

SENTENZA N. 190 ANNO 2008**LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 587 a 591 e 1221 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promossi con ricorsi delle Province autonome di Bolzano e Trento notificati il 23 e il 26 febbraio 2007, depositati in cancelleria il 5 e il 6 marzo 2007 ed iscritti ai nn. 12 e 13 del registro ricorsi 2007.

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

udito nell'udienza dell'11 marzo 2008 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e gli avvocati dello Stato Giuseppe Fiengo e Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 23 febbraio 2007 e depositato il successivo 5 marzo, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), fra le quali anche quelle concernenti l'art. 1, commi da 587 a 591, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 116, 117 e 119 della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), all'art. 8, n. 1, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ed alle norme del Titolo VI del predetto d.P.R. n. 670 del 1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), come modificate dalla legge 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria), nonché alle norme di attuazione dello statuto di cui al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), al decreto legislativo 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), ed al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

La ricorrente impugna le suddette disposizioni nella parte in cui stabiliscono che: le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali devono comunicare annualmente al Dipartimento della funzione pubblica alcuni dati e, segnatamente, l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime, indicando la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante (comma 587); nel caso di inosservanza del predetto obbligo (mancata o incompleta comunicazione dei dati), è vietata l'erogazione di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata a favore del consorzio o della società, o a favore dei propri rappresentanti negli organi di governo degli stessi (comma 588); nel caso di mancata o incompleta comunicazione dei dati ed inosservanza del divieto di erogazione di cui al comma 588, viene detratta dai fondi, trasferiti a qualsiasi titolo dallo Stato a quella amministrazione nel medesimo anno, una cifra pari alle spese da ciascuna amministrazione sostenute nell'anno (comma 589); le disposizioni di cui ai commi 587, 588 e 589 costituiscono per le Regioni principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri fissati dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea (comma 590); i dati raccolti ai sensi del comma 587 sono pubblici, e sono esposti nel sito web del Dipartimento della funzione pubblica. Il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle Camere (comma 591).

Le suddette norme sono – secondo la Provincia autonoma di Bolzano – costituzionalmente illegittime sotto molteplici profili.

In primo luogo esse introdurrebbero anomali strumenti di controllo sulla gestione finanziaria provinciale, non consentiti dal potere di coordinamento della finanza regionale o provinciale. Esse, inoltre, non conterrebbero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, bensì disposizioni di dettaglio, direttamente applicabili ai destinatari e non cedevoli, incidenti peraltro sulla materia dell'ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto, attribuita alla potestà legislativa primaria della Provincia dall'art. 8, n. 1, dello statuto speciale.

Esse arrecherebbero, altresì, una lesione alla competenza provinciale in tema di finanza locale nonché alla stessa autonomia finanziaria provinciale, limitando la spesa delle amministrazioni provinciali e locali relativa alla loro partecipazione in consorzi e società attraverso il meccanismo sanzionatorio della riduzione dei trasferimenti erariali.

La previsione del meccanismo di ridimensionamento delle entrate provinciali, in caso di esercizio da parte della Provincia della propria autonomia di spesa non accompagnata dalla comunicazione dei dati di cui al comma 587, sarebbe poi irrazionale e tale da determinare una palese disparità di trattamento fra enti territoriali.

Sarebbe, infine, violato l'art. 104 dello statuto, non essendo stata rispettata la particolare procedura rinforzata ivi prevista per la modifica del quadro statutario concernente l'autonomia finanziaria provinciale ad opera del legislatore statale.

Con particolare riferimento al comma 589, poi, la Provincia ricorrente deduce che, nella parte in cui dispone una riduzione dei trasferimenti statali a qualsiasi titolo spettanti alla Provincia di Bolzano, ove quest'ultima ometta di comunicare o comunichi in maniera incompleta i dati relativi alla partecipazione a consorzi o società e continui ad erogare somme a favore di tali enti partecipati o dei suoi rappresentanti negli organi di governo degli stessi, sarebbero violate le norme del Titolo VI dello statuto e le relative norme di attuazione le quali garantiscono alle Province una compartecipazione al gettito dei tributi erariali.

2.- La Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato in data 26 febbraio 2007, depositato il successivo 6 marzo, ha impugnato, insieme ad altre disposizioni della stessa legge, i commi 588, 589 e 590 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, nonché il comma 1221 del medesimo art. 1.

In particolare, la Provincia di Trento ha censurato i citati commi 588, 589 e 590, sostenendo che essi violano la competenza legislativa primaria provinciale di cui all'art. 8, n. 1, dello statuto, in materia di organizzazione provinciale, l'autonomia finanziaria della Provincia e le sue competenze

in materia di finanza locale quali risultano dal Titolo VI dello statuto (in specie dall'art. 80) e dal d.lgs. n. 268 del 1992 e, «nella misura in cui siano considerati più favorevoli, dagli artt. 117, terzo comma (in relazione al coordinamento della finanza pubblica), e 119, primo comma, Cost., là dove garantisce autonomia di spesa», non introducendo principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, bensì disposizioni di dettaglio, direttamente applicabili ai destinatari e non cedevoli.

I richiamati commi sarebbero altresì lesivi: dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto immediatamente applicabili nel territorio provinciale in una materia di competenza provinciale; dell'autonomia finanziaria degli enti locali; del principio di ragionevolezza e proporzionalità, nella parte in cui pongono un vincolo (il divieto di spesa) irragionevole, non proporzionato e non pertinente al fine perseguito che è quello del «rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea», ed introducono un meccanismo sanzionatorio privo di una specifica ragione finanziaria, non connesso ad alcuna violazione delle regole del patto di stabilità o di altra regola relativa alle spese e del tutto estraneo al sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Provincia autonoma in tal modo ledendo le prerogative provinciali e degli enti locali.

La Provincia autonoma di Trento impugna, altresì, il comma 1221 del medesimo art. 1 della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui stabilisce che, in relazione alla disciplina delle modalità di esercizio del diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti degli enti territoriali che abbiano causato una violazione per la quale lo Stato sia chiamato a rispondere sul piano comunitario, ove non sia stata raggiunta l'intesa – prescritta dal comma 1220 – per l'adozione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze recante la determinazione dell'entità del credito dello Stato nonché l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, all'adozione del predetto decreto «provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, nei successivi quattro mesi, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Tale norma – ad avviso della ricorrente – violerebbe in primo luogo «l'autonomia finanziaria garantita dallo statuto speciale e, qualora più favorevole, dall'art. 119 della Costituzione, in virtù della quale delle risorse delle regioni e province autonome non si può disporre con atto amministrativo statale». Essa lederebbe altresì: il principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, comma primo, della Costituzione, «che [...] vieta di affidare la soluzione della controversia tra amministrazioni ad una delle due confliggenti»; l'art. 24 della Costituzione, in quanto la procedura in esso delineata porterebbe alla creazione di un titolo esecutivo contro una Regione o Provincia autonoma formato direttamente dall'asserito creditore, al di fuori di ogni garanzia giurisdizionale; l'art. 113 della Costituzione, in quanto non prevede, «avverso il decreto del Presidente del Consiglio, alcuna via di sindacato giurisdizionale, lasciando così pensare che in assoluto non ne esista alcuna»; infine, il principio di certezza del diritto, «sia per il dubbio recato sull'esistenza di un qualunque rimedio, sia – ammesso che il rimedio esista, come deve esistere – per l'incertezza su quale esso sia, se la giurisdizione ordinaria [...] o quello della giurisdizione amministrativa, trattandosi di contestare un provvedimento dell'amministrazione».

In subordine, la ricorrente osserva che la norma sarebbe illegittima anche sotto altro profilo, nella parte in cui assegna la competenza decisoria statale all'organo monocratico Presidente anziché all'organo collegiale Governo, sede, quest'ultima, sempre considerata, nell'ambito dell'organizzazione amministrativa, quella in grado di garantire il bilanciamento delle esigenze contrapposte, all'interno della quale lo statuto speciale assicura alla Provincia la facoltà di far sentire la propria voce, attraverso la partecipazione – sia pure senza diritto di voto – del proprio Presidente.

3.- In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto dei ricorsi.

Secondo la difesa erariale, la misura prevista dal comma 587 dell'art.1 della legge finanziaria per il 2007 non sarebbe lesiva delle competenze legislative delle ricorrenti, avendo la funzione di consentire la raccolta di dati statistici sulla cui base rendere trasparente la spesa pubblica nazionale, al fine di definire misure di razionalizzazione unitarie, di competenza statale, mentre le sanzioni

stabilite per il caso di mancata comunicazione dei dati configurerebbero disposizioni generali di coordinamento della finanza pubblica.

In riferimento al comma 1221 dell'art. 1 della medesima legge n. 296 del 2006, la difesa erariale premette che la nuova disciplina introdotta dalla legge finanziaria 2007 configura il diritto dello Stato di rivalersi nei confronti delle amministrazioni che abbiano causato la violazione di cui questi deve rispondere sul piano comunitario.

Pertanto, se può essere ragionevole far precedere l'accertamento di tale diritto da una congrua fase di trattative, altrettanto conforme all'ordinamento è che, in mancanza di intesa, si proceda unilateralmente secondo il metodo tradizionale dell'ingiunzione fiscale e/o dell'accertamento in tema di entrate patrimoniali dello Stato. Nella specie sarebbero rispettate tutte le garanzie procedurali; è assicurata la partecipazione della componente delle autonomie al processo valutativo della pretesa (il parere obbligatorio della Conferenza unificata); infine sussiste la possibilità del ricorso alle sedi giurisdizionali. L'esecutività del titolo è – secondo la resistente – nel sistema, ma non sono esclusi né la sospensione dell'esecuzione né tanto meno l'annullamento giurisdizionale della pretesa statale.

Quanto alla dedotta preclusione per la Provincia autonoma di prendere parte alla deliberazione di un Consiglio dei ministri che dovrebbe essere chiamato ad attivare la pretesa statale, la difesa erariale osserva che la pretesa vantata dalla ricorrente appare del tutto inopportuna, stante il voluto carattere unilaterale dell'ingiunzione, oggetto di decisione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

4.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Bolzano e la Provincia autonoma di Trento, con due distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

1.1.- Le impugnazioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi da 587 a 591 e comma 1221, della legge n. 296 del 2006, sono qui trattate separatamente rispetto alle altre questioni promosse nei suddetti ricorsi e, in quanto formulate in riferimento a profili e con argomenti in parte coincidenti, vanno riunite per essere decise con la medesima sentenza.

2.- Le norme di cui ai commi da 587 a 591 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 sono censurate nella parte in cui pongono in capo anche alle amministrazioni pubbliche regionali e locali l'obbligo di comunicare annualmente al Dipartimento della funzione pubblica una serie di dati inerenti alla partecipazione delle medesime amministrazioni a consorzi ed a società (comma 587, censurato dalla sola Provincia autonoma di Bolzano), dati che devono essere resi pubblici ed esposti nel sito web del Dipartimento della funzione pubblica, in relazione ai quali il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle Camere (comma 591, censurato anch'esso dalla sola Provincia autonoma di Bolzano). Esse stabiliscono altresì che, in caso di mancata o incompleta comunicazione dei predetti dati, è vietata l'erogazione di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata a favore del consorzio o della società, o a favore dei propri rappresentanti negli organi di governo degli stessi (comma 588); infine, nell'ulteriore ipotesi in cui alla mancata o incompleta comunicazione dei dati segua l'inosservanza del divieto di erogazione di cui al comma 588, viene detratta dai fondi, trasferiti a qualsiasi titolo dallo Stato a quella amministrazione nel medesimo anno, una cifra pari alle spese da ciascuna amministrazione sostenute nell'anno (comma 589).

Secondo le ricorrenti tali previsioni – in contrasto con quanto statuito dal comma 590 del medesimo art. 1 – non introducono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica,

bensì disposizioni di dettaglio, direttamente applicabili ai destinatari e non cedevoli. Esse sarebbero, pertanto, costituzionalmente illegittime, in quanto lesive della competenza legislativa primaria assegnata alla Provincia dall'art. 8, n. 1, dello statuto, in materia di ordinamento degli uffici provinciali, dell'autonomia finanziaria ed in specie dell'autonomia di spesa della Provincia e delle sue competenze in materia di finanza locale, nonché dell'autonomia finanziaria degli enti locali, come riconosciute dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione.

Le predette norme sarebbero, inoltre, costituzionalmente illegittime, in quanto il meccanismo di ridimensionamento delle entrate provinciali, previsto in caso di esercizio da parte della Provincia della propria autonomia di spesa non accompagnata dalla comunicazione dei dati di cui al comma 587, sarebbe irrazionale e determinerebbe una palese disparità di trattamento fra enti territoriali, in violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La Provincia autonoma di Trento impugna anche il comma 1221 del medesimo art. 1, nella parte in cui stabilisce che, in relazione alla disciplina delle modalità di esercizio del diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti degli enti territoriali che abbiano causato una violazione per la quale lo Stato sia chiamato a rispondere sul piano comunitario, ove non sia stata raggiunta l'intesa per l'adozione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze recante la determinazione dell'entità del credito dello Stato, nonché l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, all'adozione del predetto decreto «provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, nei successivi quattro mesi, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». Tale norma violerebbe l'autonomia finanziaria provinciale, il principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, il diritto di agire e difendersi in giudizio della Provincia, il diritto alla tutela giurisdizionale di diritti ed interessi legittimi contro gli atti della pubblica amministrazione nonché il principio di certezza del diritto.

3.- Le questioni prospettate dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione sono inammissibili.

Questa Corte ha più volte affermato che le Regioni e le Province autonome possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione di sfere di competenza regionali o provinciali (così, fra le tante, sentenze n. 401 del 2007, n. 116 del 2006, n. 383 del 2005). Nella specie, le censure sono proposte in relazione a parametri non attinenti al riparto di competenze, senza che sia desunta la compressione di sfere di attribuzione provinciale (fra le tante, sentenze n. 401 del 2007 e n. 116 del 2006).

4.- Inammissibili sono anche le censure sollevate dalla Provincia autonoma di Trento, in relazione al comma 1221 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

Alcune censure sono state dedotte, infatti, in riferimento a parametri costituzionali – gli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione nonché in relazione al principio di certezza del diritto – estranei al riparto di competenze, senza che la loro asserita lesione comporti una violazione dell'autonomia finanziaria provinciale. La censura relativa alla pretesa lesione dell'autonomia finanziaria provinciale è priva di ogni motivazione e deve, dunque, essere dichiarata inammissibile.

4.- Ancora in via preliminare, deve osservarsi che le censure inerenti alla violazione dell'autonomia finanziaria provinciale e degli enti locali, promosse nei confronti dei commi 587, 588, 589 e 590 del medesimo art. 1, devono essere valutate alla stregua delle norme dello statuto (e relative norme di attuazione). Tuttavia, come affermato da questa Corte, il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 della Costituzione – pure invocato dalle ricorrenti – si impone anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale (così fra le altre, sentenze n. 82 del 2007, n. 88 del 2006): vi è, pertanto, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 119 della Costituzione e limiti posti all'autonomia finanziaria delle Province autonome dallo statuto speciale.

5.- Nel merito, le questioni proposte dalla Provincia autonoma di Bolzano (reg. ric. n. 12 del 2007) nei confronti dei commi 587 e 591 dell'art. 1 della medesima legge n. 296 del 2006 non sono fondate.

L'obbligo posto dal comma 587 in capo alle amministrazioni pubbliche regionali e locali di comunicare annualmente al Dipartimento della funzione pubblica una serie di dati inerenti alla partecipazione delle medesime amministrazioni a consorzi ed a società – così come la previsione che tali dati siano resi pubblici ed esposti nel sito web del Dipartimento della funzione pubblica, ed in relazione ad essi il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle Camere (comma 591) – mira a garantire all'amministrazione centrale una adeguata conoscenza della spesa pubblica complessiva in vista dell'adozione di misure di finanza pubblica nazionale idonee ad assicurare il rispetto dei parametri fissati nel patto di stabilità e crescita dell'Unione europea. Tali disposizioni sono, infatti, volte a consentire l'acquisizione e l'elaborazione a livello centrale (il coordinamento) dei predetti dati telematici, in possesso delle amministrazioni regionali e locali, allo scopo di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica (sentenza n. 240 del 2007).

Esse, pertanto, costituiscono legittimo esercizio della competenza statale di coordinamento della finanza pubblica che è limite all'autonomia finanziaria delle medesime Province autonome (sentenza n. 82 del 2007).

6.- Le questioni proposte in relazione ai commi 588, 589 e 590 del citato art. 1 sono invece fondate.

La previsione del divieto di erogazione di somme in favore di consorzi e società partecipate dalle amministrazioni territoriali, nel caso di inadempimento da parte di queste ultime dell'obbligo di comunicazione dei dati stabilito dal comma 587, contenuta al comma 588, costituisce un illegittimo vincolo all'autonomia di spesa della Provincia di Bolzano, nonché all'autonomia finanziaria degli enti locali, garantite dal Titolo VI dello statuto speciale e, con disposizioni non unilateralmente derogabili dal legislatore statale, dalle relative norme di attuazione introdotte dai decreti legislativi nn. 266 del 16 marzo 1992 (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) e 268 del 16 marzo 1992 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e dal D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto) nonché dalla legge 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria).

Questa Corte ha più volte affermato che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolanti per le Regioni e le Province autonome, le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa imposti a Regioni ed enti locali, le quali operano nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti (in questo senso v. sent. n. 169 del 2007; sent. n. 412 del 2007),

Nella specie, la violazione del suddetto obbligo di comunicazione non incide sul complessivo limite di spesa da parte della Regione o dell'ente locale. Pertanto, non può ritenersi che la previsione sanzionatoria di cui al comma 588 a carico delle amministrazioni regionali e locali che non abbiano comunicato i dati prescritti dal comma 587 costituisca – come affermato dal comma 590 – principio di coordinamento della spesa pubblica, vincolante anche per le Regioni e le Province autonome.

Sulla base dei medesimi argomenti devono ritenersi fondate anche le censure sollevate nei confronti del comma 589 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 in riferimento agli artt. 69-71, 75 e 78 dello statuto speciale e, in particolare, all'art. 5 della legge n. 386 del 1989 e all'art. 13, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 268 del 1992.

Il predetto comma 589 sanziona la violazione del divieto di erogazione delle somme in favore delle società e dei consorzi partecipati dalle amministrazioni regionali o locali, – stabilito dal

comma 588 e conseguente alla violazione dell'obbligo di comunicazione dei dati cui al comma 587 – con la detrazione dai fondi erariali a qualsiasi titolo trasferiti alle medesime Regioni ed enti locali di una somma pari alla spesa sostenuta nell'anno dagli stessi, anche in tal caso senza alcuna connessione con la violazione di un limite complessivo di spesa imposto a Regioni ed enti locali. Anche la previsione di tale sanzione non costituisce dunque principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica – in contrasto con quanto affermato dal comma 590 – ed è quindi lesiva dell'autonomia di spesa e, più in generale, dell'autonomia finanziaria regionale e provinciale.

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dei commi 588, 589 e 590 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

7.- È, infine, non fondata la questione sollevata, in via subordinata, dalla Provincia autonoma di Trento, nei confronti del comma 1221 dello stesso art. 1 della legge n. 296 del 2006 in riferimento all'art. 52, comma 4, dello statuto speciale, il quale stabilisce che il Presidente della Provincia autonoma interviene alle sedute del Consiglio dei ministri, quando si trattano questioni che riguardano la Provincia. Tale norma è impugnata nella parte in cui assegna la competenza ad adottare il provvedimento esecutivo di cui al comma 1220 (il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, il quale costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati e reca la determinazione dell'entità del credito dello Stato nonché l'indicazione delle modalità e i termini del pagamento), nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'intesa con gli enti territoriali obbligati, all'organo monocratico Presidente del Consiglio dei ministri anziché all'organo collegiale Governo.

Appare, infatti, priva di fondamento la pretesa della Provincia autonoma di prendere parte alla deliberazione di un Consiglio dei ministri volta a determinare l'entità del credito dello Stato e le modalità ed i termini di pagamento dello stesso da parte degli enti territoriali obbligati, stante l'esclusiva spettanza del provvedimento al Presidente del Consiglio dei ministri, non essendo stata raggiunta l'intesa prescritta dal citato comma 1220.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 587, 588, 589, 590 e 591 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 1221 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione nonché al principio di certezza del diritto ed all'autonomia finanziaria delle Regioni, di cui alle norme del Titolo VI del D.P.R. 31 agosto del 1972 n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 588, 589 e 590, della legge n. 296 del 2006;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 587 e 591 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 8, n.1, e 104 del D.P.R. n. 670 del 1972, alle norme del Titolo VI del D.P.R. n. 670 del 1972, come modificate dalla legge del 1989 n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province

autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria) nonché alle norme di attuazione dello statuto di cui al D.P.R. 15 luglio 1988 n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), al decreto legislativo del 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), al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 1221 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 52 del D.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2008.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Alle Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001

CIRCOLARE N. 1/2010

Oggetto: Pubblicazioni e comunicazioni di dati inerenti pubbliche amministrazioni e dipendenti: pubblicazione di dati curriculari e retributivi della dirigenza e di dati sulle assenze del personale; Anagrafe delle prestazioni; CONSOC.

1. Pubblicazione dei dati curriculari e retributivi della dirigenza e dei dati sulle assenze del personale

Diverse recenti disposizioni di legge prevedono adempimenti che riguardano la comunicazione e la pubblicazione, soprattutto *on line*, di dati inerenti il personale e le attività delle pubbliche amministrazioni. Tali disposizioni si inseriscono nel generale orientamento legislativo teso al miglioramento dell'efficienza dell'apparato burocratico (anche) attraverso gli strumenti della trasparenza e della conoscibilità e diffusione delle informazioni.

Tra queste disposizioni, particolare attenzione è stata rivolta dal Dipartimento della funzione pubblica all'**art. 21, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69**, recante "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*", che ha previsto l'obbligo delle amministrazioni di pubblicare sui propri siti Internet, in attuazione dei principi di trasparenza e di buona amministrazione, i *curricula vitae*, i dati relativi alle retribuzioni e i recapiti istituzionali dei dirigenti, nonché le informazioni inerenti i tassi di assenza e di presenza del personale di ciascun ufficio dirigenziale.

Con circolari n. 3 del 17 luglio 2009 e n. 5 del 12 ottobre 2009, ai cui contenuti integralmente si rinvia (fatte salve le ulteriori indicazioni contenute nel prosieguo della presente circolare, relative all'art. 11 del d.lgs. 150/2009), il Dipartimento della funzione pubblica ha evidenziato le modalità operative per l'applicazione della norma, ponendo, altresì, a disposizione delle amministrazioni e dei dirigenti, sul proprio sito internet, una apposita procedura per la compilazione *on line* dei *curricula* e dei dati relativi alle retribuzioni.

Inoltre, sempre sul sito del Dipartimento della funzione pubblica, all'indirizzo www.funzionepubblica.it/dirigenti2009, è costantemente aggiornato un servizio di FAQ con cui si forniscono chiarimenti e precisazioni in relazione alle problematiche che vengono segnalate dalle pubbliche amministrazioni coinvolte nell'attuazione della normativa.

L'art. 21 della legge n. 69 del 2009 prevede, come sopra ricordato, l'obbligo delle amministrazioni di pubblicare i tassi di assenza/presenza del personale. Vale rammentare, in questa sede, che tale disposizione si inserisce nel quadro più generale dei provvedimenti adottati, sin dall'inizio della legislatura, per combattere il fenomeno dell'assenteismo nella pubblica amministrazione.

Al riguardo, nel fare rinvio alle indicazioni già fornite con le circolari n. 1 e n. 7 del 2009 e n. 7 e n. 8 del 2008 in relazione all'interpretazione ed applicazione, in particolare, dell'art. 71 del decreto legge n. 112 del 2008 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008), si ritiene utile segnalare che con **D.M. 18 dicembre 2009** (in corso di pubblicazione) è stata data attuazione alla previsione contenuta nell'art. 55-*septies*, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 (introdotto dall'art. 69 del d.lgs. n. 150 del 2009).

Il decreto ministeriale fissa, infatti, le nuove fasce di reperibilità per le visite mediche di controllo del lavoratore assente per malattia che, dal momento della sua entrata in vigore, saranno ampliate rispetto all'attuale previsione, mentre saranno contestualmente disciplinate specifiche deroghe in relazione a situazioni afferenti a specifiche e gravi patologie.

- Art. 11 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150

L'importanza della trasparenza e della conoscibilità dei dati relativi alle attività delle pubbliche

amministrazioni ed ai dipendenti delle stesse è stata confermata dal legislatore anche con i più recenti interventi normativi di riforma.

L'art. 11 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, recante *"Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"*, contiene la regolamentazione della "trasparenza" nelle pubbliche amministrazioni, intesa come *"accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali, delle informazioni"* relative ad ogni aspetto dell'organizzazione e dell'attività.

In particolare, il comma 8 impone ad ogni amministrazione l'obbligo di adibire una apposita sezione del sito internet istituzionale alla pubblicazione dei documenti e delle informazioni relativi al Programma per la trasparenza, alla premialità, agli incarichi conferiti dalle amministrazioni. Le lett. f) e g) del comma 8 prevedono la pubblicazione dei dati curriculari e retributivi dei dirigenti. Tale pubblicazione si aggiunge e arricchisce di nuovi contenuti quella già prevista dall'art. 21 della legge n. 69 del 2009.

Al fine della corretta applicazione delle disposizioni si ritiene utile fornire di seguito alcuni chiarimenti e precisazioni.

- Amministrazioni destinatarie

A differenza dell'art. 21 della legge n. 69 del 2009, le cui prescrizioni sono dirette, per esplicita previsione, a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, il d.lgs. n. 150 del 2009 non si applica direttamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Infatti, in attuazione dell'art. 2, comma 5, della legge n. 15 del 2009, l'art. 74, comma 3, del decreto legislativo prevede che, con l'adozione di uno o più dPCM, siano determinati limiti e modalità di applicazione delle disposizioni, anche inderogabili, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e che fino all'entrata in vigore di ciascuno di tali provvedimenti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri si continui ad applicare la normativa previgente.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri resta, pertanto, soggetta al solo obbligo previsto dall'art. 21, comma 1, della legge n. 69 del 2009, e ad essa non è applicabile il regime sanzionatorio contenuto nel comma 9 dell'art. 11 del d.lgs. n. 150 del 2009.

A norma del comma 1 dell'art. 11 del d.lgs. n. 150 del 2009, la trasparenza costituisce livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione; in quanto tale deve essere garantito su tutto il territorio dello Stato.

Inoltre, l'art. 16, comma 1, dispone la diretta applicazione negli ordinamenti delle Regioni e degli enti locali delle disposizioni di cui all'art. 11, commi 1 e 3. In particolare, il comma 3 impone di garantire *"la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance"*, nel cui ambito si può ritenere si collochino anche gli obblighi di pubblicazione di cui al comma 8. Si deve, pertanto, ritenere che anche il comma 8 dell'art. 11 costituisca norma di immediata applicabilità per le amministrazioni regionali e locali, pur non essendo richiamato esplicitamente dall'art. 16.

- Pubblicazione dei dati relativi ai curricula vitae e alle retribuzioni

La disposizione dell'art. 11, comma 8, lett. f), del d.lgs. n. 150 del 2009 prevede che l'obbligo di pubblicazione dei *curricula* riguardi sia i **dirigenti**, sia i **titolari di posizioni organizzative** (questi ultimi non contemplati dall'art. 21 della legge n. 69 del 2009).

Per quanto attiene all'obbligo di pubblicazione dei dati sulle retribuzioni, l'art. 11, comma 8, lett. g), fa riferimento ai soli dirigenti; la norma impone, inoltre, di evidenziare specificamente le componenti retributive variabili e quelle legate al risultato.

Le disposizioni dell'art. 11, comma 8, lettere f) e g), a differenza dell'art. 21 della legge n. 69 del 2009, non richiamano espressamente i **segretari comunali e provinciali**. Tuttavia, la *ratio* di entrambe le normative, il loro collegamento sistematico e la funzione dirigenziale ricoperta da tali funzionari nell'ambito dell'organizzazione degli enti locali conducono a ritenere che anche essi siano ricompresi nella previsione di cui al d.lgs. n. 150 del 2009.

Infine, deve evidenziarsi che l'art. 11, comma 8, lett. h), del d.lgs. n. 150 del 2009 estende gli obblighi di pubblicazione dei CV e dei dati sulle retribuzioni anche a *"coloro che rivestono"*

incarichi di indirizzo politico amministrativo". La pubblicazione effettuata nell'apposita sezione del sito internet di ciascuna amministrazione dovrà, pertanto, essere integrata con le informazioni concernenti tali soggetti.

- Sanzioni

Il d.lgs. n. 150 del 2009, art. 11, comma 9, prevede uno speciale regime sanzionatorio per il caso di *"mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione"* di cui al comma 8. Tale sanzione consiste nel *"divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti"*. Si raccomanda pertanto a tutte le amministrazioni, ed in particolare ai dirigenti degli uffici del personale o dei diversi uffici ai quali, nell'ambito di ciascun ordinamento, è affidata la competenza relativa agli adempimenti di cui all'art. 21, comma 1, della legge n. 69 del 2009 e all'art. 11, comma 8, del d.lgs. n. 150 del 2009, di porre la massima cura e puntualità nell'effettuare le pubblicazioni richieste dalle norme, al fine di evitare di incorrere nell'applicazione della sanzione.

La stessa cura, si ricorda, è richiesta a ciascun dirigente, in quanto responsabile della compilazione e dell'aggiornamento del proprio *curriculum vitae*.

- Denominazione della apposita sezione del sito istituzionale

L'art. 11, comma 8, del d.lgs. n. 150 del 2009 indica il nome che deve essere assegnato alla sezione del sito internet istituzionale di ciascuna amministrazione in cui collocare le pubblicazioni:

"Trasparenza, valutazione e merito".

A tale riguardo, può ritenersi superata l'indicazione relativa al titolo *"Operazione trasparenza"* di cui alla circolare n. 3/2009.

2. Anagrafe delle Prestazioni

L'art. 24 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, ha istituito, presso il Dipartimento della funzione pubblica, l'Anagrafe delle prestazioni, il cui obiettivo principale deve essere individuato nel contenimento della spesa pubblica attraverso la raccolta ed il monitoraggio dei dati sugli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni.

L'Anagrafe delle prestazioni consiste, infatti, in un registro in cui devono essere indicati nominativamente tutti i soggetti pubblici o privati ai quali siano stati affidati incarichi retribuiti dalle amministrazioni pubbliche, con le informazioni salienti sugli incarichi stessi.

Infatti, ai sensi dell'art. 53, comma 14, del decreto legislativo n. 165 del 2001, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 dell'art. 1 dello stesso decreto legislativo sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica i dati sugli incarichi conferiti ai propri dipendenti, nonché l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui siano stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti.

Il comma 15 dello stesso art. 53 sancisce che il mancato adempimento da parte delle amministrazioni pubbliche comporta l'impossibilità per le stesse di conferire nuovi incarichi.

In questa sede si ritiene opportuno ricordare che l'obbligo della comunicazione è da espletarsi via internet mediante il sito www.anagrafeprestazioni.it, un sistema per la gestione informatizzata di tutte le comunicazioni relative agli incarichi.

Di fatto, l'unica modalità di trasmissione ammessa è quella telematica introdotta dalla circolare di questo Dipartimento n. 198 del 31 maggio 2001.

Le amministrazioni tenute all'adempimento si debbono, quindi, registrare sul sito e fornire, entro e non oltre le scadenze previste dalla normativa, i dati richiesti per ciascun incarico da comunicare. In particolare:

- i dati anagrafici del soggetto a cui si affida l'incarico;
- i dati descrittivi dell'incarico affidato;
- i dati relativi al compenso previsto e ai compensi erogati.

Il Dipartimento della funzione pubblica sta mettendo a punto una nuova applicazione web che renderà l'adempimento ancora più agevole, con strumenti di facilitazione all'inserimento e di ricerca dei dati. Per arrivare a tale risultato è necessario introdurre un più dettagliato sistema di catalogazione delle informazioni, che necessita della richiesta di ulteriori dati utili.

Per una precisa descrizione del sistema si rimanda alle note esplicative che saranno pubblicate nella fase di avviamento della nuova applicazione, la quale prevede, tra le novità che verranno introdotte, che la comunicazione alla banca dati "Anagrafe" debba essere fatta anche in caso di dichiarazione negativa, da rendere nell'ipotesi di mancato conferimento di incarichi a consulenti e collaboratori esterni.

Per quanto riguarda le **istituzioni scolastiche**, sarà richiesta una nuova informazione riguardante il codice meccanografico utile per la creazione di un'anagrafica completa delle scuole.

E' indispensabile che ogni amministrazione, oltre a registrarsi, comunichi tempestivamente all'Anagrafe tutte le variazioni occorse in relazione ai dati anagrafici, alla natura giuridica degli incarichi (in caso di loro trasformazione o cessazione), ai dati di classificazione.

Le successive modifiche dell'art. 53 del decreto legislativo n.165 del 2001, hanno aggiunto (comma 16) nuovi obblighi a carico delle amministrazioni già tenute alla trasmissione dei dati all'Anagrafe delle prestazioni. Ci si riferisce, in particolare, alla pubblicità degli incarichi, da effettuarsi autonomamente rendendo accessibili al pubblico, sui propri siti internet, gli elementi indicati dalla norma per incarichi a consulenti e collaboratori esterni.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha, tra l'altro, il compito di adottare misure di pubblicità e trasparenza degli incarichi. A tale fine, è stata istituita sul sito internet del Dipartimento stesso una apposita sezione denominata "Operazione Trasparenza", all'interno della quale sono raccolti e pubblicati i dati relativi anche all'Anagrafe delle prestazioni.

Come previsto dal medesimo art. 53, comma 14, il Dipartimento della funzione pubblica provvede a trasmettere annualmente alla Corte dei conti *"l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di effettuare la comunicazione, avente ad oggetto l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza"*.

Infine, il comma 16-bis dello stesso art. 53 (aggiunto dall'art. 47 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, e sostituito dall'art. 52, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 150 del 2009) attribuisce al Dipartimento della funzione pubblica la possibilità di disporre - tramite l'Ispettorato per la funzione pubblica e d'intesa con i Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato - verifiche in merito al rispetto delle disposizioni previste dalla normativa sull'Anagrafe delle prestazioni.

3. CONSOC

Ai sensi del comma 587 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n.296 (legge finanziaria per l'anno 2007), entro il 30 aprile di ciascun anno le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali sono tenute a comunicare, in via telematica o su apposito supporto magnetico, al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime. Si sottolinea l'importanza della comunicazione, da effettuarsi attraverso la procedura informatizzata disponibile sul sito internet www.consoc.it.

A partire dal corrente anno, per garantire una maggiore completezza e correttezza delle informazioni, i dati raccolti saranno relativi all'elenco dei consorzi e delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni inclusi dai bilanci consuntivi approvati dalle singole amministrazioni nell'anno precedente. Per la dichiarazione relativa all'anno 2010 dovranno quindi essere comunicati gli elenchi dei consorzi e delle società a totale o a parziale partecipazione presenti nei bilanci delle amministrazioni approvati nell'anno 2009.

Si segnala, infine che il Dipartimento della funzione pubblica, cui è demandato il generale compito di coordinamento delle pubbliche amministrazioni e di monitoraggio e verifica dell'osservanza delle disposizioni relative alla "trasparenza", provvederà ad inviare periodicamente alla Corte dei conti

l'elenco delle amministrazioni che risulteranno inadempienti rispetto agli obblighi di pubblicazione e di comunicazione previsti dalle normative richiamate dalla presente circolare.

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE

Renato Brunetta