



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## Sentenza n. 201 del 2022

Presidente: Giuliano Amato - Giudice relatore e redattore: Luca Antonini

*decisione del 7 luglio 2022, deposito del 28 luglio 2022*

*comunicato stampa del [28 luglio 2022](#)*

### **Giudizio di legittimità costituzionale in via principale**

*atto di promovimento: [ricorso n. 43 del 2021](#)*

#### **parole chiave:**

ENTI LOCALI – PARTECIPAZIONI PUBBLICHE – TUTELA E SVILUPPO DELLE AREE MONTANE – TUTELA DELLE AREE SCIABILI – ORDINAMENTO CIVILE – PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO DELLA P.A. – OBBLIGO DI COPERTURA FINANZIARIA

#### **disposizioni impugnate:**

- artt. 3, secondo comma, e 10, terzo comma, della legge della [Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12](#)

#### **disposizioni parametro:**

- artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della [Costituzione](#);

- artt. 14 e 17 del [regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455](#), convertito in [legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2](#)

#### **dispositivo:**

accoglimento; non fondatezza

Con ricorso n. 43 del 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato gli artt. 3, comma 2, e 10, comma 3, della legge della Regione Siciliana 26 maggio 2021, n. 12 (Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano), in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

La Corte affronta, innanzitutto, la questione relativa all'art. 3, comma 2, in base al quale «[i] comuni, singolarmente o in forma associata, possono costituire o partecipare a società, anche con altri enti pubblici o con privati, che abbiano come oggetto sociale il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1 o, comunque, lo sviluppo delle attività di cui all'articolo 2» che, secondo il ricorrente, sarebbe in contrasto con l'art. 4, commi 1 e 2, del [decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175](#) (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSP) e, di conseguenza, con gli artt. 117, terzo comma, e 97, secondo comma, Cost.

**La questione è ritenuta fondata dalla Corte, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.**

**L'art. 4, commi 1 e 2, del TUSP** – ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale attinente alla materia «ordinamento civile» e portatore di «profili di coordinamento finanziario e tutela del buon andamento

della pubblica amministrazione» – **ha stabilito specifici vincoli ai quali le amministrazioni pubbliche devono attenersi nella costituzione di società a partecipazione pubblica**, al fine di contenere un fenomeno che si era sviluppato in modo esponenziale, con amministrazioni che vi avevano fatto ricorso in modo indiscriminato, anche per lo svolgimento di attività non riconducibili ai loro fini istituzionali. In particolare, il comma 1 del citato art. 4 dispone che «[l]e 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». Tale previsione, dunque, impone uno **specifico vincolo di scopo pubblico**, per cui **possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente**. Il comma 2 dello stesso art. 4, inoltre, introduce un ulteriore vincolo, quello di attività, ammettendo soltanto le società che svolgono «esclusivamente» le attività da esso espressamente indicate.

La disposizione regionale impugnata, invece, nel consentire ai Comuni di costituire società o acquisire partecipazioni nelle stesse, prescindendo del tutto dai vincoli posti dall'art. 4 TUSP, ne individua il possibile oggetto sociale *per relationem*, identificandolo in un ampio e indeterminato ventaglio di scopi e di attività riconnessi al «perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1» (ovvero: a) promozione e tutela delle località montane e delle relative aree sciabili; b) sostegno della pratica dello sci e di ogni altra attività ludico-sportiva e ricreativa che utilizzi gli impianti e i tracciati destinati a tale sport; c) gestione e fruizione delle aree sciabili, con particolare riguardo allo sviluppo di attività economiche nelle località montane; d) riqualificazione e razionalizzazione dell'uso delle aree sciabili) o, comunque, allo «sviluppo delle attività di cui all'articolo 2» della stessa legge reg. Siciliana n. 12 del 2021 (ovvero lo sci alpino, lo snowboard, lo sci da fondo, lo slittino).

Pertanto, **la disposizione finisce per legittimare, potenzialmente, attività meramente imprenditoriali e commerciali, non solo non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali municipali, ma anche diverse da quelle espressamente tipizzate nell'art. 4, comma 2, TUSP**, in chiaro contrasto con l'impostazione di quest'ultimo.

Secondo la Corte, dunque, la disposizione di cui all'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, ponendo un criterio alternativo a quello fissato dal legislatore statale con l'art. 4, commi 1 e 2, TUSP, viola anche l'art. 117, terzo comma, Cost.

Tuttavia, precisa la Corte, **l'illegittimità costituzionale non si estende all'intero contenuto normativo della previsione impugnata**. Essa, infatti, ricomprende, tra le attività per le quali ai Comuni è consentito costituire o partecipare a società per valorizzare le aree sciabili e lo sviluppo montano, anche una tipizzata in maniera espressa dallo stesso art. 4 TUSP il quale, al comma 7, prevede che sono **ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la realizzazione e la gestione degli impianti di risalita strumentali all'esercizio delle aree sciistiche**, sulla considerazione che detta funzione attiene anche a finalità pubbliche di sostegno alle attività svolte nelle aree sciabili, costituendo tali impianti l'infrastruttura essenziale per le stesse. Unicamente sotto tale specifico e limitato profilo, dunque, la norma impugnata non contrasta con il parametro evocato.

In forza di ciò, **la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, nella parte in cui prevede che le società ivi considerate possono avere per oggetto sociale prevalente attività diverse dalla realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane**.

La Corte affronta, poi, la seconda censura mossa dal ricorrente al medesimo art. 3, comma 2, impugnato nella parte in cui prevede la possibilità per i Comuni di acquisire partecipazioni societarie di modesta entità. Secondo la difesa statale, infatti, tali partecipazioni non permetterebbero all'ente locale di conseguire le proprie finalità istituzionali nei termini richiesti dall'art. 4, comma 1, TUSP, «data l'inidoneità delle cosiddette “partecipazioni polvere” ad assicurare al servizio di interesse generale i suoi caratteri definitivi».

**Il giudice delle leggi reputa infondata tale questione, sottolineando che l'art. 4, comma 1, TUSP non vieta le partecipazioni di minoranza in quanto tali, ma preclude qualsiasi partecipazione, sia o no di controllo, che non soddisfi il vincolo di scopo pubblico, senza prevedere requisiti aggiuntivi che valgano in via di principio a restringere il ricorso allo strumento societario alle sole partecipazioni di controllo.**

Da ultimo, la Corte affronta la questione relativa all'art. 10, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 12 del 2021, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19 della [legge 31 dicembre 2009, n. 196](#) (Legge di contabilità e finanza pubblica).

L'art. 10, nei primi due commi, rispettivamente, istituisce la «Commissione di coordinamento per le aree sciabili, quale organo consultivo della Regione in materia di gestione e fruizione delle aree sciabili» e dispone che i componenti della stessa «svolgono i loro compiti a titolo gratuito e senza rimborso spese». Il successivo comma 3 è denunciato nella parte in cui prevede che «[a]i lavori della Commissione possono essere invitati tecnici ed esperti, il cui parere sia ritenuto utile e necessario per l'esame di singole questioni». Secondo il ricorrente, infatti, la richiamata previsione di cui al comma 2 «non [sarebbe] sufficiente ad escludere la sussistenza di spese di funzionamento diverse dai compensi ai componenti» e, di conseguenza, la disposizione di cui al comma 3 sarebbe suscettibile di comportare oneri non quantificati, per i quali non è indicata la copertura finanziaria, contrastando così con l'evocato parametro costituzionale.

**Anche tale questione è ritenuta non fondata dalla Corte.**

Da un lato, argomenta la Corte, la disposizione censurata nulla dice circa la gratuità o meno della partecipazione di tecnici ed esperti alla Commissione. Dall'altro, la Corte spiega come, nel silenzio di quella disposizione, si debba fare applicazione dell'art. 18, comma 1, della [legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3](#), il quale prevede che «la partecipazione agli organi collegiali» della Regione «e degli enti comunque sovvenzionati, sottoposti a tutela o vigilanza della Regione, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è disciplinata secondo le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 2, del [decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78](#) convertito con modificazioni dalla [legge 30 luglio 2010, n. 122](#) e successive modifiche ed integrazioni». Quest'ultima disposizione statale – che, «quale principio di coordinamento della finanza pubblica, si applica anche alle autonomie speciali» (sentenza n. 172 del 2018) – stabilisce in via generale che la partecipazione agli organi collegiali «è onorifica» e che la stessa «può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente».

Pertanto, **dal combinato disposto delle due disposizioni** richiamate dalla Corte, rispettivamente regionale e statale, **discende che la norma impugnata «non può comportare nuovi oneri finanziari**, poiché, da un lato, anche quella dei tecnici ed esperti occasionalmente invitati ai lavori della commissione consultiva si configura come una partecipazione all'organo collegiale e, pertanto, effettuata a titolo onorifico; dall'altro lato, nessuna estensione è apportata al rimborso delle spese».

*Lorenzo Madau*