



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano	Presidente f.f.
dott. Luigi Burti	Consigliere (Relatore)
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

Nella camera di consiglio del 14 dicembre 2016

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la

Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n.131/2003;

Vista la nota del 21 novembre 2016, con la quale il Sindaco del comune di Villa Guardia (CO) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Luigi Burti;

Premesso che

Il Sindaco del comune di Villa Guardia ha formulato una richiesta di parere in merito alla riconducibilità del servizio di teleriscaldamento nell'ambito delle attività strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dei comuni in vista della ricognizione delle partecipazioni da operarsi ai sensi dell'art 24 del decreto legislativo 175/2016.

Il sindaco nella sua esposizione ricorda che il comune attualmente detiene una partecipazione del 12,99% nel capitale sociale de *"La grande Stufa S.P.A."* il cui oggetto sociale ha come attività *"la produzione, la distribuzione, la vendita e la commercializzazione di energia derivante da massa biologica, ecologica e vantaggiosa (...) il tutto allo scopo di riscaldare e generare energia elettrica."*

Il quesito trae origine dal fatto che, secondo la prospettazione del Sindaco, la nuova formulazione della disposizione legislativa contenuta nell'art 4 del decreto legislativo 175/2016 richiede per il mantenimento della partecipazione nella società due condizioni: la presenza di un oggetto sociale diretto alla produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento di finalità istituzionali e che (i beni e/o i servizi) costituiscano un servizio di interesse generale.

Il Sindaco poi ricorda che non esiste un elenco legislativamente definito delle finalità istituzionali del comune e se possa essere utile, ai fini che qui interessano, fare riferimento all'art 22, comma 3, della legge 28/2011, laddove tale disposizione attribuisce ai comuni il potere di definire specifici piani di sviluppo del teleriscaldamento.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento

della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

Ritenuto che la richiesta sia soggettivamente ammissibile in quanto proveniente dal rappresentante legale dell'ente ed oggettivamente ammissibile in quanto interessa una materia compresa nel perimetro della contabilità pubblica anche se riferita ad un caso concreto, ma che comunque appare sussumibile nell'ambito di una categoria che presenta valenza generale;

Esame nel merito

Appare utile riportare l'art. 4 del decreto legislativo 175/2016.

"Art. 4. Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche

1. Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

2. Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:

a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;

b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'[articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016](#);

c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'[articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016](#), con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;

e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'[articolo 3, comma 1, lettera a\), del decreto legislativo n. 50 del 2016](#)."

La Sezione ritiene innanzitutto, che 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 (parere n. 23 dell'11 aprile 2008)

Tuttavia, l'ente che non ha fini di lucro non può svolgere attività di impresa, e la possibilità quindi, di costituire società o è prevista espressamente dalla legge oppure può essere consentita per lo svolgimento di servizi generali (servizi pubblici economici e non) -Vedi consiglio di stato sez. III sent.1574 del 2012 e n.122/2013-

La disciplina legislativa nelle diverse declinazioni che si sono succedute negli ultimi anni ha come cifra permanente quella di eliminare dall'azione degli enti locali (e non solo) le attività economiche per interessi estranei alle finalità istituzionali dell'ente o per fini esclusivamente commerciali.

Spetta, quindi, 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.

Nella dare riscontro alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del comune di Villa Guardia, appare decisivo, evidenziare ed approfondire la nozione di servizio di interesse generale

Il decreto legislativo 175/2016 all'art 2 comma 1 lettera h) definisce i servizi di interesse generale così come appresso:

"servizi di interesse generale»: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale "

Alla luce della definizione di servizio generale introdotta dal decreto, che replica proposizioni già espresse dalla normativa comunitaria, il servizio può essere svolto dall'ente locale se l'intervento dell'ente stesso sia necessario per garantire l'erogazione del servizio, alle condizioni stabilite nella disposizione appena richiamata, ossia se, senza l'intervento pubblico sarebbero differenti le condizioni di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione qualità e sicurezza al servizio oggetto di attenzione.

Nel caso in cui la partecipazione dell'ente sia minoritaria (ed in assenza di altri soci pubblici, che consentano il controllo della società), il servizio espletato

non è da ritenere "servizio di interesse generale" posto che, a prescindere da ogni altra considerazione relativa alle finalità istituzionali dell'ente, l'intervento pubblico (stante la partecipazione minoritaria) non può garantire l'accesso al servizio così come declinato nell'art.4 :l'accesso al servizio non sarebbe svolto dal mercato o sarebbe svolto a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica, economica ,continuità ,non discriminazione.

Infatti, una partecipazione poco significativa non sarebbe in grado di determinare le condizioni di accesso al servizio che potrebbero legittimare il mantenimento della quota.

Nel caso appena richiamato la società avrebbe soltanto finalità commerciali non consentite dall'art 4 primo comma del decreto legislativo in esame.

Da ultimo, la Sezione, evidenzia che in base al quadro normativo attuale, la decisione finale in ordine alla costituzione di una società di capitali ovvero al mantenimento delle quote di partecipazione, spetta comunque al comune ai sensi dell'art 24 del decreto legislativo 24/2016 che dovrà valutare ogni aspetto, ivi comprese le concrete finalità perseguite dall'ente, la concreta attività che la società dovrà svolgere "in considerazione della caratterizzazione degli enti locali come enti a fini generali" (Cons. Stato, V, 27 settembre 2004, n. 6317).

PQM

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Magistrato relatore
(dott. Luigi Burti)

Il Presidente f.f.
(dott. Giancarlo Astegiano)

Depositata in segreteria il 21 dicembre 2016

Il Direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)