CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **747/1988** (ECLI:IT:COST:1988:747)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **10/05/1988**; Decisione del **20/06/1988**
Deposito del **30/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **06/07/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13895 13896 13897**
Atti decisi:

N. 747

SENTENZA 20-30 GIUGNO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, 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

nei giudizi promossi con n. 2 ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia notificati rispettivamente il 10 ottobre 1986 e il 14 maggio 1987, depositati in Cancelleria il 22 ottobre 1986 e il 21 maggio 1987 ed iscritti al n. 43 del registro ricorsi 1986 e al n. 10 del registro ricorsi 1987, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto 30 luglio 1986, con il quale il Ministro della Pubblica Istruzione, d'intesa con "le Amministrazioni interessate", ha determinato il contingente di personale - n. 18 docenti - da trasferire alla Regione Friuli-Venezia Giulia, in supposta applicazione dell'art. 120 d.P.R. 11.7.1980, n. 382 e del decreto 16 febbraio 1987, con il quale il Ministro della Pubblica Istruzione, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con "le Amministrazioni interessate", ha determinato, a modifica del

precedente d.m. 30.7.1986, in 19 docenti (invece che in 18), il contingente di personale da trasferire alla Regione Friuli-Venezia Giulia, in supposta applicazione dell'art. 120 del d.P.R. 11.7.1980 n. 382;

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

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 1988 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'avv. Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 10 ottobre 1986, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto 30 luglio 1986 con il quale il Ministro della Pubblica Istruzione ha determinato il contingente di personale - n. 18 docenti - da trasferire alla Regione in applicazione dell'art. 120 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (concernente il riordinamento della docenza universitaria). Il detto decreto era stato trasmesso alla ricorrente con lettera ministeriale pervenuta il 12 agosto 1986, con la quale si invitava la Regione agli ulteriori adempimenti previsti dalla citata norma del d.P.R. n. 382 del 1980.

La ricorrente premette, in punto di fatto, quanto segue.

Con lettera in data 24 giugno 1986, il Ministero della Pubblica Istruzione inviò al Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia uno schema di decreto - da emanarsi (sempre ai sensi del citato art. 120 del d.P.R. n. 382/80) d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri e con i responsabili delle Amministrazioni interessate - con il quale venivano determinati i contingenti di personale relativi ai passaggi effettuabili per ciascuna amministrazione, da parte di coloro che non avevano superato o che non avevano inteso sottoporsi al giudizio di idoneità per l'inquadramento nel ruolo dei professori associati e dei ricercatori universitari. Il contingente previsto per la Regione Friuli-Venezia Giulia era di 18 unità.

In ottemperanza all'invito - contenuto nella lettera ministeriale - a far pervenire il proprio avviso in merito al provvedimento, la ricorrente, con telegramma del 10 luglio 1986, comunicò il proprio dissenso sulla prevista assegnazione dei 18 docenti.

Successivamente, pervenne al Presidente della Regione una lettera in data 29 luglio 1986 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la funzione pubblica -, diretta anche al Ministero della Pubblica Istruzione, con la quale si esprimeva l'avviso che quest'ultimo valutasse "l'opportunità di procedere ugualmente all'emanazione del decreto previsto dal terzo comma dell'art. 120 del d.P.R. n. 382/80 nonostante manchi il requisito dell'intesa con l'Amministrazione interessata". Ciò sulla base della considerazione che il decreto de quo costituisse "un atto interno al procedimento con funzione meramente ricognitiva" e che il citato art. 120 non lasciasse, in quella fase procedimentale, "alcuno spazio ad apprezzamenti discrezionali delle Amministrazioni interessate dal procedimento", le quali avrebbero potuto esprimere le proprie valutazioni nella fase successiva di valutazione della preparazione professionale dei candidati.

Adeguandosi al suggerimento della Presidenza del Consiglio, il Ministero della Pubblica Istruzione emanava il provvedimento impugnato, asseritamente "d'intesa con le Amministrazioni interessate".

Tutto ciò premesso, la ricorrente rileva che il decreto, emanato senza previa intesa con la Regione, anzi con il suo formale dissenso, è manifestamente lesivo della sfera di competenza che ad essa è attribuita, in materia di ordinamento dei propri uffici, dall'art. 4, n. 1, dello statuto speciale. Inoltre, conclude la Regione, nel sistema prefigurato dagli artt. 67 e 68 dello statuto stesso non vi è spazio per recepire trasferimenti d'imperio.

2. - Con ricorso, sostanzialmente identico al precedente, notificato il 14 maggio 1987, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato anche il successivo decreto del Ministro della Pubblica Istruzione del 16 febbraio 1987 (trasmesso alla ricorrente con lettera pervenuta il 20 marzo 1987), con il quale alcuni contingenti di personale determinati con il decreto del 30 luglio 1986 sono stati modificati: in particolare, il contingente destinato alla Regione Friuli-Venezia Giulia è stato aumentato da 18 a 19 docenti.

Rileva la ricorrente che anche nel secondo decreto si afferma, inesattamente, che esso viene emanato "d'intesa con le Amministrazioni interessate", mentre ad essa in questo caso non è stata nemmeno rivolta alcuna richiesta di intesa, essendosi evidentemente ritenuto esaustivo il precedente interpello, al quale la Regione aveva risposto con un netto dissenso.

Pertanto, conclude la ricorrente, anche il nuovo decreto è manifestamente lesivo della competenza ad essa attribuita dall'art. 4, n. 1, dello statuto speciale.

3. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, si è costituito in entrambi i giudizi, con atti sostanzialmente identici.

Con espressa riserva di tornare, nelle ulteriori difese, sulle questioni della idoneità ed efficacia della manifestazione di dissenso della Regione e della deducibilità, nel presente giudizio, del vizio di procedimento che fosse in concreto configurabile, l'Avvocatura dello Stato eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso perché rivolto contro atto a carattere programmatico, inidoneo di per sé a dar luogo alla lamentata invasione delle competenze regionali.

Che il decreto in questione abbia carattere programmatico si desume, ad avviso dell'Avvocatura, dal quarto comma dell'art. 120 del d.P.R. n. 382/80 e dall'art. 7 del d.l. 28 febbraio 1986, n. 49 (convertito in legge 18 aprile 1986, n. 120), che richiedono un previo giudizio positivo demandato ad appositi organi straordinari delle Amministrazioni interessate, ai fini del passaggio del personale.

Ne consegue che l'atto impugnato non è da solo idoneo a dar luogo al lamentato trasferimento d'imperio di personale, né incide sulle competenze relative all'ordinamento degli uffici della Regione, dal momento che attraverso il previo giudizio di coerenza resta assicurato alla ricorrente di valutare concretamente la vicenda alla stregua dei propri criteri organizzatori.

Infine, sostiene l'Avvocatura, andrebbe escluso che il Ministro abbia manifestato, con l'atto in questione (dovuto per legge), la intenzione di invadere la sfera di competenza regionale, dovendo, invece, convenirsi che il decreto è stato adottato nell'ambito e per la realizzazione del riordinamento della docenza universitaria: ciò varrebbe a negare anche la fondatezza nel merito dei ricorsi regionali.

Considerato in diritto

1. - I due conflitti sollevati nei confronti dello Stato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in

relazione ai decreti del Ministro della Pubblica Istruzione del 30 luglio 1986 e 16 febbraio 1987, hanno natura e contenuto identici. I giudizi possono quindi essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Questa Corte è chiamata a decidere se spetti allo Stato, mediante decreti del Ministro della Pubblica Istruzione, determinare i contingenti relativi al passaggio di personale universitario alla Regione Friuli-Venezia Giulia in applicazione dell'art. 120 del d.P.R. 11 luglio 1980 n. 382, in mancanza di intesa con la Regione stessa, ed anzi in presenza di un suo formale dissenso. La ricorrente censura il decreto del Ministro della Pubblica Istruzione 30 luglio 1986, comprendente l'assegnazione di 18 unità del personale sopra indicato alla Regione Friuli-Venezia Giulia, emanato nonostante che questa avesse comunicato il proprio parere contrario con telegramma del 10 luglio 1986. Lamenta ancora la Regione che il successivo decreto 16 febbraio 1987, col quale il contingente assegnatole veniva elevato da 18 a 19 unità, sia stato emanato senza alcuna richiesta di parere.

La Regione sostiene che i decreti sopra citati sarebbero manifestamente lesivi della propria sfera di competenza che, in materia di ordinamento degli uffici e di stato giuridico ed economico del personale, è primaria ed esclusiva ai sensi dell'art. 4 n. 1 dello statuto speciale; vi sarebbe inoltre una violazione degli artt. 67 e 68 dello statuto stesso, che non consentirebbero in alcun modo trasferimenti d'imperio.

3. - Prima di valutare nel merito le questioni prospettate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, è d'uopo esaminare la eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri. L'Avvocatura dello Stato sostiene che i decreti impugnati, in quanto prefigurano "la pianta dei passaggi effettuabili per ciascuna Amministrazione sulla base anche delle preferenze espresse dagli aspiranti", sarebbero atti "a contenuto programmatico", cui deve seguire per l'effettivo passaggio il giudizio positivo di "coerenza", demandato alle apposite commissioni previste dal quarto comma dell'art. 120 del d.P.R. citato; ne risulterebbe - secondo l'Avvocatura - che gli atti in questione non sarebbero idonei a provocare il "lamentato trasferimento d'impero di personale", né inciderebbero sulle competenze relative all'ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti di cui all'art. 4 n. 1 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia.

La tesi dell'Avvocatura non può essere condivisa. Questa Corte ha più volte affermato che, affinché sia possibile un conflitto attuale di attribuzione fra Stato e regione, è sufficiente qualsiasi comportamento dello Stato o di una regione "che possa configurare un atto invasivo dell'altrui sfera di competenza o tale da menomare la possibilità di esercizio di altrui potestà" può pertanto essere oggetto di conflitto anche un atto che non invada direttamente la sfera del ricorrente, purché esso "consista in una chiara manifestazione di volontà in ordine all'affermazione della propria competenza" (vedi sentt. n. 120 del 1979, n. 123 del 1980, n. 187 del 1984).

Ora, non può esservi dubbio che i due decreti impugnati, seppure non concludono il procedimento che dà luogo al trasferimento del personale universitario di cui all'art. 120 del d.P.R. n. 382/80, determinano di per sé i contingenti attribuiti alle diverse amministrazioni: nella fase successiva ha luogo soltanto il giudizio di coerenza sui singoli candidati, ai sensi del quarto comma del predetto art. 120 e dell'art. 7 del d.l. 28/2/1986 n. 49 convertito in l. 18/4/1986, n. 120, ma il passaggio del "contingente" non è più in discussione. Ne consegue che, essendo i ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia diretti contro atti statali potenzialmente idonei ad invadere la sua sfera di competenza, l'eccezione dell'Avvocatura va disattesa.

4. - Nel merito le censure della ricorrente sono fondate. È pacifico che il Ministro della Pubblica Istruzione ha emanato sia il decreto 30/7/1986 come il successivo 16/2/87, con i quali vengono determinati i contingenti relativi al passaggio di personale universitario ad altre

amministrazioni pubbliche, secondo quanto previsto dall'art. 120 del d.P.R. n. 382, senza l'intesa della Regione Friuli-Venezia Giulia, compresa fra le amministrazioni assegnatarie. In ordine al primo decreto, che determina per la Regione anzidetta un contingente di 18 persone, il Ministero della Pubblica Istruzione aveva chiesto al Presidente della Regione di esprimere il proprio avviso (a mezzo telegramma ed entro dieci giorni), ed in termini era stato espresso parere contrario; tale parere è stato non solo disatteso, ma addirittura ribaltato, giacché l'ultimo comma del preambolo del decreto recita testualmente: "d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le Amministrazioni interessate". Tale formula è ripetuta nel secondo decreto che, per quanto riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia, modifica il contingente da 18 a 19 unità, mentre, questa volta, la Regione non è stata nemmeno interpellata.

Ora, pur non volendosi affrontare la problematica relativa alla figura dell'"intesa", va comunque tenuto per fermo che essa costituisce una partecipazione alla determinazione del contenuto di un atto; vale a dire, l'ente o l'organo che deve esprimere il proprio consenso affinché l'intesa intervenga è titolare di un potere di codeterminazione e quindi di partecipazione effettiva all'esercizio di una determinata competenza. Ciò è tanto più vero nel caso in esame: non soltanto l'intesa con "i responsabili delle amministrazioni interessate" è richiesta dall'art. 120, terzo comma, del d.P.R. n. 382 del 1980, ma, per quanto riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia, essa appare come la condizione necessaria per salvaguardare nella misura minima irrinunciabile la competenza esclusiva in materia di ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto (art. 4 n. 1 dello statuto speciale), competenza che altrimenti verrebbe ad essere del tutto vanificata.

5. - Peraltro questa Corte si è più volte pronunciata in materia di intese e in genere di raccordi fra Stato e regioni, nel senso che l'intesa o l'intervento costituiscono un "meccanismo costituzionale di collaborazione fra Stato e Regione che non può essere eluso quando è espressamente previsto. La sua inosservanza comporta l'annullamento del provvedimento viziato" (sent. n. 39 del 1984); tale inosservanza "può essere fatta valere come lesione delle dette competenze mediante il conflitto di attribuzione, indipendentemente dalla circostanza che, dal punto di vista morfologico o strutturale, l'inosservanza stessa si configuri anche come vizio del procedimento" (sent. n. 206 del 1985); e ancora: il conflitto di attribuzione "è ammissibile non soltanto se ricorra l'invasione di competenza ma anche quando, come nella specie, l'ordinamento richieda la collaborazione di una pluralità di enti e, per contro, uno di essi provveda autonomamente, senza tener conto della potestà altrui" (sent. n. 286 del 1985).

Sussiste dunque da parte dello Stato una violazione della competenza regionale costituzionalmente garantita, tanto più rilevabile in quanto - come è stato detto - i decreti statali incidono nella sfera di attribuzioni della Regione, in una materia nella quale essa gode di una competenza esclusiva che, riducendosi attraverso l'intesa ad una forma di codeterminazione, già viene ad essere limitata e compressa.

6. - Accertata la violazione dell'art. 4 n. 1 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, è superfluo esaminare il riferimento agli artt. 67 e 68 dello statuto stesso, che può considerarsi assorbito.

7. - Da ultimo sembra opportuno esaminare il comportamento della Regione Friuli-Venezia Giulia, da un lato, e dell'Amministrazione statale dall'altro, sotto il profilo di quel dovere di collaborazione cui Stato e regione devono attenersi, in base al principio di "leale cooperazione" (sentt. nn. 359 del 1985 e 151 del 1986). La Regione non può certo andare immune da critiche, per essersi limitata a manifestare un parere contrario globale e immotivato sulla richiesta del Ministero della Pubblica Istruzione. Ma ben più censurabile appare la condotta del Ministero anzidetto: alla Regione è stato chiesto di "far pervenire il proprio avviso a mezzo telegramma" in ordine allo schema del primo decreto, con l'avvertenza che se l'avviso non fosse pervenuto entro dieci giorni, il silenzio sarebbe stato considerato come assenso. Ricevuto il parere

contrario, il Ministero non ha chiesto alla Regione di motivarlo o di riesaminarlo, né ha esperito alcun tentativo di accordo; è passato oltre, dando per avvenuta nel testo del decreto quell'intesa che era stata espressamente negata. Il successivo decreto di modifica è stato poi emanato con la prescritta formula "d'intesa", omettendo perfino di interpellare o avvertire la Regione.

In conclusione, tutta la vicenda in esame è stata certamente condotta discostandosi dal principio di leale cooperazione; ma la responsabilità di ciò non può non attribuirsi esclusivamente, o almeno prevalentemente, allo Stato.

8. - I ricorsi vanno pertanto accolti, e di conseguenza i decreti impugnati devono essere annullati in parte qua.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara che non spetta allo Stato determinare il contingente relativo al passaggio effettuabile per la Regione Friuli-Venezia Giulia del personale di cui all'art. 120 del d.P.R. 11 luglio 1980 n. 382 in mancanza di intesa con la Regione stessa;

annulla conseguentemente i decreti 30 luglio 1986 e 16 febbraio 1987 del Ministro della Pubblica Istruzione di cui in epigrafe, nelle parti che si riferiscono alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 30 giugno 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.