CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **410/1989** (ECLI:IT:COST:1989:410)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **11/04/1989**; Decisione del **06/07/1989**
Deposito del **18/07/1989**; Pubblicazione in G. U. **26/07/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13562**
Atti decisi:

N. 410

SENTENZA 6-18 LUGLIO 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 promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato il 2 gennaio 1989, depositato in cancelleria il 9 gennaio 1989 ed iscritto al n. 2 del registro ricorsi 1989, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della nota in data 3 novembre 1988, n. 24750 del Ministro per la funzione pubblica che afferma l'obbligo della Regione di adempiere il disposto dell'art. 3 del d.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325, in ordine alla comunicazione delle situazioni di carenza o di esubero nel proprio personale dipendente;

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

Udito nell'udienza pubblica dell'11 aprile 1989 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'Avv. Valerio Onida per la Regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 2 gennaio 1989, la Regione Lombardia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in ordine alla nota del 3 novembre 1988 del Ministro per la funzione pubblica nella quale si richiama la Regione all'obbligo di adempiere entro il 9 novembre il disposto di cui all'art. 3 del d.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325 (recante "Procedure per l'attuazione del principio di mobilità nell'ambito delle pubbliche amministrazioni"), cioè di comunicare "le situazioni di esubero e di carenza di personale, per ogni circoscrizione provinciale e sede, distinto per qualifica o categoria e profilo professionale, evidenziando altresì le situazioni relative a posizioni non di ruolo, comando e fuori ruolo".

Premette la ricorrente che il citato d.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325 si basa sulla previsione dell'art. 26 (recte, 24) della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988): ciò, però, nei limiti di tale norma autorizzatoria, che non intende, a suo avviso, coinvolgere anche le regioni nel nuovo procedimento di mobilità del personale. Il decreto in questione, tuttavia, avrebbe il palese intento di realizzare una prima manovra sperimentale che anticipi i procedimenti di mobilità disciplinati dagli accordi stipulati ai sensi della legge n. 93 del 1983 (legge quadro sul pubblico impiego); tale carattere provvisorio ed anticipatorio del decreto risulta chiaramente sia dagli artt. 1 e 8 dello stesso provvedimento, sia dal fatto che il richiamo all'accordo intercompartimentale per il triennio 1988-1990, contenuto negli artt. citati, ha solo il valore di individuare gli indirizzi di politica legislativa che il Consiglio dei ministri ha ritenuto di assumere come ratio ai fini della formulazione della disciplina in esame e non il significato di individuarne il fondamento normativo: e ciò perché l'accordo intercompartimentale del 29 luglio 1988 non era ancora operante alla data del 5 agosto, essendo stato recepito soltanto con il successivo d.P.R. 23 agosto 1988, n. 395.

Tutto ciò premesso, la ricorrente deduce che la diretta ed immediata applicabilità della procedura di mobilità contenuta nel d.P.C.M n. 325/88 alla Regione Lombardia, quale pretesa nella nota ministeriale impugnata, comporta una grave lesione della sfera di competenza ad essa costituzionalmente garantita (violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 47 dello Statuto regionale e all'art. 13 del d.P.R. n. 616 del 1977, nonché in relazione agli artt. 10 e 12 della legge 29 marzo 1983, n. 93).

La necessità che il meccanismo di recepimento e applicazione degli accordi sindacali in materia di pubblico impiego si contemperi con l'attribuzione di potestà legislativa alle regioni nella materia dell'ordinamento degli uffici è stata affermata, prosegue la ricorrente, da questa Corte con la sentenza n. 219 del 1984, che dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'originario art. 10 della legge n. 93/83, in quanto "spetta alle leggi regionali non la pura e semplice riproduzione dell'accordo sindacale, ma il suo adeguamento, quando sia necessario, alle peculiarità dell'ordinamento degli uffici ed alle disponibilità del bilancio regionale".

Non è poi dubbia l'applicabilità di tali principi di rispetto dell'autonomia regionale anche agli accordi intercompartimentali di cui all'art. 12 della legge n. 93 del 1983, come risulta dal richiamo effettuato dall'ultimo comma di detta norma all'art. 10.

La citata sentenza n. 219/84 ha in sostanza, ad avviso della ricorrente, modificato i rapporti Governo-Sindacati-Regioni, creando uno iato tra accordo e legge regionale, definendo uno spazio di autonomia per quest'ultima e spingendo l'accordo ad "arretrare", cioè a non scendere

eccessivamente nel dettaglio. Ciò è confermato dall'art. 13 del d.P.R. n. 395 del 1988, relativo all'accordo intercompartimentale per il triennio 1988-90, il quale prevede che le disposizioni di cui al precedente art. 12 (in materia di carichi funzionali di lavoro) "costituiscono linee di indirizzo per le regioni a statuto ordinario".

In definitiva, occorre che l'istituto della mobilità del personale - quale definito dagli accordi intercompartimentali di cui all'art. 12 della legge n. 93/83 - trovi applicazione nell'ordinamento regionale solo mediante previa disciplina con legge regionale.

Anche, comunque, a voler ammettere, conclude la ricorrente, che il d.P.C.M. 5 agosto 1988 potesse disciplinare con riguardo alle regioni l'istituto della mobilità, ciò avrebbe fatto solo in quanto atto di indirizzo e coordinamento, quale esso espressamente si qualifica all'art. 10: pertanto, la disciplina in questione potrebbe valere solo come linea guida per la normativa regionale di attuazione dell'istituto della mobilità, non certo come normativa direttamente applicabile al personale regionale.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri per resistere al ricorso della Regione Lombardia, riservandosi di più ampiamente dedurre in prosieguo.

3. - Nell'imminenza dell'udienza hanno depositato memorie entrambe le parti.

L'Avvocatura Generale dello Stato insiste per la reiezione del ricorso.

Essa rileva che l'art. 13 del d.P.R. n. 395/88 stabilisce che le disposizioni di cui al precedente art. 12 (relativo alla determinazione delle dotazioni organiche territoriali di ufficio) "costituiscono linee di indirizzo per le regioni a statuto ordinario e per le autonomie territoriali in relazione alle specifiche esigenze operative connesse con il loro particolare ordinamento". A sua volta il d.P.C.M. n. 325/88 precisa (art. 10) che le disposizioni in esso contenute "costituiscono linee di indirizzo e coordinamento per le regioni e per gli enti da esse dipendenti ai sensi della legge 27 luglio 1975, n. 382".

Infine, la legge 29 dicembre 1988, n. 554 prevede (art. 5, commi quarto e quinto) l'obbligo delle regioni di comunicare alla Presidenza del Consiglio l'elenco del personale eventualmente risultato in esubero e non reimpiegato in ambito regionale nonché i posti non coperti con i processi di mobilità attuati dalle stesse regioni.

Ciò premesso, l'Avvocatura afferma che la normativa statale contiene, dunque, solo linee guida per le regioni quanto alla definizione dei carichi di lavoro e alla determinazione degli organici, mentre detta disposizioni cogenti esclusivamente quanto agli effetti della rideterminazione degli organici medesimi secondo la normativa regionale.

L'impugnata circolare del Ministro per la Funzione Pubblica, conclude l'Avvocatura, si limita a sollecitare l'applicazione del d.P.C.M. n. 325/88 ed è perfettamente recepibile da ciascuna Amministrazione destinataria nel senso di rispettiva competenza: risulta, cioè, comprensibile che la sollecitazione, nella parte in cui è rivolta alle regioni, concerne l'attuazione della normativa emanata da ogni regione per corrispondere all'indirizzo governativo rappresentato dalle norme del richiamato art. 3 del detto d.P.C.M. n. 325/88.

La Regione Lombardia, a sua volta, insiste per l'accoglimento del ricorso, ribadendo le argomentazioni già svolte.

Considerato in diritto

1. - Forma oggetto del presente conflitto di attribuzione la nota della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la funzione pubblica del 3 novembre 1988, con la quale si richiamano le Amministrazioni destinatarie - tra le quali le regioni - all'obbligo di rispettare entro il successivo 9 novembre l'adempimento previsto nell'art. 3 del d.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325 (relativo alle procedure per l'attuazione del principio di mobilità nell'ambito delle pubbliche amministrazioni), consistente nel comunicare le situazioni di esubero e di carenza del proprio personale, distinto per qualifica o categoria e profilo professionale.

La ricorrente Regione Lombardia deduce, in sintesi, che la nota impugnata lede la propria sfera di competenza in materia di ordinamento degli uffici e del personale, garantita dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, in quanto il d.P.C.M. n. 325/88 - e in particolare il suo art. 3, su cui si fonda la nota in discussione non avrebbe una efficacia diretta e vincolante nei confronti delle regioni (del resto non menzionate nell'art. 24, commi 2 e 17, della legge finanziaria 1988, richiamato nelle premesse del decreto) e l'istituto della mobilità non potrebbe avere applicazione in ambito regionale se non previa disciplina con legge regionale; chiede, pertanto, che questa Corte dichiari che non spetta al Ministro per la funzione pubblica formulare nei suoi confronti la richiesta contenuta nell'atto impugnato.

2. - Il ricorso è fondato.

Questa Corte ha già avuto modo, nella sentenza n. 407 del 1989 (relativa a varie questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune regioni avverso gli artt. 1 e 5 della legge 29 dicembre 1988, n. 554), di delineare l'iter normativo essenziale che, a partire dalla legge quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983 per giungere alla citata legge n. 554 del 1988, ha portato al concreto avvio dei processi di mobilità nelle pubbliche amministrazioni, comprese le regioni e gli enti territoriali minori.

In tale contesto, il d.P.C.M. n. 325 del 1988 disciplina la procedura per l'attuazione, in via sperimentale e provvisoria, dei processi di mobilità, in attesa della determinazione definitiva delle dotazioni organiche previste dall'art. 12 del d.P.R. 23 agosto 1988, n. 395, di recepimento dell'accordo intercompartimentale per il triennio 1988-1990.

Come esattamente deduce la ricorrente, il decreto in esame non è applicabile in via diretta ed immediata alle regioni.

Va innanzitutto rilevato in tal senso che lo stesso provvedimento dispone che le norme in esso contenute costituiscono "linee di indirizzo e coordinamento per le regioni e gli enti da esse dipendenti" (art. 10); ed analoga disposizione è contenuta nel citato d.P.R. n. 395/88, quanto alla determinazione delle dotazioni organiche (art. 13).

Ciò posto, la natura estremamente dettagliata delle norme in questione, che impongono una serie di adempimenti specifici e puntuali a carico delle amministrazioni destinatarie, mal si concilierebbe con la qualificazione ad esse attribuita di "linee di indirizzo e coordinamento", qualora le norme stesse si ritenessero rivolte direttamente anche alle regioni.

La decisiva conferma di questa tesi è fornita dalla successiva legge 29 dicembre 1988, n. 554. Questa, infatti, detta all'art. 5 una normativa specifica per l'attuazione dei processi di mobilità in ambito regionale (relativamente cioè al personale delle regioni, degli enti pubblici da esse dipendenti e delle unità sanitarie locali), affidando alle regioni stesse il compito di attivare detti processi (commi secondo e terzo) e prevedendo (commi quarto e quinto) che la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei posti in carenza o in esubero sia effettuata soltanto all'esito dei processi di mobilità infraregionale. Tale disciplina è, pertanto, del tutto autonoma e distinta da quella relativa alle amministrazioni statali, dettata principalmente dal menzionato d.P.C.M. n. 325/88, tant'è vero che quest'ultimo è richiamato dal citato art. 5 della

legge n. 554 al solo fine di uniformare su tutto il territorio nazionale alcune modalità procedurali (cfr. su questi punti la sent. n. 407 del 1989).

Ulteriore dimostrazione di quanto detto è data dalla circostanza che nei due decreti ministeriali, contenenti gli elenchi dei posti vacanti da coprire mediante la mobilità, sinora pubblicati (in data 21 marzo e 12 maggio 1989) non sono menzionate affatto le regioni.

Si può, quindi, conclusivamente affermare che tra le "pubbliche amministrazioni" cui si rivolge il d.P.C.M. n. 325/88, e in particolare il suo art. 3, non possono ritenersi comprese le regioni. Ne consegue che non spetta al Ministro per la funzione pubblica sollecitare la Regione Lombardia con la nota impugnata ad adempiere l'obbligo contenuto nel citato art. 3, e che detta nota va quindi annullata in quanto indirizzata anche alla ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro per la funzione pubblica, di sollecitare la Regione Lombardia al rispetto dell'obbligo di cui all'art. 3 del d.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325, concernente la comunicazione delle situazioni di esubero e di carenza del proprio personale; annulla, di conseguenza, la nota del Ministro per la funzione pubblica del 3 novembre 1988, in quanto e nei limiti in cui è indirizzata anche alla Regione Lombardia.

Così deciso in Roma, nella Sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 18 luglio 1989.

Il cancelliere: 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.