



Consorzio dei  
Comuni Trentini

REG\_CCT

Prot. 0001880 del 08/04/2009



Trento, 6 aprile 2009  
EP/lb  
CIRCOLARE 13/2009

Agli Enti Soci

- LL.SS. -

e p.c. Egregio Signor  
dott. Giovanni Gardelli  
Dirigente del Servizio  
Autonomie Locali della  
Provincia Autonoma  
via Romagnosi 11A  
38100 TRENTO

OGGETTO: società partecipate

Riportiamo di seguito la circolare elaborata dalla dott.ssa Emanuela Piva, dipendente dello scrivente Consorzio dei Comuni Trentini.

Si formula la presente ad integrazione ed aggiornamento della circolare n. 16/2008 di data 15 aprile 2008 concernente le società partecipate dall'Amministrazione pubblica, ritenendo opportuna ed utile una ricognizione delle disposizioni applicabili in materia e degli adempimenti previsti.

➤ Con sentenza n. 190 del 21 maggio 2008 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dei **commi 588, 589, 590 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (finanziaria 2007)** - che vietano all'amministrazione territoriale di erogare somme in favore di consorzi e società partecipate rispetto ai quali non abbia adempiuto all'obbligo di comunicazione dei dati stabilito dal comma 587, sanzionando la violazione di tale divieto - in quanto trattasi di previsioni non costituenti principi di coordinamento della finanza pubblica, dato che gli inadempimenti non incidono sul complessivo limite di spesa imposto a Regioni ed enti locali, e pertanto lesive dell'autonomia di spesa della Provincia autonoma e dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

Dato atto del venir meno della sanzione, si rammenta alle Amministrazioni in indirizzo la permanenza dell'obbligo di effettuare anche quest'anno, entro il 30 aprile, la comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica delle proprie partecipazioni in società e consorzi, ai sensi del comma 587, tramite il sito [www.consoc.it](http://www.consoc.it).



➤ Con sentenza n. 159 del 7 maggio 2008 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità del **comma 730** della finanziaria 2007 - che impone a regioni e province autonome l'adeguamento ai principi di cui ai commi da 725 a 735 delle rispettive discipline in materia di compensi degli amministratori di società partecipate e di numero massimo di componenti dei consigli d'amministrazione - in quanto, proprio a causa della puntualità delle prescrizioni contenute nei commi di riferimento, la disposizione non è riducibile a mero principio di coordinamento della finanza pubblica e contrasta perciò con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La Corte ha affermato altresì l'illegittimità dei **commi 725, 726, 727 e 728** della medesima legge - relativi alla determinazione dei compensi e del numero degli amministratori, nella parte in cui essi trovano applicazione *per gli enti locali delle province autonome* - in quanto disposizioni analitiche e di dettaglio che costituiscono indebita compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali da parte della legge statale, in violazione dell'articolo 80 dello Statuto speciale, che attribuisce competenza legislativa concorrente alla Provincia in materia di finanza locale.

A riguardo si ribadisce che, in ogni caso, per quanto concerne il numero ed i compensi dei componenti il consiglio di amministrazione delle società partecipate da enti locali è disciplinato dal **Protocollo d'intesa integrativo**, stipulato il 31 maggio 2007 tra Provincia e Consiglio delle autonomie locali ai sensi dell'articolo 18 bis della legge provinciale n. 1 del 2005, in forza del quale le finalità e i criteri posti dai commi 718 e da 725 a 730 sono stati comunque acquisiti al patto di stabilità provinciale, senza che dunque gli effetti della pronuncia (sortiti da ricorso presentato dalla Provincia autonoma di Bolzano) si estendano di fatto nei confronti della Provincia autonoma di Trento.

Posto che il menzionato Protocollo, per quanto attiene alla determinazione dei compensi, richiama l'applicazione della normativa statale in quanto compatibile, va segnalata la modifica nel frattempo apportata al comma 725 (Determinazione dei compensi nelle società a totale partecipazione di comuni o province) dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, che:

- ha ridotto i limiti del **compenso lordo annuo onnicomprensivo**, rispettivamente, per il presidente (dall'80%) al **70%** dell'indennità spettante al sindaco e per i componenti il consiglio d'amministrazione (dal 70%) al **60%** della medesima indennità;
- ha precisato che le indennità di risultato, ammesse nel solo caso di produzione di utili, devono comunque contenersi entro il limite del doppio del compenso onnicomprensivo;
- ha disposto che tali regole per la determinazione dei compensi si applicano anche alle società controllate dalle società a totale partecipazione di comuni o province.

Quanto al numero dei componenti il consiglio d'amministrazione, si rammenta che al mancato rispetto dell'obbligo di adeguamento degli statuti, previsto dal comma 729, consegue responsabilità contabile in capo ai componenti dell'organo deliberante che non abbiano richiesto la modifica (salvo che risulti comunque rispettato il tetto di spesa complessivo teorico per i compensi).

➤ Sempre la sentenza n. 159 della Corte Costituzionale ha sancito l'illegittimità del **comma 734** della finanziaria 2007 - che vieta l'amministrazione di enti, istituzioni, aziende pubbliche e società partecipate a chi, con incarico analogo, abbia chiuso in perdita per tre esercizi consecutivi - nei confronti delle *regioni e delle province autonome*, in quanto lesiva dell'autonomia organizzativa delle medesime sancita dalle disposizioni statutarie ed anzitutto dall'articolo 117, quarto comma, della Costituzione. La Corte ha invece espressamente **escluso l'illegittimità del comma 734 per quanto riguarda gli enti locali**, in quanto la loro disciplina ordinamentale è di competenza della Regione autonoma (che non ha impugnato).



In merito al divieto posto dal comma, preso atto della decisione della Corte, - rispondendo alle sollecitazioni a suo tempo pervenute da alcune amministrazioni - si coglie l'occasione per chiarire come nella circolare cui si fa seguito, a causa di un refuso, si sia di fatto ingenerata confusione sull'interpretazione di tale comma .

Preme pertanto brevemente chiarire che, come già argomentato nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 13 luglio 2007, essendo la norma preordinata a disincentivare le "cattive gestioni" delle società pubbliche, vanno distinte le ipotesi in cui l'ente locale con lo strumento societario esercita attività imprenditoriale in contesti immediatamente idonei a produrre profitto, da quelle in cui esso opera in contesti idonei a creare profitto in una prospettiva di medio-lungo termine, in cui ad una prima fase di perdita programmata segue un periodo di ritorno degli investimenti. L'applicabilità della disposizione a queste ultime ipotesi è da ritenersi esclusa in considerazione del fatto che, laddove la perdita di esercizio sia conforme alla programmazione gestoria, ovvero rientri negli obiettivi indicati nell'atto di pianificazione, essa non può essere intesa come sintomo di incapacità gestionale dell'amministratore.

➤ Si ritiene opportuno spendere alcune considerazioni per quanto attiene l'onere di (ricognizione, valutazione e, quindi) autorizzazione all'assunzione o al mantenimento delle partecipazioni societarie, imposto agli enti locali dai **commi 27, 28 e 29 della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (finanziaria 2008)**, soffermandosi su alcune peculiari fattispecie largamente diffuse sul territorio.

Il comma 27 identifica l'intervento pubblico consentito dalle partecipazioni vietate e dunque da dismettere ai sensi e nei termini di cui al comma 29, una volta formalizzata la decisione mediante la delibera rilasciata dall'organo competente, congruamente motivata caso per caso, prevista dal comma 28.

In generale, ai fini dell'autorizzazione di cui al comma 28 della finanziaria 2008, si ricorda schematicamente che:

- tutti i servizi pubblici locali rientrano nella più ampia categoria dei servizi di interesse generale, sempre ammessi;
- nelle attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente sono comprese tutte quelle aventi ad oggetto beni e servizi strumentali per l'amministrazione, nonché tutte quelle che, secondo la valutazione discrezionale dell'ente, risultino strategiche per la promozione dello sviluppo culturale, sociale ed economico della popolazione locale.

Si evidenzia che con decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, il comma 27 è stato modificato, con l'introduzione fra le partecipazioni sempre ammesse quelle relative a società che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici ai sensi del codice dei contratti pubblici.

Un chiaro esempio di società a livello locale, il mantenimento delle cui azioni rientra agevolmente nei limiti di cui al comma 27 è lo stesso scrivente **Consorzio dei Comuni Trentini** società cooperativa, il quale, come noto, ha come oggetto sociale la prestazione di ogni forma di assistenza agli enti soci, con riguardo al settore contrattuale, amministrativo, contabile, legale, fiscale, sindacale, organizzativo, economico e tecnico. La sua attività è dunque qualificabile come produzione di servizi strumentali allo svolgimento delle funzioni proprie degli enti locali, certamente strettamente necessarie, quindi, al perseguimento delle loro finalità istituzionali.

Per quanto riguarda le partecipazioni in **società aventi per oggetto la costruzione e gestione di impianti di risalita**, si ricorda come tali attività siano comprese per espressa previsione del legislatore provinciale fra i servizi pubblici locali (e quindi servizi di interesse generale, sempre ammessi) e come, del resto esse siano altresì strettamente riconducibili al perseguimento di finalità istituzionali, rinviando ai contenuti della **circolare n. 1/2009 del**



**Consiglio delle autonomie locali** ed a quanto argomentato nella richiesta di parere formulata dagli Uffici dello scrivente Consorzio e nel conseguente pronunciamento della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti di Trento, ad essa allegati.

La circolare (Ruolo del Consiglio delle autonomie nell'ambito della funzione consultiva della Corte dei Conti in materia contabile e margini di ammissibilità della partecipazione al mercato da parte dei Comuni) è stata trasmessa a tutti i Comuni con fax di data 30 gennaio 2009 ed è comunque pubblicata sul sito internet [www.comunitrentini.it](http://www.comunitrentini.it) nella sezione dedicata al Consiglio delle autonomie locali.

La lettura di tali atti risulta assolutamente preziosa, poiché chiarisce di fatto il ragionamento sul quale basare la valutazione anche delle altre partecipazioni pubbliche nei confronti del comma 27.

Con riferimento alle **società aventi per oggetto l'esercizio di attività elettriche**, si ricorda invece che l'articolo 1 della norma di attuazione dello Statuto speciale in materia di energia (decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235) conferisce agli enti locali la facoltà di esercitare le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione, acquisto e vendita di energia elettrica, anche mediante società di capitali, nelle quali gli enti locali medesimi o le società da essi controllate posseggano la maggioranza del capitale sociale.

Tali attività sono pertanto comunque consentite, nei limiti previsti dal decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, che attua la direttiva comunitaria recante norme a tutela della concorrenza per il mercato interno dell'energia elettrica, da una norma di rango sovraordinato alla legge statale e non necessitano pertanto, ad avviso dello scrivente Consorzio, di ulteriori valutazioni circa la propria legittimità.

Quanto alle **Aziende per il turismo**, l'adesione da parte dei comuni ricadenti nell'ambito territoriale di riferimento e la presenza di una loro rappresentanza nell'organo esecutivo sono espressamente previste dalla legge provinciale 11 giugno 2002, n. 8 (Disciplina della promozione turistica in provincia di Trento), emanata nell'esercizio della competenza esclusiva della Provincia in materia di turismo. Anche per questa ipotesi, pertanto, il mantenimento delle partecipazioni può essere autorizzato a prescindere dalla valutazione dei requisiti di cui al comma 27.

Per quanto riguarda in generale le c.d. **società di sistema** costituite dalla Provincia autonoma, l'adesione da parte degli enti locali è talora prevista e quindi legittimata dalla stessa legge istitutiva della società, in altri casi si tratta di servizi pubblici locali, in altri ancora si tratta in ogni caso con tutta evidenza di attività strumentali al funzionamento degli enti, per cui non si rinvengono criticità rispetto alla motivazione del mantenimento delle relative partecipazioni.

Dal punto di vista pratico, si fornisce in allegato alla presente circolare un fac-simile di delibera, cui le Amministrazioni in indirizzo possono fare riferimento ai fini dell'adempimento previsto dal comma 28 della finanziaria 2008, improntato sulla ricognizione da effettuare circa le partecipazioni già possedute dall'ente. Si ricorda che, secondo analogo schema, il Comune deve altresì autorizzare l'eventuale assunzione di nuove partecipazioni societarie.

Rammentando che il vigente **termine per l'approvazione della delibera** è il 30 giugno 2009, si segnala, peraltro, il probabile slittamento di tale scadenza al 31 dicembre 2010, qualora venga approvato il disegno di legge statale n. 1082, che interviene in tal senso sul comma 29.

Nel caso di accertamento di condizioni ostative, la via obbligata per l'ente pubblico è quella della cessione a terzi delle società e partecipazioni vietate ai sensi del comma 27, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica.

Tuttavia, come argomentato nel parere n. 48 della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Lombardia, *"le pubbliche amministrazioni, entro il termine fissato per*



*legge, 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". In particolare la Corte ritiene che "l'avvio della procedura di dismissione si manifesta per impulso dell'ente proprietario tramite l'adozione di una delibera che ha come destinatari gli organi della società in mano pubblica, interessata, direttamente o indirettamente, alla cessione a terzi dell'asset pubblico". Nel medesimo parere è riconosciuto il carattere necessariamente non perentorio, bensì ordinatorio del termine posto dal legislatore, entro il quale deve risultare già avviato, ma non obbligatoriamente perfezionato, il programma di dismissione delle società e delle partecipazioni vietate.*

dott.ssa Emanuela Piva

Ricordiamo che gli uffici del Consorzio sono a disposizione per ogni chiarimento che dovesse rendersi necessario.

Distinti saluti.

Il Direttore  
dott. Alessandro Ceschi

Il Presidente  
dott. Marino Simoni

All.

## FAC SIMILE

delibera di autorizzazione delle partecipazioni ai sensi dell'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008)

### IL CONSIGLIO COMUNALE

#### **Premesso**

- che la legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (finanziaria 2008), con lo scopo di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e assicurare la parità degli operatori, ha dettato nuove disposizioni riguardanti le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001;
- che, in particolare, il comma 27 dell'art. 3 dispone che le citate amministrazioni *"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. 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"*;
- che il successivo comma 28 prevede che *"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"*;
- che, ai sensi del seguente comma 29, le suddette amministrazioni hanno termine fino al 30 giugno 2009 per cedere a terzi le società e le partecipazioni vietate ai sensi del comma 27, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica,
- che, ai sensi dell'articolo 23, comma 3, lettera h), del d.P.Reg. 1° febbraio 2005 n. 3/L, il Consiglio comunale risulta l'organo competente a deliberare in merito alla costituzione e partecipazione a società per azioni o a responsabilità limitata, nonché in merito alla variazione o dismissione delle relative quote;

### **Accertato**

- che il Comune ... attualmente detiene partecipazioni nelle seguenti società:
  - a) ....., avente per oggetto lo svolgimento delle seguenti attività/dei seguenti servizi:  
.....;
  - b) ....., avente per oggetto lo svolgimento delle seguenti attività/dei seguenti servizi:  
.....;
  - c) ....., avente per oggetto lo svolgimento delle seguenti attività/dei seguenti servizi:  
.....;
  - d) ....., avente per oggetto lo svolgimento delle seguenti attività/dei seguenti servizi:  
.....;
  - e) ....., avente per oggetto lo svolgimento delle seguenti attività/dei seguenti servizi:  
.....;

### **Dato atto che**

- le attività svolte dalla società a) costituiscono servizi strumentali al funzionamento/allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ente locale e, pertanto, rientrano fra quelle strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali del medesimo ai sensi dell'articolo 3, comma 27, della finanziaria 2008;
- le attività svolte dalla società b), in quanto volte a ..., presentano una forte connessione con il territorio e sono valutate dall'Amministrazione quali strategiche per la promozione dello sviluppo della popolazione locale sotto il profilo culturale/sociale/economico, costituendo, pertanto, attività strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente ai sensi dell'articolo 3, comma 27, della finanziaria 2008;
- la società c) svolge un servizio pubblico locale, quindi un servizio di interesse generale, sempre ammesso ai sensi dell'articolo 3, comma 27, della finanziaria 2008;
- la società d), pur non svolgendo attività qualificabili come servizio pubblico locale, presta un servizio che, in quanto caratterizzato da ..., risulta sicuramente di interesse generale ed è quindi sempre ammesso ai sensi dell'articolo 3, comma 27, della finanziaria 2008;
- le attività svolte dalla società e) non risultano invece coerenti con i limiti posti dall'articolo 3, comma 27, della finanziaria 2008, essendo contraddistinte dal perseguimento di finalità di tipo prettamente imprenditoriale e non presentando quei caratteri di inerenza col territorio e strategicità rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali proprie dell'ente locale;

### **Rilevata**

perciò la necessità di predisporre un programma dettagliato che contenga i tempi e le modalità per la dismissione delle partecipazioni del Comune di ... nella società e), contrastanti con la disciplina vigente

### **Dato atto**

- che ai sensi dell'art. 81, comma 1, del T.U.LL.RR.O.C. approvato con D.P.Reg. 1 febbraio 2005 n. 3/L, sulla presente proposta di deliberazione il responsabile del Servizio competente per

l'istruttoria \_\_\_\_\_ ha espresso parere favorevole in ordine alla regolarità tecnico-amministrativa;

- che ai sensi dell'art. 81, comma 1, del T.U.LL.RR.O.C. approvato con D.P.G.R. 1 febbraio 2005 n. 3/L, sulla medesima proposta di deliberazione il Responsabile del Servizio finanziario ha espresso parere favorevole in ordine alla regolarità contabile;

### Visti

- lo Statuto Comunale;
- il Regolamento di contabilità comunale;
- il T.U.LL.RR.O.C. approvato con D.P.Reg. 1 febbraio 2005 n. 3/L;

Ad unanimità di voti espressi in forma palese per alzata di mano,

### DELIBERA

- 1) di autorizzare le partecipazioni detenute dal Comune di ... nelle società a), b), c) e d), trattandosi di attività non contrastanti con i requisiti stabiliti dall'articolo 3, comma 27, della finanziaria 2008;
- 2) di dare atto della necessità di procedere alla dismissione delle quote di partecipazione detenute dal Comune nella società e), trattandosi di attività in contrasto con le disposizioni dell'articolo 3, comma 27, della finanziaria 2008;
- 3) di approvare il programma allegato al presente provvedimento, contenente la tempistica e le modalità di dismissione delle partecipazioni di cui al precedente punto;
- 4) di dare mandato a ... ad effettuare tutti gli adempimenti necessari e connessi al presente atto;
- 5) di trasmettere il presente atto ai rappresentanti legali della società e), per l'adozione dei conseguenti provvedimenti di propria competenza, secondo il diritto societario;
- 6) di dare atto che contro il presente provvedimento è ammesso proporre opposizione alla Giunta comunale entro il periodo di pubblicazione ai sensi dell'art. 97 del T.U.LL.RR.O.C., proporre ricorso al TRGA entro 60 giorni e ricorso al Presidente della Repubblica entro 120 giorni dal termine di scadenza del periodo di pubblicazione, ai sensi rispettivamente della L.1034/1971 e del D.P.R. 1199/1971.