

Sentenza: n. 159 del 2008

Materia: autonomia organizzativa delle Regioni e Province autonome; coordinamento della finanza pubblica

Limiti violati: dedotta la violazione degli artt. 3, 81, 97, 116, 117, commi secondo, lettere g) e l), terzo e quarto, 118 e 119 Cost.; degli artt. 4, numero 3), 8, numero 1), 80 e 81 del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); degli artt. 3, commi 2 e 3, e 4, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); degli artt. 16 e 17 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); nonché del principio di leale collaborazione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Veneto; Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto: art. 1, commi 721 e 722, da 725 a 730 e da 733 a 735 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 730; illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 725, 726, 727 e 728, nella parte in cui essi trovano applicazione per gli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano; illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 734, nella parte in cui esso si riferisce alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano; inammissibilità o infondatezza delle altre questioni sollevate.

Estensore nota: Cesare Belmonte

La Regione Veneto promuove questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 721, 722 e 730 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007). Anche la Provincia di Bolzano impugna il comma 730, in uno coi commi da 725 a 729 e da 733 a 735.

La prima disposizione (comma 721) stabilisce che ai fini del contenimento della spesa pubblica le Regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, adottano disposizioni, normative o amministrative, finalizzate ad assicurare la riduzione degli oneri degli organismi politici e degli apparati amministrativi, con particolare riferimento alla diminuzione dell'ammontare dei compensi e delle indennità dei componenti degli organi rappresentativi e del numero di questi ultimi, alla soppressione degli enti inutili, alla fusione delle società partecipate e al ridimensionamento delle strutture organizzative. Questa disposizione costituisce (comma 722) principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Il comma 730 a sua volta prevede, sempre a titolo di coordinamento della finanza pubblica, che le Regioni e le Province autonome adeguino ai principi della stessa finanziaria la disciplina dei compensi degli amministratori delle società da essi partecipate e del numero massimo dei componenti del consiglio di amministrazione di dette società. I principi richiamati da questa norma sono quelli (commi da 725 a 735) che riguardano i limiti ai compensi nelle società a totale partecipazione di comuni o province o di una pluralità di enti locali; i limiti ai compensi nelle società a partecipazione mista di enti locali e altri soggetti pubblici o privati; i limiti al numero complessivo di componenti del consiglio di amministrazione di dette società (massimo cinque nei casi determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali); il divieto di nominare amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi; infine, la necessaria pubblicazione degli incarichi di amministratore delle società appena citate conferiti da soci pubblici, con i relativi compensi, nell'albo e nel sito informatico dei soci pubblici a cura di ciascun ente; la violazione dell'obbligo di pubblicazione è punita con una sanzione amministrativa, irrogata dal prefetto nella cui circoscrizione ha sede la società.

La Regione lamenta la violazione (ad opera del comma 721) della propria potestà esclusiva o residuale in materia di organizzazione amministrativa della Regione, nonché la lesione della propria autonomia amministrativa e finanziaria, come sancita dagli artt. 118 e 119 della Costituzione. A ciò si aggiungerebbe la violazione (ad opera del comma 730) della potestà legislativa residuale regionale in tema di società partecipate dalle Regioni.

In via subordinata, si deduce la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, della Costituzione, giacché il legislatore statale non si sarebbe limitato a fissare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, imponendo viceversa la limitazione di singole voci di spesa.

Censure analoghe sono mosse dalla Provincia di Bolzano nei confronti del comma 730 e dei commi ivi richiamati.

Secondo la Provincia le norme censurate, anche a qualificarle come norme in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, fissano prescrizioni di dettaglio in luogo di principi fondamentali, violando al contempo l'art. 117, terzo comma, della Costituzione; gli artt. 81 e 119 della medesima Costituzione; i principi di ragionevolezza e di buon andamento; le norme dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (e relative disposizioni di attuazione) che riconoscono alla Provincia una competenza legislativa concorrente in materia di finanza locale e una competenza esclusiva sull'ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto; le norme statutarie che attribuiscono alla Regione Trentino-Alto Adige una potestà esclusiva sull'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni; le norme di attuazione statutaria in materia di indirizzo e coordinamento, che vincolano la Regione e le Province autonome al conseguimento degli obiettivi, riservando alle stesse le opportune norme di organizzazione (e sempre ad ammettere che una simile funzione statale

sopravviva alla riforma del titolo V Cost). Fra l'altro, l'autonomia ordinamentale provinciale sarebbe compromessa nella fattispecie anche laddove lo Stato si appellasse alle proprie prerogative in tema di ordinamento civile e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

E' altresì violato il principio di leale collaborazione, per l'assenza di sedi di confronto con la ricorrente. Questa obiezione non è superata dal fatto che ai sensi del comma 729 le autonomie locali sono coinvolte nel procedimento finalizzato alla determinazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dell'importo di riferimento del capitale sociale rilevante ai fini di individuare il numero massimo dei componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate, in quanto l'emissione di tale decreto non può sostituire l'esercizio di una competenza legislativa propria della Provincia di Bolzano.

Il comma 735 viola infine l'art. 4 del d.lgs. 266/1992 (in materia di indirizzo e coordinamento), in quanto nelle materie di competenza della Regione o delle Province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative e di vigilanza diverse da quelle spettanti allo Stato ai sensi dello statuto speciale e relative norme di attuazione.

L'Avvocatura erariale eccepisce che le disposizioni contestate costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica non aventi natura di dettaglio ed anzi rispondenti alle esigenze unitarie della comunità nazionale.

Per la Corte sono inammissibili quelle censure della Provincia di Bolzano che si basano su parametri estranei alla sfera di competenza provinciale, quali la potestà legislativa primaria in tema di ordinamento degli enti locali. attribuita dallo statuto speciale alla sola Regione Trentino-Alto Adige.

E' inammissibile la stessa invocazione del principio di leale collaborazione, posto che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alla procedura di leale collaborazione. Sono altresì inammissibili per la loro genericità le censure fondate sugli articoli 3, 97, 81 e 116 della Costituzione.

Passando al merito, le questioni sollevate dalla Regione Veneto nei confronti dei commi 721 e 722 non sono fondate. Di fronte ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e quindi in una materia di tipo concorrente, è *naturale* che ne derivi una parziale *compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante.*

Sono invece in parte fondate le censure avanzate sia dalla Regione Veneto che dalla Provincia di Bolzano avverso il comma 730; ma non perché la norma sia lesiva di una inconsistente competenza residuale regionale in materia di società partecipate dalle Regioni o dalle Province autonome, né per l'interferenza della stessa norma con la potestà provinciale primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali.

Il motivo che rende fondato il ricorso è un altro, ed è quello per il quale nella fattispecie lo Stato ha esercitato il proprio potere di coordinamento della finanza pubblica in violazione dei limiti di cui al terzo comma dell'art. 117 della

Costituzione. La norma obbliga il legislatore regionale o provinciale ad adeguare i compensi e il numero massimo degli amministratori delle società partecipate ai principi dei commi da 725 a 735, ossia a disposizioni assai particolareggiate (e fra loro eterogenee).

Vincolando Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio la norma ne ha illegittimamente compresso l'autonomia finanziaria, non limitandosi ad enunciare i soli principi fondamentali della materia.

Quanto alla altre norme impugnate dalla sola Provincia di Bolzano, esse definiscono in modo analitico il numero complessivo, i compensi e le indennità dei componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate, in via esclusiva o meno, da comuni o province, investendo vuoi profili di organizzazione degli enti locali, vuoi la disciplina della spesa degli enti locali stessi.

In molte di queste norme (commi 725, 726, 727 e 728) sono prevalenti le esigenze di tipo finanziario, che attengono al livello di spesa conseguente alla definizione del compenso degli amministratori e che legittimano la Provincia ad invocare la propria competenza in materia di finanza locale. La questione di legittimità costituzionale di siffatte norme è fondata; il carattere analitico delle norme in questione comporta l'illegittimità delle stesse, relativamente al territorio della Provincia di Bolzano nonché a quello della Provincia di Trento, attesa l'identità di competenze statutarie.

E' parimenti fondata la censura avverso il comma 704, che lede l'autonomia organizzativa delle Regioni e delle Province autonome, e che è dunque illegittimo nella parte in cui si riferisce a tali enti.

Non sono viceversa fondate le censure mosse nei confronti del comma 735, vertendosi in una materia di esclusiva potestà statale quale quella del coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale.