

Sentenza N. 229 del 23 luglio 2013

Materia: organizzazione amministrativa della Regione, coordinamento della finanza pubblica, ordinamento civile.

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Asserita violazione degli articoli 117, primo, terzo, quarto e sesto comma, e 123, primo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione

Ricorrente: Regioni Lazio, Veneto, Campania, Puglia, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia

Oggetto: Decreto legge 6 luglio 2012, n.95, recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, **articolo 4**

Esito:

- 1.** Dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi **1,2, 3, secondo periodo, 3-sexies ed 8 dell’art. 4** del decreto-legge 95/2012, convertito dalla legge 135/2012, **nella parte in cui si applicano alle Regioni ad autonomia ordinaria.**

La norma, di cui all’impugnato art. 4 - che prevede lo scioglimento o la privatizzazione delle società in house - fa seguito ad altri interventi del legislatore statale diretti all’accentuazione della specialità delle società pubbliche rispetto alle società di diritto comune.

Nel 2006, l’art.13 del d.l. 223 aveva già disposto che, a decorrere dal 4 gennaio 2010, le società interamente pubbliche o miste, costituite o partecipate da amministrazioni pubbliche regionali e locali per lo svolgimento delle funzioni amministrative dell’ente (ad eccezioni dei servizi pubblici locali e i servizi centrali di committenza) devono operare esclusivamente a favore degli enti costituenti, partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazione a favore di altri soggetti pubblici e privati e non possono partecipare ad altre società avente sede nel territorio nazionale.

Successivamente, nel 2007, l’art. 3, comma 27, della legge 244, ha stabilito il divieto per le pubbliche amministrazioni di costituire società avente ad oggetto la produzione di beni e servizi non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità.

Per la Corte, i due interventi legislativi richiamati sono finalizzati al rafforzamento della distinzione tra l'attività amministrativa in forma privatistica (attraverso l'operato delle società) e l'attività di impresa degli enti pubblici, per evitare che l'attività di impresa di quest'ultimi venga beneficiata da privilegi rispetto all'attività di impresa delle società di diritto comune con evidenti distorsioni della concorrenza.

I due interventi legislativi del 2006 e del 2007 si presentano, peraltro, in linea con la normativa europea (anche se è da rilevare al riguardo il carattere meno restrittivo di quest'ultima) che ammette gli affidamenti diretti dei servizi a società pubbliche, quando l'ente affidante esercita un controllo analogo a quello che l'ente esercita sui propri servizi e l'affidatario realizza la parte più importante della propria attività con l'ente controllante.

Richiamato il contesto normativo in argomento, la Corte costituzionale ha rilevato che l'impugnata norma, di cui all'art. 4, contraddice i richiamati interventi del legislatore statale e la concordante normativa comunitaria.

Viene sottolineato che, la norma censurata, invece di continuare a garantire un mercato senza privilegi per le società pubbliche che svolgono attività d'impresa, abbia penalizzato esclusivamente le società che svolgono attività amministrativa in forma privatistica della pubblica amministrazione prevedendo *la soppressione o la privatizzazione delle società strumentali che nell'anno 2011 abbiano conseguito più del 90 per cento del loro fatturato per prestazioni di servizi alla pubblica amministrazione controllante e sanzionandole, in caso di inottemperanza dell'obbligo da parte dell'amministrazione, con il divieto del rinnovo di affidamenti in essere e di nuovi affidamenti alle medesime società.*

A quanto sopra premesso, è anche da aggiungere, sul piano della legittimità costituzionale che la norma viene ad incidere - con violazione dell'art.117, quarto comma - sull'autonomia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e delle province autonome, costituzionalmente e statutariamente garantita e, per la quale, vige una riserva di legge regionale.

Per verificare l'illegittimità costituzionale della norma in questione, non è tuttavia sufficiente accertare la violazione dell'art.117, quarto comma, per lesione dell'autonomia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e delle Province autonome.

La giurisprudenza costituzionale (sentenza 159/2008) ha, infatti, riconosciuto che il legislatore statale possa intervenire, dettando principi di coordinamento di finanza pubblica, su materie rientranti nella competenza regionale residuale, come quella dell'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione.

Anche in riferimento a quest'ultimo parametro, però, la Corte ha ritenuto la norma di cui all'art. 4 costituzionalmente illegittima, perché, invece di limitarsi a dettare principi di coordinamento di finanza pubblica, delinea una disciplina puntuale e dettagliata che vincola totalmente le amministrazioni regionali senza lasciare margini di adeguamento.

2. Dichiarazione di non fondatezza delle questioni promosse dal Friuli-Venezia Giulia, dalla Sardegna, dalla Sicilia nei confronti dei commi **1,2,3,3-sexies, 8 dell'art.4 del d.l.95/2012** in riferimento all'art. **4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n.1** (Statuto speciale Friuli-Venezia Giulia), agli artt. **3, comma 1, lettere a), b) e g), e 4, comma 1, lettere f) e g), 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.3** (Statuto speciale Sardegna), agli artt. **14, lettere o) e p), 15 e 17 del regio decreto legislativo 455/1946** (Approvazione Statuto Sicilia), convertito in legge costituzionale 2/1948 ed agli artt. **75, 117, secondo e terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 136 Cost.**, in relazione all'art. **10 della legge costituzionale 3/2001** (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La questione di costituzionalità, già illustrata al punto 1, in riferimento alle Regioni ad autonomia ordinaria, è stata dalla Corte dichiarata non fondata in riferimento alle Regioni ad autonomia speciale, in quanto a quest'ultime non si applicano le disposizioni censurate in virtù della clausola di salvaguardia di cui all'art. 24 bis.

3. Dichiarazione di non fondatezza delle questioni promosse dalla Campania, Sardegna e Puglia nei confronti dei commi **1,2,3,7 ed 8 dell'art. 4 del d.l. 95/2012, in riferimento agli art. 5, 75,114,117,118 e 136 Cost.**, nonché agli artt. **3 e 4 della legge costituzionale 3/1948** (Statuto speciale Sardegna).

Le ricorrenti hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale della norma, che riduce gli affidamenti in house, per contrasto con i risultati del referendum del 2011 sugli affidamenti in house nei servizi pubblici locali e per

violazione del giudicato costituzionale (sentenza 199 del 2012 della Corte costituzionale).

Per la Corte, invece, i servizi pubblici locali rientrano nel settore dei servizi di interesse generale, per i quali la norma impugnata ammette l'affidamento diretto.

Per questo motivo, la Corte ha ritenuto infondata la questione rilevando che le Regioni ricorrenti hanno censurato la norma muovendo da un erroneo presupposto interpretativo: che i servizi pubblici locali non rientrino fra i servizi di interesse generale.

Rientrando, pertanto, i servizi pubblici locali fra i servizi di interesse generale, ammessi all'affidamento diretto per esclusione dall'applicazione della norma di cui all'art. 4, quest'ultima non lede il giudicato costituzionale perché non è da considerare riprodottrice delle disposizioni abrogate dal referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011, né delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza 199/2012.

4. Dichiarazione di non fondatezza delle questioni nei confronti del comma **7 dell'art. 4 del d.l. 95/2012**, promosse dal Veneto, in riferimento all'**art.117, quarto comma, ed agli artt. 118 e 119 Cost.**, nonché dal Friuli-Venezia Giulia, in relazione all'**art. 4 della legge costituzionale 1/1963** (Statuto speciale Friuli-Venezia Giulia) ed **all'art. 117, Cost.**.

La norma, di cui al comma 7 dell'art. 4, stabilisce che dal 1° gennaio 2014, le pubbliche amministrazioni, di cui all'art.1, comma 2, del d.lgs.165 del 2001 acquisiscono sul mercato i beni e i servizi strumentali alla propria attività ponendo in essere le procedure del Codice dei contratti (d.lgs. del 2006).

Tale norma, che impone l'applicazione dell'affidamento mediante gara, in osservanza del Codice dei contratti ed in armonia con la normativa europea, è finalizzata ad assicurare la parità degli operatori sul territorio nazionale, rientrando, pertanto, nella materia della tutela della concorrenza, nella quale è costituzionalmente legittimo l'intervento legislativo statale. Per questo motivo la censura della norma non è fondata.

5. Dichiarazione di non fondatezza delle questioni, sollevate dal Lazio, Veneto e Puglia nei confronti dei **commi 1,2,3, secondo periodo, 3-sexies ed 8 dell'art.4**

del d.l. 95/2012, in riferimento alle attribuzioni costituzionali degli enti locali, di cui agli artt. **5,114,117, sesto comma, e 118 Cost.**.

Le norme impugnate attengono ai **profili organizzativi degli enti locali**. In relazione alle censure, ad esse rivolte dalle Regioni, di violazione delle attribuzioni costituzionali e statutarie degli enti locali, occorre distinguere i ricorsi sollevati dalle Regioni ad autonomia ordinaria da quelli sollevati dalle Regioni ad autonomia speciale.

In riferimento alle Regioni a Statuto ordinario, la Corte ha già affermato che la competenza a disciplinare i profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli enti locali spetta allo Stato, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera p).

In riferimento alle Regioni a Statuto ordinario, sono, pertanto, da ritenere **infondate le censure di difetto di competenza rivolte al legislatore statale**.

Le Regioni a Statuto speciale, invece, essendo titolari di una competenza primaria in materia di "ordinamento di enti locali", possono censurare disposizioni statali contenenti principi di coordinamento di finanza pubblica, qualora siano in contrasto con gli statuti speciali e con la normativa di attuazione statutaria.

Per le Regioni a Statuto speciale, tuttavia, le disposizioni censurate sono inoperanti in virtù della clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis e per questo motivo la questione di costituzionalità delle disposizioni dell'art. 4, sopra richiamate, non è fondata.

6. Dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità nei confronti dei **commi 4,5,7,9,10,11,12 e 14 dell'art.4 del d.l. 95/2012**, promosse dal Veneto, in riferimento all'art. **117, terzo comma, Cost.**, nonché dalla Sardegna in riferimento agli artt. **3 e 4 della legge costituzionale 3/1948** (Statuto speciale Sardegna).

L'oggetto della materia nelle questioni sollevate, nei confronti dei commi sopra citati, concerne:

- la disciplina puntuale delle modalità di composizione dei consigli di amministrazione delle società pubbliche e delle società a totale partecipazione pubblica;
- l'individuazione del numero e delle funzioni dei componenti;

- in riferimento alle stesse società, le disposizioni limitative di assunzioni previste per l'amministrazione controllante fino al 31 dicembre 2015;
- la previsione che, a decorrere dall'anno 2013, le medesime società non possono avvalersi di personale a tempo determinato ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009;
- la previsione che, a decorrere dal 1° gennaio 2013 e fino al 31 dicembre 2014, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle società in argomento, ivi compreso quello accessorio, non può superare quello ordinariamente spettante per l'anno 2011;
- la previsione della chiamata in responsabilità per danno erariale per i dirigenti per erogazioni di retribuzioni e compensi in violazioni di tali norme.

Per la Corte, la Regione, nell'esercizio della sua autonomia organizzativa, ha diritto di scegliere vari moduli organizzativi per lo svolgimento dei servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali, tuttavia, dopo che si è determinata in favore dell'affidamento diretto a società pubbliche, deve osservare lo speciale statuto delle suddette società che, seppure caratterizzato da profili pubblicistici, è da ricondurre alla disciplina privatistica regolata prevalentemente dal codice civile.

Infine, rientrando l'oggetto delle disposizioni censurate nella materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, la questione è stata ritenuta dalla Corte infondata.

7. Dichiarazione di non fondatezza della questione, promossa dal Veneto, nei confronti dei commi **3 e 13 dell'art. 4 del d.l. 95/2012**, in riferimento all'art. **117, terzo comma**, Cost., nonché al principio di **leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.**.

I sopra richiamati commi 3 e 13 sono stati censurati per aver disposto l'individuazione delle società alle quali non si applicano le disposizioni dell'art. 4, senza aver previsto alcun coinvolgimento delle Regioni, neppure mediante l'intervento della Conferenza unificata Stato regioni, ledendo in tal modo l'art. 117 terzo comma.

La Corte ha ritenuto inconferente il parametro di cui all'art. 117, terzo comma, in riferimento alla censura proposta ed ha, inoltre, riconfermato la propria

precedente giurisprudenza, in base alla quale, il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., non può essere invocato riguardo la funzione legislativa, ritenendo, pertanto, infondata la questione.

8. Dichiarazioni di inammissibilità delle questioni promosse dal Veneto nei confronti del comma **8-bis dell'art. 4 del d.l. 95/2012**, in riferimento agli artt. **3,97, 117, primo e quarto comma, 118 e 119 Cost.**.

Il comma 8-bis dell'art. 4 del d.l. 95/2012 prevede l'inapplicabilità delle procedure di cui ai precedenti 7 e 8 ai casi previsti all'art. 5 della legge 381/1991 (convenzioni con cooperative finalizzate a creare opportunità di lavoro per persone svantaggiate).

La questione è stata ritenuta inammissibile per non avere il ricorso specificamente censurato il suddetto comma 8-bis.

9. Dichiarazioni di inammissibilità delle questioni promosse dalla Puglia nei confronti dei **commi 1 e 8 dell'art. 4 del d.l. 95/2012**, in riferimento agli artt. **41,42,43 e 77 Cost.**.

La recente giurisprudenza costituzionale (sentenza 199/2012 e sentenza 33/2011) ha chiarito che le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono il riparto delle attribuzioni, soltanto nel caso in cui la lesione dei parametri evocati ridondi in un violazione di una norma sul riparto delle competenze.

Nello specifico, La Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione, perché la Regione Puglia ha lamentato genericamente l'alterazione dell'equilibrio tra proprietà (e impresa) pubblica e proprietà (e impresa) privata e non ha motivato sufficientemente la ridondanza sul riparto delle competenze delle violazioni lamentate.

10. Dichiarazioni di inammissibilità della questione promossa dal Veneto: **a)** nei confronti del comma **14 dell'art. 4 del d.l. 95/2012** in riferimento agli artt. **117, quarto comma, 3 e 97 Cost.**.

La norma impugnata vieta di inserire clausole arbitrali in sede di stipulazione di contratti di servizio tra società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, e amministrazioni statali e regionali, facendo salve la clausole arbitrali

contenute nei contratti tra amministrazioni e società pubbliche quando si siano già costituiti i collegi arbitrali.

La Regione ha lamentato che la disposizione lederebbe la competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa e La Corte ha ritenuto inammissibile la questione per la genericità della lamentela.

Dichiarazione di inammissibilità della questione promossa dal Veneto: **b)** nei confronti dei commi **1, 3, 3-sexies, 7 e 8 del medesimo art. 4 del d.l. 95/2012**, in riferimento all'art. **117, primo comma, Cost.**.

La Corte ha ritenuto inammissibile la questione sulla violazione dell'art.117, comma primo Cost., per preteso contrasto delle disposizioni di soppressione, scioglimento e ristrutturazione delle società controllate con le indicazioni della giurisprudenza comunitaria e con la Carta europea delle autonomie locali.

La Corte ha ritenuto che nel ricorso non sia stata fornita alcuna motivazione della possibile ridondanza del preteso contrasto sulla sfera di competenza regionale.