

SENTENZA N. 229

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 3-sexies, 4, 5, 6, 7, 8, 8-bis, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 del 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, promossi con ricorsi delle Regioni Lazio, Veneto, Campania, delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, della Regione siciliana e della Regione Puglia, notificati il 12-17, il 12, il 13-17, il 15, il 12, il 13 e il 16-24 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 16, il 17, il 18, il 19 e il 23 ottobre 2012 ed iscritti ai nn. 145, 151, 153, 159, 160, 170 e 171 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna, Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio, Luigi Manzi e Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Marcello Collevicchio per la Regione Campania, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Beatrice Fiandaca e Marina Valli per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 12-17 ottobre 2012 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 16 ottobre 2012 (reg. ric. n. 145 del 2012), la Regione Lazio ha promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del 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, fra le quali, in particolare, l'art. 4 ed in specie i commi 1, 3-sexies ed 8, in riferimento agli artt. 117, primo, terzo, quarto e sesto comma, e 123, primo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione.

1.1.– La ricorrente premette che l'art. 4, rubricato «Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche», detta una disciplina che interviene in via diretta ed immediata su aspetti organizzativi e di funzionamento amministrativo regionale. In particolare, la ricorrente ricorda che il predetto articolo, al comma 1, impone alla Regione l'obbligo di procedere allo scioglimento o, in alternativa, alla privatizzazione delle società controllate dalla stessa direttamente o indirettamente, le quali abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi in favore della pubblica amministrazione superiore al 90 per cento dell'intero fatturato; al comma 3-sexies prevede che, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, la Regione predisponga appositi piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate, la cui approvazione è subordinata al previo parere favorevole del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, al quale sono riconosciuti pregnanti poteri decisionali in ordine alle scelte organizzative dell'ente; infine, al comma 8, limita la possibilità di procedere all'affidamento diretto dei servizi pubblici locali «solo a favore di società a capitale interamente pubblico [...] a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui».

Così disponendo, il citato art. 4 inciderebbe indebitamente sull'autonomia organizzativa e di funzionamento della Regione, con conseguente lesione di competenze regionali garantite da norme di rango costituzionale.

In particolare, la disciplina dettata dal comma 1, che impone lo scioglimento ovvero la privatizzazione di tutte le società direttamente o indirettamente controllate dalla Regione, sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione della competenza statutaria in tema di determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione di cui all'art. 123 Cost. Inoltre, sia il comma 1 che il comma 3-sexies del medesimo art. 4, nella parte in cui subordinano al previo parere positivo del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi l'approvazione dei piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate predisposti dalla Regione, determinerebbero la lesione della competenza regionale residuale in materia di «enti pubblici regionali» e «organizzazione amministrativa» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.; mentre il comma 8 dello stesso articolo, nella parte in cui dispone che l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica debba avvenire, previo rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house, «a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui» determinerebbe, altresì, una menomazione della competenza legislativa residuale regionale in materia di servizi pubblici, nonché la lesione della sfera di autonomia incompressibile di cui gli enti locali godono in virtù dell'art. 117, sesto comma, Cost., ponendosi peraltro in contrasto con la normativa comunitaria che consente la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione dell'ente pubblico» (art. 106 TFUE). I predetti commi dell'art. 4 sarebbero, inoltre, lesivi della competenza legislativa regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché del principio di leale collaborazione, che trova fondamento diretto negli artt. 5 e 120 Cost., in quanto non lascerebbero alla Regione alcun margine di manovra in ordine alle scelte volte all'individuazione degli strumenti e delle modalità per il perseguimento degli indicati obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

2.– Con ricorso notificato il 12 ottobre 2012 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 17 ottobre 2012 (reg. ric. n. 151 del 2012), la Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del citato d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, fra le quali, in particolare, l'art. 4, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost. ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La Regione deduce, in particolare, che i commi 1, 3, 3-sexies, 4, 5, 6, 7, 8, 8-bis, 9, 10, 11, 12 e 14 violano: l'art. 117, quarto comma, Cost., che attribuisce alla Regione la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa della Regione, nonché, conseguentemente, gli artt. 118 e 119 Cost.; l'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui, eliminando il potere delle Regioni di procedere ad affidamenti in house, pacificamente ammessi, al ricorrere di determinati presupposti, a livello di ordinamento comunitario, si porrebbero in contrasto con le indicazioni della giurisprudenza comunitaria, nonché con la Carta europea delle autonomie locali; gli artt. 3 e 97 Cost., posto che alle Regioni sarebbero impediti gli affidamenti in house a prescindere da qualsivoglia valutazione discrezionale da svolgersi nel rispetto dei principi di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa; l'art. 118, secondo comma, Cost., per la parte in cui tali norme ledono le competenze amministrative degli enti locali e ciò in ragione della stretta connessione di queste con le attribuzioni regionali.

Inoltre, con specifico riferimento ai commi 4, 5, 9, 10, 11 e 12 del medesimo art. 4, la ricorrente deduce la violazione della competenza legislativa regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.; in relazione al comma 14 prospetta la violazione della potestà legislativa regionale residuale in materia di "organizzazione amministrativa della Regione", nonché degli artt. 3 e 97 Cost. nella parte in cui, pur vietando di deferire in arbitrato le controversie tra le società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, e le relative amministrazioni (anche regionali) detentrici delle partecipazioni stesse, fa salve le clausole arbitrali contenute nei contratti tra le amministrazioni e le società pubbliche quando si siano già costituiti i relativi collegi arbitrali; in relazione ai commi 3 e 13, denuncia la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in quanto, nell'individuazione delle società cui non trova applicazione l'art. 4 non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni neppure mediante l'intervento della Conferenza unificata Stato-Regioni.

3.- Con ricorso notificato il 13-17 ottobre 2012 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 18 ottobre 2012 (reg. ric. n. 153 del 2012), anche la Regione Campania ha promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del citato d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, fra le quali, in particolare, l'art. 4, commi 3 ed 8, in relazione agli artt. 5, 41, 75, 114, 117, 118 e 136 Cost.

3.1.- Le predette norme sono, in primo luogo, censurate in riferimento agli artt. 5, 75, 114, 117, 118 e 136 Cost., nella parte in cui, delineando una procedura ad hoc per le società alle quali sia precluso un utile ed efficace ricorso al mercato in ragione di peculiari caratteristiche, nonché riducendo la possibilità di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali (commi 3 ed 8), con la più grave sanzione dello scioglimento o della privatizzazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle Regioni e dagli enti locali (comma 1), finisce di fatto per riprodurre una disciplina già espunta dall'ordinamento, dapprima a seguito del referendum del 12-13 giugno 2011 e poi con la sentenza n. 199 del 2012, ledendo la competenza legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali, che si era riespansa all'indomani della consultazione popolare e della decisione di questa Corte. Le richiamate disposizioni lederebbero, altresì, la competenza legislativa concorrente regionale in tema di coordinamento della finanza pubblica, non recando principi di coordinamento, ma una disciplina minuziosa e dettagliata.

Con specifico riferimento al comma 3, la Regione ne denuncia il contrasto con gli artt. 41 e 114 Cost., nella parte in cui preclude in radice alle Regioni la possibilità di esercitare attività di rilevanza economica in precedenza svolte tramite società controllate.

Con riferimento al comma 8, nella parte in cui dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, l'affidamento diretto possa avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dal diritto comunitario in materia di in house providing purché il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento non superi 200.000 euro annui, la ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto con i limiti posti dalla configurazione comunitaria dell'in house.

4.– Con ricorso notificato il 15 ottobre 2012 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 19 ottobre 2012 (reg. ric. n. 159 del 2012), la Regione Friuli-Venezia Giulia ha promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, fra le quali, in particolare, l'art. 4, commi 1, 2, 3, 7 ed 8, in riferimento all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) ed all'art. 117, secondo e terzo comma, Cost.

4.1.– La Regione premette che l'impugnazione dell'art. 4 ha carattere subordinato, per l'ipotesi in cui si dovesse intendere che tale articolo è destinato ad applicarsi anche nel territorio regionale o che comunque ponga attualmente limiti o vincoli alla Regione Friuli-Venezia Giulia, nonostante la presenza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis del medesimo d.l.

4.2.– Ove, infatti, si ritenesse che l'art. 4 sia applicabile anche nelle Regioni ad autonomia speciale, le predette norme sarebbero lesive della potestà legislativa regionale primaria in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione", nonché dei poteri legislativi riconosciuti dall'art. 117 Cost., in quanto la decisione della Regione di operare attraverso proprie strutture o attraverso società in house costituirebbe una scelta puramente organizzativa che non può essere compressa in nome di un generico coordinamento finanziario, privo di uno specifico contenuto economico, né in nome della tutela della concorrenza, in quanto la problematica della concorrenza si porrebbe solo una volta che siano state operate le scelte organizzative dell'ente e quest'ultimo, una volta organizzatosi (nell'ambito della propria autonomia), ricorra al mercato.

5.– Con ricorso notificato il 12 ottobre 2012 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 19 ottobre 2012 (reg. ric. n. 160 del 2012), anche la Regione Sardegna ha promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, fra le quali, in particolare, l'art. 4, in riferimento agli artt. 3, 4, 7 ed 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) ed agli artt. 3, 75, 117, 119 e 136 Cost.

5.1.– In via preliminare, la ricorrente precisa che gli articoli della Costituzione che riconoscono attribuzioni costituzionali alle Regioni ordinarie sono richiamati ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che estende alle Regioni ad autonomia speciale le disposizioni di maggior favore per le Regioni ordinarie nelle more della revisione dei loro statuti.

5.2.– Nel merito, la Regione censura, in particolare, i commi 1, 2, 5 ed 8 in relazione agli artt. 3, comma 1, lettere a), b) e g), e 4, comma 1, lettere f) e g), dello statuto speciale, per violazione delle competenze legislative regionali primarie nelle materie "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale", "ordinamento degli enti locali", "trasporti su linee automobilistiche e tranviarie" e di quelle concorrenti relative alle materie "assunzione di pubblici servizi" e "linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione", nonché per violazione delle competenze legislative regionali concorrenti in materia di coordinamento della finanza pubblica. Le disposizioni recate dai predetti commi sarebbero, inoltre, lesive degli artt. 75 e 136 Cost., in connessione con gli artt. 117 e 3 e 4 dello statuto speciale, in quanto avrebbero nuovamente innalzato una barriera nei confronti dell'affidamento in house dei servizi pubblici locali, in contrasto con la consultazione referendaria del 12-13 giugno 2011, nonché con la declaratoria di illegittimità costituzionale contenuta nella sentenza di questa Corte n. 199 del 2012, sia prevedendo la liquidazione o la privatizzazione delle società in essere, sia, quanto all'affidamento dei servizi pubblici locali, fissando un limite di valore complessivo pari a 200.000 euro. Le predette disposizioni lederebbero anche l'autonomia finanziaria regionale garantita dagli artt. 7 ed 8 dello statuto e dall'art. 119 Cost.

Con riguardo, poi, ai commi 1, 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13 e 14, la ricorrente denuncia la violazione delle competenze statutarie e costituzionali della Regione Sardegna, attenendo dette norme all'organizzazione ed allo svolgimento, in forma societaria, delle funzioni pubbliche demandate alla Regione, analogamente al comma 3-sexies, il quale sottopone al vaglio di un organo statale di nomina governativa procedimenti che attengono allo svolgimento delle funzioni pubbliche

regionali.

6.– Con ricorso, notificato il 13 ottobre 2012 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 19 ottobre 2012 (reg. ric. n. 170 del 2012), la Regione siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del più volte citato d.l. n. 95 del 2012, fra le quali, in particolare, l'art. 4, comma 3-sexies, in riferimento agli artt. 14, lettere o) e p), 15 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ed all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

6.1.– La Regione impugna l'art. 4, comma 3-sexies, nella parte in cui dispone che i piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate sono approvati «previo parere favorevole del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi di cui all'art. 2 del d.l. n. 52 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 94 del 2012» e che il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione può essere prorogato «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato su proposta del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi». Così disponendo, esso violerebbe le competenze legislative regionali statutarie primarie di cui all'art. 14, lettera p) in tema di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali», all'art. 14, lettera o), in tema di «regime degli enti locali», nonché all'art. 15 in tema di «legislazione esclusiva ed esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo», e le correlative funzioni esecutive ed amministrative regionali e degli enti locali, la cui disciplina è attribuita alla competenza primaria delle Regioni, nonché le competenze di cui all'art. 118 Cost.

7.– Con ricorso notificato il 16-24 ottobre 2012 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 23 ottobre 2012 (reg. ric. n. 171 del 2012), la Regione Puglia ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 ed 8, del predetto d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 42, 43, 75, 77, 114, 117, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost.

7.1.– La Regione Puglia impugna, in particolare: i commi 1 e 2, nella parte in cui impongono alle Regioni ed agli enti locali di dismettere le società partecipate, per violazione: dello spirito del Titolo V della Parte II della Costituzione e dell'assetto delle competenze ivi fissato, volto alla valorizzazione degli enti locali; dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione ai principi di autonomia ed autarchia, consacrati anche in ambito sovranazionale (art. 5 TUE); dell'art. 114, secondo comma, Cost., in relazione al principio costituzionale di tutela della proprietà pubblica di cui all'art. 42 Cost. nonché al principio autonomistico di cui agli artt. 5 e 114 Cost.; il comma 3, nella parte in cui esclude dall'ambito di operatività dei commi 1 e 2 solo le società che svolgono servizi che rientrano tra quelli di interesse generale anche aventi rilevanza economica, per violazione dei commi primo, quarto e sesto dell'art. 117 e degli artt. 118 e 119 Cost., in quanto l'assenza dell'interesse generale e della dimensione economica del servizio collocerebbero tali società nell'alveo legislativo regionale, sia dal punto di vista organizzativo che gestionale-finanziario; il comma 8, nella parte in cui introduce limiti agli affidamenti diretti a società per azioni pubbliche, escludendo totalmente gli affidamenti a soggetti di diritto pubblico, per violazione del vincolo referendario e dei contenuti della sentenza n. 199 del 2012, oltre che dell'ordinamento comunitario in tema di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, e conseguente lesione delle competenze costituzionali delle Regioni nelle materie dei servizi pubblici e dell'organizzazione degli enti locali; i commi 1 ed 8, per violazione degli artt. 114, 117 e 118 Cost., in quanto inciderebbero in maniera consistente sulla sfera di competenza della Regione, sia sul piano patrimoniale-proprietario, che organizzativo-funzionale e gestionale; per violazione degli artt. 41, 42 e 43 Cost., in quanto la normativa da essi recata altererebbe irrimediabilmente l'equilibrio tra proprietà pubblica e proprietà privata, tra impresa pubblica ed impresa privata; per violazione dell'art. 77 Cost., per l'assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza.

8.– In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che i

ricorsi siano dichiarati inammissibili e/o rigettati.

In particolare, la difesa statale ha osservato che la disposizione censurata (l'art. 4), nella parte in cui prescrive lo scioglimento o la privatizzazione delle società a partecipazione pubblica, e quindi la riduzione del numero degli enti a partecipazione pubblica che erogano servizi strumentali alla pubblica amministrazione, rientrerebbe nel novero delle disposizioni che, in quanto finalizzate al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa pubblica, costituiscono "principi di coordinamento in materia di finanza pubblica" ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Essa, ponendosi in linea di continuità con i precedenti interventi legislativi in materia di società pubbliche, risponderebbe, inoltre, all'esigenza di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la par condicio degli operatori. A suo avviso, la disciplina limitativa degli enti pubblici strumentali non inciderebbe in materia di organizzazione amministrativa perché non sarebbe rivolta a regolare una forma di svolgimento dell'attività amministrativa, ma sarebbe riconducibile, da un lato, alla competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, in quanto volta a definire i confini tra l'attività amministrativa e l'attività d'impresa, soggetta alle regole del mercato e, dall'altro, alla competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, in quanto volta ad eliminare distorsioni della concorrenza stessa.

La difesa statale precisa, inoltre, che il comma 3 dell'art. 4 esclude dall'ambito di applicazione una serie di società tra le quali quelle che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica, categoria quest'ultima alla quale sarebbe possibile ricondurre i servizi pubblici locali. Con le richiamate disposizioni il legislatore avrebbe inteso fare riferimento solo alle c.d. società strumentali della pubblica amministrazione e cioè a quelle società che producono beni e servizi strumentali alle funzioni amministrative di cui è titolare l'ente pubblico per il perseguimento dei suoi fini istituzionali.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, inoltre, l'impugnata disposizione, lungi dall'esautorare le Regioni dal procedimento di razionalizzazione degli enti ad esse strumentali, lascerebbe ampi margini di autonomia alla potestà organizzativa regionale, in armonia con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 Cost., prevedendosi anche meccanismi di partecipazione delle Regioni al processo di privatizzazione delle società da esse controllate, attraverso la possibilità loro riconosciuta di predisporre appositi piani di ristrutturazione.

Le disposizioni contenute nei commi 1, 2 e 3 del citato art. 4 sarebbero riconducibili alla materia dell'ordinamento civile in quanto, inserendosi in un contesto normativo volto a razionalizzare l'assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni (in linea con l'art. 3, comma 27, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008»), mirerebbero ad assicurare una distinzione sempre più incisiva tra attività amministrativa in forma privatistica (posta in essere da società che operano per una pubblica amministrazione) ed attività di impresa di enti pubblici, incidendo sul regime giuridico, delineato in termini necessariamente uniformi sul territorio nazionale, di quelle realtà societarie direttamente o indirettamente controllate dalla pubblica amministrazione. Esse mirerebbero altresì ad evitare che l'attività d'impresa degli enti pubblici possa essere svolta beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione: conseguentemente sarebbero riconducibili anche alla materia di competenza legislativa esclusiva statale della tutela della concorrenza.

Quanto ai successivi commi 7 ed 8 dell'art. 4, la difesa statale deduce che anch'essi sarebbero finalizzati ad evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e costituirebbero disposizioni rientranti nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, mentre l'art. 4, comma 3-sexies, nella parte in cui prevede che le società controllate da tutte le pubbliche amministrazioni possono avere come oggetto sociale solo l'esercizio delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost. e dispone che esse rispondano ai requisiti della legislazione comunitaria in materia di in house providing, inciderebbe sia sulla materia dell' "ordinamento civile", in quanto delimita l'oggetto sociale ed impone che le predette società rispondano ai requisiti della legislazione comunitaria in tema di in house providing; sia sulla la materia della "tutela della

concorrenza”, materie entrambe nelle quali lo Stato può dettare disposizioni vincolanti anche per gli enti locali, competendo sempre allo Stato anche verificare la corretta attuazione delle proprie disposizioni vincolanti in concreto.

9.– All’udienza pubblica le parti hanno insistito per l’accoglimento delle conclusioni già formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.– Con sette distinti ricorsi, le Regioni Lazio (n. 145 del 2012), Veneto (n. 151 del 2012), Campania (n. 153 del 2012) e Puglia (n. 171 del 2012), nonché le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia (n. 159 del 2012), Sardegna (n. 160 del 2012) e la Regione siciliana (n. 170 del 2012) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, di numerose norme del 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, e, tra queste, dell’art. 4 ed in specie di alcuni commi del medesimo articolo.

2.– Le ricorrenti impugnano il citato art. 4 nella parte in cui: dispone lo scioglimento, entro il 31 dicembre 2013, delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e quindi anche dalle Regioni e dagli enti locali, che, nel corso dell’anno 2011, abbiano conseguito un fatturato da prestazione di servizi a favore delle pubbliche amministrazioni stesse superiore al 90 per cento dell’intero fatturato (comma 1); prescrive, in alternativa, l’alienazione, mediante procedure di evidenza pubblica, delle relative partecipazioni entro il 30 giugno 2013 (comma 1), prevedendo, in caso di mancato adeguamento, il divieto di nuovi affidamenti diretti di servizi e del rinnovo degli affidamenti di cui le predette società siano titolari (comma 2); prevede che le predette disposizioni non si applichino, oltre che ad una serie di società specificamente individuate (commi 3 e 13), solo «qualora per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l’amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato», sottoponendo, peraltro, gli esiti della predetta verifica all’Autorità garante della concorrenza e del mercato per l’acquisizione del parere vincolante, parere poi da comunicarsi alla Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 3); sottopone al «previo parere favorevole» di un organo statale, e cioè del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l’acquisto di beni e servizi, l’approvazione degli eventuali piani «di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate» che le Regioni abbiano predisposto entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (comma 3-sexies); impone alle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, a decorrere dal 1° gennaio 2014, di acquisire sul mercato i beni e i servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE» (comma 7); condiziona, a decorrere dalla medesima data, la possibilità di affidamenti diretti a favore di società a capitale interamente pubblico alla circostanza che «il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell’affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui», nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house (comma 8).

Il medesimo art. 4 è inoltre censurato nella parte in cui detta disposizioni puntuali in ordine alla composizione ed al funzionamento dei consigli di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001 e quindi anche dalle Regioni e dagli enti locali (commi 4 e 5); impone limitazioni in

ordine all'assunzione di personale ed al relativo trattamento economico (commi 9, 10, 11 e 12); vieta, a pena di nullità, di inserire clausole arbitrali in sede di stipulazione di contratti di servizio ovvero di atti convenzionali comunque denominati, intercorrenti tra società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, e amministrazioni statali e regionali (comma 14).

Le ricorrenti sostengono che una simile dettagliata disciplina, considerata nel suo complesso o anche solo con riguardo a specifici commi, impedendo o comunque condizionando la scelta delle Regioni in ordine alla forma giuridica da adottare per organizzare ed erogare i propri servizi, soprattutto con la previsione di una drastica riduzione delle ipotesi di ricorso all'affidamento in house, determinerebbe la violazione: della competenza legislativa regionale residuale in materia di "organizzazione amministrativa regionale e degli enti pubblici regionali", nonché in materia di "servizi pubblici locali"; della potestà legislativa regionale primaria spettante, in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione", alle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia, Sardegna ed alla Regione siciliana (nonché in materia di "stato giuridico ed economico del personale", "ordinamento degli enti locali", "trasporti su linee automobilistiche e tranviarie" per la Regione Sardegna; in materia di "regime degli enti locali", "legislazione esclusiva ed esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo" per la Regione siciliana); della competenza statutaria in tema di determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione (Regione Lazio); dell'autonomia regolamentare e delle competenze amministrative degli enti locali, nonché dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale. Le norme impugnate, inoltre, recherebbero vulnus anche alla competenza legislativa regionale concorrente in tema di coordinamento della finanza pubblica, non recando meri principi di coordinamento della finanza pubblica, ma disposizioni dettagliate ed autoapplicative (Regioni Lazio, Veneto, Campania, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna). Infine, impedendo alle Regioni di procedere ad affidamenti in house, a prescindere da qualsivoglia valutazione discrezionale della stessa, si porrebbero anche in contrasto con la normativa dell'Unione europea che consente la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale (Regioni Lazio, Veneto, Campania), nonché con i principi di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa (Regione Veneto).

Le Regioni Campania, Sardegna e Puglia censurano il citato art. 4 anche nella parte in cui, delineando una procedura ad hoc per le società che esercitano servizi pubblici locali in ordine alle quali sia precluso un utile ed efficace ricorso al mercato in ragione di peculiari caratteristiche, nonché riducendo la possibilità di affidamenti diretti dei medesimi servizi pubblici locali (commi 3 ed 8), con la più grave sanzione dello scioglimento o della privatizzazione delle società controllate direttamente o indirettamente dagli enti locali (comma 1), ed il divieto di nuovi affidamenti diretti di servizi e del rinnovo degli affidamenti in essere (comma 2), riprodurrebbe, di fatto, una disciplina già espunta dall'ordinamento, dapprima a seguito del referendum del 12-13 giugno 2011 e poi per effetto della sentenza di questa Corte n. 199 del 2012, in violazione degli artt. 75 e 136 Cost. e con conseguente lesione delle competenze costituzionali e statutarie delle Regioni nella materia dei servizi pubblici.

La Regione Veneto impugna i commi 3 e 13 del citato art. 4 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), in quanto, nell'individuazione delle società cui non trova applicazione detta norma non sarebbe stato previsto alcun coinvolgimento delle Regioni neppure mediante l'intervento della Conferenza unificata Stato-Regioni. Siffatta Regione censura anche il comma 14 per violazione della potestà legislativa regionale (residuale) in materia di "organizzazione amministrativa della Regione" e degli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui, pur vietando 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, fa salve le clausole arbitrali contenute nei contratti tra le amministrazioni e le società pubbliche quando si siano già costituiti i relativi collegi arbitrali. La stessa Regione impugna, inoltre, i commi 1, 3, 3-sexies, 7 ed 8, ritenendo che essi violino l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con le indicazioni della giurisprudenza comunitaria e con la Carta

europea delle autonomie locali.

Secondo la Regione Puglia, i commi 1 ed 8 della norma in esame violerebbero gli artt. 41, 42 e 43 Cost., in quanto altererebbero irrimediabilmente l'equilibrio tra proprietà pubblica e proprietà privata, tra impresa pubblica ed impresa privata, nonché l'art. 77 Cost., per l'assenza delle ragioni di straordinaria necessità ed urgenza, che avrebbero potuto giustificare l'adozione del decreto-legge.

3.– In considerazione della sostanziale identità delle norme impugnate, sopra indicate, e dell'analogia delle censure proposte con i suddetti ricorsi, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia: la valutazione delle restanti questioni sollevate, coi medesimi ricorsi, dalle sopraindicate Regioni è riservata ad altre decisioni.

4.– In via preliminare, occorre tener conto di alcune modifiche legislative sopraggiunte alla proposizione dei ricorsi.

4.1.– L'art. 34, comma 27, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, ha modificato l'impugnato comma 8 dell'art. 4 sopprimendo le parole: «e a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui».

Occorre, dunque, valutare se tale modifica possa determinare la cessazione della materia del contendere con riguardo alle censure concernenti il richiamato comma 8 dell'art. 4, la cui efficacia era comunque rinviata al 1° gennaio 2014 e che, quindi, non ha avuto applicazione nella sua originaria formulazione.

Siffatta modifica, che ha eliminato la soglia massima dei 200.000 euro di valore economico del servizio ai fini della possibilità di ricorrere all'affidamento in house dei servizi, pur facendo venir meno uno degli elementi limitativi del ricorso all'affidamento in house, non risulta totalmente satisfattiva delle istanze delle Regioni ricorrenti, poiché resta inserita in un contesto normativo, complessivamente censurato, che risulta sostanzialmente immutato. In base a quest'ultimo, detti affidamenti diretti possono essere effettuati in favore delle società pubbliche che abbiano i requisiti di cui al comma 1 (siano controllate dalle pubbliche amministrazioni in favore delle quali abbiano prestato servizi, conseguendo, in riferimento ad essi, nell'anno 2011, un fatturato superiore al 90 per cento dell'intero fatturato), o in quanto rientrino fra quelle espressamente escluse dall'ambito di applicazione dell'art. 4 (commi 3 e 13), oppure in quanto ricorra per esse la condizione di cui al comma 3 e cioè che «per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato» (comma 3, secondo periodo), secondo il parere vincolante dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Ove tali condizioni non siano soddisfatte e le predette società non siano state sciolte o privatizzate, come previsto dal comma 1, esse non possono, infatti, essere più destinatarie di affidamenti diretti (comma 2).

Pertanto, posto che la sopravvenienza legislativa non modifica in modo significativo il complessivo quadro normativo, e certamente non lo fa in modo satisfattivo delle istanze delle Regioni ricorrenti, non è possibile dichiarare cessata la materia del contendere. In considerazione della sostanziale identità del contenuto precettivo della norma modificata, la questione, come proposta, si intende trasferita sul testo attualmente vigente del comma 8 dell'art. 4.

4.2.– L'art. 1, comma 148, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2013) ha modificato l'impugnato comma 10 del medesimo art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, aggiungendo, al testo già vigente, il seguente periodo: «Le medesime società applicano le disposizioni di cui all'articolo 7, commi 6 e 6-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in materia di presupposti, limiti e obblighi di trasparenza nel conferimento degli incarichi»

Anche in tal caso la sopravvenienza legislativa, intervenuta quando la norma originaria non era stata ancora applicata, non costituisce una modifica satisfattiva delle pretese delle ricorrenti, dal momento che introduce, in capo alle società pubbliche oggetto dell'art. 4, ulteriori vincoli in

materia di rapporti di lavoro (contratti di collaborazione e conferimento di incarichi), estendendo alle medesime società i limiti imposti, in materia, dal d.lgs. n. 165 del 2001 alle pubbliche amministrazioni “controllanti”. Tenuto conto, quindi, che non è mutato il contenuto precettivo della norma modificata, la questione, come proposta, si intende trasferita sul testo attualmente vigente del comma 10 dell’art. 4.

5. – Ancora in linea preliminare, va dichiarata l’inammissibilità delle questioni promosse dalla Regione Veneto (ric. n. 151 del 2012), nei confronti del comma 8-bis dell’art. 4 del d.l. n. 95 del 2012.

Tale disposizione, sebbene sia evocata fra quelle impugnate dalla predetta Regione con il citato ricorso congiuntamente ai commi 1, 3, 3-sexies, 9, 10, 11, 12 e 14 del citato articolo, non è fatta oggetto di nessuna delle censure ivi prospettate.

6.– Va, altresì, dichiarata l’inammissibilità delle questioni promosse dalla Regione Puglia (ric. n. 171 del 2012) nei confronti dei commi 1 ed 8 del citato art. 4, in riferimento sia agli artt. 41, 42 e 43 Cost. che all’ art. 77 Cost., nonché delle questioni proposte dalla Regione Veneto (ric. n. 151 del 2012) nei confronti del comma 14 del medesimo art. 4, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 3 e 97 Cost., nonché nei confronti dei commi 1, 3, 3-sexies, 7 ed 8, della predetta norma, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con la giurisprudenza comunitaria e con la Carta europea delle autonomie locali.

6.1.– Questa Corte ha più volte affermato che le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorquando la violazione denunciata sia «potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all’onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenza n. 33 del 2011).

Nella specie, dette condizioni di ammissibilità delle censure non sono soddisfatte.

La Regione Puglia si è, infatti, limitata a denunciare, peraltro genericamente, in un caso, la violazione degli artt. 41, 42 e 43 Cost. sostenendo che la normativa da essi recata altererebbe irrimediabilmente l’equilibrio tra proprietà pubblica e proprietà privata, tra impresa pubblica ed impresa privata; nell’altro, la violazione dell’art. 77 Cost. per assenza dei presupposti di necessità ed urgenza; e ciò senza motivare circa la possibile ridondanza delle violazioni sul riparto delle competenze.

Analogamente, la Regione Veneto ha impugnato il comma 14 della norma in esame per violazione della potestà legislativa regionale (residuale) in materia di “organizzazione amministrativa della Regione” e degli artt. 3 e 97 Cost. nella parte in cui, pur vietando 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, fa salve le clausole arbitrali contenute nei contratti tra le amministrazioni e le società pubbliche quando si siano già costituiti i relativi collegi arbitrali, senza fornire alcuna argomentazione circa le ragioni per le quali la predetta disposizione determinerebbe una lesione della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa regionale. Anche le censure di violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., prospettate dalla medesima Regione Veneto in relazione ai commi 1, 3, 3-sexies, 7 ed 8, sono formulate senza alcuna motivazione sulla possibile ridondanza sulla sfera di competenza regionale del preteso contrasto con le indicazioni della giurisprudenza comunitaria e con la Carta europea delle autonomie locali, peraltro genericamente evocata.

7.– Sono, invece, ammissibili le questioni proposte dalle Regioni Campania, Sardegna e Puglia in riferimento agli artt. 75 e 136 Cost.

Le Regioni ricorrenti assumono, infatti, che la normativa qui impugnata (in specie i commi 1, 2, 3 ed 8) ha nuovamente innalzato una barriera nei confronti dell’affidamento in house dei servizi pubblici locali, reintroducendo una disciplina analoga, ed anzi ancor più restrittiva, sia di quella già oggetto di abrogazione referendaria, con la quale si riduceva la possibilità di affidamenti diretti dei

servizi pubblici locali, sia di quella dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione della volontà popolare espressa attraverso la consultazione referendaria. Posto che, sia a seguito dell'abrogazione referendaria, che a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale, le competenze regionali e degli enti locali nel settore dei servizi pubblici locali si erano rimesse, le ricorrenti impugnano dette norme, in quanto lesive della sfera di competenza regionale (e degli enti locali) in materia di servizi pubblici locali come "riespansa". Le ricorrenti hanno, quindi, fornito una sufficiente motivazione in ordine ai profili della possibile ridondanza sul riparto di competenze della denunciata violazione, evidenziando la potenziale lesione della potestà legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali (e della relativa competenza regolamentare degli enti locali) che deriverebbe dalla violazione degli artt. 75 e 136 Cost.

8.– La Regione Friuli-Venezia Giulia prospetta le censure nei confronti delle disposizioni dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 solo in via subordinata, «per l'ipotesi in cui si dovesse intendere che esse sono destinate ad applicarsi anche nel territorio regionale» e che quindi non operi la c.d. clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis del medesimo d.l. n. 95 del 2012.

Ad avviso della ricorrente, tale norma, nella parte in cui stabilisce che «[...] le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale», renderebbe inapplicabili ad essa ed a tutte le Regioni ad autonomia speciale ed alle Province autonome le disposizioni del decreto-legge, tranne quelle che, a loro volta (come nel caso dell'art. 17), contengano specifiche indicazioni sulla loro applicabilità alle autonomie speciali. Pertanto, poiché l'impugnato art. 4 non contiene alcuna specifica menzione, le disposizioni da esso recate non sarebbero applicabili alle autonomie speciali.

8.1.– La tesi della Regione Friuli-Venezia Giulia è corretta, in quanto dall'esame dei lavori preparatori si desume che la clausola di cui all'art. 24-bis è stata introdotta, in sede di conversione in legge, alla fine del testo del d.l. n. 95 del 2012, proprio per garantire che «il contributo delle Regioni a statuto speciale all'azione di risanamento come fissata in questo provvedimento dallo stesso Governo [...] venga realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e Regioni a statuto speciale».

La predetta clausola è analoga ad altre sulle quali questa Corte si è già pronunciata, affermando che esse sono volte ad escludere la diretta applicazione agli enti ad autonomia speciale delle disposizioni dettate dal legislatore statale che non siano compatibili con quanto stabilito negli statuti speciali e nelle norme di attuazione degli stessi, al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti (sentenza n. 193 del 2012). Tale tipo di clausole, lungi dall'essere mere clausole di stile, hanno la «precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano "rispettati" gli statuti speciali» (sentenza n. 241 del 2012): esse, in tal modo, prefigurano «un percorso procedurale, dominato dal principio consensualistico, per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti speciali, con riguardo all'eventualità in cui lo Stato voglia introdurre negli enti ad autonomia differenziata, quanto alle materie trattate nel decreto-legge, una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria» (sentenza n. 241 del 2012; in senso analogo cfr. anche, fra le altre, sentenze n. 178 del 2012 e n. 64 del 2012).

Da ciò si desume che, anche qualora si accertasse che le norme dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 impugunate rechino disposizioni incompatibili con gli statuti speciali, esse non sarebbero di per sé applicabili alle Regioni ad autonomia speciale, ma richiederebbero il recepimento tramite le apposite procedure (consensuali) prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria.

9.– Procedendo all'esame del merito delle questioni proposte, occorre, in primo luogo, esaminare le censure delle Regioni Campania, Sardegna e Puglia concernenti il citato art. 4, nella parte in cui delinea una procedura ad hoc per le società che esercitano servizi pubblici locali in ordine alle quali sia precluso un utile ed efficace ricorso al mercato in ragione di peculiari caratteristiche, nonché riduce la possibilità di affidamenti diretti dei medesimi servizi pubblici locali

(commi 3 ed 8), con la più grave sanzione dello scioglimento o della privatizzazione delle società controllate direttamente o indirettamente dagli enti locali (comma 1) ed il divieto di nuovi affidamenti diretti di servizi e del rinnovo degli affidamenti in essere (comma 2), nonché con la previsione dell'obbligo, posto a carico delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001, di acquisire sul mercato i beni e i servizi con le procedure ad evidenza pubblica (comma 7). Così disponendo, l'art. 4 riprodurrebbe una disciplina già espunta dall'ordinamento, dapprima, a seguito del referendum del 12-13 giugno 2011 e, poi, per effetto della sentenza n. 199 del 2012, in violazione degli artt. 75 e 136 Cost., con conseguente lesione delle competenze costituzionali e statutarie delle Regioni nella materia dei servizi pubblici, nonché delle competenze regolamentari ed amministrative degli enti locali nella medesima materia.

9.1.– Le questioni non sono fondate.

Occorre premettere che con il d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, il legislatore statale ha introdotto disposizioni urgenti finalizzate a «razionalizzare la spesa pubblica attraverso la riduzione delle spese per beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza dei servizi ai cittadini». In questo ambito si colloca l'art. 4, rubricato «Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche», il quale contiene una serie di disposizioni volte primariamente a realizzare lo scioglimento o, in alternativa, la privatizzazione delle società, controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni, titolari di affidamenti diretti di servizi in favore delle pubbliche amministrazioni, ed in specie di quelle, fra di esse, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore delle pubbliche amministrazioni stesse superiore al 90 per cento dell'intero fatturato, mirando a ridurre il numero. A tale scopo, si prevede che le predette società (di cui al comma 1) possono continuare ad operare, senza essere sciolte o privatizzate, solo «qualora per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato» e a condizione che tale verifica venga sottoposta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'acquisizione del parere vincolante, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della relazione, parere poi da comunicarsi alla Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 3). Si delimita, poi, ulteriormente, a partire dal 1° gennaio 2014, il ricorso agli affidamenti diretti solo a favore di società a capitale interamente pubblico (comma 8), imponendosi, viceversa, alle pubbliche amministrazioni, come regola, l'obbligo di acquisire i servizi strumentali alle proprie attività sul mercato secondo le procedure concorrenziali (comma 7).

L'ambito di applicazione di tali disposizioni è definito in negativo dai commi 3 e 13, i quali 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. Posto che la definizione dei servizi di interesse generale trova nella normativa dell'Unione europea i suoi fondamenti, e che, alla luce di essa, tali servizi corrispondono ad attività (anche commerciali) orientate al bene della collettività e pertanto vincolate a specifici obblighi di servizio pubblico da parte delle autorità, tra le quali si annoverano, ad esempio, i trasporti, i servizi postali, le telecomunicazioni, è agevole desumere che i servizi pubblici locali rientrano fra i servizi di interesse generale.

Le censure muovono, perciò, da un presupposto interpretativo erroneo, che è quello dell'applicabilità delle norme qui in esame in riferimento ai servizi pubblici locali. Tale presupposto non solo è contraddetto espressamente dal citato comma 3, ma viene anche smentito da una lettura sistematica delle disposizioni dell'art. 4, le quali più volte fanno riferimento a società controllate che svolgono servizi in favore delle pubbliche amministrazioni (già nel comma 1), che sono «strumentali» all'attività delle medesime (ad esempio, al comma 7).

Considerato che le disposizioni censurate hanno un ambito di applicazione diverso da quello delle disposizioni oggetto del referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011 e della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 199 del 2012 e, dunque, non sono riproduttive né delle disposizioni abrogate con il referendum, né delle disposizioni dichiarate costituzionalmente

illegittime con la citata sentenza n. 199 del 2012, non sussiste alcuna lesione né del giudicato costituzionale, né della volontà popolare espressa tramite il referendum.

10.– L'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 è, inoltre, censurato nella parte in cui, impedendo o comunque condizionando la scelta delle Regioni in ordine alla forma giuridica da adottare per organizzare ed erogare i propri servizi, in specie con l'imposizione dello scioglimento o della privatizzazione delle società in house, nonché, comunque, con la previsione di una drastica riduzione delle ipotesi di ricorso all'affidamento in house, determinerebbe la violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale e degli enti pubblici regionali, nonché delle competenze legislative primarie in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione" per la Regione Friuli-Venezia Giulia, la Regione Sardegna e la Regione siciliana; in materia di "stato giuridico ed economico del personale", "ordinamento degli enti locali", "trasporti su linee automobilistiche e tranviarie" per la Regione Sardegna; in materia di "regime degli enti locali", "legislazione esclusiva ed esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo" per la Regione siciliana. Si osserva, peraltro, da parte di alcune ricorrenti, che una simile compressione della predetta competenza legislativa regionale non potrebbe giustificarsi in quanto volta a garantire il rispetto di principi di coordinamento della finanza pubblica, posto che le norme impugnate recherebbero disposizioni dettagliate ed autoapplicative, non riconducibili ai predetti principi (Regioni Lazio, Veneto, Campania, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna).

L'esame della questione impone di verificare quale sia la materia alla quale va ricondotta la normativa censurata. A tal fine, questa Corte ha più volte affermato che «per la identificazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, questa va individuata avendo riguardo all'oggetto o alla disciplina da essa stabilita, sulla base della sua ratio, senza tenere conto degli aspetti marginali e riflessi» (sentenza n. 235 del 2010; in tal senso anche le sentenze n. 368 del 2008 e n. 165 del 2007).

10.1.– Quanto all'oggetto, già dalla rubrica dell'art. 4 si desume che esso è costituito dalla «messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche», volta a ridurre il numero in vista della riduzione delle spese. Il comma 1 del predetto articolo chiarisce che oggetto della disciplina da esso dettata sono le società pubbliche o, più precisamente, quelle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, che siano titolari di affidamenti diretti di servizi svolti a favore delle medesime pubbliche amministrazioni e cioè di quelle società che producono beni o servizi strumentali alle pubbliche amministrazioni. Con riguardo a tali società pubbliche strumentali, il comma 1 dispone che esse siano sciolte entro il 31 dicembre 2013 o che siano privatizzate entro il 30 giugno dello stesso anno, qualora abbiano conseguito nell'anno 2011 più del 90 per cento del fatturato da prestazioni di servizi alla pubblica amministrazione; e stabilisce anche che, nel caso di mancato adeguamento a tali indicazioni, le predette società non possano più ottenere nuovi affidamenti diretti, né il rinnovo degli affidamenti preesistenti (comma 2, al quale si collega il comma 8). Per ovviare ai predetti esiti, alle amministrazioni pubbliche controllanti è solo consentito: a) di predisporre un'analisi di mercato sulla base della quale risulti che, per le peculiari caratteristiche economiche e sociali, ambientali e geo-morfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento, non è possibile un efficace ed utile ricorso al mercato, analisi tuttavia soggetta al parere vincolante dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (comma 3, ultimo periodo); b) ovvero (entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione) di predisporre piani di razionalizzazione e ristrutturazione delle predette società, i quali, tuttavia, sono assoggettati al previo parere favorevole del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi di cui all'articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94.

A tali disposizioni, chiaramente finalizzate alla riduzione dell'uso delle società pubbliche strumentali, si aggiunge, da un lato, la previsione secondo cui, dal 1° gennaio 2014, le

amministrazioni pubbliche acquisiscono i servizi strumentali alla propria attività sul mercato nel rispetto delle regole concorrenziali stabilite dal d.lgs. n. 163 del 2006 (comma 7); dall'altro, una serie di norme che disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento delle predette società, che siano rimaste operative in base all'applicazione della predetta normativa, sia imponendo limiti al numero dei componenti dei consigli di amministrazione (commi 4 e 5), nonché alle spese per il personale delle medesime società e per il relativo trattamento economico (commi 9, 10 ed 11), sia, infine ponendo in capo agli amministratori e dirigenti delle medesime società la responsabilità contabile in caso di violazione dei vincoli di spesa (comma 12).

Tale essendo il contenuto delle norme in esame, emerge chiaramente che le stesse dettano una disciplina puntuale delle società pubbliche strumentali, che si aggiunge ai numerosi interventi del legislatore statale sulle medesime società, i quali, negli anni più recenti, ne hanno accentuato i profili di specialità rispetto al regime generale delle società di diritto comune.

Fra tali interventi si colloca la disciplina restrittiva stabilita, dapprima, con il 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), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248; e, poi, con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008). In particolare, con l'art. 13 del d.l. n. 223 del 2006, si è disposto che le società interamente pubbliche o miste, costituite o partecipate da amministrazioni pubbliche regionali e locali per lo svolgimento di attività strumentali ovvero per lo svolgimento esternalizzato delle funzioni amministrative dell'ente (fatta eccezione per i servizi pubblici locali e i servizi e centrali di committenza), a decorrere dal 4 gennaio 2010, devono operare esclusivamente a favore degli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati e non possono partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale. Con l'art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007, si è, inoltre, stabilito il divieto per le amministrazioni pubbliche di cui al citato articolo 1, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 di costituire società aventi ad oggetto la produzione di beni e servizi non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ovvero il divieto di assumere o mantenere – direttamente – partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

Sulla richiamata disciplina restrittiva delle società pubbliche strumentali questa Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi, rilevando come sia il divieto per le predette società strumentali di svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, in affidamento diretto o con gara, e di partecipare ad altre società o enti (art. 13 del d.l. n. 223 del 2006), sia il divieto per le pubbliche amministrazioni di costituire società aventi per oggetto la produzione di beni e servizi, non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, e di assumere e mantenere le partecipazioni in tali società (art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007), «mirano, da un canto, a rafforzare la distinzione tra attività amministrativa in forma privatistica (posta in essere da società che operano per una pubblica amministrazione) ed attività di impresa di enti pubblici, dall'altro, ad evitare che quest'ultima possa essere svolta beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione» (sentenza n. 148 del 2009).

Esse sono, quindi, dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche al fine di eliminare eventuali distorsioni della concorrenza (sentenza n. 326 del 2008).

In altri termini, in tali previsioni restrittive si è ravvisata la finalità di assicurare che le società pubbliche che svolgono servizi strumentali per le pubbliche amministrazioni non approfittino del vantaggio che ad esse deriva dal particolare rapporto con le predette pubbliche amministrazioni operando sul mercato, al fine di evitare distorsioni della concorrenza, ma concentrino il proprio operato esclusivamente nell'«attività amministrativa svolta in forma privatistica» per le medesime amministrazioni pubbliche. E ciò in linea con la normativa dell'Unione europea, il cui primario obiettivo è quello di evitare che l'impresa pubblica goda di regimi privilegiati e di assicurare – ai

fini dell'ammissibilità degli affidamenti diretti di servizi a società pubbliche – che l'ente affidante eserciti sull'affidatario un controllo analogo a quello che esso esercita sui propri servizi e che l'affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente controllante (per tutte, sentenza Corte di giustizia, sez. V, 18 novembre 1999, n. C-107/98, Teckal c. Comune di Viano).

La disciplina dettata dai commi 1 e 2 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, tuttavia, lungi dal perseguire l'obiettivo di garantire che le società pubbliche che svolgono servizi strumentali per le pubbliche amministrazioni concentrino il proprio operato esclusivamente nell'"attività amministrativa svolta in forma privatistica" per le predette amministrazioni pubbliche e non operino sul mercato «beneficiando dei privilegi dei quali un soggetto può godere in quanto pubblica amministrazione» (sentenza n. 326 del 2008), colpisce proprio le società pubbliche che hanno realizzato tale obiettivo. Essa, infatti, impone a tutte le amministrazioni, quindi anche a quelle regionali, di sciogliere o privatizzare proprio le società pubbliche strumentali che, nell'anno 2011, abbiano conseguito più del 90 per cento del proprio fatturato da prestazioni di servizi alla pubblica amministrazione controllante (comma 1), sanzionandole, in caso di mancato adeguamento agli obblighi di scioglimento o privatizzazione, con il divieto del rinnovo di affidamenti in essere e di nuovi affidamenti diretti in favore delle predette società (comma 2, cui si congiunge il comma 8).

In tal modo, è sottratta alle medesime amministrazioni, di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, 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, consentendosi che le stesse sopravvivano e continuino ad essere titolari di affidamenti diretti (comma 8) solo nelle rare ipotesi nelle quali «per le peculiari caratteristiche economiche e sociali, ambientali e geo-morfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non è possibile un efficace ed utile ricorso al mercato», soggette comunque alla valutazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (comma 3, secondo periodo), o negli ancor più ridotti casi nei quali siano stati predisposti dei piani di razionalizzazione e di ristrutturazione delle medesime società, i quali devono peraltro aver avuto il parere favorevole (vincolante) del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi di cui all'articolo 2 del d.l. n. 52 del 2012 (comma 3-sexies).

In sostanza, le richiamate disposizioni (in specie i commi 1 e 2, ai quali sono strettamente collegati il comma 3, secondo periodo, il comma 3-sexies, ed il comma 8) precludono anche alle Regioni, titolari di competenza legislativa residuale e primaria in materia di organizzazione, costituzionalmente e statutariamente riconosciuta e garantita, la scelta di una delle possibili modalità di svolgimento dei servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali. Siffatta scelta costituisce un modo di esercizio dell'autonomia organizzativa delle Regioni, e cioè quello di continuare ad avvalersi di quelle società che, svolgendo esclusivamente "attività amministrativa in forma privatistica" nei confronti delle pubbliche amministrazioni, sono in armonia sia con i vincoli "costitutivi" imposti dall'art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007, sia con i limiti di attività delineati dall'art. 13 del d.l. n. 223 del 2006 e sono, peraltro, contraddistinte da un legame con le medesime, basato sulla sussistenza delle condizioni prescritte dalla giurisprudenza comunitaria del "controllo analogo" e dell'"attività prevalente", tale da configurarle quali «longa manus delle amministrazioni pubbliche, operanti per queste ultime e non per il pubblico», come da tempo riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa (per tutte, Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 4 agosto 2011, n. 17).

Le predette norme (commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies, 8) incidono, pertanto, sulla materia dell'organizzazione e funzionamento della Regione, affidata dall'art. 117, quarto comma, Cost., alla competenza legislativa regionale residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria ed alla competenza legislativa regionale primaria delle Regioni ad autonomia speciale dai rispettivi statuti, tenuto conto che esse inibiscono in radice una delle possibili declinazioni dell'autonomia organizzativa regionale.

Tale collocazione per materia delle norme impugnate qui in esame non risulta, tuttavia, totalmente assorbente.

Occorre, infatti, tener conto del fatto che l'impugnato art. 4 si inserisce fra le disposizioni recate dal d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, con le quali il legislatore statale ha inteso «razionalizzare la spesa pubblica attraverso la riduzione delle spese per beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza dei servizi ai cittadini». È, quindi, indiscutibile che la disciplina impugnata obbedisce anche alla finalità del contenimento della spesa pubblica. Poiché la giurisprudenza costituzionale ha espressamente riconosciuto che disposizioni statali di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica, ove costituzionalmente legittime, possono «incidere su una materia di competenza della Regione e delle Province autonome (sentenze n. 188 del 2007, n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003), come l'organizzazione ed il funzionamento dell'amministrazione regionale e provinciale» (sentenza n. 159 del 2008), si tratta di verificare se le singole disposizioni impugnate dalle Regioni siano riconducibili a principi di coordinamento della finanza pubblica.

Questa Corte ha ripetutamente ribadito al riguardo che è consentito imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali alla duplice condizione: a) di porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; b) di non prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 289 del 2008). Può essere, in altri termini, imposto alle Regioni un «limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale» (sentenza n. 36 del 2013; sentenza n. 211 del 2012).

Nella specie, le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies ed 8, delineano, invece, una disciplina puntuale e dettagliata che vincola totalmente anche le amministrazioni regionali, senza lasciare alcun margine di adeguamento, anche a Regioni e Province autonome, con conseguente lesione dell'autonomia organizzativa della Regione, nonché della competenza regionale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

10.1.1.– Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies, ed 8 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 nella parte in cui si riferiscono anche alle Regioni ad autonomia ordinaria.

Restano assorbite le censure riferite all'art. 123 Cost. ed agli artt. 118 e 119 Cost. (per violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale).

10.1.2.– Quanto alle Regioni ad autonomia speciale deve, invece, dichiararsi la non fondatezza delle questioni proposte, posto che le disposizioni censurate, come si è già detto, non si applicano alle medesime, in virtù dell'operatività della clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis (punto 8.1).

10.2.– Non fondate devono dichiararsi le censure di violazione delle attribuzioni costituzionali e statutarie degli enti locali prospettate (in particolare nei ricorsi n. 145, n. 151, n. 160, n. 170 e n. 171 del 2012) nei confronti dei suddetti commi dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 dalle Regioni ricorrenti, in quanto ritenute strettamente connesse alle proprie competenze regionali (per tutte, sentenza n. 311 del 2012).

Le norme impugnate hanno, infatti, evidente attinenza con i profili organizzativi degli enti locali, posto che esse coinvolgono le modalità con cui tali enti perseguono, quand'anche nelle forme del diritto privato, le proprie finalità istituzionali.

Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, tuttavia, questa Corte ha già affermato che «spetta al legislatore statale [...] disciplinare i profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli enti locali (art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.)»: pertanto, 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 (sentenza n. 159

del 2008).

Diverso ragionamento deve farsi con riguardo alle Regioni ad autonomia speciale, titolari di competenza legislativa primaria in materia di “ordinamento degli enti locali”. Tenuto conto dell’inerenza della disciplina censurata alla materia dell’organizzazione delle amministrazioni controllanti le società pubbliche oggetto dell’impugnato art. 4, e del rilievo che i vincoli da essa imposti a fini di contenimento della spesa pubblica sono legittimi solo ove corrispondano a principi di coordinamento della finanza pubblica, deve ravvisarsi, nella specie, un contrasto con la normativa statutaria e di attuazione statutaria. Tuttavia, stante la clausola di salvaguardia di cui all’art. 24-bis, deve ritenersi che le disposizioni censurate siano inoperanti nell’ambito delle predette Regioni.

Devono, pertanto, dichiararsi non fondate le censure proposte dalle Regioni ad autonomia speciale (Regione Sardegna con il ricorso n. 160 e Regione siciliana, con il ricorso n. 170) in relazione alla pretesa violazione della competenza regionale in tema di ordinamento degli enti locali in riferimento ai commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies ed 8 dell’art. 4 del d.l. n. 95 del 2012.

10.3.– Le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto i commi 4 e 5 dell’art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 non sono fondate.

Tali commi sono impugnati nella parte in cui determinano il numero massimo dei componenti dei consigli di amministrazione delle società pubbliche di cui al comma 1 (comma 4) e delle società a totale partecipazione pubblica (comma 5), individuando anche le modalità di composizione dei predetti consigli e le funzioni dei componenti. Essi vanno ricondotti ad una materia diversa da quelle sopra individuate in relazione agli altri commi.

Una volta, infatti, che la Regione abbia esercitato la sua autonomia organizzativa, operando la scelta fra i vari moduli organizzativi possibili per lo svolgimento dei servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali in favore dell’affidamento diretto a società pubbliche, essa ha anche accettato di rispettare lo speciale statuto che contraddistingue tali società, il quale, pur connotato da rilevanti profili di matrice pubblicistica, è comunque riconducibile, in termini generali, al modello societario privatistico che ha radice nel codice civile. La disciplina puntuale delle modalità di composizione dei consigli di amministrazione di tali società, nonché l’individuazione del numero e delle funzioni dei componenti deve, pertanto, essere ricondotta alla materia dell’ “ordinamento civile”, di competenza esclusiva del legislatore statale. Quest’ultima «comprende gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, per i quali sussista un’esigenza di uniformità a livello nazionale; [...] non è esclusa dalla presenza di aspetti di specialità rispetto alle previsioni codicistiche; [...] comprende la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato», nonché «istituti caratterizzati da elementi di matrice pubblicistica, ma che conservano natura privatistica (sentenze n. 159 e n. 51 del 2008, n. 438 e n. 401 del 2007 e n. 29 del 2006)» (sentenza n. 326 del 2008). Di qui la non fondatezza delle censure.

10.4.– Le questioni promosse nei confronti dei commi 9, 10, 11 e 12 dell’art. 4 non sono fondate.

Considerazioni analoghe a quelle sopra svolte, vanno effettuate, infatti, con riguardo a tali commi, i quali stabiliscono, rispettivamente, che: alle società di cui al comma 1 si applicano le disposizioni limitative delle assunzioni previste per l’amministrazione controllante fino al 31 dicembre 2015 (comma 9); a decorrere dall’anno 2013, le società di cui al comma 1 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 (comma 10); a decorrere dal 1° gennaio 2013 e fino al 31 dicembre 2014, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle società di cui al comma 1, ivi compreso quello accessorio, non può superare quello ordinariamente spettante per l’anno 2011 (comma 11); in caso di violazione dei vincoli di spesa, gli amministratori esecutivi ed i dirigenti responsabili della società rispondono a titolo di danno erariale per le retribuzioni ed i compensi erogati in virtù dei contratti stipulati (comma 12).

Tali norme disciplinano aspetti rilevanti del regime speciale che contraddistingue le predette

società pubbliche, inerenti al rapporto di lavoro dei dipendenti ed al loro trattamento economico, nonché alle forme di responsabilità degli amministratori e dirigenti. Esse – che peraltro perseguono evidentemente l’obiettivo del contenimento della spesa in ordine ad un rilevante aggregato della stessa, qual è quello relativo al comparto del personale, recando, pertanto, principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 130 del 2012; sentenza n. 169 del 2007) – devono, dal punto di vista dell’oggetto, ricondursi, sulla base degli argomenti svolti con riferimento ai commi 4 e 5, alla materia dell’ “ordinamento civile”, di competenza esclusiva del legislatore statale. Da ciò consegue la non fondatezza delle censure.

10.5.– Le censure di violazione dell’autonomia organizzativa regionale proposte nei confronti del comma 7 dell’art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 non sono fondate.

Tale norma, disponendo che, dal 1° gennaio 2014, le pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nel rispetto dell’art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici) «acquisiscono sul mercato i beni e servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal citato decreto legislativo», obbedisce alla finalità, dichiarata dallo stesso legislatore, «di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori sul territorio nazionale» e va quindi ricondotta alla materia della “tutela della concorrenza” di competenza esclusiva del legislatore statale.

Essa infatti, in primo luogo, stabilisce che le amministrazioni, anche regionali, decidono l’affidamento di servizi strumentali alla propria attività in modo che esso garantisca la qualità delle prestazioni e si svolga «nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza», nonché dei «principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità», e di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006). Una volta che, nel rispetto dei predetti principi, l’amministrazione decida di acquisire detti servizi strumentali da soggetti operanti sul mercato, ivi comprese società pubbliche che svolgono attività d’impresa, la norma in esame impone loro di seguire le regole concorrenziali dell’affidamento mediante gara, secondo quanto stabilito dal predetto Codice dei contratti pubblici ed in armonia con la normativa dell’Unione europea.

Pertanto, anche le altre censure promosse nei confronti del comma 7, in riferimento agli artt. 118 e 119 Cost., non sono fondate.

11.– Non sono fondate, infine, le censure promosse, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., nei confronti dei commi 3 e 13 dell’art. 4, in quanto, nell’individuazione delle società cui non trova applicazione l’art. 4, non sarebbe stato previsto alcun coinvolgimento delle Regioni neppure mediante l’intervento della Conferenza unificata Stato-Regioni.

Ed, infatti, da un lato, il parametro di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. si rivela inconferente in relazione alle censure proposte, dall’altro, riguardo alla pretesa lesione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., più volte questa Corte ha affermato che tale principio non può essere invocato con riguardo alla funzione legislativa, non essendo l’esercizio della predetta funzione soggetto alle procedure di leale collaborazione (sentenze n. 63 del 2013, n. 100 del 2010, n. 225 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale

promosse con i ricorsi indicati in epigrafe:

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies ed 8 dell'art. 4 del 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, nella parte in cui si applicano alle Regioni ad autonomia ordinaria;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso n. 159 del 2012, dalla Regione Sardegna, con il ricorso n. 160 del 2012, e dalla Regione siciliana, con il ricorso n. 171 del 2012, nei confronti dei commi 1, 2, 3, 3-sexies, 8 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), agli artt. 3, comma 1, lettere a), b) e g), e 4, comma 1, lettere f) e g), 7 ed 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), agli artt. 14, lettere o) e p), 15 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, 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 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalle Regioni Campania, Sardegna e Puglia, con i ricorsi n. 153, n. 160 e n. 171 del 2012, in riferimento agli artt. 5, 75, 114, 117, 118 e 136 Cost., nonché agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nei confronti dei commi 1, 2, 3, 7 ed 8 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, con ricorso n. 151 del 2012, in riferimento all'art. 117, quarto comma, ed agli artt. 118 e 119 Cost., nonché dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, con ricorso n. 159 del 2012, in relazione all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) ed all'art. 117 Cost.;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalle Regioni Lazio, Veneto e Puglia, con i ricorsi n. 145, n.151 e n. 171 del 2012, in riferimento alle attribuzioni costituzionali degli enti locali, di cui agli artt. 5, 114, 117, sesto comma, e 118 Cost., nei confronti dei commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-sexies ed 8 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui si applicano agli enti locali;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12 e 14 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, con ricorso n. 151 del 2012, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché dalla Regione Sardegna, con ricorso n. 160, in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Veneto, con il ricorso n. 151 del 2012, dei commi 3 e 13 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.;

8) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto, con il ricorso n. 151 del 2012, nei confronti del comma 8-bis dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, primo e quarto comma, 118 e 119 Cost.;

9) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Puglia, con il ricorso n. 171 del 2012, nei confronti dei commi 1 ed 8 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 41, 42, 43 e 77 Cost.;

10) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione

Veneto, con il ricorso n. 151 del 2012, nei confronti del comma 14 dell'art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 3 e 97 Cost., nonché dei commi 1, 3, 3-sexies, 7 ed 8 del medesimo art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI