

Sentenza **201/2022** (ECLI:IT:COST:2022:201)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **AMATO** - Redattore: **ANTONINI**

Udienza Pubblica del **05/07/2022**; Decisione del **07/07/2022**

Deposito del **28/07/2022**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Artt. 3, c. 2°, e 10, c. 3°, della legge della Regione Siciliana 26/05/2021, n. 12.

Massime:

Atti decisi: **ric. 43/2021**

Comunicato stampa

Pronuncia

SENTENZA N. 201

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò Z. Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca AN BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, e 10, comma 3, della legge della Regione Siciliana (n. 12 del 26 maggio 2021, in materia di aree sciabili e di sviluppo montano), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con deposito in cancelleria il 10 agosto 2021, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

udito l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati generali dello Stato, Caldarera per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2022.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso notificato il 3 agosto 2021 e depositato il 10 agosto 2021 (reg. ric. n. 43 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 3, comma 2, e 10, comma 3, della legge della Regione Siciliana (n. 12 del 26 maggio 2021, in materia di aree sciabili e di sviluppo montano), in riferimento, complessivamente, agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 11 del 1978 (che ha modificato lo statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

1.1.— Il primo motivo di impugnazione ha ad oggetto il comma 2 del richiamato art. 3 in base al quale «le attività di cui all'articolo 1, comma 1, sono svolte, in base alle finalità di cui all'articolo 2, comma 1, dalle associazioni di cui all'articolo 1, comma 1, o, comunque, dallo sviluppo delle attività di cui all'articolo 2».

Le disposizioni da ultimo richiamate prevedono, rispettivamente, le finalità e l'oggetto della disciplina sciistica (art. 2).

1.2.– Dopo avere ricordato l'obbligo in capo agli enti pubblici, ai sensi degli artt. 20 e 24 del d.lgs. n. 17, come anche ribadito dalla giurisprudenza della Corte dei conti, di dismettere le società non riconducibili alla legge, l'atto introduttivo richiama la nozione di «servizi di interesse generale», in quanto rilevante anche ai fini dello stesso decreto.

Essi sono definiti dall'art. 2, comma 1, lettera h), TUSP come «le attività di produzione e fornitura di beni sul mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità, discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assicurano la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo dei servizi di interesse economico generale».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale impugnata, «prevedendo che i comuni possano partecipare con altri enti pubblici o soggetti privati, senza tuttavia precisare che tale partecipazione dovrà comunque essere regolata nei principi e limiti previsti dal TUSP consentirebbe anche l'acquisizione di partecipazioni di minoranza».

A sostegno della censura è richiamata la deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo n. 398/2016/PAR, secondo la quale «nel caso in cui la partecipazione dell'ente sia minoritaria (ed in assenza di controllo della società), il servizio espletato non è da ritenere "servizio di interesse generale" posto che, a prescindere dalla finalità istituzionali dell'ente, l'intervento pubblico (stante la partecipazione minoritaria) non può essere come declinato nell'articolo 4», non essendo in grado di determinarne le condizioni necessarie.

In senso analogo è citata anche la deliberazione della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo n. 9/2016/SRCPIE/VSG, nella quale la magistratura contabile avrebbe sottolineato che le «partecipazioni polverizzate» partecipate da parte del socio pubblico, non sarebbero coerenti con una valutazione di strategicità della partecipazione e di investimento di capitale di rischio, non più ammesso dall'attuale quadro normativo.

Pertanto, ad avviso del ricorrente, «il possesso di una eventuale partecipazione minoritaria, la cui acquisizione è prevista dalla norma regionale, non consentirebbe certamente di realizzare le condizioni affinché la pubblica amministrazione di accesso al servizio pubblico e, per esso, perseguire le proprie finalità istituzionali come richiesto dall'articolo 10 della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021».

Il motivo di impugnazione si conclude rilevando che, siccome le attività da realizzare attraverso la partecipazione sono previste dalla norma regionale impugnata «non appaiono strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021 «si potrebbero» in contrasto con gli artt. 3, comma 1, e 4 del TUSP in relazione agli artt. 14 e 17 dello Statuto Speciale di autonomia, R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge n. 2 (che disciplinano la potestà legislativa della Regione Siciliana), con diretto riferimento sia alla materia del ricorso di cui all'art. 117, comma 3, Cost., sia al principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma 2, Cost. che è impugnata».

1.3.– Con il secondo motivo di gravame il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 10, comma 2, della legge n. 12 del 2021, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (che disciplina la pubblica amministrazione).

Il richiamato art. 10, nei primi due commi, rispettivamente, istituisce la «Commissione di coordinamento e consulto della Regione in materia di gestione e fruizione delle aree sciabili» e dispone che i componenti della Commissione siano nominati a titolo gratuito e senza rimborso spese.

Il successivo comma 3 è impugnato nella parte in cui prevede che «[a]i lavori della Commissione possono partecipare, su invito, esperti di settore, a parere sia ritenuto utile e necessario per l'esame di singole questioni».

Secondo il ricorrente, da un lato, la richiamata previsione di cui al comma 2 «non [sarebbe] sufficiente a garantire il funzionamento diverso dai compensi ai componenti»; dall'altro, la norma di cui al comma seguente sarebbe in contrasto con gli artt. 14 e 17 dello Statuto Speciale di autonomia, R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge n. 2 (che disciplinano la potestà legislativa della Regione Siciliana), con diretto riferimento sia alla materia del ricorso di cui all'art. 117, comma 3, Cost., sia al principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma 2, Cost. che è impugnata».

A sostegno della doglianza, il ricorso richiama la sentenza di questa Corte n. 26 del 2013, nella parte in cui ha dichiarato l'invalidità della legge n. 196 del 2009, le modalità di copertura finanziaria delle leggi statali, fissate dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009, in relazione alle Regioni e alle Province autonome; inoltre, segnala che la previsione di spesa oggetto della norma in esame appare plurisettoriale con carattere non uniforme e temporalmente circoscrivibile, sì che il difetto di quantificazione e individuazione dei mezzi per farvi fronte dimostrerebbero la fondatezza del motivo.

2.– La Regione Siciliana, in persona del Presidente pro tempore, si è costituita in giudizio in data 9 settembre 2021, impugnando l'art. 10, comma 2, della legge n. 12 del 2021, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (che disciplina la pubblica amministrazione).

2.1.– La resistente evidenzia anzitutto «l'ambiguità, l'indeterminatezza, la contraddittorietà [...] del principio costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, che costituirebbero motivi di inammissibilità del ricorso».

Al riguardo la difesa regionale ricorda la necessità che, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, la Regione Siciliana sia in grado di realizzare in concreto tale finalità e la si ponga a raffronto con quella regionale che asseritamente «è dettata dallo Stato», ferma restando l'ampia libertà per l'ente di allocare le risorse nell'esercizio della propria autonomia.

Nel merito, non sarebbe fondata la tesi del ricorrente secondo la quale l'attività di gestione e fruizione delle aree sciabili non è di quelle per le quali gli enti locali siciliani potrebbero costituire una società o acquisire o mantenere parzialmente o totalmente la proprietà.

Richiamati i contenuti dell'art. 4, commi 1 e 2, TUSP e, in particolare, la previsione che consente di svolgere «attività di offerta di un servizio di interesse generale» e quella cosiddetta di «autoproduzione» di un servizio di interesse economico generale, si evidenzia che la norma impugnata non è in contrasto con gli artt. 14 e 17 dello Statuto Speciale di autonomia, R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge n. 2 (che disciplinano la potestà legislativa della Regione Siciliana), con diretto riferimento sia alla materia del ricorso di cui all'art. 117, comma 3, Cost., sia al principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma 2, Cost. che è impugnata».

5.1.2.– Il rilevato contrasto non determina, tuttavia, l'illegittimità costituzionale dell'intera norma imp attività per le quali ai Comuni è consentito costituire o partecipare a società per valorizzare le aree sciabili e anche una considerata in maniera espressa dallo stesso art. 4 TUSP.

Il comma 7 di quest'ultima disposizione prevede, infatti, che «[s]ono altresì ammesse le partecipazioni n prevalente [...] la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva es per «partecipazione», ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera f), TUSP, s'intende «la titolarità di rapporti comport potendo, quindi, l'assunzione di tale qualità avvenire sia in una società esistente, sia in una società di nuova cos

Rispetto ai criteri fissati dai commi 1 e 2 dell'art. 4 TUSP, il richiamato comma 7 contiene quindi una n degli impianti di risalita strumentali all'esercizio delle aree sciistiche, attività che del resto era già stata qual locale dalla giurisprudenza amministrativa anteriore all'adozione del TUSP (come rilevato dalla sentenz Considerato in diritto).

È peraltro indubbio che la realizzazione e la gestione di impianti di risalita attiene anche a finalità pubblic aree sciabili, costituendo tali impianti l'infrastruttura essenziale per ognuna di esse, come confermato, sul pian municipali in pressoché tutte le Regioni dotate di stazioni sciistiche.

Pertanto, la norma regionale non contrasta con il parametro evocato solo nella parte in cui consente ai C come oggetto sociale prevalente la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turis

In definitiva, in forza delle ragioni fin qui esposte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, co del 2021, nella parte in cui prevede che le società ivi considerate possono avere per oggetto sociale prevalen gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane.

È assorbito l'ulteriore profilo di censura.

6.– La dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, l'esame della seconda distinta censura mossa alla medesima disposizione regionale.

Con essa, il ricorrente si duole della possibilità di acquisire partecipazioni di modesta entità, per cui c conseguire le proprie finalità istituzionali nei termini richiesti dall'art. 4, comma 1, TUSP, data l'inidoneità de ad assicurare al servizio di interesse generale i suoi caratteri definitivi.

6.1.– La questione non è fondata.

In primo luogo, l'art. 4, comma 1, TUSP non vieta le partecipazioni di minoranza in quanto tali, ma preclu controllo, che non soddisfi il vincolo di scopo pubblico. Inoltre, il comma 2 della stessa disposizione, che a produzione di servizi di interesse generale, tiene fermi i limiti di cui al comma 1 senza prevedere requisiti aggiu restringere il ricorso allo strumento societario alle sole partecipazioni di controllo.

Del resto, anche l'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 4 TUSP risulta ben più articolata della pr escluso che l'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021 contrasti sia con l'art. 117, terzo comma con il principio di buon andamento di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

6.2.– Da ultimo, va precisato che il suddetto art. 3, comma 2, non determina l'inapplicabilità degli oneri di 5 TUSP per l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di d disposizione, infatti, esenta solo i casi in cui ciò avvenga «in conformità a espresse previsioni legislative», tra le disciplina in via generale e astratta le finalità perseguibili dai Comuni con lo strumento societario.

La decisione puntuale di avvalersene da parte degli enti locali siciliani – pur in relazione al più limitato am di questa Corte – dovrà pertanto comunque motivare analiticamente il rispetto del vincolo di scopo pubblico finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità fin esternalizzata del servizio affidato», dando conto anche «della compatibilità della scelta con i principi di ef dell'azione amministrativa».

Tale articolata previsione, che impone all'ente di esporre – con un onere “rafforzato” di motivazione sog ragioni della partecipazione (anche minoritaria), è infatti indicativa di un'ulteriore «cautela verso la costituz società pubbliche» (sentenza n. 100 del 2020).

Il suddetto onere “rafforzato” di motivazione è coerente, del resto, con il principio di sussidiarietà orizzon Cost., che implica un favor per la società civile con riferimento a quelle attività di interesse generale che essa si richiesta la natura pubblica del soggetto erogatore) e alle quali ben può l'ente pubblico concorrere con una parte

6.3.– Con la previsione dell'art. 5 TUSP, che riflette altresì un favor per la “concorrenza nel mercato” espresso, come ha osservato la dottrina, una regola analoga a quella spesso contenuta nelle Gemeindeordnunge territoriali possono assumere direttamente la gestione di attività imprenditoriali solo se (e in quanto) sian favorevoli di quelle offerte dal mercato.

Pertanto, proprio in relazione alla fattispecie degli impianti a fune, allorché non integrati nel sistema locale significativamente rilevato, in altra occasione, che la scelta dell'ente territoriale è «stata, piuttosto, quella d queste attività alla libera iniziativa economica privata, alla quale si deve – sin da epoca assai anteriore dell'Unione europea e nazionale in materia di tutela della concorrenza nella gestione dei pubblici servizi – la r di diverse centinaia di impianti di risalita» (sentenza n. 103 del 2020, punto 4.4. del Considerato in diritto).

Emerge quindi, anche nel caso dei Comuni siciliani qui in considerazione, l'esigenza, da un lato, di un'at

In conclusione, dal congiunto effetto del suddetto art. 18, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2012 (discende che la norma regionale impugnata non può comportare nuovi oneri finanziari, poiché, da un lato, occasionalmente invitati ai lavori della commissione consultiva si configura come una partecipazione all'organo consultivo; dall'altro lato, nessuna estensione è apportata al rimborso delle spese).

Di qui, la non fondatezza della doglianza statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Siciliana 26 maggio 2012 (discende che la norma regionale impugnata non può comportare nuovi oneri finanziari, poiché, da un lato, occasionalmente invitati ai lavori della commissione consultiva si configura come una partecipazione all'organo consultivo; dall'altro lato, nessuna estensione è apportata al rimborso delle spese).

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2012, in riferimento agli artt. 97, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2012, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA