



Home	Informazioni generali	Comunità di ricerca	Attività formative	Risorse	Osservatorio OPAL	
----------------------	---------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------	--

Sei qui: [Home](#) ► [Osservatorio OPAL](#) ► [OPAL n. 5 - 10/2014](#) ► [Il ritorno alle aziende speciali nella gestione dei servizi pubblici locali. Nota a Corte dei Conti, Sez. Autonomie, delibera 21/1/2014, n. 2](#)

Il ritorno alle aziende speciali nella gestione dei servizi pubblici locali. Nota a Corte dei Conti, Sez. Autonomie, delibera 21/1/2014, n. 2

di [Marco Comaschi](#)

[Stampa](#) | [Email](#)

Il ritorno alle aziende speciali nella gestione dei servizi pubblici locali. Nota a Corte dei Conti, Sez. Autonomie, delibera 21/1/2014, n. 2

di [Marco Comaschi](#)

Parole chiave: Corte dei conti, servizi pubblici locali di rilevanza economica, servizio idrico integrato, referendum "sull'acqua", gestione *in House*, società di capitali a partecipazione pubblica, azienda speciale.

Riferimenti normativi: artt. 2498 e 2500-septies comma; artt. 113 e 114 TUEL; art. 9, comma 6 del d.l. 95/2012; art. 35, comma 8, l. n. 448/2001; art. 23-bis d. l. 112/2008;

Massima: "La trasformazione di una società di capitali che gestisce un servizio pubblico a rilevanza economica in azienda speciale consortile è compatibile sia con le norme civilistiche, trattandosi di organismi entrambi dotati di un proprio patrimonio separato da quello della P.A., sia con le disposizioni pubblicistiche intese a ricondurre tali organismi ad un regime uniforme quanto al rispetto dei vincoli di finanza pubblica".

[Link al documento](#)

La Sezione delle Autonomie è stata chiamata a pronunciarsi dalla Sezione regionale di Controllo del Piemonte sulla possibilità, o meno, di trasformare la Società Metropolitana Acque Torino S.p.A. – a totale partecipazione pubblica – in un'azienda speciale consortile di diritto pubblico. In concreto, il Comune di Torino era stato destinatario di una proposta di deliberazione di iniziativa popolare, sulla quale il Responsabile del Settore gestione societaria aveva espresso parere sfavorevole.

In sintesi, sono due i quesiti sottoposti all'esame del giudice:

1) se possa realizzarsi, in mancanza di apposita normativa, la trasformazione eterogenea di una S.p.A. a totale partecipazione pubblica in azienda speciale consortile;

2) in caso negativo, se sia possibile attuare l'operazione in due fasi, rispettivamente di estinzione/messa in liquidazione e di nuova costituzione, senza incorrere nel divieto di cui all'art. 9, comma 6 del d.l. n. 95/2012;

Sebbene la remittente sezione piemontese avesse espresso perplessità su entrambe le soluzioni proposte, le questioni sono state opportunamente rimesse all'attenzione della Sezione delle Autonomie in considerazione dell'esistenza di alcune recenti pronunce di altre Sezioni regionali di controllo favorevoli alla trasformazione¹. La Sezione delle Autonomie ha fornito una risposta positiva a entrambi i quesiti e, in particolare, ha sviluppato alcune considerazioni particolarmente utili sia per un ritorno all'utilizzo delle aziende speciali da parte dei comuni che per la gestione *in House* dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica.

Newsletter

Osservatorio sulle Autonomie
Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



Quanto al primo quesito, il giudice ha innanzitutto sciolto ogni dubbio circa i presunti limiti imposti dalla disciplina civilistica alla trasformazione eterogenea di una società di capitali in una azienda speciale. Se infatti è pur vero che l'art. 2500 *septies* comma non prevede espressamente questa specifica trasformazione per una società di capitali, occorre però rifarsi al principio generale di cui questa disciplina particolare è espressione, ossia il principio di continuità aziendale previsto a garanzia dei soggetti terzi dall'art. 2498 del comma. A ben vedere, allora, nel caso di specie l'azienda speciale che risulterebbe dalla trasformazione della società per azioni sarebbe dotata di un patrimonio separato a garanzia dei terzi, in piena coerenza con un'interpretazione sistematica degli artt. 2498 e 2500 *septies c.c.*

Definiti i profili civilistici dell'operazione, la Sezione affronta poi la fattibilità della trasformazione alla luce delle norme pubblicistiche.

Il principale ostacolo da superare risulta la previsione di cui all'art. 35, comma 8, l. n. 448/2001, secondo cui gli enti locali erano tenuti a trasformare le aziende speciali in enti di diritto privato entro il 30.6.2003, e ciò al fine di garantire la piena espansione del mercato dei servizi pubblici locali e di limitare ogni *vulnus* alla concorrenza. Il giudice contabile ripercorre pertanto tutta l'evoluzione normativa che ha interessato la gestione dei servizi pubblici², soffermandosi in particolare sulle vicende intervenute successivamente all'approvazione della succitata norma. In particolare si sottolinea come con la modifica apportata all'art. 113, comma 5 del T.U.E.L. nel 2003 il legislatore abbia fatto sostanzialmente marcia indietro, mantenendo la possibilità di conservare la gestione *in house* dei servizi pubblici locali; inoltre, con l'abrogazione referendaria dell'art. 23 *bis*, d.l. n. 112/2008 si è passati dall'esigenza di garantire la massima concorrenza e di contenere le ipotesi di affidamento diretto e di gestione *in House* alla piena riespansione delle norme europee.

E' proprio in ragione di questo contesto normativo sopravvenuto, del tutto mutato rispetto a quello che aveva portato all'approvazione dell'art. 35, comma 8, l. n. 448/2001 che il giudice adito ha sostenuto l'intervenuta abrogazione implicita di tale disposizione. Si afferma che la predetta disposizione, essendo venuto meno ogni divieto alla gestione mediante azienda speciale dei s.p.l., pur non avendo formato oggetto di quesito referendario, sarebbe da considerarsi implicitamente abrogata, essendo frutto della stessa concezione sottesa all'abrogato art. 23 *bis* d.l. n. 112/2008.

La decisione sottolinea inoltre il carattere transitorio della norma, la cui scadenza era stata originariamente fissata al 31.12.2002 e che, pertanto, in assenza di proroghe ulteriori ed in presenza di una normativa sopravvenuta rafforzerebbe la tesi dell'abrogazione implicita. Anche i recenti interventi del legislatore – tra cui la legge di stabilità per il 2014, la legge 27 dicembre 2013, n. 147 – farebbero propendere per questa interpretazione, dato che dagli stessi si può desumere chiaramente l'intenzione di conservare l'istituto dell'azienda speciale.

Così stando le cose, la Sezione per le Autonomie considera quindi tacitamente abrogata la norma oggetto di discussione, che viene addirittura definita come "...parte di un contesto politico-economico ormai risalente, caratterizzato dal convincimento allora diffuso della migliore realizzazione dell'interesse pubblico mediante il ricorso agli istituti di diritto comune e dalla fiducia nelle capacità del "mercato" di regolare al meglio anche attività tipicamente riservate alla pubblica amministrazione...".

Ma il giudice contabile si spinge oltre, nel tentativo di dimostrare come non solo il ricorso – o, meglio, il ritorno – alle aziende speciali sia possibile ma, anzi, auspicabile sotto il profilo delle garanzie di un maggior controllo dell'ente locale sul servizio stesso.

Sebbene infatti la legge di stabilità per il 2014 (legge 27.12.2013, n. 147) abbia espunto dall'art. 114 del TUEL l'assoggettamento diretto al patto di stabilità di aziende speciali ed istituzioni, permane comunque nella stessa una tendenza a disciplinare con maggiore rigore le aziende speciali. Inoltre le aziende speciali, a differenza delle società di capitali, sono da un lato soggette al principio del pareggio di bilancio e, dall'altro, vengono anche considerate ai fini dell'applicazione diretta dei vincoli in materia di spesa di personale.

In poche parole la Corte sostiene con evidenti ragioni giuridiche che "non ha ragione di esistere la preoccupazione del possibile impiego dell'istituto dell'azienda speciale a scopi elusivi dei vincoli di finanza pubblica poiché, si ripete, la relativa normativa prevede misure più severe di quelle riferite alle società di capitali che gestiscono servizi pubblici locali".

Infine la Corte termina prendendo in considerazione il secondo quesito dando, anche a questo, risposta positiva. In questo, peraltro, il compito della Sezione delle Autonomie risulta facilitato dall'intervenuta abrogazione, per effetto dell'art. 9, comma 6, d.l. n. 95/2012, secondo cui "...fatto divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione".

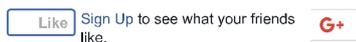
Così stando le cose, deve ritenersi consentita anche la liquidazione di una società di capitali e la costituzione ex novo di un'azienda speciale consortile.

Alla luce di quanto sopra riportato, si può pertanto concludere che la pronuncia in questione rappresenta un'ulteriore importante passo nella direzione di affermare nel suo complesso l'opportunità per gli enti locali di gestire direttamente, anche attraverso aziende speciali, i servizi pubblici di rilevanza economica, in evidente controtendenza rispetto alla legislazione dello scorso decennio ed alla fiducia incondizionata nel libero mercato di cui la stessa era frutto.

1 cfr. Sezione di Controllo per la Regione Puglia, 19 settembre 2013, n. 142 e Sezione di Controllo per la Regione Lombardia, 23 ottobre 2013, n. 460.

2 A partire cioè dalla l. n. 142/1990, per poi passare alla c.d. Legge Galli n. 36/1994 e al d. lgs. n.267/2000.

Tweet



Publicato in [Newsletter n. 5 - 10/2014](#)

Keywords: [Funzioni e Servizi](#)

[Torna in alto](#)

Università degli Studi del Piemonte Orientale "A.Avogadro"
Dottorato di Ricerca in Autonomie Locali, Servizi Pubblici e Diritti di Cittadinanza
Via Mondovì 6 - 15121 Alessandria
Tel. +39.0131.283765 - Fax +39.0131.283777 - E-mail: drasd@unipmn.it