



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 335/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza dell'11 settembre 2013 composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario
Dott.	Massimo VALERO	Primo referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Groscavallo (TO), in data 7 giugno 2013, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte il 14 giugno 2013, recante un quesito in materia di contabilità pubblica avente ad oggetto la gestione del servizio idrico integrato;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente f.f. di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di **Groscavallo** ha inoltrato alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, un quesito inerente alla possibilità di acquisire una partecipazione azionaria nella società alla quale è stata affidata la gestione del servizio idrico integrato dall'Autorità d'ambito n. 3 "Torinese".

Il richiedente ha messo in rilievo, preliminarmente, che l'Autorità d'ambito n. 3 "Torinese", con deliberazione del 27 maggio 2004, n. 173, aveva proceduto all'affidamento diretto del servizio idrico per l'intero ambito ottimale n. 3, come individuato dalla legge della Regione Piemonte n. 13 del 1997, alle società a partecipazione pubblica SMA Torino S.p.A. e ACEA Pinerolese Industriale S.p.A., entrambe in possesso dei requisiti per essere considerate società *in house*. Ha precisato che, successivamente, con delibera n. 282 del 14 giugno 2007, l'Autorità d'ambito aveva accertato che "SMAT S.p.A. è il gestore unico d'Ambito".

Svolta questa premessa, il Sindaco del Comune di **Groscavallo** ha evidenziato che in occasione della redazione del progetto per la realizzazione di una centrale idroelettrica nel territorio comunale era emersa la necessità di spostare il locale depuratore e che, per effettuare l'intervento in questione, "occorre regolarizzare l'intero servizio idrico integrato aderendo all'Autorità d'ambito n. 3 "Torinese".

Il Sindaco ha rilevato che per regolarizzare l'adesione all'Autorità d'ambito "è necessario acquisire la qualità di socio di SMAT S.p.A" e, pertanto, domanda alla Sezione se, tenuto conto della disciplina che limita la partecipazione degli Enti locali al

capitale delle società di capitali sia possibile procedere all'acquisizione di una azione del valore di euro 64,55 di *"una società già esistente che è partecipata da più enti e che svolge il servizio di gestione del servizio idrico integrato"*.

Considerato in

DIRITTO

Ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, e con successiva delibera 10 marzo 2006, n. 5, la Sezione delle Autonomie ha delineato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione attribuita alla Corte¹.

In relazione al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Magistratura contabile e la richiesta deve essere formulata dall'Organo di vertice dell'Ente richiedente.

Il quesito in esame proviene dal Comune di **Groscavallo**, risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente ed è pervenuto per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali e, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del

¹ Corte conti, sez. Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, in http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2006/delibera_5_aut_2006.pdf&%5d

2003 delimita l'oggetto in relazione a questioni attinenti la materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito alla *"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

A maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni riunite della Corte, in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (delibera 17 novembre 2010, n. 54), precisando che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio².

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso.

² Corte conti, sez. riun. contr. 17 novembre 2010, n. 54, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riu_nite/sezioni_riu_nite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_54_2010.pdf

Nel caso di specie l'attinenza della questione alla materia della "*contabilità pubblica*" si ravvisa nella circostanza che la richiesta di parere riguarda l'interpretazione di disposizioni di organizzazione degli Enti locali che presentano riflessi sulla gestione finanziaria degli stessi.

Merito

La richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Groscavallo** riguarda, in sostanza, la possibilità per un Ente locale di minori dimensioni (nel caso di specie, con popolazione di 200 abitanti) di acquisire la titolarità di un'azione di una società di capitali alla quale l'Autorità d'ambito ha affidato la gestione del servizio idrico integrato dell'intero ambito.

Il dubbio dell'Ente in ordine alla possibilità di acquisire la partecipazione azionaria deriva dai vincoli alla partecipazione alle società di capitali che il legislatore ha introdotto negli ultimi anni e, in particolare, dai divieti posti dall'art. 3, co. 27 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e dall'art. 14, co. 32 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

La formulazione del quesito induce la Sezione a ribadire, preliminarmente, che la scelta se dar corso alla costituzione della società di capitali, così come ogni altra scelta attinente l'amministrazione dell'ente, spetta esclusivamente agli organi ai quali è stata affidata l'amministrazione comunale e, in primo luogo, al Consiglio comunale

Al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, gli organi dell'Ente territoriale, nell'ambito della loro discrezionalità e senza alcun vincolo, potranno riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere.

Ferme restando le considerazioni svolte, in più occasioni, da questa Sezione e, più in generale, dalla magistratura contabile, in ordine alle società pubbliche ed alla loro natura in relazione alle disposizioni legislative nazionali che le disciplinano, già richiamate sopra, il quesito posto dal Sindaco del Comune di **Groscavallo** richiede alcune precisazioni preliminari.

1. Negli ultimi anni si è assistito alla progressiva costituzione di società a partecipazione totalitaria, maggioritaria od anche minoritaria di Enti pubblici, i quali hanno affidato alle stesse l'effettuazione di alcune attività di loro pertinenza, ovvero la gestione di servizi pubblici, l'effettuazione di lavori, lo svolgimento sia di attività di interesse delle comunità locali che strumentali e funzionali allo svolgimento di compiti propri del Comune o della Provincia.

In alcuni casi, poi, il ricorso all'utilizzo dello strumento societario è stato funzionale unicamente al rispetto formale (e non sostanziale) dei vincoli di finanza pubblica, quali quelli derivanti dal Patto di stabilità interno o dai limiti in materia di assunzione di personale o di osservanza delle regole sull'indebitamento.

La partecipazione dei Comuni e delle Province a società di capitali costituisce una modalità di organizzazione degli interventi dell'Ente locale in settori che presentano un particolare interesse per il raggiungimento delle loro finalità, come è riconosciuto dallo stesso legislatore che, non solo ha individuato nelle società una delle modalità tipiche di organizzazione della gestione dei servizi pubblici locali ma ha anche preso in considerazione la possibilità che società, a capitale interamente pubblico o misto, possano svolgere funzioni amministrative di competenza degli enti costitutori.

Per alcuni anni il fenomeno è andato sviluppandosi in assenza di specifiche regole legislative, che, però, in un secondo tempo, sono state introdotte progressivamente a partire dalle norme contenute nella legge finanziaria per l'anno 2007 che hanno indicato alcune regole gestionali in ordine ai compensi ed al numero massimo degli amministratori che possono essere designati dagli enti pubblici (il riferimento è all'art. 1, co. 718 e segg. della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

2. La necessità che il ricorso allo strumento societario sia circoscritto a reali necessità ed esigenze degli Enti territoriali, anche al fine di evitare un utilizzo strumentale, giustificato unicamente dall'esigenza di eludere le normative pubblicistiche in tema di finanza pubblica o di creare artificialmente posizioni destinate ad alimentare un sottogoverno locale, ha indotto il legislatore a precisare i limiti che devono caratterizzare l'utilizzo dello strumento societario da parte di tutti gli enti pubblici e, in particolare di quelli territoriali.

La legge finanziaria per il 2008 ha previsto, infatti, che le amministrazioni pubbliche non possano procedere alla costituzione di nuove società che abbiano *"per oggetto la produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali"*, con la precisazione che è sempre ammessa *"la costituzione di società che producono servizi di interesse generale"* (art. 3, co. 27 della legge 24 dicembre 2007, n. 244).

L'accertamento della predetta finalità è espressamente demandato all'Ente che deve effettuare questa verifica prima di procedere alla costituzione della società (art. 3, co. 28 della legge n. 244

del 2007) e che, successivamente, deve trasmettere la delibera di costituzione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (art. 19, comma 2, lett. a), del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, come convertito nella l. 3 agosto 2009, n. 102 che ha integrato il disposto del citato art. 3, co. 27 e 28, della l. n. 244 del 2007).

Il co. 28 dell'art. 3 precisa, in modo chiaro, che la limitazione riguarda sia la costituzione di nuove società che l'assunzione di partecipazioni in società già operative.

Con questa disposizione, il legislatore, riprendendo precedenti interventi normativi, ha inteso porre una stretta correlazione fra finalità proprie dell'Ente pubblico e utilizzo dello strumento societario, legittimando e circoscrivendo, allo stesso tempo, il ricorso alla modalità societaria per lo svolgimento di attività di competenza dell'Ente.

In base alle norme contenute nella finanziaria per il 2008, la possibilità di ricorrere allo strumento societario dipende dalle finalità che l'Ente si propone di raggiungere con la partecipazione azionaria, in relazione ai compiti che l'ordinamento riserva a ciascuna amministrazione.

Prima di dar corso alla costituzione della società o all'assunzione di una nuova partecipazione il Consiglio dell'Ente deve verificare, in concreto, gli scopi che intende perseguire con l'organismo societario in relazione alle sue attività istituzionali e solo in caso di riscontro positivo potrà procedere.

3. Al fine di verificare se può procedere alla costituzione di un nuovo organismo societario o all'assunzione di una partecipazione azionaria, ciascun Ente deve verificare se l'attività svolta dall'organismo societario rientri o meno fra le sue funzioni e competenze e, in caso positivo, se il compito in questione può essere svolto per il tramite dello strumento societario.

Al riguardo occorre considerare che le modifiche apportate al Titolo V, parte seconda, della Costituzione hanno comportato il definitivo riconoscimento del principio di sussidiarietà amministrativa che, peraltro, trova il suo fondamento nel ruolo che storicamente i Comuni hanno avuto nel nostro ordinamento, tanto che la stessa Costituzione prevede che *"la Repubblica ... riconosce e promuove le autonomie locali"* (art. 5)³.

³ Peraltro, già con l'art. 1, co. 2 della l. 15 marzo 1997, n. 59, meglio nota come *"riforma Bassanini"*, il Parlamento aveva delegato il Governo a conferire con uno o più decreti delegati alle regioni ed agli enti locali *"nell'osservanza del principio di sussidiarietà, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura e allo sviluppo"*

Infatti, il nuovo testo degli artt. 118, co.1 e co. 4 e 120, co. 2, richiama espressamente il principio di sussidiarietà quale elemento costitutivo della ripartizione delle competenze fra i vari livelli di governo della Repubblica.

Le stesse considerazioni valgono a livello europeo, poiché il Consiglio d'Europa, approvando la Carta europea delle autonomie locali, nel preambolo ha specificato che le collettività locali devono essere considerate un elemento fondante di qualsiasi stato democratico e che l'attribuzione alle stesse di *responsabilités effectivés* consente l'esistenza di un'amministrazione più efficace e vicina ai cittadini⁴.

Dal testo costituzionale sembra emergere, come è stato ritenuto anche da autorevole dottrina, che nel nostro ordinamento l'unico titolare di tutte le funzioni amministrative sia il Comune e che il legislatore, nazionale o regionale, possa intervenire unicamente per limitarle, conferendole ad un diverso livello di governo ove vi sia la necessità di un esercizio unitario a livello provinciale, regionale o statale. Oltretutto, ove non venisse ravvisata questa necessità la competenza amministrativa dei Comuni non potrebbe essere limitata, fatta salva la sussistenza di ragioni contrarie ed obiettive che impongano l'esercizio unitario.

3.1. In relazione alla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Groscavallo** non sembra dubbio che l'attività di gestione del servizio idrico integrato rientri nelle competenze regionali in base alle previsioni contenute nella legge 6 febbraio 2004, n. 36, prima, e nel d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, successivamente modificato ed integrato in relazione ad alcuni aspetti.

E' stabilito, in particolare, che i servizi idrici sono organizzati sulla base di "*Ambiti Territoriali Ottimali*" definiti dalle Regioni, le quali debbono assicurare lo svolgimento del servizio secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei principi di *unitarietà della gestione* e comunque del superamento della frammentarietà verticale e di *adeguatezza delle dimensioni gestionali* (art. 147).

Il Piemonte ha adeguato la disciplina regionale alle disposizioni nazionali, approvando la legge 20 gennaio 1997, n. 13, più volte

delle rispettive comunità ...". La delega non è stata attuata in modo pieno nell'art. 3 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, anche se il principio di sussidiarietà è stato espressamente richiamato.

⁴ Il Consiglio d'Europa ha approvato la Carta il 15 ottobre 1995 e l'approvazione è stata recepita dall'Italia con legge 30 dicembre 1989, n. 439. L'art. 4, co. 4 della Carta stabilisce che "*Les compétences confine aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limite par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi*".

modificata ed integrata per adeguare le previsioni alle indicazioni di carattere generali contenute nella disciplina legislativa nazionale.

La legge regionale prevede che, in linea generale, tutti i Comuni svolgano in forma associata le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato (art. 3) e che l'Autorità d'Ambito affidi il servizio per conto di tutti gli Enti che rientrano nel suo territorio (artt. 5 e 7).

Qualora, in relazione al progressivo processo di superamento della frammentarietà, alcuni enti che in precedenza non avevano aderito formalmente all'Ambito entrino nell'organizzazione comune del servizio sono tenuti ad inserirsi nella gestione del servizio che è stata organizzata dall'Ambito. Se, come nel caso di specie, è stato effettuato un affidamento diretto a società che opera *in house* in relazione a tutti i Comuni affidatari del servizio, così come consentito dall'art. 7 della L.R. n. 13 del 1997, l'affidamento diretto del servizio da parte del Comune che entra nell'Ambito in un secondo tempo presuppone che l'Ente faccia parte della compagine sociale del gestore e, quindi, prima di effettuare l'affidamento occorre l'acquisizione di una partecipazione nella società e la predisposizione di un sistema di controllo analogo che consenta l'affidamento del servizio.

Conseguentemente, può ritenersi che, in linea generale l'acquisizione di una partecipazione in una società che gestisce il servizio idrico nell'Ambito all'interno del quale si trova il Comune acquirente non si ponga in contrasto con la previsione contenuta nell'art. 3, co. 27 della legge 24 dicembre 2007, n. 244

4. Passando all'esame del secondo aspetto della questione, vale a dire se in considerazione della disciplina della partecipazione a società di capitali contenuta nell'art. 14, co. 32 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, la gestione del servizio idrico integrato possa essere svolta da un Comune con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti per il tramite della acquisizione di una partecipazione in una società di capitali, la Sezione, rileva che la soluzione del quesito dipende da una lettura combinata dell'art. 3, co. 27 della legge n. 244 del 2007 e dell'art. 14, co. 32 del d.l. n. 78 del 2010.

Il co. 32 dell'art. 14 prevede che, *"fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società"* e che entro un termine, più volte modificato, gli Enti locali con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti siano tenuti a mettere in liquidazione ovvero a cedere le partecipazioni possedute a meno che

ricorrano alcune condizioni finanziarie analiticamente indicate nella norma. La norma precisa, inoltre, che il divieto non si applica ai Comuni che costituiscano società con *"partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti"*.

In relazione alla norma citata, sono sorti alcuni dubbi interpretativi a causa del tenore letterale della disposizione nella quale l'inciso iniziale *"fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244"* sembra prestarsi a letture divergenti ed opposte.

Secondo una prima prospettazione, avallata da numerosi commentatori, la norma in questione limiterebbe ma non vieterebbe la possibilità per gli Enti locali, anche con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, di costituire società di capitali e di detenere partecipazioni azionarie.

Infatti, siccome la norma fa salva la previsione contenuta nell'art. 3, co. 27 della legge n. 244 del 2007 che dispone che *"è sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società"* ne conseguirebbe che tali società potrebbero ancora essere costituite dagli Enti locali e che il nuovo divieto opererebbe solo in relazione a partecipazioni di natura diversa.

Al contrario, in base ad una lettura letterale e restrittiva della norma è stato ritenuto che i Comuni e le Province con meno di 30.000 abitanti non possono acquisire alcuna nuova partecipazione azionaria e debbono dismettere, sia pure nei tempi previsti dalla norma, quelle che possiedono attualmente.

A sostegno di questa posizione è stato richiamato il tenore letterale della disposizione in base al quale *"i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società"*, fatta salva la possibilità prevista dalla stessa norma (partecipazione all'organismo societario di più enti con popolazione complessiva superiore ai 30.000 abitanti).

Sia l'una che l'altra prospettazione sollevano qualche perplessità e dubbio perché sembrano trascurare, la prima, la finalità che ha animato il legislatore in questi anni di addivenire ad una progressiva limitazione dell'utilizzo dello strumento societario e, la seconda, il fatto che lo stesso legislatore nazionale e regionale, in questi anni, ha

previsto che alcuni servizi od attività di pertinenza degli Enti locali siano svolti per il tramite di società di capitali.

Inoltre, la prima posizione interpretativa segnalata sopra fornisce una lettura contraddittoria della norma poiché se l'inciso "*fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ...*" significasse che il nuovo divieto non si applica alle società che si possono costituire in base alla disposizione contenuta nella legge finanziaria per il 2008 si sarebbe in presenza di una disposizione priva di contenuto perché già l'art. 3, co. 27 ha imposto la limitazione dell'uso dello strumento societario correlandolo alle finalità dell'ente. In sostanza, si tratterebbe di una disposizione contraddittoria e, nella sostanza, priva di rilievo poiché i Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti potrebbero continuare a costituire e detenere partecipazioni societarie purché riconoscano la finalità disciplinata dall'art. 3, co. 27.

Una simile lettura dell'inciso "*fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244* " è erronea poiché, al contrario, il legislatore ha voluto precisare che nei casi nei quali gli Enti possono detenere partecipazioni azionarie in base all'art. 3, co. 27, i Comuni con meno di 30.000 abitanti da soli non possono costituire società ma debbono associarsi con altri enti.

Pure la seconda prospettazione presenta qualche problema, anche se di minor rilievo, perché, nella sostanza, coglie il significato della norma che è quello di limitare la partecipazione azionaria degli Enti locali ma non tiene conto, come accennato sopra, che in alcuni casi è lo stesso legislatore, nazionale o regionale, a prevedere che alcune attività siano svolte per il tramite di società di capitali o secondo modalità che possono prevedere il ricorso allo strumento societario.

Ed è proprio partendo da questa seconda posizione, in larga massima condivisibile, che può raggiungersi un risultato ermeneutico rispettoso sia della lettera che dello spirito della disposizione che il legislatore ha introdotto con l'art. 14, co. 32 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

E' indubbio che la norma in questione ha carattere generale ed è diretta a disciplinare la partecipazione dei Comuni nelle società di capitali.

Altrettanto certo è che il legislatore non ha inteso abrogare la precedente normativa contenuta nell'art. 3, co. 27, ma, al contrario, ha inteso mantenere entrambe le discipline prevedendo che da una loro

lettura coordinata risulti la "*regola aurea*" che deve essere seguita dagli Enti locali.

L'intento del legislatore è condivisibile poiché le due norme operano su piani diversi: l'art. 3, co. 27 su quello della finalità e degli scopi che l'Ente può raggiungere con la partecipazione societaria e l'art. 14, co. 32 sul piano numerico ed operativo, con la previsione che, in ogni caso, ciascun ente non potrà detenere un numero di partecipazioni superiore a quello previsto dalla norma. Si tratta, in sostanza, di una valutazione con la quale il legislatore ha ritenuto importante non solo gli scopi perseguiti dagli Enti locali (già disciplinati nell'art. 3, co. 27) ma anche le modalità di svolgimento dell'attività ritenendo che il rapporto fra ente costituente e organismo societario per essere efficiente deve avvenire in un ambito più esteso ed articolato, quale è quello degli enti di maggiori dimensioni che proprio in considerazione di questa circostanza, da un lato, possono più agevolmente stabilire modalità di indirizzo e controllo dell'attività societaria e, dall'altro, dar vita a società dotate di una massa critica operativa più significativa, evitando il fenomeno della polverizzazione di società che non dispongono di risorse sufficienti per operare in modo soddisfacente ed autonomo all'esterno dell'ente costituente. A dimostrazione di questa circostanza è la possibilità per gli enti di minori dimensioni di associarsi per dar vita ad aggregazioni societarie (sempreché la popolazione interessata complessiva sia superiore ai 30.000 abitanti).

Con l'ovvia conseguenza che l'inciso "*fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244*" non può che significare che nei limiti numerici delle partecipazioni che ciascun ente può detenere in base alla previsione contenuta nell'art. 14, co. 32, le stesse dovranno, comunque, essere conformi ai canoni previsti dall'art. 3, co. 27 della legge finanziaria per il 2008.

In questo modo il legislatore chiude il cerchio collegando entità delle partecipazioni e numero delle stesse.

A questa conclusione occorre aggiungere, però, una specificazione che è imposta dallo stesso sistema ordinamentale che disciplina le funzioni e le competenze degli enti locali, come già ritenuto dalla giurisprudenza contabile (Sez. contr. Lombardia, 15 settembre 2010, n. 861).

In alcuni casi il legislatore ha previsto che alcune attività e funzioni dei Comuni debbano essere svolte per il tramite di società di capitali aventi una funzione specifica ed è ragionevole ritenere che, in

questi casi, il ricorso allo strumento societario risulti possibile nonostante la previsione del combinato disposto degli art. 3, co. 27 della legge n. 244 del 2007 e 14, co. 32 del d.l. n. 78, conv. in l. n. 122 del 2010. In sostanza, le disposizioni da ultimo citate non impediscono il mantenimento di partecipazioni societarie, anche da parte degli Enti minori, nei casi nei quali l'utilizzo dello strumento societario per lo svolgimento di particolari funzioni o attività è previsto da norme di carattere legislativo.

Chiaramente occorre fornire una lettura restrittiva dei casi nei quali gli Enti possono detenere partecipazioni oltre il limite introdotto dalle norme in commento, trattandosi di fattispecie speciali disciplinate dal legislatore non solo in relazione all'attività ma anche al modo di esercizio della stessa.

4.1. Con riferimento al quesito proposto dal Comune di **Groscavallo** in merito all'acquisizione di una partecipazione in società alla quale l'Autorità d'Ambito ha affidato la gestione del ciclo integrato delle acque, deve ritenersi che, in considerazione della legislazione nazionale e regionale, richiamata al precedente punto 3.1. (d. lgs. n. 152 del 2006 e L.R. n. 13 del 1997, così come successivamente modificata ed integrata), sia ammissibile l'acquisizione di una partecipazione nella società alla quale è stata affidata la gestione del ciclo integrato delle acque nell'Ambito nel quale è compreso il territorio di Groscavallo, semprechè, in base alle regole di funzionamento della società ed all'organizzazione comunale, il Comune sia in grado di esplicitare il controllo analogo sulla società in questione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di **Groscavallo**, con nota in data 7 giugno 2013, pervenuta alla Sezione per il tramite del

Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 14 giugno 2013,
nei termini indicati sopra.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al
Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed
all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza dell'11 settembre 2013 2013.

Il Consigliere Relatore
F.to Giancarlo Astegiano

Il Presidente f.f.
F.to Mario Pischredda

Depositato in Segreteria il **16/09/2013**

Il Funzionario Preposto
F.to Federico Sola