

RACCOLTA NORMATIVA DI RIFERIMENTO E PARERI VARI

1) LIMITI NUMERICI - PROSSIME SCADENZE (art. 14, comma 32, d.l. 78/2010)

D.L. 31-5-2010 n. 78 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 30 luglio 2010, n. 122)

Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

Art. 14 *Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali*

32. 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. Entro il 31 dicembre 2012 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni. Le disposizioni di cui al secondo periodo non si applicano ai comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite.

a) abbiano, al 31 dicembre 2012, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi,

b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio;

c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime.

La disposizione di cui al presente comma non si applica alle 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; i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2011 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite.

(Testo originario "32. 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. Entro il 31 dicembre 2010 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni. La disposizione di cui al presente comma non si applica alle 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; i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2010 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite.")

Per esito ricorso Regione Valle d'Aosta n. 96/2010 (anche in riferimento all'art. 14, comma 32) vedi sentenza della Corte costituzionale n. 148/2012 che ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate. "La norma impugnata presenta i caratteri di una sanzione nei confronti degli enti le cui società partecipate non presentino bilanci in utile negli ultimi tre esercizi o abbiano subito riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio o, ancora, abbiano subito riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio, per effetto delle quali il Comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime. In particolare, sugli enti "non virtuosi" (nel senso prima precisato) incombe l'obbligo di mettere in liquidazione le società già costituite al momento dell'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010, obbligo che non sussiste per gli enti le cui società siano "virtuose" (sempre nel senso già precisato). Il divieto di costituire nuove società opera invece nei confronti di tutti gli enti (senza distinzione tra "virtuosi" e non) con popolazione inferiore a 30.000 abitanti. Tale divieto risponde all'esigenza di evitare eccessivi

Struttura Enti locali

indebitamenti da parte di enti le cui piccole dimensioni non consentono un ritorno economico in grado di compensare le eventuali perdite subite. È chiaro quindi l'intento di assicurare un contenimento della spesa, non precludendo, in linea di principio, neanche agli enti con popolazione inferiore a 30.000 abitanti la possibilità di mantenere in esercizio le società già costituite. Se questa è la finalità, lo strumento utilizzato dal legislatore statale per perseguirla è una norma che incide in modo permanente sul diritto societario, escludendo per determinati soggetti pubblici (i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti) l'idoneità a costituire società partecipate. Si tratta pertanto di una regola ricadente nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato. 10.— Oggetto di specifiche censure da parte delle Regioni Valle d'Aosta e Liguria è, infine, l'ultimo periodo del comma 32 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, il quale, successivamente alla proposizione dei ricorsi regionali, è stato abrogato dall'art. 20, comma 13, del d.l. n. 98 del 2011, senza che sia stato adottato il decreto ivi previsto. L'abrogazione della disposizione in questione, unitamente alla sua mancata applicazione nel periodo di vigenza, determina la cessazione della materia del contendere.”

* * *

Stralcio del parere della Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per il Veneto – n. 990/2012:

“il Sindaco del Comune di Belluno chiede se i comuni, con popolazione compresa tra i 30.000 e i 50.000 abitanti, che, ai sensi della predetta normativa, “*possono detenere la partecipazione di una sola società*”, possano escludere da tale vincolo le partecipazioni paritarie o se debbano porre in liquidazione tutte le partecipazioni societarie, tranne una, incluse quelle paritarie.

omissis

Proseguendo nell'analisi della norma, il quarto periodo prevede, invece, che “*la disposizione di cui al presente comma*” non si applica alle società, con partecipazione paritaria ovvero proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni, la cui popolazione complessiva superi le 30.000 unità.

In questo caso, la norma letteralmente dispone la non applicazione di tutte le disposizioni contenute nel “*presente comma*” e, quindi, nell'intero comma 32 dell'articolo 14, riferito sia alla parte che prescrive il divieto di costituzione di nuove società (primo periodo), sia a quella che prevede i termini di dismissione (secondo periodo), sia, conseguentemente, alla parte in cui vengono individuate le eccezioni all'applicazione dei precedenti precetti (terzo periodo).

Pertanto, il tenore letterale del quarto periodo della disposizione porta ad affermare che, in caso di partecipazione in misura paritaria (o proporzionale al numero degli abitanti) da parte di più comuni, le società possano essere mantenute o, addirittura, costituite ex novo, purché gli enti soci raggiungano una popolazione complessiva superiore ai 30.000 abitanti. Tale precetto appare, del resto, conforme alla *ratio* della norma che ha voluto evitare la creazione ed il mantenimento di società prive di adeguate economie di scala nella gestione dei servizi affidati, costituenti, conseguentemente, un costo maggiore del beneficio che il comune socio riceve. Rimane da evidenziare che, anche in questo caso, la disposizione non limita la costituzione/mantenimento ad una sola società pluripartecipata.

Il quinto periodo della norma, con riferimento ad un'altra categoria di comuni di maggiori dimensioni, prevede invece che “*i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società*”.

Il problema interpretativo sollevato dal comune istante concerne proprio l'applicazione della sopra indicata eccezione, prevista dal quarto periodo del comma, anche ai comuni con popolazione compresa fra 30 e 50 mila abitanti, oggetto di esplicita attenzione da parte del legislatore, soltanto, in questo quinto periodo dove si dispone la detenzione di una sola partecipazione societaria.

Struttura Enti locali

A questo proposito, la Sezione ritiene di aderire all'orientamento interpretativo, richiamato anche nella richiesta di parere (Sezione Lombardia deliberazione n. 417/2012/PAR), che estende l'applicazione dell'eccezione, di cui al quarto periodo del comma 32, dell'art. 14, anche ai comuni con popolazione compresa fra i 30 e i 50 mila abitanti, consentendo così la possibilità a quest'ultimi di derogare alla prescrizione che impone la partecipazione di un sola società, in caso di società con partecipazioni paritaria o proporzionale al numero degli abitanti. Tale conclusione è condivisa dal Collegio sia per ragioni di ordine letterale sia per ragioni di carattere sistematico che si vanno di seguito ad esporre.

Si è già evidenziato che il quarto periodo del comma 32, riferisce l'eccezione, relativa alla costituzione o al mantenimento della società pluripartecipate, a tutto il "comma" dell'art. 14. Tale disposizione contiene, infatti, la disciplina delle partecipazioni societarie per tutti i comuni con popolazione fino a 50.000 abitanti stabilendo, per i comuni con popolazione inferiore ai 30.000, un divieto di costituzione e di mantenimento delle società partecipate (tranne le ipotesi delle società c.d. "virtuose" nel senso precisato dalle lettere a), b) e c) della norma) e l'obbligo di un'unica partecipazione societaria per i comuni con popolazione compresa tra i 30.000 e i 50.000 abitanti; il tutto, salvo l'eccezione di cui al quarto periodo per le società con partecipazione paritaria o proporzionale al numero di abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti.

Tale interpretazione, ad avviso del Collegio, risulta tra l'altro conforme alla *ratio* della norma che, come precisato dalla citata sentenza della Corte costituzionale, vuole tutelare la capacità di indebitamento degli enti di piccole dimensioni, che non sarebbero in grado di fare fronte e di compensare le eventuali perdite subite dall'organismo societario, con conseguente ripercussione negativa sui propri equilibri di bilancio.

La soglia dei 30.000 abitanti diventa, pertanto, la soglia demografica che consente una partecipazione societaria, sia in forma singola da parte di un solo ente, sia in forma associata da parte di più comuni.

D'altra parte, un'interpretazione che non prevede per i comuni con popolazione compresa tra i 30 e i 50 abitanti, alcuna eccezione all'obbligo di detenere un'unica partecipazione societaria, anche in caso di costituzione o mantenimento assieme ad altri comuni (con partecipazione paritaria o proporzionale al numero di abitanti), porrebbe questi ultimi in una posizione deteriore rispetto a quelli di fascia demografica inferiore (a cui, in linea di principio, non sarebbe addirittura consentito costituire alcuna società).

Pertanto, in base alle considerazioni sopra esposte, il Collegio ritiene che, per un comune, con popolazione compresa tra i 30 e i 50 mila abitanti, possano considerarsi escluse dall'obbligo di detenere la partecipazione di una sola società, le partecipazioni paritarie con altri enti locali."

Documentazione correlata alle note della relativa scheda

Nota 2:

Stralcio del parere della Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia – n. 66/2013:

“Con il primo principio derogatorio, sono fatte salve dall'obbligo di dismissione o di liquidazione dell'attività, le società che si presentano in **equilibrio finanziario** secondo le stringenti condizioni legali a carattere cumulativo.

Per quanto concerne la **lettera a)**, il riferimento temporale al 30 settembre 2013 e al bilancio in utile negli ultimi tre esercizi ha **mutato il periodo di riferimento** (non più il triennio 2009, 2010, 2011) e si connette, necessariamente, ai bilanci regolarmente approvati per gli esercizi **2010, 2011 e 2012** e non anche al bilancio 2013, posto che in tale data il bilancio per l'anno in corso ancora non è stato approvato.

Né vale obiettare che per il 2013 il bilancio rilevante possa essere un documento contabile provvisorio, di verifica o di periodo, non ancora approvato, poiché il riferimento legale è **all'utile**

Struttura Enti locali

d'esercizio conseguente al bilancio regolarmente approvato e non all'utile di periodo. Ciò che conta per far scattare il regime derogatorio non è soltanto la generazione di utili di ciclo economico, ma anche la regolarità contabile della società, che deve presentare **bilanci regolarmente approvati** e con i conti in ordine (Cfr. in senso conforme, SRC Emilia-Romagna, deliberazione n.9/2012/PAR).

Questa Sezione, nella deliberazione n. 636/2011/PAR, con riferimento alla norma di contenuto analogo (art. 6 comma 19 del D.L. 30 maggio 2010, n.78, concernente il divieto di finanziamenti straordinari alla propria società partecipata), recante un termine simile rapportato agli utili (termine entro quale procedere a ritroso per indagare la sussistenza di un triennio di perdite) ha ritenuto che la locuzione "*per tre esercizi consecutivi*" si riferisca agli ultimi tre esercizi, non invece a tre esercizi consecutivi nell'arco della vita di una società partecipata dall'ente locale: ciò al fine di rendere più attendibile e maggiormente aderente all'attualità la valutazione del mantenimento delle partecipazioni stesse da parte degli enti locali soci.

La precisazione rileva nel caso di specie, posto che l'amministrazione comunale di Soresina correttamente ritiene rilevanti per entrambe le società oggetto del parere, i bilanci 2010, 2011 e 2012; con l'ulteriore precisazione, però, che per quanto attiene all'esercizio 2012 non ai dati previsionali debba farsi riferimento, bensì al bilancio 2012 regolarmente approvato entro il 30 settembre 2013.

Deve infine trattarsi di **utili effettivi** e non fittizi, la cui creazione non derivi da manovre di bilancio artificiose, o peggio fraudolente, tese ad impedire l'emersione di perdite d'esercizio, ad esempio- e solo per citare le prassi più ricorrenti - mediante la posticipazione espressa o tacita, *sine die certo*, del rimborso di prestiti erogati dal comune alla società partecipata in difficoltà finanziaria (*pactum de non petendo*), l'accollo comunale di passività finanziarie contratte dalla società con gli istituti di credito, la surrogazione nel pagamento delle rate di mutuo stipulato dalla società, la contribuzione straordinaria in conto esercizio o in conto impianti in base al contratto di servizio, al solo scopo di ripianare i costi sociali o il disavanzo di gestione del servizio a tariffa calmierata.

Più complessa appare l'esegesi delle lettere b) e c) del citato art. 14 comma 32. A differenza della lettera a), in entrambe le ipotesi normative si fa riferimento ad un **periodo di tempo indeterminato** "a ritroso" alludendo ai "precedenti esercizi", nonché a **perdite di bilancio** che nell'un caso sono causa di riduzione di capitale (lett. b) e, nell'altro, sono causa di obbligo di ripiano delle medesime gravante sul comune socio (lett. c).

Si analizza dapprima il significato normativo da attribuire alla locuzione "**precedenti esercizi**".

Essa è riferita necessariamente ai **bilanci anteriori al 2010** (prima del decreto mille proroghe l'esercizio era il 2009), ovvero agli esercizi precedenti al primo bilancio che deve essere in utile (2010).

Se il termine dell'esercizio *a quo*, da cui partire a ritroso, è palesemente ricavabile, alla luce del richiamo contenuto nella lettera a), di difficile lettura è la definizione del termine *ad quem*.

Ci s'interroga, infatti, sino a quale esercizio debba essere calcolato il bilancio da sottoporre a verifica. Le soluzioni prospettabili sono due. **La prima:** per stabilire il mantenimento della partecipazione, il comune dovrà verificare se **a partire dall'esercizio 2009, a ritroso, sino alla data di costituzione della società**, la medesima non abbia subito riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio, ovvero non abbia subito perdite di bilancio in conseguenza delle quali l'ente socio sia stato gravato dall'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime.

La seconda: per un principio di simmetria e di sufficiente determinazione della fattispecie normativa, il lasso temporale riferito ai precedenti esercizi è pari, a ritroso, rispetto ai tre esercizi in cui la legge richiede il bilancio in utile. *Ergo*, i precedenti esercizi sono da intendersi, al netto del bilancio 2010: 2009, 2008, 2007.

Quanto alla prima opzione emerneutica, si osserva che rispetto alla precisa marcatura temporale riferita ai tre bilanci in utile (lett. a), nelle ipotesi in discussione vi è carenza di un termine finale prestabilito (lett. b e c). La diversità testuale non può essere casuale, ma è indice di **mobilità** del lasso temporale di riferimento.

Struttura Enti locali

In tale lasso temporale, variabile secondo **la data di costituzione della società partecipata o di acquisizione della partecipazione pubblica**, la società non deve aver subito riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio, ovvero il socio pubblico non sia stato gravato dall'obbligo di ripiano delle perdite medesime.

Il termine a ritroso sarà dunque determinabile *a posteriori* e calibrato in relazione alla durata e alle vicende della singola partecipazione societaria.

La prospettata soluzione presta il fianco a due obiezioni circa la razionalità della disposizione. In primo luogo, essa incide significativamente sulle società il cui termine di costituzione è più risalente nel tempo. Maggiore è il numero degli esercizi da verificare, maggiore è la probabilità statistica che in almeno un esercizio si siano prodotte perdite di gestione. La generazione di perdite in un esercizio lontano nel tempo non giustificherebbe l'abbandono della partecipazione secondo principi di sana gestione finanziaria del patrimonio mobiliare dell'ente locale.

Tuttavia, si tratta di obiezioni di natura fattuale che non incidono sui margini di ragionevolezza della norma, la cui modulazione degli effetti è rimessa alla discrezionalità del legislatore. A ben vedere, anche per le società di nuova costituzione, la fase iniziale (c.d. *start up*) può agevolmente provocare la maturazione di perdite d'esercizio.

Infatti, anche la seconda soluzione, se da un lato stabilizza l'arco temporale entro cui verificare che i bilanci siano nelle condizioni legali per giustificare il mantenimento della partecipazione (sei anni), dall'altro non tiene conto della diversità del dato testuale fra le varie condizioni elencate alla lettera a) rispetto alle lettere b) e c) dell'art. 14 comma 32 del citato decreto legge.

Alla luce della *ratio* cui la disciplina sulle dismissioni tende, il collegio propende per la **prima opzione interpretativa**, in ragione della maggiore aderenza alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica che pone per i comuni demograficamente minori la dismissione delle partecipazioni come regola e il mantenimento entro stringenti limiti come eccezione. L'art. 14 comma 32 favorisce l'eliminazione delle società in esercizio e, contestualmente, vieta la costituzione di nuove società. *Ergo* nei casi dubbi, deve prevalere ogni interpretazione che produca un effetto utile della norma e non la depotenzi.

Inoltre, a prescindere dal dato testuale inequivoco circa la mobilità del termine a ritroso, l'indeterminatezza dell'arco temporale riferito ai "precedenti esercizi" è mitigata dal secondo precipitato normativo che richiama la nozione di **riduzione di capitale per perdite** con o senza obbligo di ripianamento delle medesime."

Nota 3:

Stralcio del parere della Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia – n. 66/2013:

“la mera generazione di perdite d'esercizio non conduce automaticamente alla carenza delle condizioni legali previste per il mantenimento della partecipazione societaria, ma solo la maturazione di perdite che sono state causa di riduzione di capitale e di perdite che hanno gravato il comune dell'obbligo di ripianamento delle medesime.

*Sono escluse dalla sfera di applicazione della norma, le ipotesi di **riduzione volontaria di capitale**, ...*

*La riduzione del capitale per perdite è **facoltativa** se le medesime non eccedono la terza parte del capitale sociale....*

*La **riduzione facoltativa** è esclusa dall'ambito di applicazione dell'art. 14 comma 32, in tal modo salvaguardandosi, entro ragionevoli limiti, le società costituite in tempi meno recenti e le società in fase iniziale di attività (start-up).*

*Se invece risulta che il capitale è diminuito oltre un terzo, ma non al di sotto del minimo legale, l'assemblea dei soci, adottando gli opportuni provvedimenti, può rinviare al nuovo anno le determinazioni sul capitale (c.d. **anno di grazia**). Qualora entro l'esercizio successivo, la perdita*

Struttura Enti locali

non risulta diminuita a meno di un terzo, l'assemblea, in sede di approvazione del bilancio, deve ridurre il capitale in proporzione delle perdite medesime.

*E' a tale ipotesi di riduzione del capitale per perdite (art. 2446 e 2482 bis c.c.) che il legislatore ha inteso riferirsi nell'ipotesi **sub b**."*

Al contrario vedasi **parere della Corte Conti – Sezione regionale di controllo per la Basilicata – n. 173/2012:**

“Si rileva, infatti, che la norma non prevede eccezioni, non considerando la situazione e le motivazioni sottese alle registrate perdite che, in generale, potrebbero derivare anche dalla fisiologica incidenza degli oneri di ammortamento degli investimenti iniziali (nella fase di start up) o negli interessi passivi pagati su debiti per finanziare investimenti.”

Vedi anche **Relazione della Corte Conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – approvata con deliberazione n. 34/2013:**

“la previsione di perdite o di un risultato negativo della gestione caratteristica, non costituisce di per sé un fatto negativo in quanto esse possono essere connaturate all'investimento all'atto di avvio della società (c.d. di *start-up*) oppure costituire un fatto strutturale e consapevole in caso di servizi poco remunerativi, che non sarebbero appetibili per il mercato.

Come è noto, la perdita di esercizio, quale risultato del conto economico, misura la riduzione del patrimonio netto, per effetto della gestione. Peraltro, al di fuori dei casi di legge in cui essa dà luogo a “presunzioni assolute” a determinati fini, essa non costituisce un indice automatico di cattiva gestione (per es.: nelle fasi di *start up* delle società o a seguito di investimenti atti a produrre utili negli esercizi successivi essa è addirittura fisiologica).

L'ipotesi contemplata dall'art. 6, comma 19, come il già analizzato art. 14, comma 32 del D.L. n. 78/2010, invece, assume la perdita di esercizio come indice automatico e presuntivo di inefficienza a fronte del quale la discrezionalità dell'ente di continuare a finanziare l'organismo partecipato viene compressa in modo assoluto. L'intento legislativo è quello di andare a colpire situazioni che, statisticamente sono cronicizzate o tese alla cronicizzazione e che impongono una rigorosa condotta in termini di rapporti istituzionali fra l'Ente e le sue partecipate, attesa l'incidenza dei risultati di gestione di queste ultime sugli equilibri di bilancio dell'Ente socio (cfr., ancora, SRC Lombardia n. 464/2011/PRSE). Pertanto, in caso di *start-up*, l'ente è tenuto a vagliare con attenzione le conseguenze contabili, onde evitare di incorrere nelle preclusioni della norma in termini di finanziamento straordinario. A tal fine è necessaria, *ab initio*, un'adeguata capitalizzazione, con ciò evidenziandosi che la norma, oltre a fornire un criterio per la gestione della crisi, costituisce lo stimolo ad una maggiore responsabilizzazione dell'ente in fase di programmazione del ciclo di investimento.”

Struttura Enti locali

1.1) INTERVENTO SOSTITUTIVO DEL PREFETTO (art. 16, comma 28, d.l. 138/2011)

D.L. 13-8-2011 n. 138 (convertito in legge, con modificazioni, dall'*art. 1, comma 1, L. 14 settembre 2011, n. 148*)

Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

Art. 16 *Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali*

28. Al fine di verificare il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di riduzione delle spese da parte degli enti locali, il prefetto accerta che gli enti territoriali interessati abbiano attuato, entro i termini stabiliti, quanto previsto dall'*articolo 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191*, e successive modificazioni, e dall'*articolo 14, comma 32, primo periodo, del citato decreto-legge n. 78 del 2010*, come da ultimo modificato dal comma 27 del presente articolo. Nel caso in cui, all'esito dell'accertamento, il prefetto rilevi la mancata attuazione di quanto previsto dalle disposizioni di cui al primo periodo, assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo, trova applicazione l'*articolo 8, commi 1, 2, 3 e 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131*.

* * *

Legge 5 giugno 2003 n. 131

Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Art. 8. *Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo.*

1. Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.

2. Qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia. L'*articolo 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86*, è abrogato.

3. Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito.

4. *omissis*

5. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.

6. *omissis*

2) VERIFICA OGGETTO SOCIETÀ PARTECIPATE: CONNESSIONE ALLE FINALITÀ ISTITUZIONALI DELL'ENTE (art. 3, commi 27, 28, 29, legge 244/2007)

L. 24-12-2007 n. 244

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).

Art. 3

27. 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 partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al *decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*, 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.

28. L'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27. La delibera di cui al presente comma è trasmessa alla sezione competente della Corte dei conti.

29. Entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni di cui all'*articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, cedono a terzi le società e le partecipazioni vietate ai sensi del comma 27. Per le società partecipate dallo Stato, restano ferme le disposizioni di legge in materia di alienazione di partecipazioni.

omissis

* * *

Documentazione correlata alle note della relativa scheda

Nota 6:

D.Lgs. 5 ottobre 2010, n. 179

Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti.

Art. 1

1. È istituita la sezione di controllo della Corte dei conti per la regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con sede in Aosta.

2. La sezione di controllo regionale esercita, nel rispetto dell'ordinamento regionale ed ai sensi dell'*articolo 3, commi 4, 5 e 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20*, nell'ambito dei programmi annuali dalla stessa deliberati anche sulla base delle richieste della regione, il controllo sulla gestione dell'amministrazione regionale e degli enti strumentali, ai fini del referto al Consiglio regionale, nonché il controllo sulla gestione degli enti locali territoriali e loro enti strumentali e

Struttura Enti locali

delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, per riferirne agli organi rappresentativi di detti enti.

3. La sezione, nell'esercizio del controllo sulla gestione, valuta le deduzioni delle amministrazioni controllate, evidenziandole nei referti di cui sopra, ed esamina i risultati dei controlli interni eventualmente effettuati. Il controllo comprende anche la verifica della gestione dei cofinanziamenti regionali per interventi sostenuti con fondi comunitari; tale attività deve adeguarsi ai sistemi di controllo espressamente previsti collateralmente ai sistemi gestionali, dalle specifiche normative dell'Unione europea.

4. La sezione delibera il programma annuale di cui al comma 2, tenendo conto degli altri controlli esterni già programmati o effettuati, al fine di evitare la duplicazione dei controlli.

5. La sezione, a richiesta del Consiglio regionale, procede alla valutazione degli effetti finanziari delle norme legislative che comportino spese riferendone con una o più relazioni al consiglio stesso; a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

La sezione può fare autonoma applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 dell'*articolo 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15*, nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali. Le funzioni attribuite al Ministro competente si intendono conferite ai rispettivi organi di governo e l'obbligo di riferire al Parlamento è da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee.

6. La sezione inoltre esercita, ai sensi delle disposizioni vigenti, il controllo sugli atti e attività delle amministrazioni dello Stato aventi sede nella regione.

7. *Alla sezione si intendono assegnate tutte le altre funzioni previste per le sezioni regionali della Corte dei conti in quanto compatibili con il presente decreto o da esso non espressamente derogate o modificate.*

“Le linee generali di attività e programma di controllo per il 2013”, approvate deliberazione 5/2013/INPR, sembrano non contenere un riferimento specifico ad un eventuale attività di controllo della sezione sulla legittimità del mantenimento delle partecipazioni societarie degli enti locali.

Vedi parere Corte Conti Lombardia 263/2013 dove si legge che *“con tale disposizione, pertanto, il Legislatore ha intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una specifica competenza sulla verifica della conformità della costituzione o dell'adesione a società, a quanto disposto dalla normativa vigente in materia di assunzione di partecipazioni societarie, con riferimento, in particolare, agli effetti sui bilanci degli enti locali stessi.*

La verifica affidata alla Corte non si traduce in un'attività invasiva dell'autonomia delle amministrazioni ma, nel solco della tradizionale finalità collaborativa della funzione di controllo, è diretta, nell'interesse del singolo ente e della comunità amministrata, a rappresentare agli organi elettivi le irregolarità o anomalie riscontrate, in modo che gli stessi possano responsabilmente indirizzare gli organi gestionali, promuovendo eventualmente misure correttive nell'interesse dello stesso ente amministrato e della comunità di riferimento.”

Struttura Enti locali

2.1) CASI PARTICOLARI (impianti a fune e società idroelettriche)

SOCIETÁ ESERCENTI IMPIANTI A FUNE

Legge regionale 10 dicembre 2010, n. 40

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge finanziaria per gli anni 2011/2013). Modificazioni di leggi regionali.

Art. 41

(Aumenti di capitale a favore di società partecipate che eserciscono impianti a fune)

1. In considerazione della rilevanza pubblica del servizio di trasporto funiviario, nelle more della definizione, non oltre il 31 dicembre 2011, dei nuovi assetti societari e gestionali e al fine di garantire la continuità aziendale, la Regione e gli enti locali sono autorizzati ad effettuare aumenti di capitale a favore di società da essi partecipate che eserciscono impianti funiviari, ivi comprese quelle che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali, oltre che nei casi di cui all'articolo 2447 del codice civile, anche per la realizzazione di investimenti o per la copertura di disavanzi di gestione. Restano fermi gli aumenti di capitale già deliberati dai predetti enti alla data di entrata in vigore della presente legge.

* * *

Legge regionale 13 dicembre 2011, n. 30

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge finanziaria per gli anni 2012/2014). Modificazioni di leggi regionali.

Art. 28

(Disposizioni per la continuità aziendale delle gestioni funiviarie)

1. In considerazione della rilevanza generale dei servizi di trasporto funiviario e ferma restando, ove già esistente, la partecipazione azionaria dei Comuni nelle società operanti nel settore al fine di assicurarne il collegamento con i rispettivi territori, la Regione è autorizzata ad effettuare, per garantire la continuità aziendale, aumenti di capitale a favore delle società di capitali da essa partecipate che eserciscono impianti funiviari, ivi comprese quelle che abbiano registrato per tre esercizi consecutivi perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali, oltre che nei casi di cui all'articolo 2447 del codice civile, anche per la realizzazione di investimenti o per la copertura di disavanzi di gestione.

...omissis...

* * *

Legge regionale 27 giugno 2012, n. 19

Assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012, modifiche a disposizioni legislative e variazioni al bilancio di previsione per il triennio 2012/2014.

Art. 5

(Modificazione alla legge regionale 10 dicembre 2010, n. 40)

1. Il termine di cui all'articolo 41, comma 1, della legge regionale 10 dicembre 2010, n. 40 (Legge finanziaria per gli anni 2011/2013), è differito al 31 dicembre 2012.

* * *

Parere della Regione Valle d'Aosta del 06/02/2009

OGGETTO: Parere in merito alla partecipazione degli enti locali in società di impianti di risalita per le piste da sci, in relazione a quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 32, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

In merito al quesito di cui all'oggetto, sottoposto all'esame di questi Uffici, si espone quanto segue, premettendo le considerazioni di carattere generale riferite alla disciplina di cui all'articolo 3, commi da 27 a 32, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (*Legge finanziaria 2008*), già contenute nel parere espresso, in data 18 novembre 2008, dagli uffici di questa Amministrazione in merito alla partecipazione degli enti locali in società di produzione e vendita di energia elettrica (consultabile all'indirizzo internet http://www.regione.vda.it/enti_locali/documento_i.asp?pk_documenti=1131), alle quali, pertanto, integralmente si rinvia.

Occorre, invece, ribadire quanto già rilevato nel precedente parere, relativamente a ciò che deve intendersi per finalità istituzionali dell'ente comunale, al cui perseguimento deve essere diretta la partecipazione in società. Tali finalità, in effetti, non sono definite in modo esplicito e tassativo.

I Comuni hanno nel tempo esteso i confini della propria attività, quali ne siano le forme, dirette e indirette, di gestione. L'articolo 13 della l.r. 54/1998 (di contenuto analogo all'articolo 13 del d.lgs. 267/2000), infatti, attribuisce genericamente al Comune *“tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, particolarmente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge regionale o nazionale, secondo le rispettive competenze”*. Considerata l'ampiezza della previsione legislativa, al fine di meglio e più puntualmente individuare i fini istituzionali di ogni singolo ente locale, risulta di particolare ausilio il riferimento al relativo Statuto, nel cui ambito sono dettagliatamente indicate le finalità dell'azione amministrativa, oltre i fini istituzionali “tipici” che si sottintendono. Come argomentato nel parere della Corte dei Conti n. 23/2008, anche in forza del principio di sussidiarietà introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001 di riforma della parte seconda del Titolo V della Costituzione, *“il ruolo centrale dell'amministrazione locale quale interprete primario dei bisogni della collettività locale, riconosciuto anche a livello costituzionale, non può essere messo in discussione dalla mancanza di un organico quadro legislativo che individui le funzioni comunali perché, semmai, il legislatore può solo specificare quali siano gli ambiti che non rientrano nella competenza comunale”*, con la conseguenza che *“spetta al singolo ente valutare quali siano le necessità della comunità locale e, nell'ambito delle compatibilità finanziarie e gestionali, avviare le “politiche” necessarie per soddisfarle”*.

Sulla base delle considerazioni suesposte, si ritiene che, in un territorio come quello della Valle d'Aosta, regione alpina per eccellenza, i cui Comuni, per altitudine e morfologia, sono classificati tra i Comuni di montagna e di alta montagna, l'attività di gestione degli impianti a fune, ed in particolare degli impianti sciistici, finalizzati allo sviluppo turistico del territorio, e quindi al suo sviluppo economico, possa essere agevolmente ricondotta tra quelle strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali del Comune.

La problematica della partecipazione in società costituite per la gestione degli impianti sciistici è stata peraltro trattata nel parere n. 69/2008 reso dalla Regione Piemonte (consultabile all'indirizzo internet <http://www.regione.piemonte.it/autonomie/consulenza.htm>), che ha sostanzialmente concluso per la legittimità della partecipazione comunale in una società che

Struttura Enti locali

gestisce gli impianti sciistici e funiviari di un comprensorio turistico, considerato che tale attività appartiene “*al novero di quelle deputate a produrre beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento della propria finalità istituzionale che risulta costituita, nella fattispecie, nell'utilizzo del territorio per lo sviluppo economico della popolazione e della comunità, così come sancito dall'art. 13, comma 2, del T.U.E.L. n. 267/2000*”.

Per ciò che attiene, più specificamente, alla Regione Valle d'Aosta occorre altresì aggiungere che le società che gestiscono impianti di risalita hanno costituito e tuttora costituiscono oggetto di particolare interesse da parte del legislatore regionale. Basti pensare alla previsione recata dall'articolo 1 della recente legge regionale 18 aprile 2008, n. 20 (Disposizioni in materia di concessione e costruzione di linee funiviarie in servizio pubblico per trasporto di persone o di persone e cose), a mente del quale “*sono considerate in servizio pubblico tutte le linee funiviarie ed in particolare quelle destinate al trasporto, con offerta indifferenziata, dei clienti di alberghi o in generale di esercizi pubblici di tipo ricettivo, commerciale o sportivo, degli ospiti di convitti, collegi e comunità in genere e degli allievi delle scuole di sci, ancorché in uso gratuito o gestite dai titolari dei rispettivi esercizi.*”.

La legge regionale 18 giugno 2004, n. 8 (*Interventi regionali per lo sviluppo di impianti funiviari e di connesse strutture di servizio*), prevede, poi, premessa ancora una volta la “*rilevanza pubblica degli impianti funiviari*”, la concessione, a favore dei soggetti concessionari di servizi di trasporto pubblico (che possono essere direttamente gli enti locali oppure le società dagli stessi costituite o partecipate), di contributi in conto capitale finalizzati ad agevolare la riqualificazione e il potenziamento degli impianti a fune e delle strutture ad essi funzionalmente connesse.

Ancora, per quanto concerne l'Amministrazione regionale, l'intervento pubblico nel settore degli impianti a fune risulta ammesso e valorizzato dalla legge regionale 7/2006 (*Nuove disposizioni concernenti la società finanziaria regionale FINAOSTA S.p.A.. Abrogazione della legge regionale 28 giugno 1982, n. 16*), il cui articolo 7, comma 5, stabilisce, addirittura una deroga alla percentuale massima (35%) di partecipazione societaria che la finanziaria regionale può assumere in “*società che svolgono attività di gestione di impianti a fune e in società aventi come scopo sociale la realizzazione di strutture destinate a favorire la nascita di nuove iniziative imprenditoriali*”.

Infine, come già segnalato nel precedente parere del 18 novembre 2008, si rammenta che il disegno di legge n. S1082, recante “*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*” (consultabile all'indirizzo internet http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/32463_testi.htm), attualmente all'esame del Parlamento, reca, all'articolo 44, proposte di modificazioni ai commi 27 e seguenti dell'articolo 3 della l. 244/2007 (già contenute nell'articolo 71 del disegno di legge n. C.1441bis, consultabile all'indirizzo internet http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?PDL=1441), le quali, se approvate, determinerebbero:

- a) la limitazione del divieto di cui al comma 27 alle partecipazioni dirette, chiarendo che il vincolo alla realizzazione degli scopi istituzionali dell'amministrazione pubblica è relativo alle finalità delle partecipate cosiddette “di primo livello” (come si legge nella relazione di accompagnamento e nelle schede di lettura predisposte dai Servizi Studi della Camera dei Deputati – edizioni n. 33 e n. 33/1 aggiornate al 29 luglio 2008);
- b) la proroga da “18 mesi” a “36 mesi” (ossia dal 30 giugno 2009 al 31 dicembre 2010) del termine fissato dal comma 29, entro il quale le amministrazioni pubbliche dovrebbero cedere a terzi, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, le società e le partecipazioni vietate ai sensi del comma 27.

SOCIETÀ IDOROELETTICHE

Parere della Regione Valle d'Aosta del 18/11/2008

OGGETTO: Parere in merito alla partecipazione degli enti locali in società di produzione e vendita di energia idroelettrica, in relazione a quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 32, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Con l'articolo 3, commi da 27 a 32, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008), sono stati introdotti nuovi e rilevanti limiti alla costituzione e alla partecipazione in società da parte degli enti locali. In particolare, ai sensi del **comma 27** del citato articolo, gli enti locali *“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”*, mentre *“è sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società [...], nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza.”*

La finalità della norma è quella, espressa al comma 27, di *“tutelare la concorrenza e il mercato”*, oltre che di arginare *“il fenomeno della proliferazione di società pubbliche o miste, considerato una delle cause dell'incremento della spesa pubblica degli enti locali”* (cfr. Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per la Puglia - n. 3 del 27 febbraio 2008).

Conformemente si era già espresso in sede consultiva anche il Consiglio di Stato, sez. III, che, nell'argomentare il parere n. 322 in data 25 settembre 2007, di interpretazione dell'articolo 13 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 448, poi modificato dall'articolo 1, comma 720, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), ha richiamato il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 13 luglio 2007, recante *“Misure per la riduzione dei costi politico-amministrativi e per la promozione della trasparenza”* (consultabile all'indirizzo internet <http://www.regioni.it/newsletter/news.aspx?data=20070718>), che già conteneva all'articolo 3 la stessa disciplina poi confluita nelle norme della legge finanziaria 2008, facendo osservare che *“il fenomeno della costituzione da parte delle amministrazioni pubbliche di società aventi oggetto sociale totalmente estraneo all'attività istituzionale dell'ente ha assunto nel corso degli anni proporzioni talmente massicce da indurre a ritenere necessaria una disciplina dei casi nei quali l'assunzione di partecipazioni non è consentita”*.

Il **comma 28** dell'articolo 3 della l. 244/2007 stabilisce che *“l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente (Consiglio o Giunta comunale, da verificare sulla base dello statuto comunale in quanto la “partecipazione a società di capitale” è ricompresa tra le materie di cui al comma 3 dell'articolo 21 della l.r. 54/1998) con deliberazione motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27”*. Ciò significa che ogni singolo Comune deve effettuare una ricognizione di tutte le partecipazioni societarie, direttamente e indirettamente detenute, valutando, caso per caso, sulla base dell'oggetto sociale della società, se la partecipazione del proprio ente sia:

- a) vietata, nell'ipotesi di attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali;
- b) consentita, nel caso di attività di produzione di beni e di servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali o di produzione di servizi di interesse generale (caso espressamente ammesso dalla norma).

Struttura Enti locali

Per ciò che concerne, in particolare, la fattispecie delle società costituite o partecipate dall'ente locale che svolgono attività di produzione e vendita di energia elettrica (idroelettrica in particolare), occorre valutare principalmente due questioni e cioè, da un lato, se l'attività di produzione di energia idroelettrica può essere considerata strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, dall'altro, se e in che termini l'intervento pubblico in tale settore può causare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato.

Relativamente alla prima questione, si è osservato (cfr. Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia – parere n. 48 dell'8 luglio 2008) che il legislatore, demandando espressamente all'ente l'accertamento delle finalità istituzionali delle proprie partecipazioni societarie, *“ha inteso porre una stretta correlazione fra finalità proprie dell'ente pubblico e utilizzo dello strumento societario, legittimando il ricorso alla modalità societaria per lo svolgimento di attività di competenza dell'ente”*, con la conseguenza che *“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 ciascun ente.”*.

Al riguardo, è bene rammentare che le finalità istituzionali degli enti locali non sono definite in modo esplicito e tassativo e, soprattutto, che i Comuni hanno nel tempo esteso i confini della propria attività, quali ne siano le forme dirette e indirette, di gestione. L'articolo 13 della l.r. 54/1998 (di contenuto analogo all'articolo 13 del d.lgs. 267/2000) attribuisce genericamente al Comune *“tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, particolarmente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge regionale o nazionale, secondo le rispettive competenze”*. Considerata l'ampiezza della previsione legislativa, al fine di meglio e più puntualmente individuare i fini istituzionali di ogni singolo ente locale, risulta di particolare ausilio il riferimento allo statuto comunale nel cui ambito sono dettagliatamente indicate le finalità dell'azione amministrativa, oltre i fini istituzionali “tipici” che si sottintendono. Come argomentato nel succitato parere della Corte dei Conti n. 23/2008, anche in forza del principio di sussidiarietà introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001 di riforma della parte seconda del Titolo V della Costituzione, *“il ruolo centrale dell'amministrazione locale quale interprete primario dei bisogni della collettività locale, riconosciuto anche a livello costituzionale, non può essere messo in discussione dalla mancanza di un organico quadro legislativo che individui le funzioni comunali perché, semmai, il legislatore può solo specificare quali siano gli ambiti che non rientrano nella competenza comunale”*, con la conseguenza che *“spetta al singolo ente valutare quali siano le necessità della comunità locale e, nell'ambito delle compatibilità finanziarie e gestionali, avviare le “politiche” necessarie per soddisfarle.”*

Dalle considerazioni sopra svolte, appare quindi evidente quanto non sia possibile consentire o vietare *a priori* determinate attività, perché una corretta valutazione dipende, anzitutto, dal contesto in cui l'Amministrazione comunale si trova ad operare.

Con riguardo all'attività di produzione e vendita dell'energia idroelettrica da parte di un ente locale, pare ragionevole ritenere, in generale, che le finalità istituzionali con detta attività perseguite possano sintetizzarsi nelle seguenti considerazioni:

- l'energia prodotta trae origine da una risorsa naturale rinnovabile, il cui sfruttamento è fortemente incentivato dallo Stato italiano e dall'Unione europea (certificati verdi e certificati RECS) in quanto persegue finalità di salvaguardia ambientale, contribuendo alla riduzione dei gas ad effetto-serra. A livello locale, la partecipazione degli enti locali alle società di produzione e vendita di energia idroelettrica garantisce maggiore rispetto e controllo dei limiti imposti dalla legislazione ambientale, in quanto l'ente locale socio dovrebbe vigilare affinché la società sfrutti

Struttura Enti locali

correttamente la risorsa idrica, arginando, così, la tendenza del socio privato a massimizzare il profitto a scapito, spesso, dell'ambiente, tenuto conto che il crescente sfruttamento della risorsa "acqua" per la produzione di energia idroelettrica, inserendosi in una situazione già caratterizzata da un intenso sfruttamento delle risorse idriche, potrebbe determinare un eccessivo depauperamento dell'ecosistema acquatico;

- l'attività di produzione e vendita di energia idroelettrica, pur non costituendo un ambito tipico di intervento dell'ente locale, può comunque collegarsi alle finalità istituzionali dell'ente, che si propone, con questa attività di tipo imprenditoriale, di sfruttare un'importante risorsa localizzata nel proprio territorio, quale è l'acqua, per acquisire a bilancio risorse finanziarie finalizzate alla realizzazione di altre attività istituzionali dell'ente, volte allo sviluppo economico e sociale della propria collettività.

A ciò si aggiunga che la Regione, con il primo Piano energetico regionale, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 3126 del 14 aprile 1998, si è posta tre fondamentali obiettivi strategici:

- a) indirizzare, prioritariamente, lo sfruttamento delle fonti energetiche locali verso impieghi sul territorio valdostano che determinino una migliore qualità della vita e agevolino lo sviluppo sociale ed economico (autonomia energetica);
- b) ridurre le emissioni inquinanti provocate dalla combustione di fonti di energia fossili tramite l'incentivazione all'uso, diretto o indiretto, di fonti energetiche rinnovabili e di tecniche di risparmio energetico in un'ottica di utilizzo razionale dell'energia;
- c) razionalizzare e, ove possibile, ridurre l'impatto sul territorio delle infrastrutture energetiche, definendo un piano di potenziamento del settore idroelettrico che prevede, tra l'altro, come principale azione da intraprendere, l'emanazione di una nuova norma di attuazione dello Statuto speciale che consenta alla Regione, ai Comuni e alle Comunità montane di esercitare le attività di produzione di energia elettrica, da fonte idrica o da altre fonti rinnovabili o assimilate, le attività di importazione, esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica (sull'esempio del Trentino-Alto Adige, ove l'intervento degli enti locali nel settore energia è consentito dal d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235).

L'intervento pubblico della Regione nel settore dell'energia idroelettrica è stato altresì sancito dalla legge regionale 26 luglio 2000, n. 20, che ha attribuito alla Regione il compito di promuovere interventi atti a realizzare gli obiettivi strategici previsti dal suddetto Piano energetico regionale e, come prima modalità di intervento, ha autorizzato l'Amministrazione regionale ad acquisire quote di partecipazione, anche totalitaria, in società di produzione, distribuzione e vendita di energia elettrica.

Successivamente, al fine di dotarsi di uno strumento di governo del territorio che rispondesse agli impegni assunti dall'Italia nei consessi internazionali (Protocollo di Kyoto), la Regione ha approvato, con deliberazione del Consiglio regionale n. 3146/XI del 3 aprile 2003, il "*Piano energetico ambientale della Valle d'Aosta relativo alle catene energetiche stazionarie*" (consultabile su internet all'indirizzo http://www.regione.vda.it/energia_new/pianificazione/piano_i.asp) e, in attuazione dello stesso, ha emanato la legge regionale 3 gennaio 2006, n. 3, proseguendo nell'impegno di favorire la realizzazione di iniziative volte a favorire l'uso razionale delle risorse energetiche, attraverso l'incentivazione delle tecnologie che consentono il risparmio dell'energia e lo sfruttamento delle risorse rinnovabili, tra cui l'acqua, e promuovendo l'istituzione di un Centro di osservazione che dovrebbe, tra l'altro, fornire agli enti locali territoriali l'assistenza necessaria per l'individuazione delle specifiche opportunità di sfruttamento energetico, la cui realizzazione è favorita mediante la concessione di contributi regionali.

Struttura Enti locali

Occorre, infine, ricordare quanto previsto dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), il cui articolo 1, comma 3, stabilisce che “*Gli obiettivi generali di politica energetica del Paese, il cui conseguimento è assicurato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione dallo Stato, dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas, dalle regioni e dagli enti locali, sono: ... n) favorire, anche prevedendo opportune incentivazioni, le aggregazioni nel settore energetico delle imprese partecipate dagli enti locali sia tra di loro che con le altre imprese che operano nella gestione dei servizi.*”

Riguardo al secondo aspetto, e cioè all’assenza di pregiudizio per il mercato, occorre rilevare che l’intervento pubblico nel settore non pare determinare effetti distorsivi, essendo in tale ambito la concorrenza garantita dal fatto che nella procedura di rilascio delle subconcessioni di derivazione d’acqua ad uso idroelettrico l’ente pubblico non gode di alcun vantaggio o posizione di vantaggio, derivante dall’asset pubblicistico, essendo posto sullo stesso piano di qualunque altro soggetto privato. A tale riguardo, appaiono significative le argomentazioni rese dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 326 del 2008, all’esito del giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso, tra le altre, dalla Regione Valle d’Aosta, relativamente all’articolo 13 del decreto cd. Bersani, la quale ha distinto, legittimandole entrambe, l’attività amministrativa in forma privatistica e l’attività di impresa di enti pubblici, le quali possono essere svolte attraverso società di capitali. Ciò che rileva, a giudizio della Corte, è la netta distinzione tra gli ambiti di attività, per evitare che chi svolge attività amministrativa benefici di posizioni di vantaggio, non dovendosi, invece, intendere negata, né limitata la libertà di iniziativa economica degli enti territoriali, cui è piuttosto imposto il compito di esercitarla distintamente dalle proprie funzioni amministrative.

Occorre, ancora, aggiungere, quanto ai contenuti della norma in esame e in disparte le considerazioni sopra svolte in ordine alla partecipazione azionaria degli enti locali in società aventi ad oggetto sociale l’esercizio dell’attività di produzione di energia idroelettrica, che il termine, indicato al comma 29 del 30 giugno 2009 per la cessione a terzi delle società e delle partecipazioni vietate ai sensi del comma 27, deve intendersi come momento a far data dal quale le pubbliche amministrazioni devono avviare la procedura di dismissione, ma non obbligatoriamente completarne l’iter. E ciò per evitare svendite o speculazioni dei soggetti privati nella determinazione del prezzo di acquisto della partecipazione o della società in mano pubblica (cfr. Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia – nel parere n. 48 dell’8 luglio 2008).

Con riferimento alle partecipazioni indirette è opportuno, infine, segnalare che il disegno di legge n. S1082, recante “*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*” (consultabile all’indirizzo internet http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/32463_testi.htm), attualmente all’esame del Parlamento, reca, all’articolo 44, proposte di modificazioni ai commi 27 e seguenti dell’articolo 3 della l. 244/2007 (già contenute nell’articolo 71 del disegno di legge n. C.1441bis, consultabile all’indirizzo internet http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?PDL=1441), le quali, se approvate, determinerebbero:

- c) la limitazione del divieto di cui al comma 27 alle partecipazioni dirette, chiarendo che il vincolo alla realizzazione degli scopi istituzionali dell’amministrazione pubblica è relativo alle finalità delle partecipate cosiddette “di primo livello” (come si legge nella relazione di accompagnamento e nelle schede di lettura predisposte dai Servizi Studi della Camera dei Deputati – edizioni n. 33 e n. 33/1 aggiornate al 29 luglio 2008);
- d) la proroga da “18 mesi” a “36 mesi” (ossia dal 30 giugno 2009 al 31 dicembre 2010) del termine fissato dal comma 29, entro il quale le amministrazioni pubbliche dovrebbero cedere a

Struttura Enti locali

terzi, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, le società e le partecipazioni vietate ai sensi del comma 27.

* * *

Estratto parere della Sezione Controllo Regione Lombardia/126/2012 del 1° marzo 2012

“Con deliberazione n. 33 del 28 novembre 2011, il Consiglio comunale di Malegno (BS) ha aderito alla partecipazione nella società “E.S.Co Brixia s.r.l.” mediante l’acquisizione di una quota di euro 225,00 pari allo 0,5% del capitale sociale.

In data 30 dicembre 2011, il Comune di Malegno trasmetteva la suddetta delibera alla competente Sezione regionale di Controllo in adempimento degli obblighi di legge. La delibera è stata registrata in data 9 gennaio 2012 al prot. n.54.

A seguito di una verifica presso il registro informatizzato della Camera di Commercio, risulta che il comune di Malegno attualmente partecipa nei seguenti organismi:

- 1) Consorzio servizi Valle Camonica;
- 2) Valle Camonica Servizi S.p.A.
- 3) Consorzio forestale Pizzo Camino.

L’amministrazione comunale non ha trasmesso alla Sezione la delibera di ricognizione delle partecipazioni societarie ai sensi dell’art 3 commi 27 a 33 della legge 27 dicembre 2007, n.244.

Inoltre, la decisione di aderire alla compagine sociale di una società pubblica, costituendo una nuova partecipazione comunale pone tre profili di contrasto con la legalità finanziaria e con la sana gestione dell’ente comunale:

- a) premesso che il comune di Malegno ha una popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, l’adesione societaria si pone in netto contrasto con il disposto di legge, in particolare con il divieto dell’art. 14, comma 32 del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, in ordine al divieto di costituire o di partecipare a nuove società pubbliche per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti, salvi i casi e le eccezioni previste per legge; eccezioni che, vale la pena di ricordarlo, non contemplano le società che hanno ad oggetto sociale la distribuzione e/o la fornitura di energia prodotta da fonti rinnovabili, atteso il carattere industriale e commerciale di tale attività (cfr. Sez. contr. Lombardia, deliberazione, n.861/2010/PAR);
- b) il difetto di motivazione della delibera di adesione societaria, sotto il profilo della contraddittorietà della medesima;
- c) la sostanziale inutilità di una partecipazione meramente simbolica, che impedisce ogni possibile forma di controllo analogo sull’operato della società pubblica, in contrasto con il requisito di stretta necessità ed inerenza della partecipazione con gli scopi istituzionali dell’ente pubblico ai sensi dell’art. 3 commi 27 a 33 della legge 27 dicembre 2007, n.244.

Nella delibera di consiglio comunale n. 33 del 28 novembre 2011 avente ad oggetto “Adesione alla società E.S.Co Brixia s.r.l. Approvazione di statuto. Atto di concerto” la partecipazione alla suddetta società è motivata invocando, in materia di servizi pubblici locali, normative inapplicabili agli enti locali di ridotte dimensioni demografiche.

La citata deliberazione ribadisce la vigenza del comma 5 dell’art. 113 del D.Lgs 267/2125000 (TUEL) il quale prevede che “l’erogazione di un servizio pubblico locale avvenga secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell’Unione europea, con riferimento alla titolarità del servizio ... b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l’espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari spedifiche”.

Nel percorso argomentativo dell’amministrazione comunale si sostiene che la partecipazione è ammessa in quanto società strumentale all’ente locale,

Struttura Enti locali

Si invoca inoltre la vigenza dell'art. 3, comma 27, della Legge 27 dicembre 2007 n. 244 a tenore del quale *“è sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzioni di partecipazioni in tali società da parte delle Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza”*.

Delle due l'una: o la società è strumentale all'ente locale, nel senso che l'attività caratteristica è diretta non verso l'utenza o il pubblico, ma verso la soddisfazione dei bisogni dell'ente medesimo (come ad es. la gestione dei servizi di pulizia e di arredo urbano negli spazi pubblici, la gestione dei servizi informatici comunali, etc.), o la società produce servizi di interesse generale, ovvero gestisce servizi pubblici che travalicano l'ambito territoriale comunale e si rivolgono ad una comunità indifferenziata di soggetti.

Ulteriore incongruenza motivazionale è insita nel richiamare il disposto dell'art. 1, comma 4, della Legge 9 gennaio 1991 n. 10, a tenore del quale si prevede che *“l'utilizzazione delle fonti di energia di cui al comma 3 (fonti rinnovabili) è considerata di pubblico interesse e di pubblica utilità e le opere sono equiparate alle opere dichiarate indifferibili ed urgenti ai fini dell'applicazione delle leggi sulle opere pubbliche”*. La norma, si limita, in tutt'altro contesto epocale, ad indicare la rilevanza pubblica di opere che permettono l'utilizzazione di fonti rinnovabili d'energia, ma non consente, per ciò solo, ai comuni demograficamente inferiori di costituire o di aderire a società per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

In risposta della richiesta istruttoria avviata dalla Sezione, in data 29 febbraio 2012, il comune di Malegno ha trasmesso una memoria illustrativa, registrata con il n.1224 di prot., a firma del Segretario comunale, nella quale si ripercorre la genesi e la portata applicativa dell'art. 14 comma 32 del D.L. n. 78/2010.

L'amministrazione ha specificato che l'articolo *“nella sua formulazione originaria vietava ai comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti di costituire società ed introduceva un primo termine (31/12/2011) entro il quale gli stessi Comuni dovevano porre in liquidazione le società già costituite ovvero cederne le partecipazioni.*

Secondo il dettato normativo (interpretato in senso letterale) tale ultima disposizione non trovava applicazione relativamente alla società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva fosse superiore ai 30.000 abitanti. I comuni con popolazione compresa tra i 30.000 e i 50.000 abitanti potevano invece detenere la partecipazione di una sola società, mentre, sempre entro il termine imposto dall'originaria norma (31/12/2011) dovevano mettere in liquidazione le altre società già costituite”.

L'amministrazione sostiene che l'art. 14 comma 32 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122 (e successive modificazioni ed integrazioni); *“... così come evidenziato da numerosi commentatori la novella del 2010 non era (e non è ancora oggi) affatto chiara in quanto non si comprendeva quale fosse la portata innovativa relativamente ai Comuni sotto i 30.000 abitanti, considerando che comunque il comma 27 della finanziaria 2008 trovava applicazione per tutti gli enti locali e che vigevano già relativi divieti. In sostanza però lasciava (e lascia ancora) in vigore le previsioni della Legge n. 244 del 2007 consentendo (almeno secondo l'interpretazione letterale della norma) la costituzione di società ed il mantenimento di partecipazioni da parte di enti pubblici qualora l'oggetto sociale riguardi attività di produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente o si tratti di servizi di interesse generale”*.

L'amministrazione di Malegno si sofferma sui compiti assegnati agli enti locali nel perseguimento degli obiettivi internazionali di riduzione delle emissioni inquinanti e di raggiungimento dei livelli di efficienza energetica, obiettivo da raggiungere attraverso i ruoli di base attribuiti ad un ente locale ossia: quale proprietario e gestore di un proprio patrimonio (edifici, illuminazione, veicoli), quale pianificatore, programmatore e regolatore di un territorio e quale promotore e coordinatore di iniziative.

Struttura Enti locali

Gli enti locali assumono pertanto *“un ruolo centrale che era prima assunto esclusivamente a livello centrale, (Stato ed Enti monopolistici di Stato), e ai Comuni spetta il compito di realizzare gli obiettivi del protocollo di Kyoto”*.

Il protocollo prevede che si raggiunga una certa efficienza energetica in modo tale da diminuire le emissioni di CO₂. Questo processo *“deve stimolare le amministrazioni locali più accorte ad avviare iniziative in grado di travalicare lo stretto ambito territoriale di competenza. Di qui il particolare impegno dell’Unione Europea rivolto alla sensibilizzazione delle comunità locali e al loro coinvolgimento in iniziative che li assistano nell’esprimere il loro potenziale di sviluppo rispettoso dell’ambiente, in linea con la politica energetica definita in sede comunitaria”*.

L’amministrazione sostiene dunque di aver agito recependo l’impegno al raggiungimento degli obiettivi del protocollo di Kyoto attraverso la sottoscrizione del Patto dei Sindaci. *“In questo panorama s’inseriscono le iniziative volte alla costituzione di società di servizi energetici E.S.Co. a partecipazione mista pubblico-privata. Le E.S.Co. in particolare hanno dimostrato, con particolare riguardo alla forma mista pubblico-privata, di avere una capacità superiore di ottenere risultati in linea con la politica territoriale. Queste attività sono di difficile svolgimento all’interno delle strutture comunali, le stesse attività delegate ad un privato risultano essere più semplici, snelle e riconducibili a schemi contrattuali; in questo senso il Patto dei Sindaci impegna le Amministrazioni locali nella ricerca di strumenti volti a raggiungere e superare gli obiettivi di efficienza energetica stabiliti dall’Unione Europea”*.

Alla luce delle summenzionate argomentazioni, l’ente conclude che *“le finalità perseguite dalla E.S.Co. rientrano nel concetto di finalità istituzionali dell’Ente sotto il profilo degli obiettivi imposti dal Protocollo di Kyoto e dal Patto dei Sindaci”*.

Per quanto riguarda, invece, il limite relativo alla partecipazioni di comuni al di sotto dei 30.000 abitanti a delle società, o a più comuni che insieme arrivino a superare i 30.000 abitanti, l’amministrazione dichiara che *“entro la data del 31 dicembre 2012 E.S.Co. Brixia S.r.l. è impegnata a raccogliere l’adesione di comuni in modo tale che il numero degli abitanti superi i 30.000, in modo tale da rispettare quanto previsto dalla norma”*.

Nonostante le affermazioni contenute nella risposta istruttoria proveniente dall’amministrazione comunale di Malegno, il Magistrato istruttore ha ritenuto che permanessero tutte le criticità idonee a deferire le questioni all’esame collegiale della Sezione.

Considerato in diritto

a) costituzione di partecipazione societaria *contra legem* e poteri di controllo di legalità affidati alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sulle delibere ricognitive delle partecipazioni societarie e sull’inosservanza all’obbligo di trasmissione.

La possibilità di ricorrere allo strumento societario è per legge correlato ai fini dell’ente pubblico ed è inerente allo svolgimento di attività di competenza dell’ente medesimo, anche al fine di evitare che lo schema societario sia il veicolo per eludere le normative pubblicistiche in tema di controlli sulla finanza pubblica ed in materia di patto di stabilità interno, nonché strumento abusivo per evitare le procedure ad evidenza pubblica che presiedono all’attività contrattuale delle amministrazioni locali.

Conseguentemente, la scelta delle predette caratteristiche dell’intervento pubblico nell’economia locale, è elettivamente demandata all’organo consiliare che detiene i compiti di amministrazione e di programmazione dell’attività dell’ente comunale e che deve effettuare le opportune verifiche di compatibilità e di inerenza alle finalità istituzionali ancor prima di decidere la costituzione di nuove società, ovvero la sorte delle partecipazioni pubbliche in società già esistenti ed operanti nel mercato.

Ciò premesso, è opportuno rimarcare che la legge finanziaria per il 2008 (art. 3, commi da 27 a 33, della legge 27 dicembre 2007, n.244 e successive modificazioni ed integrazioni) ha posto una disciplina vincolistica di tipo formale e sostanziale in tema di costituzione di società e di

Struttura Enti locali

partecipazioni pubbliche, a tenore della quale, una volta accertata l'esistenza dei requisiti di legge ostativi alla costituzione di nuove società o al mantenimento di partecipazioni, le pubbliche amministrazioni devono cedere a terzi, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, le società e le partecipazioni vietate entro il 31.12.2012 (termine attualmente in vigore).

Si richiama il disposto del comma 27: *“al fine di tutelare la concorrenza ed il mercato le amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del D. Lgs. 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 d'interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del D. Lgs. 30 marzo 2001 n.165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza”*.

La norma distingue marcatamente fra intervento pubblico consentito e partecipazioni vietate e dunque da dismettere entro i termini di cui al comma 29, demandando alla previsione del successivo comma 28 la formalizzazione della decisione mediante una delibera di autorizzazione rilasciata dall'organo competente, congruamente motivata in ordine alla sussistenza o meno dei presupposti di cui al comma 27.

L'art. 19 comma 2 lett. a) della legge 3 agosto 2009 n.102 di conversione del decreto legge 1° luglio 2009 n.78, ha radicato la competenza delle Sezioni regionali di Controllo della Corte dei conti in materia di verifica della ricognizione della partecipazioni locali, al fine di accertare se gli enti e le amministrazioni territoriali osservino i limiti imposti dall'art.3, commi da 27 a 33, della legge n.244/2007.

La trasmissione delle delibere ricognitive delle partecipazioni deve, pertanto, ritenersi strumentale al loro esame e ad un eventuale pronuncia della Sezione regionale. In relazione alla natura dell'atto, il controllo della Corte dei conti è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, dovendosi assumere a parametro dei criteri individuati dal Consiglio comunale nella delibera ricognitiva, i limiti normativi di settore ed, in particolare, quelli delineati dall'art. 3, commi da 27 a 33, della legge 24 dicembre 2007 n.244.

Va rammentato che le disposizioni da ultimo richiamate rivestono un particolare valore giuridico, poiché hanno positivizzato principi affermati dalla giurisprudenza quasi univoca della Corte di Giustizia delle Comunità Europee a tutela della libertà di concorrenza, contro forme di limitazione dell'accesso al mercato comune dovute alla presenza di organismi di diritto pubblico gestiti secondo i modelli dell'*in house providing*. Tali criteri costituiscono regole di organizzazione non derogabili da disposizioni regolamentari ed in gran parte neppure da norme di rango superiore in quanto trovino fondamento in principi costituzionali e comunitari.

Pertanto, è da rimarcare che, sebbene l'art. 3 comma 28 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 non preveda un termine esplicito per l'adempimento in questione, è da ritenersi che la citata disposizione contenga un precetto necessariamente funzionalizzato, ossia mirato al tempestivo controllo magistratuale, al fine di evidenziare agli enti le irregolarità ed anomalie eventualmente riscontrate, nella richiamata ottica collaborativa. In ossequio a tali prescrizioni normative, gli Enti locali sono tenuti a trasmettere senza ritardo le singole delibere ricognitive delle partecipazioni alla competente Sezione regionale di Controllo della Corte dei conti.

L'evoluzione legislativa recente, riprodotta nell'art. 19, comma 2 lettera b, del D.L. 1 luglio 2009, n.78 in tema di misure anticrisi, ha ribadito la strada della ricognizione normativa obbligatoria per tutte le partecipazioni societarie di primo livello nei servizi pubblici locali.

Non risulta allo stato che il comune di Malegno abbia ottemperato alla trasmissione della delibera ricognitiva delle partecipazioni detenute ai sensi dell'art. 3 commi 27 e seguenti della legge 27 dicembre 2007, n.244.

Non solo: l'art. 14 comma 32 del citato decreto, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n.122, sancisce che *“fermo quanto previsto dall'art. 3 commi 27, 28 e 29 della legge 24 dicembre 2007, n.244, i comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti non possono costituire società”*.

Struttura Enti locali

La disposizione pone il chiaro divieto di partecipare o costituire nuove società, a partire dall'entrata in vigore della medesima (31 maggio 2010).

Per le partecipazioni in essere o per le società già costituite, entro il 31 dicembre 2011, i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto ovvero ne cedono le partecipazioni.

L'art. 14, comma 32, ha subito una serie di modifiche a partire dalla stessa legge di conversione, sino all'art. 16 comma 27 del D.L.13 agosto 2011, n.138, convertito nella legge 14 settembre 2011 n.148, tale che la formulazione attuale della norma, fermi restando i divieti di nuova costituzione e di liquidazione delle partecipazioni in essere, ha inciso sul regime delle esclusioni, ovvero, i comuni inferiori ai 30.000 abitanti possono mantenere le società o le partecipazioni che:

- a) abbiano al 31 dicembre 2012, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi;
- b) non abbiano subito nei precedenti esercizi, riduzioni di capitali, conseguenti a perdite di bilancio;
- c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dall'obbligo di procedere al ripieno delle medesime.

Per quanto concerne la fattispecie in cui versa il comune di Malegno, in ordine alle società costituite o costituenti, la disposizione dell'art. 14 comma 32 non si applica alle 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.

L'affermazione secondo la quale *“entro la data del 31 dicembre 2012 E.S.Co. Brixia S.r.l. è impegnata a raccogliere l'adesione di comuni in modo tale che il numero degli abitanti superi i 30.000, in modo tale da rispettare quanto previsto dalla norma”*, non appare allo stato suffragata da alcun elemento documentale a sostegno.

L'affermata svolta pluripartecipativa pubblica, idonea a ricondurre la E.S.Co. Brixia s.r.l. nell'alveo delle partecipazioni ammissibili a tenore dell'art. 14 comma 32 non emerge né dall'analisi dello Statuto della società in questione, né dalla naturale obiezione secondo la quale il contratto di società non è un mero contratto di adesione plurilaterale in cui ciascun interessato può acquisire in ogni tempo la qualità di socio, bensì si configura quale contratto di comunione di scopo per fini industriali e commerciali la cui compagine è fissata nell'atto costitutivo e nello Statuto. Una volta costituita la società, per parteciparvi occorre ottenere il gradimento dei soci già presenti e sottoscrivere in aumento o in acquisizione sostitutiva una frazione del capitale sociale già suddiviso. Stante il tenore delle argomentazioni svolte dall'amministrazione comunale sul rapporto fra l'art. 3 comma 27 della legge 27 dicembre 2007, n.244 e la clausola di riserva contenuta nell'*incipit* dell'art. 14 comma 32 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, la Sezione ribadisce il proprio orientamento, peraltro già espresso in numerose decisioni a partire dalla già menzionata deliberazione n.861/2010/PAR.

La disciplina prevista dal citato art. 3, comma 27, della legge 244/2007 conforma la capacità di diritto privato dell'ente locale a mantenere le partecipazioni vietate dalla norma, di cui occorre avviarne la dismissione entro il termine previsto dalla legge (attualmente: 31 dicembre 2012).

La manovra finanziaria posta con l'art. 14, comma 32, della legge 30 luglio 2010, n.122 ha ulteriormente inasprito il regime limitativo, salvaguardando il precetto descritto dall'art.3 comma 27. La disposizione contenuta nell'art. 14, comma 32, precisa 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”* e che i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società, anche in questo caso stabilendo l'obbligo di mettere in liquidazione le altre società costituite in precedenza, sempre entro il 31 dicembre 2012.

Le norme contenute nelle due leggi finanziarie esplicano effetti su profili diversi. L'art. 14, comma 32, incide sul piano numerico ed operativo stabilendo in ogni caso che ciascun ente, in ragione della sua soglia demografica, non possa detenere un numero di partecipazioni superiori a quelle quantificate dalla norma. L'art. 3, comma 27, incide sulle finalità e sugli scopi strettamente istituzionali che l'ente è autorizzato a raggiungere attraverso la partecipazione societaria.

Struttura Enti locali

Ne consegue che l'inciso "fermo restando quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29 della legge 24 dicembre 2007, n.244", costituisce una clausola di salvaguardia normativa e può solo significare che, entro i limiti numerici delle partecipazioni che ciascun ente può detenere in base alle disposizioni dell'art.14, comma 32, le stesse dovranno, in ogni caso, essere conformi ai canoni previsti dall'art.3, comma 27 della legge finanziaria per l'anno 2008.

I vincoli più rigidi sono stati previsti per i comuni demograficamente minori che dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni, se presentano una popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, non possono più procedere alla costituzione di società di capitali, né detenere partecipazioni, se non associandosi con altri enti al fine di raggiungere una quota minima di popolazione pari almeno a 30.000 abitanti.

Con la legge 30 luglio 2010, n.122, il legislatore ha compiuto una decisa virata in favore delle dismissioni e della privatizzazione delle partecipazioni locali per i comuni demograficamente minori. E ciò non solo per potenziare la concorrenza e agevolare l'entrata di operatori privati nel mercato dei servizi pubblici locali gestiti in forma societaria, ma anche per limitare la capacità amministrativa dei comuni più piccoli impossibilitati a sostenere col proprio bilancio gli oneri di gestione di una o più società partecipate. La dimensione demografica diviene un vincolo di legge per valutare la sostenibilità di partecipazioni societarie.

A ciò si aggiunga che in materia di servizi pubblici a rilevanza economica, al fine di tutelare la libera esplicazione della concorrenza sul territorio dello Stato, la Sezione con il parere 14 marzo 2011 n. 124, recante l'analisi sui criteri di valutazione del mantenimento (o della nuova costituzione ove ammissibile) di una partecipazione pubblica societaria ha ritenuto che i parametri fossero i seguenti:

1. se l'attività riguarda la produzione di beni e servizi c.d "non inerenti", ossia non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, la partecipazione è interdetta, con conseguente alienazione a terzi secondo procedure di evidenza pubblica;
2. laddove, però, si tratti di servizi di interesse generale o di committenza, la partecipazione è comunque consentita ex lege, purché nell'ambito dei livelli di competenza dell'ente locale.
3. alla luce di un consolidato orientamento, la categoria dei servizi di interesse generale coincide *tout court* con quella dei servizi pubblici locali; *ergo*, la più volte citata valutazione di stretta inerenza delle attività di produzione di beni o servizi della società con il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente è limitata alle c.d. "società strumentali".

Conclusivamente, deve affermarsi che l'acquisizione di una quota di euro 225,00 pari allo 0,5% del capitale sociale da parte del comune di Malegno nella società E.S.Co Brixia s.r.l. non si pone in linea con il dettato normativo dell'art. 14 comma 32 del D.L. 31 maggio 2010 n.78, trattandosi di nuova partecipazione non consentita ai comuni demograficamente inferiori ai 30.000 abitanti e di società (peraltro mista) che non raggiunge la partecipazione paritaria o proporzionale di più comuni in modo tale da superare la soglia demografica.

La Sezione sottolinea altresì che in materia il Prefetto è chiamato ad accertare l'attuazione dell'art. 14 comma 32 nei termini stabiliti (art. 16 comma 28 del D.L. 13 agosto 2011, n.138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n.148 e che nel caso di mancata attuazione rilevata dal Prefetto competente per territorio, questi assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere, decorso il quale è avviata la procedura dell'intervento sostitutivo.

b) contraddittorietà della motivazione della delibera che autorizza l'acquisizione della partecipazione societaria.

Al pari della delibera ricognitiva delle partecipazioni societarie in essere, le delibere consiliari che autorizzano l'acquisizione di nuove partecipazioni, rientrano in quelle che debbono essere trasmesse alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti al fine di verificarne la regolarità e la legalità finanziaria ai sensi dell'art. 3 commi 27 e seguenti della legge 27 dicembre 2007, n.244.

Struttura Enti locali

La Sezione nella deliberazione n.124/2011/PAR ha osservato che le *“nelle singole delibere ex l. n. 244/2007 si impone una puntuale illustrazione dei presupposti di fatto e del conseguente iter logico seguito dall’amministrazione. In altri termini quest’ultima deve enucleare in modo specifico in base a quali elementi di fatto, acquisiti in sede istruttoria, sia giunta alle proprie conclusioni, chiarendo altresì nel dettaglio quale percorso logico – argomentativo abbia seguito.”*

Sul punto è chiaro anche l’art. 3 della l. n. 241/1990 secondo la quale: *“la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione alle risultanze dell’istruttoria.”*

Il seguente principio è rafforzato nella fattispecie anche dall’art. 3 comma 28 legge n. 244/2007: *“l’assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento di quelle attuali devono essere autorizzati dall’organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27”*.

La delibera del Consiglio comunale di ricognizione delle società partecipate, deve quindi contenere la motivazione di tale decisione, non essendo in alcun modo rispettose di tali parametri normativi delibere contenenti mere ripetizioni del dato legale, attesa la natura apodittica e perplessa di siffatta pseudo-motivazione. Al contrario, può ritenersi assolto l’obbligo della motivazione del provvedimento amministrativo, anche se succinta, purché capace di disvelare l’iter logico e procedimentale che consenta di inquadrare la fattispecie nell’ipotesi astratta considerata dalla legge.

Nella valutazione che il Consiglio comunale è tenuto a compiere sulle proprie società partecipate si deve comunque avere particolare riguardo alla situazione economica e patrimoniale della società, applicando i principi di legalità finanziaria e di buon andamento che conformano l’azione amministrativa.

Nel caso di specie, la delibera n. 33 del 28 novembre 2011, trasmessa a questa Sezione in data 9 gennaio 2012 prot. n. 54, non risulta congruamente motivata in ordine ai criteri seguiti dall’amministrazione comunale al fine di determinare l’assunzione di una quota minima nella società E.S.Co Brixia s.r.l.

Come già rilevato nella premessa fattuale, non è chiaro in quale categoria l’amministrazione comunale di Malegno, intenda inserire la società in questione. Vi è un incompatibile richiamo tanto alle società strumentali, quanto alle società gerenti un servizio pubblico d’interesse generale.

Inoltre, l’amministrazione ritiene che l’attività di produzione e distribuzione di energia rinnovabile sia di stretta inerenza con i fini istituzionali dell’ente locale di ridotte dimensioni demografiche.

Si tratta di categorie societarie alternative fra loro: o la società è strumentale agli enti locali di riferimento, o gestisce un servizio pubblico. Qualora la gestione del servizio pubblico impatti in attività a carattere industriale o commerciale e sia a rilevanza economica, la partecipazione pubblica è limitata dalle norme a tutela della concorrenza nei servizi pubblici locali (art. 4 D.L. 13 agosto 2011, n.138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n.148), soprattutto in tema di scelta del socio privato che co-gestisce operativamente il servizio con la parte pubblica, socio che deve essere necessariamente individuato in base ad una gara ad evidenza pubblica.

Analizzando l’art. 2 dello Statuto aggiornato l’8 ottobre 2009, l’oggetto sociale della società E.S.Co. Brixia s.r.l. è il seguente: *“fornitura di servizi in campo energetico ed ambientale, finalizzati alla comprensione dei consumi, all’uso razionale dell’energia all’impiego delle risorse energetiche rinnovabili e la conservazione del patrimonio naturale ed edilizio del socio pubblico al fine del conseguimento di uno sviluppo sostenibile del territorio. Per il raggiungimento dell’oggetto sociale la società potrà svolgere, in via diretta o attraverso altre società, attività nel campo della ricerca, produzione, approvvigionamento, trasporto, trasformazione, distribuzione, acquisto, vendita utilizzo e recupero delle energie provenienti da fonti rinnovabili ed esauribili, ivi inclusi i sistemi logistici integrati e la conservazione del patrimonio immobiliare ed ambientale, promuovendo anche le capacità professionali ed impresa esistenti sul territorio, perseguendo la riduzione ed il contenimento dell’inquinamento e la conseguente ricerca ed approvvigionamento di tecnologie adatte allo scopo”*.

La società si prefigge in particolare di:

Struttura Enti locali

- promuovere e realizzare l'ottimizzazione dei consumi energetici mediante le tecniche del T.P.F. e del P.F. per ottenere la compressione dei consumi di energia, l'impiego delle fonti energetiche rinnovabili e la riduzione delle emissioni inquinanti;
- sviluppare promuovere e partecipare ad accordi con i soggetti finanziari e bancari pubblici e privati, al fine di agevolare l'accesso al credito per i soci pubblici che vogliono sviluppare interventi anche sulla base del T.P.F. e del P.F. come pure promuovere e sviluppare l'accesso a fonti di finanziamento derivanti da programmi comunitari, fondi nazionali e regionali, ivi inclusi tutti gli strumenti di ingegneria finanziaria in accordo alla legislazione regionale, nazionale e comunitaria; promuovere anche mediante corsi di formazione specialistici, la creazione e formazione di professionalità nuove nel settore dell'energia, a favore dei soci e delle realtà a loro collegate;
- operare in veste di E.S.Co. (Energy Service Company) secondo i canoni e le filosofie indicate in sede europea con particolare riferimento alle amministrazioni pubbliche siano esse promotrici che partecipanti, come definite dalla DL 4 luglio 2006 n. 223 e successive modifiche;
- promuovere e attivare i meccanismi di finanza innovativa, aggregativi dei risultati conseguiti creando, ove se ne presenti l'opportunità e nei limiti fissati dalle leggi vigenti, uno o più Fondi ambientali, da dedicare alla diffusione dei concetti e della cultura del risparmio energetico in senso lato;
- promuovere e realizzare l'aggregazione in tutte le forme di legge consentite di soggetti interessati al conseguimento del risparmio, dell'efficienza energetica e dell'impiego delle risorse energetiche rinnovabili;
- promuovere i programmi europei, nazionali e regionali inerenti energia ed ambiente anche sottoscrivendo accordi con le entità preposte allo sviluppo degli stessi.

La società potrà altresì *“dedicarsi alla promozione, organizzazione o coordinamento di interventi e programmi finalizzati allo sviluppo economico e sociale nei diversi comparti della produzione, dei servizi e delle infrastrutture, questo anche attraverso la collaborazione con Università, Enti ed Istituti specializzati finalizzati alla ricerca scientifica e alla ricerca applicata nel campo energetico. Essa potrà inoltre compiere tutte le attività connesse all'ottimizzazione, razionalizzazione dell'utilizzo dell'energia, della logistica e dell'impiego diffuso delle risorse energetiche rinnovabili in ottemperanza all'art. 31 del D.Lgs. 112/1998, alla legge 10/1991 nonché al DPR 412/1993 e loro successive modifiche o integrazioni, concludere tutte le operazioni finanziarie, economiche mobiliari e immobiliari, che siano necessarie ed utili alla realizzazione degli scopi sociali, nonché ogni altro atto avente per oggetto il perseguimento di tali finalità.*

Ha inoltre per oggetto l'esercizio delle attività nel campo dei servizi pubblici collegati all'energia, ai servizi di rete, ivi inclusi quelli che prevedano l'impiego diffuso delle risorse energetiche rinnovabili in ottemperanza dell'art. 31 del G.Lgs. 112/1998, la posa in opera di reti di fibra ottica od altre tecnologie per la trasmissione di dati e successive elaborazioni ed utilizzazioni al fine della gestione dei dati energetici”.

La società può infine concedere in uso gratuito o remunerativo, sotto qualsiasi forma contrattuale, beni utili o necessari al perseguimento del risparmio energetico, all'uso razionale dell'energia, all'impiego di risorse energetiche rinnovabili ed al risanamento ambientale.

Si tratta, com'è agevole verificare, di attività essenzialmente commerciali, connesse con la presenza di un generico interesse pubblico alla produzione e commercializzazione delle energie rinnovabili.

In ordine alla stretta inerenza della produzione di energia fotovoltaica con i fini istituzionali dell'ente pubblico locale, presupposto imprescindibile per il legittimo mantenimento o nuova costituzione di partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 3 comma 27 della legge 27 dicembre 2007, n.244, la Sezione ribadisce la non riconducibilità di tale iniziativa economica al novero delle partecipazioni essenziali per l'amministrazione locale, stante la natura marcatamente industriale dell'attività, difficilmente qualificabile come servizio pubblico (Sezione contr. Lombardia, deliberaz. cit. n.861/2010/PAR).

In conclusione sul punto, la Sezione invita l'amministrazione a trasmettere la delibera ricognitiva sulle partecipazioni detenute e, contestualmente, a riesaminare la motivazione che sostiene la

Struttura Enti locali

decisione di acquisire la partecipazione nella società E.S.Co. Brixia s.r.l. ai sensi dell'art. 3 commi 27-33 della legge 27 dicembre 2007, n.244.

c) Superfluità di una partecipazione meramente simbolica.

Resta infine da esaminare brevemente il terzo profilo di criticità, ravvisabile nella valutazione in concreto dell'economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa tesa ad acquisire una partecipazione societaria meramente simbolica (0,5% del capitale sociale attuale) nella E.S.Co Brixia s.r.l. da parte del comune di Malegno. E ciò a prescindere dall'esegua somma destinata alla sottoscrizione del capitale. La partecipazione minimale dell'ente al capitale della società non potrà che rendere minimi i poteri di controllo sulla gestione della società medesima, vulnerando in tal modo gli interessi della parte pubblica ad un'allocazione efficiente delle risorse pubbliche, alquanto scarse in questa congiuntura economica.

In sintesi, anche sotto quest'ultimo profilo, la Sezione invita l'amministrazione comunale a riesaminare le motivazioni indicate nella delibera consiliare n. 33 del 28 novembre 2011.

P.Q.M.

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

- 1) accerta che il comune di Malegno non ha trasmesso la delibera di ricognizione delle partecipazioni detenute;
- 2) accerta che il comune di Malegno con delibera di Consiglio n.33 del 28 novembre 2011, trasmessa in data 30 dicembre 2011 e pervenuta in data 9 gennaio 2012 al n. 54 di prot., ha deliberato di acquisire una quota nella società "E.S.Co. Brixia s.r.l.";
- 3) accerta che l'acquisizione della suddetta partecipazione si pone in violazione con il divieto di assumere nuove partecipazioni per i comuni inferiori ai 30.000 abitanti ai sensi dell'art. 14 comma 32 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122 e successive modificazioni e integrazioni;
- 4) accerta la carenza e la contraddittorietà di motivazione della citata delibera consiliare, nei termini sopra descritti ai punti sub b e c;
- 5) invita l'amministrazione comunale a trasmettere la delibera di ricognizione delle partecipazioni detenute contenente la motivazione circa le ragioni del loro mantenimento o della dismissione;
- 6) invita l'amministrazione comunale a riesaminare la deliberazione di acquisizione della quota societaria nella società E.S.Co Brixia s.r.l. in particolare sotto il profilo della stretta ineranza della partecipazione rispetto ai fini istituzionali dell'ente locale;
- 7) dispone che l'amministrazione comunale comunichi entro 60 giorni dalla ricezione della presente le proprie motivazioni in ordine all'eventuale mantenimento della partecipazione societaria;
- 8) dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione del comune.

* * *

Parere Sezione Controllo Regione Sardegna 28/2012/PAR del 26 marzo 2012

Il Sindaco del Comune di GERGEI chiede un parere circa la partecipazione dell'Amministrazione Comunale ad un soggetto giuridico che ha come oggetto sociale *“la riduzione dei costi energetici (elettrici e termici) dei propri soci, la realizzazione di una rete di monitoraggio e controllo dei flussi di energia nei territori dei propri soci e l'approvvigionamento di energia da fonti rinnovabili promuovendo attività di autoproduzione e generazione distribuita”*

C O N S I D E R A T O

1. omissis

Struttura Enti locali

2. omissis.

..., in chiave collaborativa, ritiene la Sezione di doversi esprimere, in via generale ed astratta, sotto il profilo della corretta interpretazione delle previsioni dell'art.3 comma 27 della legge finanziaria per l'anno 2008 n.244/2007. Norma che, per altro, dovrà essere letta in uno con l'art. 14 comma 32 del D.L. 78/2010 e con le generali previsioni dell'art. 13 del D.Lgs. n.267/2000.

3. Ciò detto, ritiene la Sezione che dall'insieme delle norme sopra indicate non è consentito ad un'amministrazione locale costituire e comunque partecipare a società che abbiano come finalità quella dell'autoproduzione di energia elettrica, se pur ai fini del risparmio energetico, del razionale sfruttamento del territorio e del monitoraggio dei consumi elettrici della comunità territoriale.

Fermo restando che ogni iniziativa gestionale concreta è comunque riservata alla discrezionalità dell'ente locale, non si può certo ignorare il forte disfavore con il quale il legislatore è intervenuto nei confronti di modelli organizzativi di tipo societario il cui oggetto sociale fuoriesce dalle funzioni tipiche di amministrazione attiva contemplate dall'art.13 del D.Lgs. n.267/2000.

In tali termini si deve citare non solo il comma 27 dell'art.3 della legge 244/2007 - che vieta la costituzione di nuove società che non perseguano fini istituzionali degli enti locali - ma anche il comma 29 del medesimo articolo, che disciplina e regola la cessazione (obbligatoria) delle partecipazioni societarie degli enti locali, e, da ultimo, l'art.14 del D.L. 78/2010, il cui comma 32 impedisce in radice, ai comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, la costituzione di nuove società.

4. Quest'ultima norma in particolare impone che eventuali nuove società, costituite da più enti locali, fermi restando i limiti di cui all'art.3 comma 27 della legge finanziaria n.244/2007, abbiano una giustificazione in termini numerici con riguardo ai destinatari del servizio: eventuali nuove società debbono infatti avere un bacino d'utenza di almeno 30.000 abitanti complessivamente. Ciò con l'evidente fine di evitare il proliferare di società che, se pur costituite per finalità istituzionali o di interesse generale, finiscano pur tuttavia per polverizzare le risorse pubbliche mediante l'erogazione plurima dei medesimi servizi in favore di bacini d'utenza non significativi.

5. Sotto altro profilo lo stesso Comune richiedente specifica chiaramente che *“l'attività finalizzata all'approvvigionamento di energia, pur non costituendo un ambito tipico di intervento dell'ente locale, può comunque collegarsi alle finalità istituzionali dell'ente, che si propone, con questa attività, di sfruttare un'importante risorsa localizzata nel proprio territorio per acquisire a bilancio risorse finanziarie finalizzate alla realizzazione di altre attività istituzionali dell'ente, volte allo sviluppo economico e sociale della propria collettività conseguendo dei risparmi della spesa corrente”*.

Al di là della circostanza che l'ente omette di considerare l'esistenza di un rilevante rischio imprenditoriale - che è proprio ciò che il legislatore con le norme sopra richiamate ha voluto evitare per enti locali destinati secondo le previsioni costituzionali a funzioni di amministrazione attiva - è evidente che l'art.3 comma 27 della legge 244/2007 consente la costituzione di nuove società per lo svolgimento di *“attività istituzionali”* dell'ente medesimo e non per attività *“collegate”* in qualsiasi modo ad attività istituzionali.

Né il collegamento con il territorio o con l'utilizzo di una risorsa territoriale, se pur, dichiaratamente, a fini di risparmio, consente di superare la forte limitazione imposta dalla legge per l'attivazione di partecipazioni societarie da parte degli enti territoriali.

In disparte ogni ulteriore considerazione in ordine al rilievo dell'intervento sotto il profilo degli aiuti di stato o delle distorsioni nel mercato, entrambi vietati dalle norme comunitarie, altre sezioni di questa corte (per tutte si veda la deliberazione n.861/2010 della Sezione Lombardia) avevano già sufficientemente espresso forti perplessità in merito alla possibilità per i comuni di costituire società nel settore energetico.

Tutto ciò premesso la Sezione

DELIBERA

il richiesto parere alla stregua delle considerazioni che precedono.

ORDINA

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Sindaco del Comune di GERGEL, al Presidente del Consiglio comunale, al Segretario Generale del comune ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO

Parere della Regione Valle d'Aosta del 14/07/2009

OGGETTO: Trasmissione parere in merito alla partecipazione societaria degli enti locali in una banca di credito cooperativo, in relazione a quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 32, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Con riferimento al quesito, formulato dal Comune di Gressan, che codesto Consorzio ha sottoposto ad un ns. parere, con nota prot. n. 2461 del 13 maggio 2009, si ritiene, innanzitutto, necessario segnalare, con riferimento al termine del 30 giugno 2009, fissato dal comma 29 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (*Legge finanziaria 2008*), entro il quale le pubbliche amministrazioni, previa una ricognizione delle proprie partecipazioni societarie, devono avviare, qualora necessario, le procedure per la cessione a terzi delle società e delle partecipazioni vietate ai sensi dell'articolo 3, commi da 27 a 32, della stessa legge, che il termine è stato prorogato al 30 settembre 2009¹, per effetto delle modifiche apportate al comma 29, prima, dalla lettera e) del comma 1 dell'articolo 71 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*), e, successivamente, dal comma 2, lettera b), dell'articolo 19 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (*Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali*).

In merito, invece, all'oggetto del quesito, inerente la partecipazione societaria di un Comune ad una banca di credito cooperativo, premesse le considerazioni di carattere generale riferite alla disciplina di cui all'articolo 3, commi da 27 a 32, della legge n. 244/2007, già contenute nei pareri espressi dagli uffici di questa Amministrazione in data 18 novembre 2008 e 6 febbraio 2009², si segnala un parere rilasciato dalla Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per il Piemonte, n. 33/Par./2008 del 3 dicembre 2008³, che affronta una questione analoga a quella sollevata da codesto Comune.

Nel succitato parere la magistratura contabile ha sottolineato che il “*Comune istante, attraverso il proprio organo consigliere, è chiamato a verificare quali finalità intenda perseguire con tale strumento, chiedendosi se queste sono da considerarsi fra i compiti riservati dall'ordinamento all'ente comunale e soprattutto se l'attività della costituenda società possa considerarsi strettamente necessaria alle finalità dell'ente stesso, anche alla luce del proprio statuto*”, evidenziando il quadro normativo riguardante, da un lato, il ruolo e le competenze dell'ente comunale e, dall'altro, le caratteristiche della banca di credito cooperativo delineate dalla

¹ In proposito si ritiene opportuno segnalare che il termine, di cui al comma 29 dell'articolo 3 della Legge 244/2007, è stato modificato, prima, dall'articolo 71, comma 1, lettera e), della legge 69/2009, entrata in vigore il 4 luglio 2009, che lo prorogava al 31 dicembre 2010, e, successivamente, dall'articolo 19, comma 2, lettera b), del D.L. 78/2009, entrato in vigore il 1° luglio 2009, che ha, inspiegabilmente, disposto la proroga del termine originario al 30 settembre 2009. Occorre, pertanto, attendere l'approvazione della legge di conversione del D.L. 78/2009, che dovrebbe stabilire il termine definitivo.

² I citati pareri, concernenti la partecipazione degli enti partecipazione degli enti locali in società di produzione e vendita di energia elettrica ed in società di impianti di risalita per le piste da sci, sono consultabili, rispettivamente, agli indirizzi internet http://www.regione.vda.it/enti_locali/documento_i.asp?pk_documenti=1131 e http://www.regione.vda.it/enti_locali/documento_i.asp?pk_documenti=1156.

³ Parere reperibile all'indirizzo internet http://www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo-/Documenti/Sezioni-Piemonte/Pareri-Ann/Anno-2008/n.-33-parere-comune-di-Tortona-2008.doc_cvt.htm

Struttura Enti locali

vigente disciplina, come si può meglio comprendere dalla lettura dello stralcio di parere sotto riportato:

“Nel nuovo assetto istituzionale disegnato dalla riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione, il comune è l’unico titolare di funzioni amministrative, suscettibili di limitazioni da parte del legislatore nazionale e regionale nel rispetto del principio di sussidiarietà (art. 118, comma 1 e art. 120, comma 2). Si riconosce, infatti, al Comune, il ruolo di interprete primario dei bisogni della collettività locale, spettandogli, dunque, il compito di valutare le necessità di quest’ultima e di soddisfarle, nel rispetto delle compatibilità di natura gestionale e finanziaria.

Quanto allo strumento della banca di credito cooperativo, si richiama la disciplina di cui agli articoli 33 e seguenti del D. Lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia, di seguito testo unico).

In primo luogo, nella fattispecie in esame, acquista rilievo la natura mutualistica delle banche di credito cooperativo, costituite in forma di società per azioni a responsabilità limitata (art. 35 del citato testo unico). Coerente con la funzione mutualistica è la previsione di un limite massimo alla partecipazione sociale (art. 34, comma 4 del testo unico), nonché la peculiare disciplina del diritto agli utili (art. 37 del testo unico).

Si evidenzia tuttavia come il vincolo mutualistico risulti soddisfatto quando l’ammontare delle operazioni significative sia “prevalentemente” rivolto ai soci, salva sempre la possibilità per la Banca d’Italia di autorizzare, per periodi determinati, le singole banche di credito cooperativo a un’operatività prevalente a favore di soggetti diversi dai soci, ove sussistano ragioni di stabilità. Inoltre il bisogno mutualistico rileva con riferimento alle operazioni d’impiego e non con riferimento alle operazioni di provvista, e comunque non per le operazioni diverse da quelle di esercizio del credito che, svincolate dalla funzione mutualistica, restano affidate alle scelte imprenditoriali di questi enti creditizi.

Acquistano quindi rilevanza le norme statutarie delle banche di credito cooperativo, considerato che lo stesso articolo 35 del testo unico bancario affida a tali norme, adottate sulla base dei criteri fissati dalla Banca d’Italia, la disciplina relativa alle attività, alle operazioni di impiego e di raccolta e alla competenza territoriale.

Con particolare riguardo alla competenza territoriale, si richiama il disposto dell’articolo 34, comma 2, del testo unico bancario, ai sensi del quale, per essere soci di una banca di credito cooperativo è necessario risiedere, aver sede, ovvero operare con carattere di continuità nel territorio di competenza della banca stessa. Considerato che le banche di credito cooperativo esercitano il credito prevalentemente a favore dei soci, se ne desume il carattere localistico delle loro attività e in particolare dei loro impieghi. Tuttavia la competenza territoriale non risulta ancorata, da una previsione generale, a criteri burocratici, ma coincide con la zona volta per volta individuata dagli statuti sulla base dei criteri fissati dalla Banca d’Italia.”

Alla luce del suddetto parere, che si ritiene di poter condividere data l’autorevolezza dell’organo da cui promana, questa Direzione ritiene che il Comune possa legittimamente mantenere la propria partecipazione societaria nella Banca di Credito Cooperativo Valdostano – società cooperativa per azioni, qualora, sulla base dello statuto della società partecipata e dello statuto comunale, l’attività bancaria in questione soddisfi i requisiti evidenziati dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti e risulti essere strettamente necessaria alle finalità istituzionali che l’amministrazione comunale intende perseguire, come parrebbe essere, viste le norme statutarie del Comune riportate nel testo del quesito.

Considerato che la materia oggetto del parere è da ritenersi di interesse generale, si chiede a codesto Consorzio di provvedere alla sua divulgazione presso gli enti locali soci.

3) SOCIETÀ CONTROLLATE CON FATTURATO DA PRESTAZIONI DI SERVIZI A FAVORE DI P.A. SUPERIORE AL 90%

(art. 4 d.l. 95/2012)

D.L. 6-7-2012 n. 95 (convertito in legge, con modificazioni, dall'*art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 135*)

Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario.

Con sentenza della Corte costituzionale n. 229 del 16-23 luglio 2013 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, 3sexies e 8 dell'articolo 4 del decreto-legge 95/2012 con riguardo alle regioni ordinarie e la non applicabilità, per effetto della clausola di salvaguardia di cui all'articolo 24bis del medesimo decreto, alle regioni speciali e agli enti locali di queste ultime.

Art. 4 *Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche*

1. Nei confronti delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'*articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001*, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato, si procede, alternativamente:

a) allo scioglimento della società entro il 31 dicembre 2013. Gli atti e le operazioni posti in essere in favore delle pubbliche amministrazioni di cui al presente comma in seguito allo scioglimento della società sono esenti da imposizione fiscale, fatta salva l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto, e assoggettati in misura fissa alle imposte di registro, ipotecarie e catastali;

b) all'alienazione, con procedure di evidenza pubblica, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore del presente decreto entro il **31 dicembre 2013** ed alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni, non rinnovabili, a decorrere dal **1° luglio 2014**. Il bando di gara considera, tra gli elementi rilevanti di valutazione dell'offerta, l'adozione di strumenti di tutela dei livelli di occupazione. L'alienazione deve riguardare l'intera partecipazione della pubblica amministrazione controllante.

2. Ove l'amministrazione non proceda secondo quanto stabilito ai sensi del comma 1, **a decorrere dal 1° luglio 2014** le predette società non possono comunque ricevere affidamenti diretti di servizi, né possono fruire del rinnovo di affidamenti di cui sono titolari. I servizi già prestati dalle società, ove non vengano prodotti nell'ambito dell'amministrazione, devono essere acquisiti nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo non si applicano alle società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica, alle società che svolgono prevalentemente compiti di centrali di committenza ai sensi dell'*articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*, nonché alle società di cui all'articolo 23-quinquies, commi 7 e 8, del presente decreto, e alle società finanziarie partecipate dalle regioni, ovvero a quelle che gestiscono banche dati strategiche per il conseguimento di obiettivi economico-finanziari, individuate, in relazione alle esigenze di tutela della riservatezza e della sicurezza dei dati, nonché all'esigenza di assicurare l'efficacia dei controlli sulla erogazione degli aiuti comunitari del settore agricolo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro o dei Ministri aventi poteri di indirizzo e vigilanza, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Le medesime disposizioni non si applicano qualora, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato. In tal caso, l'amministrazione, in tempo utile per rispettare i termini di cui al comma 1, predispone un'analisi del mercato e trasmette una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'acquisizione

Struttura Enti locali

del parere vincolante, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della relazione. Il parere dell'Autorità è comunicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le disposizioni del presente articolo non si applicano altresì alle società costituite al fine della realizzazione dell'evento di cui al *decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 agosto 2007*, richiamato dall'*articolo 3, comma 1, lettera a)*, del *decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 12 luglio 2012, n. 100*.

omissis

Art. 24-bis Clausola di salvaguardia

1. Fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale».

* * *

Sentenza della Corte costituzionale n. 229 del 16-23 luglio 2013

10.1.2.– Quanto alle Regioni ad autonomia speciale deve, invece, dichiararsi la non fondatezza delle questioni proposte, posto che le disposizioni censurate, come si è già detto, non si applicano alle medesime, in virtù dell'operatività della clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis (punto 8.1).

10.2.– Non fondate devono dichiararsi le censure di violazione delle attribuzioni costituzionali e statutarie degli enti locali prospettate (in particolare nei ricorsi n. 145, n. 151, n. 160, n. 170 e n. 171 del 2012) nei confronti dei suddetti commi dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 dalle Regioni ricorrenti, in quanto ritenute strettamente connesse alle proprie competenze regionali (per tutte, sentenza n. 311 del 2012).

Le norme impugnate hanno, infatti, evidente attinenza con i profili organizzativi degli enti locali, posto che esse coinvolgono le modalità con cui tali enti perseguono, quand'anche nelle forme del diritto privato, le proprie finalità istituzionali.

Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, tuttavia, questa Corte ha già affermato che «spetta al legislatore statale [...] disciplinare i profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli enti locali (art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.)): pertanto, posto che le società controllate sulle quali incide la normativa impugnata svolgono attività strumentali alle finalità istituzionali delle amministrazioni degli enti locali, strettamente connesse con le previsioni contenute nel testo unico degli enti locali, legittimamente su di esse è intervenuto il legislatore statale (sentenza n. 159 del 2008).

Diverso ragionamento deve farsi con riguardo alle Regioni ad autonomia speciale, titolari di competenza legislativa primaria in materia di "ordinamento degli enti locali". Tenuto conto dell'inerenza della disciplina censurata alla materia dell'organizzazione delle amministrazioni controllanti le società pubbliche oggetto dell'impugnato art. 4, e del rilievo che i vincoli da essa imposti a fini di contenimento della spesa pubblica sono legittimi solo ove corrispondano a principi di coordinamento della finanza pubblica, deve ravvisarsi, nella specie, un contrasto con la normativa statutaria e di attuazione statutaria. Tuttavia, stante la clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis, deve ritenersi che le disposizioni censurate siano inoperanti nell'ambito delle predette Regioni.

Devono, pertanto, dichiararsi non fondate le censure proposte dalle Regioni ad autonomia speciale (Regione Sardegna con il ricorso n. 160 e Regione siciliana, con il ricorso n. 170) in relazione alla pretesa violazione della competenza regionale in tema di ordinamento degli enti locali in riferimento ai commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies ed 8 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe:

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies ed 8 dell'art. 4 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui si applicano alle Regioni ad autonomia ordinaria;

omissis

4) **DIVIETO AUMENTI DI CAPITALE A FAVORE DI SOCIETÀ PARTECIPATE “IN PERDITA”** (art. 6, comma 19, d.l. 78/2010 + art. 41 l.r. 40/2010, art. 28 l.r. 30/2011 e art. 5 l.r. 19/2012)

D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 30 luglio 2010, n. 122)

Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

Art. 6 *Riduzione dei costi degli apparati amministrativi*

19. Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei Conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma.

* * *

Per il testo degli articoli 41 della l.r. 40/2010, 28 della l.r. 30/2011 e 5 della l.r. 19/2012 si rimanda alla scheda 2.1) CASI PARTICOLARI – Società esercenti impianti a fune

* * *

Parere della Regione Valle d'Aosta del 4 aprile 2012

Chiarimenti riguardo agli aumenti di capitale consentiti, ai sensi dell'art. 28 della l.r. 30/2011, in società a partecipazione pubblica esercenti impianti a fune.

QUESITO:

Un Comune con partecipazione in una Società per Azioni che gestisce impianti a fune in una località sciistica della Regione ha chiesto di chiarire il contenuto dell'articolo 28 (*Disposizioni per la continuità aziendale delle gestioni funiviarie*) della legge regionale 13 dicembre 2011, n. 30, recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge finanziaria per gli anni 2012/2014). Modificazioni di leggi regionali.*”, anche in relazione a quanto previsto in materia di partecipazioni societarie pubbliche dall'articolo 6, comma 19, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122.

RISPOSTA:

La normativa statale soprarichiamata vieta alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e, pertanto, anche agli enti locali, di effettuare aumenti di

Struttura Enti locali

capitale a favore delle società partecipate, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, qualora tali società **abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite d'esercizio** ovvero **abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali**. La norma consente in ogni caso, e, quindi, anche nelle due ipotesi sopraindicate, trasferimenti a fronte di convenzioni, contratti di servizi o di programma relativi allo svolgimento di servizio di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti.

La disposizione contenuta nell'art. 28 della l.r. 30/2011, come la precedente contenuta nell'art. 41 della l.r. 40/2010 (*Finanziaria regionale 2011*), anche se con modalità diverse, prevede, per i servizi di trasporto funiviario, in considerazione della loro rilevanza generale e, al fine di garantire la continuità aziendale delle società partecipate che esercitano tali impianti, una deroga al divieto posto dalla disposizione statale. Per il raggiungimento di tale finalità, la disposizione, infatti, autorizza la Regione ad effettuare aumenti di capitale a favore di tali società, **oltre che nei casi consentiti dall'art. 6, comma 19, del decreto legge 78/2010**, anche qualora le stesse abbiano registrato per tre esercizi consecutivi perdite di esercizio ovvero abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite infrannuali, ampliando, pertanto, le possibilità di intervento per la Regione in un settore particolarmente importante per lo sviluppo turistico anche nelle realtà di minore richiamo; la norma autorizza, nel contempo, gli enti locali a mantenere le partecipazioni azionarie, ove già esistenti, al fine di assicurare la continuità aziendale di queste piccole, ma imprescindibili realtà imprenditoriali, facendo comunque salva, per quanto non disciplinato dalla legge regionale, la vigenza della disposizione statale soprarichiamata.