CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **34/1999** (ECLI:IT:COST:1999:34)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **VASSALLI** - Redattore: - Relatore: **MEZZANOTTE**
Udienza Pubblica del **16/06/1998**; Decisione del **11/02/1999**
Deposito del **19/02/1999**; Pubblicazione in G. U. **24/02/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24454 24455**
Atti decisi:

N. 34

SENTENZA 11-19 FEBBRAIO 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 3, della legge della Regione Umbria 26 ottobre 1994, n. 35 (Riordino delle funzioni amministrative regionali in materia di agricoltura e foreste: scioglimento dell'Ente di sviluppo agricolo in Umbria - ESAU - e istituzione dell'Agenzia regionale umbra per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura - ARUSIA -), promosso con ordinanza emessa il 12 marzo 1997 dal tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, iscritta al n. 502 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale dell'anno 1997.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

Udito nell'udienza pubblica del 16 giugno 1998 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Udito l'avvocato Giovanni Tarantini per la Regione Umbria.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso del giudizio instaurato da un componente del collegio dei revisori contabili dell'Agenzia regionale umbra per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura, escluso dalla rielezione dell'intero organo deliberata dal Consiglio della Regione Umbria a seguito della decadenza e delle dimissioni di altri due componenti, il tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, con ordinanza del 12 marzo 1997, ha sollevato, in riferimento all'articolo 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 3, della legge della Regione Umbria 26 ottobre 1994, n. 35 (Riordino delle funzioni amministrative regionali in materia di agricoltura e foreste: scioglimento dell'Ente di sviluppo agricolo in Umbria - ESAU - e istituzione dell'Agenzia regionale umbra per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura - ARUSIA -), secondo il quale, in relazione al collegio dei revisori contabili di detta Agenzia, la decadenza, le dimissioni o il decesso di uno solo dei componenti comporta la rielezione dell'intero organo.

Il remittente - premesso che il collegio dei revisori costituisce una componente essenziale dell'ente regionale, con una posizione di indipendenza ed autonomia che dovrebbe discendere anche dalla stabilità della sua composizione - rileva che la disposizione censurata apparirebbe "suscettibile di determinare disfunzioni nell'operatività di tale organo (e, di riflesso, nell'operatività dell'ente stesso)" e di arrecare pregiudizio alla sua imparzialità ed autonomia, in violazione dell'art. 97 della Costituzione. La norma impugnata, infatti, a suo avviso, sembrerebbe consentire la paralisi temporanea dell'attività di controllo e favorire "l'esercizio di manovre non sempre trasparenti", permettendo una continua ricomposizione del Collegio dei revisori.

2. - Si è costituita in giudizio la Regione Umbria, nella persona del Presidente della giunta, sostenendo l'infondatezza della questione prospettata.

La Regione ritiene necessario collocare la disposizione censurata nel contesto dell'intera legge regionale e dei principi dell'ordinamento giuridico in materia di organi amministrativi.

L'art. 17, comma 3, della legge regionale n. 35 del 1994 sarebbe volto proprio a garantire lo svolgimento dei compiti del collegio dei revisori contabili in condizioni di imparzialità. Lo stretto collegamento dell'Agenzia con l'indirizzo politico di maggioranza (l'amministratore è nominato dalla Giunta regionale) esigerebbe, infatti, che il collegio in questione esercitasse le sue funzioni come espressione non solo della maggioranza, ma anche della minoranza consiliare. Ciò sarebbe assicurato dal sistema del voto limitato previsto dalla legge regionale per l'elezione dei componenti del collegio e volto a garantirne l'indipendenza: la rielezione del solo componente venuto meno rischierebbe di vanificare tale strumento spostando gli equilibri a favore della maggioranza consiliare, e di violare l'art. 17, comma 1, della medesima legge regionale, che esige che la sostituzione avvenga con lo stesso meccanismo previsto per l'elezione.

Quanto alla ipotizzata paralisi temporanea delle attività e dei compiti del collegio, la Regione rileva che la legge prevede la presenza di due membri supplenti nella composizione del collegio e che tale disfunzione sarebbe, in ogni caso, preclusa, dall'istituto della prorogatio che, tra l'altro, ha consentito al ricorrente nel giudizio a quo di rimanere in carica fino all'insediamento del nuovo collegio.

D'altra parte, osserva la Regione, il principio del buon andamento richiederebbe comunque la tempestiva ricostituzione degli organi, indipendentemente dalla proroga degli stessi e dalla disciplina legislativa.

Considerato in diritto

1. - Il tribunale amministrativo regionale dell'Umbria dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'articolo 97 della Costituzione, dell'articolo 17, comma 3, della legge della Regione Umbria 26 ottobre 1994, n. 35 (Riordino delle funzioni amministrative regionali in materia di agricoltura e foreste: scioglimento dell'Ente di sviluppo agricolo in Umbria - ESAU - e istituzione dell'Agenzia regionale umbra per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura - ARUSIA -), che stabilisce, per ciò che riguarda il collegio dei revisori dell'Agenzia, che la decadenza, le dimissioni o il decesso di uno solo dei componenti comporta la rielezione dell'intero organo.

Ad avviso del remittente, una simile previsione contrasterebbe con il principio dell'efficienza della pubblica amministrazione a causa delle condizioni di precarietà nelle quali verrebbe ad operare il collegio dei revisori, i cui componenti verrebbero privati della garanzia di una durata legale del mandato ed esposti all'alea di manovre non sempre trasparenti, intese a provocare la sostituzione dei componenti non graditi, con conseguente pregiudizio della posizione di imparzialità e di autonomia dell'organo.

2. - La questione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, in materia di organizzazione dei pubblici uffici, nell'osservanza dei limiti segnati dai principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, spetta al legislatore, statale e regionale, un ampio margine di discrezionalità, il cui esercizio può essere sottoposto a censura solo allorquando si dimostri la palese arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza della scelta compiuta (sentenze nn. 135, 63 e 40 del 1998, 320, 153 e 59 del 1997, 63 del 1995).

Nel caso in esame i limiti imposti alla discrezionalità del legislatore dall'art. 97 della Costituzione non sono stati superati. L'obiettivo perseguito dalla legge regionale umbra in tema di composizione del collegio dei revisori dell'Agenzia regionale è quello di garantire una adeguata presenza delle minoranze nell'organo di controllo: a questo fine è rivolta la previsione che i componenti del collegio (tre membri effettivi e due supplenti, tutti iscritti nel registro dei revisori contabili) siano eletti dal Consiglio regionale con voto limitato e a questo medesimo fine corrisponde l'art. 17, comma 3, della legge regionale n. 35 del 1994, che impone la rinnovazione integrale del col-legio nelle ipotesi di decadenza, decesso o dimissioni di alcuno dei suoi componenti. Tale scelta procede evidentemente dall'idea che, in relazione ad un ente, definito organismo tecnico-operativo e strumentale della Regione, dotato di autonomia amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria, e articolato in due soli organi, l'amministratore unico e il collegio dei revisori, l'effettività dell'attività di controllo svolta da quest'ultimo, essendo la sua elezione attribuita all'organo di rappresentanza politica, postuli la presenza di membri eletti dalla minoranza.

Non è verosimilmente estranea alla soluzione prescelta la considerazione sia della posizione centrale che l'Agenzia è destinata ad assumere nel disegno di riordino delle funzioni amministrative regionali in materia di agricoltura e foreste, sia della particolare rilevanza delle attribuzioni riservate al collegio dei revisori; le quali, se di norma hanno natura prevalentemente tecnica, in non pochi casi comprendono attività suscettibili di incidere nel merito delle scelte lato sensu politiche demandate all'ente, in qualche modo condizionandole.

La recente legge regionale 9 giugno 1998, n. 19 (Strutture operative nell'agricoltura: disciolto ESAU ed ARUSIA), ha potenziato le verifiche sui risultati della gestione, che, secondo il modello del d.P.R. 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), a cui la Regione vorrebbe ispirarsi, non costituiscono più compito esclusivo dell'organo di controllo, ma vengono configurate come una sorta di fase necessaria dell'amministrare e sono sottoposte alla valutazione di un'apposita conferenza tra la Regione e l'Agenzia. Le innovazioni introdotte da tale legge, sulle quali questa Corte non è chiamata a pronunciarsi, lasciano inalterati i compiti del collegio dei revisori, tra i quali spiccano, accanto al riscontro contabile e alle altre funzioni di controllo elencate nell'art. 19 della legge n. 35 del 1994, i pareri che esso è chiamato a rendere sui programmi annuali dell'Agenzia nei quali devono essere individuate le attività da svolgere e indicati i settori di intervento, le iniziative progettuali, i beneficiari, le previsioni di spesa, i mezzi per attuare tali iniziative, nonché gli strumenti per la verifica dei risultati. Se poi si considera che l'azione amministrativa dell'Agenzia, come si desume dall'art. 18 in tema di attribuzioni dell'amministratore unico, è subordinata alle previsioni programmatiche e alle direttive del Consiglio e della Giunta regionale, non appare affatto arbitraria la decisione di proteggere con stringenti garanzie l'articolarsi dell'attività di controllo, e di configurare il collegio dei revisori come sede nella quale i componenti eletti dalle minoranze consiliari possano assumere all'occorrenza un ruolo di stimolo.

3. - Se dunque la scelta di assicurare con lo strumento tecnico dell'elezione con voto limitato la presenza di membri riferibili alla minoranza non è manifestamente irragionevole né arbitraria, non è censurabile, secondo i criteri che presiedono al sindacato condotto in riferimento all'art. 97 della Costituzione, il fatto che la legge regionale abbia considerato la partecipazione minoritaria all'attività di controllo come coessenziale all'esistenza stessa dell'organo cui tale funzione è attribuita.

Deve pertanto ritenersi non palesemente incongrua rispetto a questa finalità la previsione che, in caso di cessazione dall'incarico di taluno dei componenti prima della naturale scadenza del mandato, il collegio dei revisori venga rinnovato per intero, affinché sia mantenuta in seno al collegio la proporzione tra componenti eletti dalla maggioranza e componenti eletti dalla minoranza. La surrogazione con semplice deliberazione di maggioranza del Consiglio regionale avrebbe potuto infatti vanificare l'effettività della scelta organizzativa e della finalità garantistica che l'ha ispirata.

Non si può dire che la soluzione prescelta sia l'unica idonea a condurre a conseguenze la concezione che fa da sfondo al sistema dell'elezione con voto limitato. Differenti soluzioni, pure previste in altri ordinamenti regionali - nei quali, ad esempio, la funzione di garanzia dell'equilibrio tra maggioranza e minoranza è attribuita al Presidente del Consiglio regionale - avrebbero potuto essere adottate, ma proprio nella scelta tra queste soluzioni sta l'ambito della discrezionalità rimessa al legislatore, statale o regionale, in materia di organizzazione dei pubblici uffici. In sede di controllo di legittimità da parte di questa Corte rileva soltanto che la finalità di garanzia non è stata assunta arbitrariamente e non è riscontrabile nella legge regionale alcuna palese discontinuità, sproporzione o incongruenza tra il mezzo prescelto e il fine perseguito, posto che anche il modello adottato dal censurato art. 17, comma 3, è inteso a garantire, in linea tendenziale, il prestabilito rapporto tra maggioranza e minoranza nel collegio.

4. - Una volta chiarito che la disciplina posta dall'art. 17 esprime un'istanza di moderazione del potere di maggioranza nell'attività di controllo, anche il rilievo del remittente secondo cui, in base al previsto meccanismo di surrogazione, i singoli membri del collegio verrebbero privati della garanzia della durata dell'incarico non può condurre a censurare la scelta del legislatore umbro. Non appare infatti né arbitrario né irragionevole che, nel bilanciamento fra l'interesse individuale dei singoli revisori alla certezza della durata dell'incarico e l'esigenza di

assicurare una più incisiva e trasparente attività di controllo sull'amministrazione dell'ente facendo sì che in esso non venga mai ad affievolirsi la possibilità dell'apporto critico dei revisori eletti dalla minoranza consiliare, la scelta legislativa sia caduta su quest'ultima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 3, della legge della Regione Umbria 26 ottobre 1994, n. 35 (Riordino delle funzioni amministrative regionali in materia di agricoltura e foreste: scioglimento dell'Ente di sviluppo agricolo in Umbria - ESAU - e istituzione dell'Agenzia regionale umbra per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura - ARUSIA -), sollevata, in riferimento all'articolo 97 della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale dell'Umbria con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 1999.

Il Presidente: Vassalli

Il redattore: Mezzanotte

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 19 febbraio 1999

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.