

Lo Stato può dettare disposizioni sull'organizzazione delle società controllate dagli Enti locali delle regioni ordinarie. Annotazione alla sentenza della Corte Costituzionale, n. 229/ 2013

di Nicola Dessì

Parole chiave: Finanze e contabilità, Funzioni e servizi

Riferimenti normativi: Artt. 75; 117, co. 2 lett. e) e l), 3 e 4; 136 Cost.

Art. 4, co. 1, 2, 3, 3-sexies, 4, 5, 6, 7, 8, 8-bis, 9, 10, 11, 12, 13, 14 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.

Massime:

1. La legge dello Stato non può dettare una disciplina dettagliata, con riguardo all'amministrazione e al funzionamento delle società controllate dalle Regioni.
2. La legge dello Stato, comunque, può dettare una disciplina dettagliata in ordine all'amministrazione ed al funzionamento delle società controllate da Province e Comuni: infatti, le funzioni fondamentali degli Enti locali, nelle Regioni ad autonomia ordinaria, sono oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato.

La sentenza decide alcune questioni di legittimità costituzionale, promosse in via principale da alcune Regioni contro alcune disposizioni del d.l. 95/2012, c.d. spending review. Di tali questioni, solo una è stata dichiarata fondata dalla Corte, con una sentenza di accoglimento parziale: altre sono state dichiarate infondate, altre ancora inammissibili.

1. Nella rubrica dell'art. 4 del d.l. 95/2012, c.d. "spending review", è menzionata la "messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche". Il co. 1 prevede lo scioglimento - o, in alternativa, l'alienazione delle partecipazioni - delle società controllate, direttamente o indirettamente, dalla P.A., compresi Regioni ed Enti locali, che nell'anno 2011 abbiano conseguito un fatturato da prestazione di servizi alla P.A. non inferiore al 90%. In base al co. 2, in caso di mancato adeguamento, sono vietati nuovi affidamenti alle società in questione. I co. 3 e 13 stabiliscono un'eccezione, non applicandosi le disposizioni di cui sopra ai casi in cui le "peculiarità caratteristiche" del contesto impediscano un efficace ricorso al mercato: viene comunque previsto un procedimento di verifica, nel quale s'inserisce il parere vincolante dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato. Al co. 3-sexies si sottopone al parere di un organo statale l'eventuale piano di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate. Il co. 8 consente l'affidamento diretto per servizi o beni di valore non superiore a € 200.000 annui. Il combinato disposto dei co. 1, 2, 3-sexies e 8 (nonché con il co. 3, secondo periodo, laddove è disciplinato il procedimento di verifica delle caratteristiche del servizio) dà luogo a una disciplina dettagliata riguardo all'organizzazione delle società partecipate.

Occorre premettere che, secondo la Corte, le disposizioni impugnate non violano l'art. 75 Cost., né l'art. 136 Cost. che sancisce l'immediata efficacia del giudicato costituzionale. Il d.l. 95/2012 è successivo ai referendum del 12-13 giugno 2011, quando alcune disposizioni di legge, in materia di

servizi pubblici locali, erano state abrogate. Inoltre, è successivo alla sentenza n. 199 del 2012, con la quale la Corte Costituzionale aveva espunto dall'ordinamento disposizioni simili a quelle abrogate. La sentenza in questione aveva fornito un'interpretazione estensiva dell'art. 38 legge n. 352/1970, attuativa dell'art. 75 Cost. e della possibilità in esso sancita del referendum abrogativo. Secondo questa disposizione, qualora un referendum dia esito contrario all'abrogazione di una legge, non può essere riproposto nuovo referendum abrogativo della stessa legge per un periodo di cinque anni; muovendo da tale principio, la Corte ha ritenuto illegittima una legge che contenga disposizioni corrispondenti a quelle abrogate da un referendum, approvata nei cinque anni successivi all'abrogazione. Ciononostante, la Corte sottolinea che le disposizioni impugnate non si applicano ai servizi pubblici locali. I co. 3 e 13 "espressamente individuano una serie di società controllate dalle pubbliche amministrazioni sottratte al regime dettato dall'art. 4, fra le quali vi sono, in primo luogo, le società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica": e poiché "tali servizi corrispondono ad attività (anche commerciali) orientate al bene della collettività e pertanto vincolate a specifici obblighi di servizio pubblico", rientrano pienamente in tale categoria anche i servizi pubblici locali. La disciplina censurata, dunque, si riferisce alle società, controllate dalle PP.AA., che forniscono loro i beni, i servizi e le forniture necessari per il loro funzionamento.

La Corte nota che le disposizioni impugnate hanno l'effetto di sottrarre alle amministrazioni "la scelta in ordine alle modalità organizzative di svolgimento delle attività di produzione di beni o servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali, in quanto si esclude la possibilità che, pur ricorrendo le condizioni prescritte dall'ordinamento dell'Unione europea, le medesime amministrazioni continuino ad avvalersi di società in house. Di queste ultime, infatti, si impone lo scioglimento o la privatizzazione(...)".

Questo contrasta con l'art. 117, co. 4, Cost., laddove si affida alle Regioni ordinarie, in via residuale, e alle Regioni autonome, in via esclusiva, la potestà legislativa esclusiva in tema di "organizzazione e funzionamento delle Regioni".

Inoltre, la Corte riconosce come "indiscutibile" che "la disciplina impugnata obbedisce anche alla finalità del contenimento della spesa pubblica". Ciononostante, la materia del coordinamento della finanza pubblica, in base all'art. 117, co. 3, Cost., rientra non nella competenza esclusiva dello Stato, ma nella competenza concorrente di Stato e Regioni. Di conseguenza, anche alla luce dell'art. 117, co. 3, Cost. risulta costituzionalmente illegittima, una disciplina dettagliata come quella in esame, poiché nelle materie di competenza concorrente spetta alla Regione, e non allo Stato, dettare le disposizioni di dettaglio.

Le disposizioni impugnate, dunque, sono illegittime, con riguardo alle Regioni ordinarie. Si badi che l'art. 24-bis del d.l. 95/2012 istituisce una "clausola di salvaguardia" in base alla quale il decreto non si applica nelle Regioni e alle Province autonome, se non seguendo le procedure fissate dai rispettivi statuti.

2. Se ci si riferisce alle società controllate dagli Enti locali, la questione di legittimità delle disposizioni sopra citate è infondata. Infatti, le funzioni fondamentali di Province e Comuni, ex art. 117, co. 2, lett. p) Cost., rientrano nella potestà legislativa statale. Scrive la Corte: "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”.

Si ribadisce che il d.l. 95/2012 non si applica alle Regioni e alle Province autonome. Questa precisazione assume rilievo, in quanto tali Enti, a differenza delle Regioni ordinarie, godono di potestà legislativa primaria in tema di ordinamento degli Enti locali, in base ai rispettivi Statuti adottati con legge costituzionale.

Di conseguenza, i commi 1, 2, 3 (secondo periodo), 3-sexies ed 8 dell'art. 4 della c.d. “spending review” sono dichiarati illegittimi solo nella parte in cui si applicano alle Regioni ad autonomia ordinaria, ma non anche nella parte in cui si applicano agli Enti locali delle Regioni ad autonomia speciale.

ND