

**Sentenza:** n. 326 del 2008

**Materia:** società costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali.

**Limiti violati:**

- artt. 3, 41, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost;
- artt. 14, lettera p), e 17, lettera i), dello statuto della Regione Siciliana (R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455);
- artt. 4, n. 1, n. 1 bis e n. 6, 8 e 48 e seguenti dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia (L.Cost. 31 gennaio 1963, n. 1);
- art. 2, comma 1, lettere a) e b), dello statuto della Regione Valle d'Aosta (L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 4)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione Veneto; Regione Friuli-Venezia Giulia; Regione siciliana; Regione Valle d'Aosta.

**Oggetto:** art. 13 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248

**Esito:** inammissibilità o infondatezza delle questioni sollevate

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

La Regione Veneto solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), lamentando la violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 119 e 120 della Costituzione.

L'articolo impugnato, come convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, impone alcuni limiti alle società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, (con esclusione dei servizi pubblici locali) nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza.

E' prescritto che queste società operino esclusivamente con gli enti costituenti, partecipanti o affidanti, non svolgano prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, non partecipino (ad esclusione delle società di intermediazione finanziaria) ad altre società o enti e siano ad oggetto sociale esclusivo. Vi è poi una disciplina transitoria che definisce termini e modalità per la cessazione delle attività non consentite e che commina la nullità ai contratti conclusi in violazione delle nuove regole.

Ad avviso della ricorrente tali disposizioni violano la sfera di autonomia regionale poiché nel far valere ragioni di tutela della concorrenza comprimono irragionevolmente l'autonomia legislativa e amministrativa della Regione, dettando una disciplina puntuale che non lascia margini per l'adattamento dei principi statali alle necessità locali.

Questione di legittimità costituzionale dello stesso articolo è sollevata anche dalle Regioni siciliana, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta.

Secondo la Regione siciliana vengono imposte alle società strumentali limitazioni territoriali che non appaiono coerenti con l'art. 41 Cost., ove si riconosce allo Stato atto solo una funzione di indirizzo e coordinamento dell'economia a fini sociali; la norma è altresì irragionevole in quanto discrimina le società costituite o partecipate delle amministrazioni regionali e locali rispetto a quelle costituite o partecipate dallo Stato o concessionarie di pubblici servizi.

Sotto altro aspetto, sarebbe lesa sia la potestà legislativa esclusiva regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali, sia la potestà concorrente attribuita alla stessa Regione dallo statuto speciale per tutte le materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale.

La Regione Friuli-Venezia Giulia a sua volta contesta la violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza nonché l'indebita compressione del diritto di iniziativa economica.

A ciò si aggiungerebbe l'invasione dell'autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria attribuita alla Regione e agli enti locali dallo statuto speciale nonché la lesione della potestà esclusiva regionale in materia di industria e commercio, giacché le società in questione sono sottoposte (sempre secondo la ricorrente) ad un regime giuridico restrittivo e discriminatorio senza che ciò venga collegato *al godimento di una condizione di esonero dalla concorrenza grazie ad un regime di affidamento diretto*.

Quanto alla previsione che stabilisce l'inefficacia dei contratti relativi ad attività non cedute o scorporate, essa è inficiata da vizi di irragionevolezza e contraddittorietà.

Da un lato le società in questione possono transitoriamente, per dodici mesi, continuare a svolgere le attività non consentite. Dall'altro, nei diciotto mesi successivi le medesime attività possono essere cedute a terzi o scorporate in una diversa società da cedere sul mercato.

La prescrizione che sancisce la cessazione degli effetti dei contratti relativi alle attività non cedute o non scorporate entro la scadenza dei primi dodici mesi è pertanto assurda, poiché questa scadenza non è il termine ultimo per provvedere alla cessione o scorporo.

Secondo il ricorso della Regione Valle d'Aosta la disciplina in questione determina in realtà una forma di alterazione e distorsione della concorrenza non giustificata da obblighi comunitari e tale da discriminare indebitamente le società in oggetto rispetto alle analoghe società costituite o partecipate dalle amministrazioni statali. Ne deriva una indebita compressione della potestà legislativa riconosciuta alla Regione dallo statuto speciale in merito all'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione, allo stato giuridico ed economico del personale e all'ordinamento degli enti locali. Inoltre,

la stessa disciplina si configura come non proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito e lesiva del principio di leale collaborazione.

In riferimento a tutti i ricorsi, l'Avvocatura erariale eccepisce che le disposizioni impugnate hanno lo scopo di garantire l'esercizio della libera concorrenza, rientrando pertanto nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost.

La natura trasversale di tale competenza comporta il legittimo intervento del legislatore statale anche su ambiti materiali afferenti la competenza legislativa regionale, concorrente o residuale.

Il carattere dettagliato e puntuale delle norme contenute nell'articolo impugnato si spiega poi con la circostanza che queste norme riguardano essenzialmente la materia dell'ordinamento civile, anch'essa rientrante nella competenza esclusiva statale.

Quanto alle altre questioni sollevate nei singoli ricorsi, esse sono ritenute dall'Avvocatura inammissibili o infondate.

Ciò premesso, secondo la Corte costituzionale non sono ammissibili le questioni sollevate con riferimento agli artt. 114, 118, 119 e 120 Cost. per la loro genericità, così come non sono ammissibili le questioni sollevate in riferimento ai soli artt. 3 e 41 Cost., trattandosi di parametri costituzionali diversi dalle norme che operano il riparto delle competenze con lo Stato.

Le altre questioni sollevate dalle Regioni non sono fondate.

Tali questioni riguardano la violazione della potestà legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici regionali e degli enti locali, imperniata sull'art. 117 Cost. e, per quanto riguarda le Regioni Siciliana, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, sulle norme degli statuti speciali. Il parametro che tuttavia concretamente rileva è solo quello costituzionale, che assicura alle Regioni speciali una autonomia più ampia di quella prevista dai corrispondenti statuti.

Le disposizioni impugnate sono fondate sulla distinzione fra attività amministrativa in forma privatistica e attività d'impresa di enti pubblici. Entrambe queste attività possono essere esercitate tramite società di capitali, ma a condizioni diverse, giacché nel primo caso vi è attività amministrativa di natura finale o strumentale, posta in essere da società di capitali per conto di una pubblica amministrazione, mentre nel secondo vi è erogazione di servizi rivolta al pubblico in regime di concorrenza.

La *ratio* normativa è quella della separazione dei due ambiti, per evitare che un soggetto istituzionalmente preposto all'attività amministrativa eserciti allo stesso tempo attività di impresa, *beneficiando dei privilegi dei quali esso può godere in quanto pubblica amministrazione*.

In altri termini, gli enti territoriali non sono limitati nella libertà di iniziativa economica, ma sono tenuti ad esercitarla *distintamente dalle proprie funzioni amministrative*, per rimediare *ad una frequente commistione, che il legislatore statale ha reputato distorsiva della concorrenza*.

Sotto il profilo dell'oggetto, la disciplina incriminata non tocca la materia dell'organizzazione amministrativa perché non è rivolta a regolare lo svolgimento di attività amministrativa; essa rientra viceversa nella materia

dell'ordinamento civile *perché mira a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato e a tracciare il confine tra attività amministrativa e attività di persone giuridiche private.*

Sotto il profilo delle finalità, la norma ha altresì il dichiarato scopo di tutelare la concorrenza, materia di esclusiva pertinenza statale, evitando che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali.

Il divieto imposto alle società strumentali di operare a favore di soggetti diversi dagli enti territoriali soci o affidanti risponde inoltre a criteri di proporzionalità e ragionevolezza in quanto mira ad assicurare la parità della competizione, così come risponde agli stessi criteri il divieto di detenere partecipazioni in altre società o enti, volto ad evitare uno svolgimento indiretto delle attività precluse. Infine, le disposizioni inerenti la disciplina transitoria e i contratti conclusi successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge hanno natura complementare e regolano in modo non irragionevole la fase di adeguamento alla nuova normativa da parte delle società destinatarie della stessa.