CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **348/1989** (ECLI:IT:COST:1989:348)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **11/04/1989**; Decisione del **14/06/1989**
Deposito del **22/06/1989**; Pubblicazione in G. U. **28/06/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13583**
Atti decisi:

N. 348

SENTENZA 14-22 GIUGNO 1989

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. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18 del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 340 (Ordinamento del personale e organizzazione degli uffici dell'Amministrazione civile del Ministero dell'interno), promosso con ordinanza emessa il 17 marzo 1988 dal T.A.R. del Piemonte sul ricorso proposto da Mangini Paolo contro il Ministero dell'Interno ed altro, iscritta al n. 790 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 2, prima serie speciale dell'anno 1989;

Visto l'atto di costituzione di Mangini Paolo nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 aprile 1989 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi l'avv. Ubaldo Papetti per Mongini Paolo e l'Avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Adito da Paolo Mongini per l'annullamento del provvedimento del Ministro dell'interno del 21 dicembre 1983 col quale venivano promossi per merito comparativo 24 primi dirigenti alla qualifica di dirigente superiore, il Tribunale amministrativo del Piemonte, su eccezione del ricorrente, primo dirigente (Vice Prefetto Ispettore) presso la Prefettura di Alessandria e non compreso tra i promossi, con ordinanza emessa il 17 marzo 1988 ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 76 della Costituzione, dell'art. 18 del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 340 (Ordinamento del personale e organizzazione degli uffici dell'Amministrazione civile del Ministero dell'interno), perché esorbitante dalla delega legislativa conferita al Governo dall'art. 40 della legge 1° aprile 1981, n. 121, alla emanazione di norme per il nuovo ordinamento della Polizia di Stato, e del personale ed uffici della Amministrazione civile dell'interno, ma non della carriera dirigenziale, la cui disciplina è dettata dal d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748.

Premette il giudice a quo che la norma censurata, per il conferimento delle qualifiche di vice prefetto ispettore, di primo dirigente di ragioneria, di vice prefetto e di dirigente superiore di ragioneria, stabilisce che si osservino le disposizioni previste per il conferimento delle corrispondenti qualifiche dirigenziali di primo dirigente e di dirigente superiore della Polizia di Stato, dettate dagli artt. 40 e segg. del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335.

In particolare, la qualifica di dirigente superiore, a norma dell'art. 43, viene conferita mediante scrutinio per merito comparativo ai primi dirigenti che abbiano tre anni di effettivo servizio nella qualifica.

Tale sistema di promozione si discosta sensibilmente, osserva l'autorità remittente, da quello introdotto, in via generale, dall'art. 24 del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, secondo cui la qualifica di dirigente superiore viene attribuita per metà dei posti disponibili secondo il turno di anzianità e per l'altra metà mediante concorso per titoli di servizio.

Nel giudizio davanti al T.a.r. il ricorrente, in possesso dell'anzianità prescritta dall'art. 24 del d.P.R. n. 748 del 1972, lamentava di non aver "potuto partecipare alla promozione, quanto meno mediante concorso", in forza della applicazione del diverso sistema di promozione previsto, per i dirigenti superiori del Ministero dell'interno, dal combinato disposto degli artt. 18 del d.P.R. n. 340 del 1982 e 43 del d.P.R. n. 335 del 1982.

La questione, osserva il giudice a quo, è quindi rilevante poiché, applicando la norma speciale, censurata, la domanda del ricorrente non troverebbe accoglimento, mentre con l'applicazione del sistema previsto dall'art. 24 del d.P.R. n. 748 del 1972, l'operato della p.a. si paleserebbe illegittimo con conseguente accoglimento del ricorso.

Ora, osserva l'autorità remittente, il potere delegato esercitato con la norma denunciata trova il suo fondamento nell'art. 40 della legge n. 121 del 1981 a mente del quale, per l'Amministrazione civile dell'interno il Governo veniva delegato a provvedere alla determinazione dell'ordinamento del personale ed all'organizzazione degli uffici; ferma restando "l'applicazione dei principi generali dell'ordinamento del pubblico impiego statale, devono essere dettate norme" - recita l'art. 40 - "per la ristrutturazione e la dotazione organica delle carriere ausiliarie, esecutive, di concetto e direttive".

L'eccesso di delega che vizia l'art. 18 del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 340 "si rivela da un lato sotto il profilo per cui la disciplina della dirigenza del Ministero dell'interno non era ricompresa nella delega di cui all'art. 40 della legge n. 121 del 1981; dall'altro sotto il profilo per cui, tra i principi generali dell'ordinamento del pubblico impiego è stato introdotto quello di cui all'art. 16 della legge 18 marzo 1968, n. 249, da cui prende le mosse il d.P.R. n. 748 del 1972 circa la autonomia e separazione della carriera dirigenziale, successivamente confermato dall'assetto di cui alla legge n. 312 del 1980 e dal combinato disposto degli artt. 17 e 26, u. c. della legge 29 marzo 1983, n. 93", legge quadro sul pubblico impiego.

L'enucleazione di una autonoma carriera dirigenziale si rinviene infatti, ad avviso dell'autorità remittente, nei principi posti dagli artt. 7, 8, 9 e 19 del d.P.R. n. 748 del 1972; la sua differenziazione dalla carriera direttiva, dalla cui disciplina già si discostava notevolmente, si accentuò con la riforma operata dalla legge 11 luglio 1980, n. 312, che, abolendo le tradizionali "carriere" e connesse qualifiche e sostituendole con otto qualifiche funzionali, tuttavia non comprese in esse i dirigenti, che continuano a reperire il trattamento giuridico e la definizione di mansioni e compiti nel d.P.R. n. 748 del 1972.

Peculiare invero è per i dirigenti la responsabilizzazione per i risultati dell'azione amministrativa (art. 19); essi "precedono" gli altri impiegati delle altre qualifiche della carriera direttiva (art. 2, ultimo comma) e quindi non appartengono ad essa. Ad escludere che la qualifica dirigenziale sia mera "specificazione" o "continuazione" del rapporto di servizio instaurato col dipendente appartenente alla carriera direttiva è poi la previsione (art. 16) che la dirigenza di una direzione generale o di altro ufficio equiparato possa essere conferita ad un soggetto estraneo all'Amministrazione.

La legge quadro sul pubblico impiego, poi, nel riconfermare l'abolizione delle carriere e la distinzione in qualifiche funzionali (art. 17 della legge n. 93 del 1983), "ha mantenuto fermo lo status giuridico precedente (art. 26 ultimo comma) per la dirigenza, il che, stante l'abolizione della carriera direttiva, non può che significare la conferma della sua estrapolazione dal novero degli altri dipendenti dello Stato".

2. - Nel giudizio si è costituito Paolo Mongini concludendo per la fondatezza della questione.

3. - È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, eccependo l'infondatezza della questione sollevata.

Premesso che le qualifiche dirigenziali furono istituite "nell'ambito delle carriere direttive" (così l'art. 1 del d.P.R. n. 748 del 1972) e che la legge n. 312 del 1980 è ininfluente per l'ordinamento del personale dell'Amministrazione civile dell'interno, in quanto la legge n. 121 del 1981 si esprime nei termini di "carriere", nozione riferita alla normativa previgente alla legge n. 312 del 1980, l'Avvocatura osserva che la legge di riforma della Polizia "ha introdotto, per il personale dei ruoli della Polizia e dell'Amministrazione civile dell'interno, un ordinamento particolare, caratterizzato dalla peculiarità delle funzioni e dalla omogeneità delle carriere direttive previste nei suddetti ruoli".

Il d.P.R. n. 340 del 1982, in attuazione della delega contenuta nell'art. 40 della legge n. 121 del 1981, superato il sistema fondato sui livelli, in analogia a quanto previsto per i funzionari di polizia, ristrutturò la carriera direttiva del personale dell'Amministrazione civile, introducendo analoghe qualifiche e riaffermando il preesistente istituto della progressione in carriera mediante passaggio da qualifiche inferiori a qualifiche superiori e recependo quindi, per il conferimento delle qualifiche dirigenziali, il procedimento previsto dal d.P.R. n. 335 del 1982 per le corrispondenti qualifiche dirigenziali della Polizia di Stato.

Ciò conferma, ad avviso dell'Avvocatura, l'assunto circa "l'unicità, nell'ambito del Ministero

dell'Interno, della carriera direttiva ordinata in qualifiche dirigenziali e non".

Una eventuale separazione dovrebbe trovare fondamento nella successiva legge 10 luglio 1984, n. 301, che non trova però applicazione per l'Amministrazione dell'interno; ciò conferma, ex adverso, la peculiarità dell'ordinamento della carriera direttiva del personale in questione e la unicità di tale carriera.

L'innovazione introdotta dal d.P.R. n. 340 del 1982 nella disciplina della dirigenza, infine, è limitato ai sistemi di accesso e di progressione in carriera, fermi restando l'ordinamento funzionale "e tenendo conto della particolarità delle attribuzioni dei Prefetti quali autorità provinciali di p.s.".

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo del Piemonte ha sollevato in via incidentale questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dell'art. 18 del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 340 (Ordinamento del personale e organizzazione degli uffici dell'Amministrazione civile del Ministero dell'interno).

La norma impugnata, in tema di conferimento delle qualifiche dirigenziali dell'Amministrazione civile dell'interno, di vice-prefetto ispettore, primo dirigente di ragioneria, vice-prefetto e dirigente superiore di ragioneria, in quanto fa rinvio alle disposizioni concernenti il conferimento delle corrispondenti qualifiche di primo dirigente e di dirigente superiore (d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, sul personale della Polizia di Stato), consente di attribuire tutti i posti di dirigente superiore a seguito di scrutinio per merito comparativo e non - come stabilito in linea generale per i dirigenti dello Stato dall'art. 24 del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 - per turno di anzianità e per concorso.

Secondo il giudice a quo la norma stessa avrebbe ecceduto dalla delega conferita con l'art. 40 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza):

a) per avere disciplinato la dirigenza dell'Amministrazione civile dell'interno;

b) per aver obliterato la distinzione tra carriera dirigenziale e le altre così violando il principio - introdotto dall'art. 16 della legge 18 marzo 1968, n. 249, cui è conforme il d.P.R. n. 748 del 1972 - dell'autonomia dalla carriera direttiva e particolarmente della sua separazione dalla carriera dirigenziale; principio da annoverare tra quelli "generali dell'ordinamento del pubblico impiego statale", il cui rispetto è imposto dalla norma delegante.

2. - La questione non è fondata.

La legge n. 121 del 1981, istitutiva della Polizia di Stato, riordinando funditus l'Amministrazione di P.S., conferì al Governo:

a) la delega per l'ordinamento del personale di P.S. (art. 36);

b) la delega per l'ordinamento del personale dell'Amministrazione civile dell'interno ("Ruoli dell'Amministrazione civile dell'interno") in relazione ai compiti - e quindi per i posti e per il personale destinati ad assolverli - concernenti l'Amministrazione di P.S.

Sulla base della seconda delega fu emanato il d.P.R. n. 340 del 1982, che, all'art. 18 ora

impugnato, richiama l'art. 43 del coevo d.P.R. n. 335, emanato in forza della prima delega.

Ciò premesso, occorre anzitutto verificare se la materia regolata dal detto art. 18 sia estranea all'oggetto della delega, e cioè al riassetto dell'Amministrazione civile dell'interno in relazione alla nuova Amministrazione di P.S.

A questo riguardo può subito rilevarsi che già dai lavori preparatori emerge il proposito di una integrale ristrutturazione del rapporto del personale dell'Amministrazione civile dell'interno per adeguarlo alle esigenze connesse con il necessario collegamento delle relative funzioni con quelle svolte dall'Amministrazione di P.S. La relazione del Ministro dell'interno al disegno di legge (Camera dei deputati, n. 885 del 1979) poi divenuto legge 1° aprile 1981, n. 121, è in più luoghi esplicita nel sottolineare il disegno unitario cui la riforma della P.S. è informata: "L'Amministrazione fa capo al Ministro dell'interno - così la relazione -: si definisce in tal modo il quadro unitario, lineare ma articolato, in cui trovano la propria sostanziale compattezza non solo tutte le strutture del Ministero dell'interno, ma anche tutte le forze di polizia, quale parte di un organismo complesso in cui il coordinamento operativo ed il controllo politico più rigoroso sono resi 'naturali' dallo stesso disegno strutturale".

Numerosi poi sono, in particolare, i riferimenti alla dirigenza, come, tra l'altro, la valorizzazione, nel quadro unitario e per i compiti complessivi cui si è fatto cenno, del "comune sbocco, nella qualifica di Prefetto, della carriera tanto dei funzionari dell'Amministrazione civile, quanto di quelli dell'Amministrazione della P.S.".

3. - Che la materia disciplinata dall'art. 18 del d.P.R. n. 340 del 1982 non sia affatto estranea a quella cui fa riferimento la delega, si desume già dalla parte dell'art. 40 della legge n. 121 del 1981, in cui si stabilisce che, nel sostituire le carriere ausiliarie, esecutive, di concetto e direttive con qualifiche funzionali, il numero dei posti dirigenziali della carriera di ragioneria dovrà essere adeguato alle esigenze di funzionamento degli uffici: disposizione, questa, che, in quanto si riferisce a qualifiche dirigenziali, mostra come l'espressione "direttive" dianzi riprodotta debba - contrariamente a quanto ritenuto dal giudice a quo - essere interpretata in senso lato, cioè come comprensiva della posizione dirigenziale.

Né varrebbe obbiettare che la disposizione riguarda non tanto l'ordinamento del personale quanto l'organizzazione degli uffici. Come è detto testualmente nel primo comma dell'art. 40, la delega viene infatti conferita per entrambe le materie, sicché se essa si estende alla qualifica dirigenziale per una delle due materie - l'organizzazione degli uffici -, non vi è ragione di interpretarla nel senso che non vi si estende per l'altra. La specificazione che il numero dei posti dirigenziali della carriera di ragioneria va adeguato all'esigenza degli uffici certamente riguarda la sola materia dell'organizzazione, ma l'enunciazione del criterio direttivo così dettato per questa non implica l'esclusione dalla delega della materia dell'ordinamento del personale.

L'esame del complesso delle disposizioni concernenti la struttura e le funzioni dell'Amministrazione della P.S., contenute nella legge n. 121 del 1981, conferma la ricomprensione nella delega della materia di cui si tratta. Il viceprefetto e il dirigente di ragioneria - qualifiche dirigenziali di cui fa parola l'art. 18 denunciato - sono invero posizioni di funzionari addetti ad uffici dell'Amministrazione di P.S. Si vedano, in proposito, gli artt. 3, 4, 5, primo comma, lettera l), 13, 31, numeri 1 e 2, della legge n. 121 del 1981, che fra l'altro annoverano tra gli uffici centrali dell'Amministrazione di P.S. l'ufficio centrale ispettivo e la direzione centrale per i servizi di ragioneria (così l'art. 5), nonché il Prefetto, definito (art. 13) autorità provinciale di P.S., mentre l'art. 31 stabilisce che l'Amministrazione di P.S. è articolata in (numero) organi centrali di cui agli artt. 4 e 5 e (n. 2) Questure ed uffici provinciali.

4. - L'ordinanza di rimessione rimarca come il sistema di promozione stabilito dalla norma denunciata si discosti sensibilmente dalla disciplina della dirigenza dello Stato introdotta, in

via generale, dall'art. 24 del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748.

Le finalità perseguite con la riforma della P.S., realizzata con l'istituzione di una Amministrazione della Pubblica sicurezza - strettamente connessa all'Amministrazione civile - nell'ambito dell'Amministrazione dell'interno ed i collegamenti che tra i due settori si determinano anche con riferimento all'ordinamento del personale, rivelano, come si è visto, la specificità dei problemi - che toccano anche la dirigenza - cui il legislatore delegato era chiamato a dare una risposta nella disciplina della materia.

Ciò posto, non può farsi carico al legislatore delegato di non avere, nella disciplina della dirigenza nello specifico settore, adottato moduli di conformità assoluta rispetto alla normativa comune.

Infatti, da un lato la norma delegante si limita a stabilire il rispetto dei princi'pi generali dell'ordinamento del pubblico impiego statale (si veda, tra l'altro, la disposta sostituzione del sistema delle carriere con le qualifiche funzionali), e quindi non è di ostacolo all'adozione di una normativa differenziata nel dettaglio per quanto concerne le promozioni dei dirigenti. Dall'altro, la differenziazione non appare tale da snaturare la posizione o la funzione dirigenziale quali risultano dalla stessa normativa comune, né comunque irragionevole, tesa com'è all'adattamento, per quanto concerne le promozioni dei dirigenti, dell'Amministrazione civile dell'interno ai compiti ad essa demandati in relazione all'istituzione dell'Amministrazione di P.S.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dell'art. 18 del d.P.R. 24 aprile 1982, n. 340 (Ordinamento del personale e organizzazione degli uffici dell'Amministrazione civile del Ministero dell'interno), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale del Piemonte con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 22 giugno 1989.

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.