

Sentenza: 23 febbraio 2022, n. 86

Materia: ordinamento civile; coordinamento della finanza pubblica; principio del buon andamento della pubblica amministrazione (partecipazione della Provincia autonoma di Trento ad una società di mutua assicurazione a responsabilità limitata)

Parametri invocati: artt. 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); artt. 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 34 della legge della Provincia autonoma di Trento 17 maggio 2021, n. 7 (Prime misure del 2021 connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021-2023)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 34 della l. prov. 7/2021 per contrasto con gli artt. 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.;
- inammissibilità della questione sollevata in riferimento allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 34 della legge della Provincia autonoma di Trento 17 maggio 2021, n. 7 (Prime misure del 2021 connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2021-2023), in riferimento agli artt. 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), agli artt. 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, ed in relazione agli artt. 3, comma 1, e 4, commi 1 e 2, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), di seguito TUSP.

Il comma 1 dell'art. 34 della l. prov. 7/2021 dispone che per concorrere allo sviluppo economico del Trentino e per sostenere, anche in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19, le iniziative di rafforzamento e a supporto del territorio provinciale, la Provincia è autorizzata a partecipare, direttamente o tramite Cassa del Trentino s.p.a., in qualità di socio sovventore, alla società di mutua assicurazione a responsabilità limitata "ITAS Istituto Trentino-Alto Adige per Assicurazioni società mutua di assicurazioni".

Ai sensi del comma 2, la partecipazione societaria è subordinata al fatto che sia riservato alla Provincia, anche indirettamente, il diritto di designare un proprio rappresentante nel consiglio di amministrazione di ITAS.

Ai sensi del comma 3, è autorizzata la spesa di 2,85 milioni di euro per l'anno 2021 sulla missione 01 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), programma 03 (Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato).

Il ricorrente deduce, anzitutto, la violazione dell'art. 3, comma 1, del TUSP, che recherebbe una elencazione tassativa delle società per le quali è ammessa la partecipazione pubblica, stabilendo che le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.

In sostanza, secondo il ricorrente le mutue assicuratrici non sarebbero classificabili fra i suddetti tipi societari, poiché, pur essendo trattate nell'ambito del Libro V, Titolo VI, del codice civile concernente "imprese cooperative e mutue assicuratrici", sono disciplinate da un Capo (il secondo) diverso da quello dedicato alle cooperative.

L'attività svolta dalle mutue assicuratrici sarebbe, altresì, del tutto estranea alle finalità istituzionali della Provincia, con conseguente contrasto con l'art. 4, commi 1 e 2, del TUSP.

In via preliminare, la Corte infine dichiara inammissibile la questione sollevata in riferimento ai parametri dello statuto speciale, mancando un'indicazione, sia pure sintetica, in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso.

La Consulta richiama poi, ai fini dell'esame di merito, i titoli di competenza cui afferiscono le norme in materia di società a partecipazione pubblica contenute nel TUSP, sottolineando come la disciplina da questo recata sia riconducibile a diversi e concorrenti ambiti materiali, quali l'ordinamento civile, la tutela della concorrenza, il coordinamento della finanza pubblica.

Ciò posto, stante la sua priorità logica la Corte esamina per prima la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 della l. prov. 7/2021, promossa in riferimento agli artt. 97, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 4 TUSP.

La questione è fondata.

Ai sensi del comma 1 del richiamato art. 4 TUSP, le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

Il comma 2 recita che, nei limiti del comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:

- a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
- b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;
- c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;
- d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;
- e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Le due disposizioni individuano, pertanto, i limiti che incontrano le partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni, imponendo - quale vincolo generale - lo stretto nesso strumentale fra le attività esercitate dalla società e le finalità istituzionali del socio pubblico e - quali limiti specifici - quelli individuati nel catalogo di cui al comma 2.

Nel caso specifico, l'oggetto della partecipazione prevista dalla norma impugnata, ovvero l'erogazione di servizi assicurativi, a pagamento, in tutto il territorio nazionale, eccede il menzionato limite generale, non essendo configurabile un legame di stretta necessità fra le attività esercitate dalla società ITAS spa e i fini istituzionali della Provincia autonoma di Trento,

restando ininfluyente che la società rappresenti una realtà storicamente radicata nel territorio provinciale e la Provincia autonoma, ai sensi degli artt. 8 e 9 dello statuto speciale, sia titolare di competenza legislativa primaria in alcune materie che riguardano anche l'economia del territorio.

Peraltro, la suddetta partecipazione è suscettibile di produrre effetti potenzialmente lesivi della tutela della concorrenza, atteso che le norme che disciplinano restrittivamente le società pubbliche strumentali sono, tra l'altro, 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.

La scelta della Provincia autonoma, pertanto, contrasta con una norma dettata nell'esercizio, al contempo, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di quella concorrente del coordinamento della finanza pubblica, oltre che per dare attuazione al principio del buon andamento della pubblica amministrazione.