CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1003/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1003)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **05/07/1988**; Decisione del **12/10/1988**
Deposito del **27/10/1988**; Pubblicazione in G. U. **02/11/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12958 12959**
Atti decisi:

N. 1003

SENTENZA 12-27 OTTOBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato l'8 settembre 1987, depositato in Cancelleria il 17 settembre 1987 ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 1987, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del d.P.R. 13 maggio 1987, n. 268 pubblicato nel supplemento ordinario n. 2 della Gazzeta Ufficiale n.160 dell'11 luglio 1987 contenente "Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale, per il triennio 1985-87, relativo al comparto del personale degli enti locali", e all'accordo sindacale recepito nel medesimo decreto;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 1988 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Udito l'Avv. Valerio Onida per la Regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

RITENUTO IN FATTO

1.- Con ricorso notificato l'8 settembre 1987 la Regione Lombardia ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al d.P.R.13 maggio 1987 n. 268, contenente "Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale, per il triennio 1985-1987, relativo al comparto del personale degli enti locali" nonché avverso l'accordo sindacale recepito nel decreto stesso.

La Regione Lombardia ricorda che il d.P.R. 5 maggio 1986 n. 68 - oggetto di precedente impugnativa da parte della stessa Regione (confl. n. 26/86) - nel definire i comparti di contrattazione collettiva ai sensi dell'art. 5 della legge 28 marzo 1983 n. 93, aveva individuato, all'art. 4, un unico comparto comprendente, insieme con il personale delle Regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti, anche il personale dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane e di altri soggetti, determinando, di conseguenza, la negoziazione di un accordo sindacale unico per categorie non omogenee.

Successivamente, l'accordo per il triennio 1985-1987 relativo al comparto unico previsto dall'art. 4 del d.P.R. n. 68/1986 è stato effettivamente negoziato (in data 28 aprile 1987) e la disciplina prevista dall'accordo è stata recepita con il d.P.R. 13 maggio 1987 n. 268 di cui è causa.

2.- Ad avviso delle Regione Lombardia tale accordo ed il relativo d.P.R. si palesano lesivi dell'autonomia regionale e, pertanto, in relazione ad essi viene sollevato nuovo conflitto di attribuzioni per quattro diversi motivi.

In primo luogo la ricorrente rileva come il d.P.R. n. 268, oggi impugnato, si fondi sugli artt. 4 e 10 del d.P.R. n. 68 del 1986, oggetto di precedente conflitto di attribuzioni: dall'illegittimità delle disposizioni del d.P.R. n. 68/1986 deriverebbe, conseguenzialmente, anche l'illegittimità dell'accordo sindacale di cui è causa e del d.P.R. n. 268 del 1987.

In secondo luogo, la Regione osserva che la disciplina dell'accordo sindacale, recepita nel d.P.R. n. 268 del 1987, è una disciplina unica, che, riservando un trattamento sostanzialmente identico al personale regionale ed a quello degli altri enti pubblici ricompresi nel comparto, tende a determinare "un assorbimento delle Regioni nell'ambito del comparto degli enti locali" con evidente lesione dell'autonomia regionale. E ciò soprattutto in considerazione della circostanza che la disciplina in questione è frutto di una negoziazione sindacale nella quale le Regioni sono state in posizioni minoritaria nell'ambito della stessa delegazione di parte pubblica. Per effetto di tale situazione si sarebbe verificato un "appiattimento" della disciplina del personale regionale, ulteriormente accentuato dalla sproporzione numerica esistente fra il personale delle Regioni ordinarie e il personale dei Comuni e delle Province.

Sotto un terzo profilo, la Regione ricorrente evidenzia che la costituzione di un unico comparto per le Regioni ed altri enti ha inciso, alterandole, sulle procedure previste dall'art. 10 della legge quadro n. 93 del 1983 per l'applicazione degli accordi. Infatti, mentre le norme risultanti dagli accordi per il personale degli enti locali e degli altri enti pubblici devono - ai sensi degli artt. 6, 7 e 8 della legge n. 93 del 1983 - essere recepite ed emanate con apposito decreto del Presidente della Repubblica, la disciplina risultante dall'accordo per le Regioni dovrebbe, invece, ai sensi dell'art. 10 della stessa legge quadro, essere approvata e adeguata

con provvedimenti regionali. Osserva in proposito la Regione che il recepimento nell'unico d.P.R. n. 268/1987 dell'accordo sindacale relativo all'intero comparto ha avuto l'effetto di inserire, fra accordo e provvedimenti regionali, un nuovo atto (il decreto presidenziale) non previsto dalla legge e tale da invadere la competenza regionale in quanto produttivo ex se di norme direttamente efficaci, quanto meno in via suppletiva, anche nei confronti delle Regioni e del loro personale.

Con un quarto motivo, infine, la Regione Lombardia contesta numerose disposizioni del d.P.R. n. 268 del 1987 (e precisamente quelle contenute nei commi terzo e settimo dell'art. 8, nel terzo comma dell'art. 18, negli artt. 22, 26 e 28, terzo comma) dal momento che le stesse presenterebbero contenuti normativi ed organizzativi estranei alle materie demandate agli accordi sindacali dall'art. 3 della legge n. 93 e tali da investire materie riservate, ai sensi dell'art. 2 della stessa legge, alla competenza legislativa regionale.

Sulla base di queste argomentazioni la ricorrente chiede a questa Corte: a) di dichiarare che non spetta allo Stato stipulare l'accordo unico sindacale, per il triennio 1985-1987, relativo al comparto di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 268 del 1986, comprendente anche il personale delle Regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti, né deliberare ed emanare le norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo medesimo, norme contenute nel d.P.R. 13 maggio 1987, n. 268, e conferire a tali norme efficacia nei riguardi del personale delle Regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti; e conseguentemente annullare il d.P.R. 13 maggio 1987, n. 268, l'accordo in esso recepito, e ogni altro atto ad essi preliminare, nella parte in cui si riferiscono al personale delle Regioni e degli enti pubblici non economici da essa dipendenti; b) in subordine, di dichiarare che non spetta allo Stato recepire in decreto del Presidente della Repubblica le norme risultanti dalla disciplina del predetto accordo sindacale, per il triennio 1985-1987, per la parte in cui si riferiscono al personale delle Regioni e degli enti pubblici da esse dipendenti, e conseguentemente annullare il d.P.R. 13 maggio 1987, n. 268, nella parte in cui si riferisce a tale personale; c) in ogni caso, in subordine, di dichiarare che non spetta allo Stato stipulare accordi sindacali ed emanare le norme derivanti dalla relativa disciplina per regolare materie riservate alla legge regionale e comunque alla Regione, e conseguentemente annullare il d.P.R. 13 maggio 1987, n. 268, e l'accordo in esso recepito, nelle parti in cui contengono la disciplina di materie riservate alle leggi regionali e comunque alle Regioni, secondo quanto specificato nei motivi del ricorso.

3.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Dopo alcune contestazioni di fatto e dopo un accenno all'esigenza di una approfondita riflessione sulla impugnabilità, mediante ricorso per conflitto di attribuzione, di un accordo sindacale e del d.P.R. di recepimento dell'accordo stesso l'Avvocatura, sul merito del ricorso, osserva che, mentre il primo motivo contiene un semplice richiamo della materia del contendere di una precedente controversia, il secondo motivo - concernente l'eccessiva omologazione della disciplina dell'impiego pubblico regionale con quella dell'impiego pubblico locale - sembrerebbe più un argomento a sostegno del precedente ricorso n. 26 del 1986 che una doglianza autonoma: risulterebbe, infatti, arduo scorgere, nella omogeneità sostanziale di normative risultanti da un accordo sindacale, una invasione della "sfera di competenza costituzionale" della ricorrente, giacché la lamentata omogeneità, di per sé, non atterrebbe al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regione. Di qui la non ammissibilità della doglianza.

In ordine al terzo motivo di ricorso - incentrato su di una pretesa alterazione, ad opera del d.P.R. n. 268 del 1987, del procedimento di approvazione degli accordi sindacali previsto dall'art. 10 della legge quadro n. 93 del 1983 - il Presidente del Consiglio fa rilevare che le espressioni usate nell'art. 1, terzo comma, del d.P.R. n. 268 si limitano ad una mera "indicazione descrittiva" dell'accordo, senza alcuna possibilità di alterare il procedimento previsto della legge quadro. In definitiva - a giudizio della Presidenza - sull'art. 1 del d.P.R. n.

268/1987 sarebbe impossibile fondare "una doglianza di invasione di attribuzione procedimentale regionale": attribuzione che, del resto, - proprio in quanto solo "procedimentale" e riconosciuta solo da legge ordinaria dello Stato - non sarebbe neppure costituzionalmente garantita.

Del quarto motivo del ricorso - che non riguarda l'intero d.P.R. n. 268 ma solo talune disposizioni in esso contenute - la Presidenza sostiene l'inammissibilità (per quanto attiene alle censure riferite a statuizioni già poste dal d.P.R. n. 68 del 1986) e, comunque, l'infondatezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede pertanto che il ricorso sia dichiarato (almeno in parte) inammissibile e comunque infondato.

4.- In prossimità dell'udienza di discussione la Regione Lombardia ha prodotto memoria, per ribadire e sviluppare le tesi enunciate nel ricorso.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.- La Regione Lombardia impugna, in sede di conflitto di attribuzioni, il d.P.R. 13 maggio 1987 n. 268 recante "Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale, per il triennio 1985-1987, relativo al comparto del personale degli enti locali", nonché l'accordo sindacale recepito nel medesimo decreto.

Ad avviso della Regione tale decreto e l'accordo sottostante si presenterebbero illegittimi e invasivi della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita alla ricorrente per il fatto: a) di essere stati adottati in esecuzione del d.P.R. 5 maggio 1986 n. 68, concernente la determinazione dei comparti di contrattazione collettiva, anche esso contestato nella legittimità mediante un precedente ricorso (primo motivo); b) di avere formulato una disciplina unificata per settori del pubblico impiego non omogenei, assorbendo e "appiattendo" la posizione del personale regionale in quella del personale degli altri enti locali non dotati di pari autonomia (secondo motivo); c) di avere esteso alle Regioni a statuto ordinario l'efficacia del decreto presidenziale di approvazione dell'accordo, in violazione del procedimento previsto dall'art. 10 della legge-quadro sul pubblico impiego (terzo motivo); d) di avere introdotto una disciplina per vari aspetti invasiva della riserva di legge regionale fissata dall'art. 2 della legge quadro (quarto motivo).

2.- Va innanzitutto rilevata l'inammissibilità del conflitto proposto nei confronti dell'accordo sindacale relativo al comparto del personale regionale e degli enti locali, stipulato, per il triennio 1985-1987, in data 28 aprile 1987 e successivamente recepito nel decreto presidenziale n. 268.

L'accordo in questione, in sé considerato, al pari degli altri strumenti di contrattazione collettiva regolati dalla legge quadro sul pubblico impiego, si caratterizza, infatti, come atto a struttura contrattuale alla cui formazione hanno concorso, attraverso l'apporto paritario delle rispettive delegazioni, sia la pubblica amministrazione che le organizzazioni sindacali: esso, pertanto, ove si prescinda dal suo recepimento in uno strumento normativo unilaterale riferibile alla sfera statale - non è tale da poter assumere le connotazioni di quell'"atto dello Stato" alla cui presenza invasiva risulta condizionata la proposizione del conflitto da parte regionale (art. 39 legge 11 marzo 1953 n. 87).

3.- Va inoltre affermata l'infondatezza dei primi due motivi del ricorso.

Ambedue tali motivi mirano, infatti, nella sostanza, ad affermare l'illegittimità del d.P.R. n.

268 del 1987 come conseguenziale alla asserita illegittimità del decreto n. 68 del 1986, nella parte concernente la definizione del comparto unico che ha raggruppato il personale delle Regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti con il personale dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane e di altri enti locali e funzionali. Senonché il ricorso in precedenza proposto dalla stessa Regione Lombardia avverso il decreto n. 68 del 1986 (confl. n. 26 del 1986) è stato da questa Corte, con sentenza n. 1001 in data 12 ottobre 1988, dichiarato inammissibile, per difetto di una lesione attuale alla sfera di autonomia costituzionalmente garantita alla Regione. La mancata caducazione del d.P.R. n. 68 del 1986 rende, pertanto, infondate le censure proposte nel presente ricorso come conseguenziali all'asserita illegittimità del comparto unico tracciato dallo stesso decreto.

4.- Risulta, invece, fondato il terzo motivo del ricorso, concernente la violazione da parte del d.P.R. n. 268 del 1987 del procedimento regolato dall'art. 10 della legge quadro al fine del conferimento di efficacia agli accordi sindacali previsti per il personale delle Regioni e degli enti pubblici non economici dipendenti.

Il decreto impugnato, nel recepire il contenuto degli accordi stipulati in data 28 aprile 1987, ha esteso la propria efficacia a tutte le diverse categorie di personale richiamate nell'art. 4 del d.P.R. n. 68 del 1986 e pertanto anche al personale regionale e degli enti dipendenti: il dato risulta con certezza sia dalla formulazione letterale dell'art. 1, primo comma, del d.P.R. n. 268 del 1987 sia dal contenuto dello stesso decreto, che in varie norme richiama istituti e norme chiaramente riferibili solo od anche al personale regionale e degli enti dipendenti.

Questa estensione di efficacia della disciplina contrattuale, operata mediante decreto del Presidente della Repubblica, contrasta peraltro con la procedura di recepimento degli accordi sindacali fissata nell'art. 10 della legge n. 93, dove, con riferimento agli accordi da applicare nei confronti del personale delle Regioni a statuto ordinario e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti, nel mentre si richiama la procedura fissata nel precedente art. 6, si esclude, invece, espressamente l'applicabilità dell'ultimo comma di tale norma, concernente il recepimento degli accordi sindacali mediante decreto del Capo dello Stato. Né, per superare tale contrasto, potrebbe ritenersi sufficiente il riferimento all'art. 10 della legge n. 93 ed al provvedimento regionale di approvazione degli accordi contenuto nell'art. 1, terzo comma, del decreto impugnato: tale richiamo, se da un lato conferma la necessità, sanzionata dall'art. 10 della legge n. 93, di un provvedimento regionale di approvazione, anche ai fini dell'adeguamento degli accordi ai singoli ordinamenti regionali, dall'altro non è tale da precludere l'efficacia diretta e immediata del decreto presidenziale di cui è causa nei confronti del personale delle Regioni e degli enti da esse dipendenti. Secondo l'impianto della disciplina posta dal d.P.R. n. 268 del 1987 il decreto presidenziale viene, pertanto, a caratterizzarsi come atto interposto tra gli accordi sindacali ed il provvedimento di approvazione regionale, introducendo nel procedimento di formazione della disciplina dell'impiego regionale una fase che l'art.10 della legge n. 93 non solo non prevede ma espressamente esclude. Questa fase potrebbe, invero, condizionare indebitamente la sfera dell'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione nella materia in esame, attraverso vincoli di contenuto che lo stesso decreto presidenziale potrebbe essere in grado di determinare nei confronti del successivo provvedimento regionale.

Deve essere quindi affermata - secondo le richieste formulate dalla Regione sotto la lettera b) delle proprie conclusioni - la non spettanza allo Stato del potere di recepire, con decreto del Presidente della Repubblica, la disciplina posta dall'accordo con riferimento al personale delle Regioni e degli enti da esse dipendenti, con la conseguente dichiarazione d'illegittimità del decreto di cui è causa nella parte in cui ha esteso la propria efficacia a tale personale.

5.- L'inefficacia del decreto n. 268 del 1987 nei confronti del personale della Regione e degli enti da essa dipendenti, che viene a conseguire alla dichiarazione della sua parziale illegittimità, rende inammissibili, per difetto di interesse, le censure formulate nel quarto

motivo, che investono contenuti specifici dello stesso decreto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Lombardia con il ricorso di cui in epigrafe nei confronti dell'accordo sindacale per il triennio 1985-1987, relativo al comparto del personale regionale e degli enti locali, stipulato in data 28 aprile 1987;

Dichiara che non spetta allo Stato recepire nel decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1987 n. 268 le norme del suddetto accordo sindacale per la parte concernente il personale delle Regioni e degli enti pubblici non economici da esse dipendenti e conseguentemente annulla lo stesso decreto nella parte in cui ha esteso la propria efficacia a tale personale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 ottobre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 ottobre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.