

Sentenza della Corte costituzionale n. 160/2016

Materia: tutela della concorrenza, servizi pubblici locali.

Parametri invocati: articoli 117, terzo e quarto comma, 118 e 123 della Costituzione, nonché articolo 3, comma 2, della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Regione Veneto.

Oggetto: diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015), tra cui l'articolo 1, comma 609.

Esito: non fondatezza.

La Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015), tra cui l'articolo 1, comma 609. Questa disposizione apporta alcune modificazioni all'articolo 3bis del d.l. 138/2011, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della l. 148/2011, il quale a sua volta disciplina gli ambiti territoriali e i criteri di organizzazione dello svolgimento dei predetti servizi pubblici locali. Il comma 1 del citato articolo 3bis prevede che, a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni e le Province autonome organizzino lo svolgimento dei servizi pubblici locali in particolare definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi. La dimensione di ciascun ambito o bacino deve consentire economie di scala e di differenziazione, idonee a massimizzare l'efficienza dei servizi, e normalmente non deve essere inferiore a quella del territorio provinciale. Peraltro, lo stesso comma 1 consente di stabilire una *“dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”*. Il successivo comma 1bis del medesimo articolo 3bis, prima delle modificazioni in questione, disponeva che: *“[l]e funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo”*. Il ricorso si concentra sull'articolo 1, comma 609, lettera a), della l. 190/2014, nella parte in cui aggiunge, alla fine del comma 1bis, sopra citato, le seguenti parole: *“cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Qualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di*

governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, il Presidente della Regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi". La Regione Veneto lamenta due profili di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 609, lettera a), della l. 190/2014, in relazione al periodo appena richiamato. In primo luogo, ritiene che l'obbligo di aderire agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei riguardi tutti gli enti locali, compresi quelli non elencati nell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, che si riferisce solo a *"Comuni, Province e Città metropolitane"*. Pertanto, la disposizione impugnata non potrebbe basarsi sulla competenza legislativa statale prevista da questa disposizione costituzionale. Si verificherebbe, perciò, un'ingiustificata invasione delle competenze legislative regionali e, soprattutto, delle competenze residuali in materia di servizi pubblici locali, nell'esercizio delle quali la Regione ricorrente ha individuato, come strumento organizzativo per la cooperazione tra gli enti locali, la convenzione. La Regione ritiene che tale strumento sia più flessibile, economico e rispettoso dell'autonomia degli enti locali rispetto alla partecipazione obbligatoria, disposta dalla norma impugnata, agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali e omogenei. Il ricorso proposto denuncia pertanto non solo la violazione dei principi di ragionevolezza, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118, primo comma, della Costituzione, nonché dell'articolo 3, comma 2, del proprio Statuto, a norma del quale *"[l]a Regione riconosce, promuove e garantisce l'autonomia degli enti locali nelle sue diverse manifestazioni"* – in riferimento all'articolo 123 della Costituzione. La ricorrente esclude, inoltre, che l'obbligo previsto dalla disposizione impugnata costituisca un principio di coordinamento finanziario e ritiene che la competenza statale per la tutela della concorrenza non sia pertinente, potendo i servizi pubblici locali essere gestiti senza ricorrere al mercato. In secondo luogo, la Regione Veneto osserva che il principio di ragionevolezza sarebbe violato anche sotto un altro profilo, con conseguente lesione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alla Regione dagli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione: la disposizione censurata fa espressamente salvo l'articolo 1, comma 90, della l. 56/2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), ma nella sostanza lo contraddice, risultando perciò intrinsecamente incongruente, oscura e irragionevole. Infatti, in sintesi, tale disposizione ha avviato un processo di semplificazione volto a sopprimere enti e agenzie di ambito provinciale o sub-provinciale, aventi funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica di competenza comunale o provinciale, in vista dell'attribuzione di tali funzioni alle Province, prevedendo misure premiali per le Regioni che operino in tal senso. Invece, il censurato articolo 1, comma 609, lettera a), della l. 190/2014, ad avviso della ricorrente, prevede che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica siano esercitate (non dalle Province, ma) unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, che la ricorrente qualifica alla stregua di consorzi obbligatori *ex lege*. A suo giudizio, dunque, sotto questo profilo, le due disposizioni sarebbero incompatibili. La Corte, con la sentenza in esame, si pronuncia sul citato articolo 1, comma 609, nella parte in cui, alla lettera a), afferma l'obbligo per gli enti locali di partecipare agli enti istituiti o designati per il governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e, al contempo, conferma quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della l. 56/2014. A giudizio della Corte, la disposizione censurata trova un duplice fondamento nelle competenze che l'articolo 117 della Costituzione attribuisce allo Stato nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della concorrenza. La competenza statale a dettare principi fondamentali per il

coordinamento della finanza pubblica, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, viene in rilievo con particolare riguardo all'eventualità che i servizi in questione siano gestiti senza ricorrere al mercato. Infatti, l'articolo 1, comma 609, della l. 190/2014 mira al conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e, quindi, a un contenimento della spesa pubblica attraverso sistemi tendenzialmente virtuosi di esercizio delle relative funzioni. Pertanto, la norma censurata può essere qualificata come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, analogamente a quanto ritenuto dalla Corte in relazione ad altri, sia pure differenti, istituti di cooperazione tra enti locali (cfr. le sentenze n. 44 e n. 22/2014). Per quanto concerne invece la competenza statale in materia di tutela della concorrenza, essa viene in rilievo nella misura in cui i servizi pubblici siano esercitati tramite il ricorso al mercato. Infatti, come la Corte ha spesso affermato (sentenza n. 46/2013), lo Stato è competente a disciplinare il regime dei servizi pubblici locali per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato e sono strettamente funzionali alla gestione unitaria, compresa la disciplina degli ambiti territoriali ottimali e delle relative autorità di governo (sentenze n. 134/2013 e n. 128/2011), soprattutto quando essa sia finalizzata a superare situazioni di frammentazione e a garantire la competitività e l'efficienza dei relativi mercati (sentenza n. 325/2010). La ricerca della dimensione ottimale dell'ambito territoriale entro il quale erogare il servizio consente di individuare l'estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione e favorire, così, l'apertura del mercato a nuovi soggetti, incentivando una più ampia partecipazione delle imprese alle gare per l'affidamento del servizio stesso. La Corte ribadisce che ancora prima delle modificazioni introdotte dalla disposizione impugnata, l'articolo 3bis, comma 1bis, del d.l. 138/2011, convertito dalla l. 148/2011, imponeva che le funzioni di organizzazione di questi servizi pubblici fossero esercitate "*unicamente*" dagli enti di governo istituiti o designati allo scopo. Pertanto, la disposizione impugnata esplicita, piuttosto che introdurre, un vero e proprio obbligo di partecipazione degli enti locali agli ambiti territoriali ottimali. La Corte ha escluso la violazione dei principi di cui all'articolo 118 della Costituzione e, in particolare, dell'autonomia amministrativa degli enti locali (cfr. articolo 3, comma 2, dello statuto del Veneto) lamentata dalla ricorrente. A suo giudizio, l'autonomia dei Comuni non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali (sul punto, cfr. sentenza n. 286/1997). Inoltre, con specifico riguardo a norme che prevedono la partecipazione degli enti locali ad autorità d'ambito alle quali sia trasferito l'esercizio di competenze in materia di servizi pubblici, la Corte ha ritenuto che tali norme non ledano l'autonomia amministrativa degli enti locali, in quanto si limitano a razionalizzarne le modalità di esercizio, al fine di superare la frammentazione nella gestione (sentenza n. 246/2009). Naturalmente, ove si opti per l'esercizio delle funzioni mediante organismi associativi, deve essere preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale (sentenza n. 50/2013). Le modalità di partecipazione e cooperazione possono essere molteplici, cosicché è da escludere che l'unica compatibile con il rispetto dell'autonomia dell'ente locale sia, come sostenuto dalla ricorrente, la convenzione stipulata senza vincoli di adesione, con durata temporanea e facoltà di recesso. La Corte ha escluso, infine, la fondatezza della questione della irragionevolezza e dell'oscurità della disposizione censurata. A suo giudizio è possibile

conciliare le due disposizioni. Infatti, nulla impedisce alle Regioni, nei casi in cui optino per ambiti o bacini di dimensioni provinciali (o, eccezionalmente, sub-provinciali), di conformarsi a quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della l. 56/2014, vale a dire di designare come enti di governo, titolari delle relative funzioni di organizzazione, le Province *“nel nuovo assetto istituzionale, con tempi, modalità e forme di coordinamento con regioni e comuni, da determinare nell'ambito del processo di riordino di cui ai commi da 85 a 97 [dello stesso articolo 1 della legge n. 56 del 2014], secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà, anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali”*. Una tale scelta non impedisce alle Regioni di sopprimere, nel contempo, enti e agenzie alle quali sia stato demandato, in precedenza, l'esercizio delle stesse funzioni. In questi casi, naturalmente, non si porrà alcun problema di adesione dei Comuni agli enti di governo designati: più semplicemente, si verificherà un trasferimento delle funzioni, per ragioni di esercizio unitario, presso le Province, attualmente caratterizzate come enti di secondo grado (sentenza n. 50/2015).