131,

DELIBERA

il parere, richiesto dal Sindaco del Comune di Sinnai, in conformità alle considerazioni esposte.

La Sezione dispone che il presente atto, a cura della Segreteria, sia inviato al Presidente del Consiglio comunale di Sinnai, al Sindaco e al Segretario del comune, nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato in Cagliari nella camera di consiglio del 14 settembre
2009.

Il Magistrato relatore

Nicola Leone

Il Presidente

Mario Scano

Depositata in Segreteria il giorno 22 settembre 2009.

Il Dirigente

Dottor Giuseppe Mullano