CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **422/1998** (ECLI:IT:COST:1998:422)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **SANTOSUOSSO**
Udienza Pubblica del **27/10/1998**; Decisione del **14/12/1998**
Deposito del **23/12/1998**; Pubblicazione in G. U. **30/12/1998**
Norme impugnate:
Massime: **24399 24400 24401**
Atti decisi:

N. 422

SENTENZA 14-23 DICEMBRE 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, 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. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia notificato il 5 novembre 1997, e depositato in cancelleria l'11 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto 2 settembre 1997 del Direttore reggente della Direzione provinciale del Lavoro di Gorizia con il quale lo stesso si è autonominato Presidente della Commissione provinciale Cassa untegrazione guadagni industria di Gorizia ed iscritto al n. 52 del registro conflitti 1997.

Udito nell'udienza pubblica del 27 ottobre 1998 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Udito l'Avvocato Renato Fusco per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso depositato l'11 novembre 1997 la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore Giancarlo Cruder, ha proposto conflitto di attribuzione contro il Presidente del Consiglio dei Ministri perché venga dichiarato che non spetta allo Stato, ed in particolare al Direttore reggente della Direzione provinciale del lavoro di Gorizia, nominare il presidente della Commissione provinciale per la Cassa integrazione guadagni dell'industria di Gorizia e venga conseguentemente annullato, previa sua sospensione, il decreto del 2 settembre 1997 del medesimo Direttore reggente, con il quale lo stesso si è autonominato presidente della suddetta Commissione.

La Regione ricorrente lamenta la violazione, oltre che del principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione, dell'art. 6 del proprio statuto speciale (approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1) e del decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 514 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia recanti delega di funzioni amministrative alla Regione in materia di collocamento ed avviamento al lavoro).

Il suddetto decreto legislativo ha delegato alla Regione Friuli-Venezia Giulia, a partire dal 1 gennaio 1997, l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite all'Ufficio regionale ed a quelli provinciali del lavoro e della massima occupazione nonché alle Sezioni circoscrizionali per l'impiego, eccettuate le funzioni relative alla composizione delle controversie individuali di lavoro trattate nell'ambito della Commissione provinciale di conciliazione e le funzioni relative alla ricognizione ed al monitoraggio del costo del lavoro, dell'osservatorio sindacale e dei conflitti di lavoro (comma 1). Inoltre, dalla medesima data ha disposto il trasferimento alla Regione degli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione e delle Sezioni circoscrizionali per l'impiego (oltre che della Commissione regionale per l'impiego e di altri organi collegiali) e la soppressione dell'Ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione. La Regione è subentrata nella proprietà delle attrezzature e degli arredi degli uffici trasferiti e di quello soppresso, nonché nei contratti di locazione degli immobili adibiti a loro sede (comma 2).

In sede di prima applicazione del decreto legislativo n. 514 la Regione Friuli-Venezia Giulia ha emanato la legge regionale 14 gennaio 1997, n. 1 (Disposizioni urgenti di prima applicazione del decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 514, recante norme di attuazione dello statuto speciale concernenti delega di funzioni amministrative alla Regione in materia di collocamento e avviamento al lavoro), con cui ha stabilito che le funzioni delegate sono assegnate all'Agenzia regionale del lavoro, ente strumentale della Regione - assegnazione confermata, per un ulteriore lasso di tempo, dalla nuova legge di riforma organica del settore, emanata successivamente alla proposizione del ricorso (legge regionale 14 gennaio 1998, n. 1, recante "Norme in materia di politica attiva del lavoro, collocamento e servizi") - mentre gli organi collegiali e le strutture statali trasferiti alla Regione (Uffici provinciali del lavoro e Sezioni circoscrizionali per l'impiego) continuano a svolgere le funzioni di competenza in applicazione della normativa statale vigente.

2. - Successivamente al decreto legislativo n. 514 del 1996 è stato emanato il decreto ministeriale 7 novembre 1996, n. 687 (Regolamento recante norme per l'unificazione degli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e l'istituzione delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro), il quale ha riorganizzato l'amministrazione periferica del Ministero, prevedendo l'istituzione delle "Direzioni regionali del lavoro" e delle "Direzioni

provinciali del lavoro": le prime risultano dall'unificazione dei precedenti Uffici regionali del lavoro e degli Ispettorati regionali del lavoro; le seconde risultano dall'unificazione dei preesistenti Uffici provinciali del lavoro e degli Ispettorati provinciali del lavoro.

La Regione Friuli-Venezia Giulia rileva, tuttavia, che nel proprio territorio le neocostituite Direzioni provinciali del lavoro sono succedute soltanto ai vecchi Ispettorati provinciali ed esercitano esclusivamente le funzioni residuate in capo a questi ultimi ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 514 del 1996.

Pertanto la Commissione provinciale per la Cassa integrazione guadagni - che in precedenza (ai sensi dell'art. 8 della legge 20 maggio 1975, n. 164, recante "Provvedimenti per la garanzia del salario") era nominata con decreto del Direttore dell'Ufficio regionale del lavoro ed era presieduta dal Direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro e composta da un funzionario dell'Ispettorato provinciale del lavoro, da tre rappresentanti dei lavoratori e da tre dei datori di lavoro - nella Regione Friuli-Venezia Giulia non può più essere considerata organo statale decentrato, bensì organo regionale.

Invece il Direttore reggente della Direzione provinciale del lavoro di Gorizia (che, secondo la Regione, è organo statale nell'ambito della citata unificazione degli uffici periferici del Ministero del lavoro) ha dapprima inviato all'Agenzia regionale del lavoro la nota 10 luglio 1997, n. 3200, con la quale indicava la propria intenzione di dare attuazione alla circolare ministeriale n. 35 del 1997 (che invitava i dirigenti ad ottemperare al decreto ministeriale n. 687 del 1996, secondo cui la rappresentanza del Ministero in organi collegiali compete ai capi delle nuove Direzioni regionali o provinciali del lavoro), e poi ha provveduto, con proprio decreto del 2 settembre 1997, ad autonominarsi presidente della Commissione provinciale per la Cassa integrazioni guadagni dell'industria di Gorizia.

3. - La Regione Friuli-Venezia Giulia afferma che il suddetto decreto del Direttore della Direzione provinciale di Gorizia preclude l'esercizio delle potestà delegatele in materia di collocamento e di avviamento al lavoro, configurando una menomazione delle funzioni attribuite alla Regione dal decreto legislativo n. 514 del 1996.

Tale ultima norma rappresenterebbe una delega devolutiva o traslativa, in cui l'accrescimento di competenza del delegato è consequenziale ad una correlativa diminuzione della competenza stessa in capo al soggetto delegante.

Si riscontrerebbero, infatti, gli elementi che, secondo la giurisprudenza costituzionale, distinguono tale tipo di delega: il conferimento di funzioni (anche normative) di organizzazione, di spesa e di attuazione, il trasferimento di uffici e di personale ed infine la finalizzazione all'esercizio organico delle competenze.

Lo stesso Ministro del lavoro avrebbe avallato tale interpretazione nella nota 5 febbraio 1997, n. 31, la quale sottolinea come il decreto ministeriale n. 687 del 1996, che riguarda l'intera struttura periferica del Ministero, è diventato operativo successivamente al decreto legislativo n. 514 del 1996, ciò che esclude "ogni possibile configurazione di conflitti di competenze, il cui riparto rimane definitivamente stabilito dal più volte citato decreto legislativo. Conseguentemente, nel confermare che sono state affidate a codesta Regione le funzioni amministrative in materia di collocamento ed avviamento al lavoro, le Direzioni provinciali e regionali del lavoro istituite in base al d.m. 687/96 anche presso codesta Regione eserciteranno le funzioni amministrative di cui al comma 2 dell'art. 2 del d.lgs. n. 514 del 1996": cioè le sole funzioni già attribuite agli Ispettorati del lavoro (composizione delle controversie individuali del lavoro e ricognizione e monitoraggio del costo del lavoro, dell'osservatorio sindacale e dei conflitti di lavoro).

Da tutto ciò, secondo la Regione, consegue la propria competenza alla nomina del

presidente e dei componenti delle Commissioni provinciali per la Cassa integrazione guadagni. Invece, il Direttore reggente della Direzione provinciale del lavoro di Gorizia, pur reso edotto della sua incompetenza in materia (con nota chiarificatrice n. 8180 del 1996 del Direttore del Servizio programmazione, studi e ricerca) e poi diffidato dall'Avvocato della Regione (con nota n. 5386 del 1997), ha ritenuto di adottare l'impugnato decreto del 2 settembre 1997: tale atto non solo lederebbe le attribuzioni regionali (violando l'art. 6 dello statuto speciale ed il decreto legislativo n. 514 del 1996, oltre che l'art. 97 della Costituzione), ma sarebbe anche viziato per incompetenza alla luce della stessa normativa statale, in base alla quale, nel territorio delle altre Regioni, la nomina spetta al Direttore della Direzione regionale del lavoro e non a quello della Direzione provinciale.

4. - La ricorrente ha formulato istanza di sospensione dell'esecutività dell'impugnato provvedimento, ritenendo che sussistano non solo il fumus boni iuris ma anche i gravi motivi che giustificano tale decisione. Osserva, infatti, che attualmente la Commissione per la Cassa integrazione guadagni di Gorizia avrebbe due presidenti, uno legittimamente nominato dalla Regione e l'altro illegittimamente nominato con il decreto impugnato. Ciò comporterebbe una situazione di assoluta paralisi della Commissione, "con le intuibili negative conseguenze per quanto riguarda il funzionamento della stessa e la validità degli atti eventualmente assunti".

Tale situazione, palesemente lesiva delle attribuzioni regionali e del principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione, imporrebbe di sospendere l'efficacia del provvedimento impugnato con la massima sollecitudine "in considerazione della frequenza delle riunioni della Commissione e della delicatezza delle decisioni attribuite alla competenza della medesima".

Nell'udienza pubblica di discussione del ricorso la Regione ha, peraltro, precisato che il decreto impugnato, pur rimasto in vigore, non è stato finora applicato, per cui la suddetta Commissione ha potuto regolarmente operare nella composizione determinata dalla Regione.

5. - Nel presente conflitto non si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Considerato in diritto

1. - La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta regionale protempore ha proposto conflitto di attribuzione contro il Presidente del Consiglio dei Ministri perché venga dichiarato che non spetta allo Stato, ed in particolare al Direttore reggente della Direzione provinciale del lavoro di Gorizia, nominare il presidente della Commissione provinciale per la Cassa integrazione guadagni dell'industria di Gorizia e venga conseguentemente annullato, previa sua sospensione, il decreto del 2 settembre 1997 del medesimo Direttore reggente, con il quale lo stesso si è nominato presidente della suddetta Commissione.

La Regione afferma che tale decreto preclude l'esercizio di una parte delle potestà delegatele in materia di collocamento e di avviamento al lavoro, configurando una menomazione delle attribuzioni assegnatele dal decreto legislativo n. 514 del 1996: quest'ultimo avrebbe operato una delega devolutiva o traslativa, in cui rientrerebbe la competenza alla nomina del presidente e dei componenti delle Commissioni provinciali per la Cassa integrazione guadagni, che, invece, in precedenza (ai sensi dell'art. 8 della legge 20 maggio 1975, n. 164, recante "Provvedimenti per la garanzia del salario") era nominata con decreto del Direttore dell'Ufficio regionale del lavoro, presieduta dal Direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro e composta da un funzionario dell'Ispettorato provinciale del lavoro, da tre rappresentanti dei lavoratori e da tre dei datori di lavoro.

2. - Preliminarmente occorre verificare se la Regione Friuli-Venezia Giulia è legittimata a sollevare il presente conflitto di attribuzione, a tutela di funzioni che le sono state delegate dallo Stato.

La giurisprudenza di questa Corte riconosce la legittimazione regionale a sollevare conflitto anche a tutela di funzioni delegate, purché si tratti di delega devolutiva o traslativa, caratterizzata da una relativa stabilità, da un'integrazione necessaria con le funzioni proprie della Regione e dalla mancanza di poteri concorrenti dello Stato (v. le sentenze n. 245 del 1996, n. 278 del 1991, n. 559 del 1988).

La delega operata dal decreto legislativo n. 514 del 1996 presenta indubbiamente tali caratteristiche, dato che assegna l'esercizio delle funzioni in materia di collocamento ed avviamento al lavoro senza limiti di tempo, trasferisce anche gli uffici statali ed il relativo personale, prevede che la Regione realizzi un'organica integrazione di tali funzioni con quelle sue proprie, mentre conserva allo Stato soltanto due compiti, che sono chiaramente distinti dall'ampia materia trasferita, attenendo l'uno alla composizione delle controversie individuali di lavoro trattate nell'ambito della Commissione provinciale di conciliazione e l'altro alla ricognizione ed al monitoraggio del costo del lavoro, dell'osservatorio sindacale e dei conflitti di lavoro. È pertanto ammissibile il presente conflitto che ha ad oggetto una vindicatio potestatis da parte sia dello Stato che della Regione, su attribuzioni traslativamente delegate a quest'ultima.

3. - Nel merito il ricorso è fondato.

4. - Occorre innanzitutto rammentare che, per potersi configurare un conflitto di attribuzione, il pregiudizio lamentato dalla Regione deve essere riconducibile ad un'autonoma attitudine lesiva dell'atto impugnato e non esclusivamente al modo erroneo in cui è stata applicata la legge. In quest'ultimo caso resta, invece, aperta all'ente autonomo la strada dell'ordinaria tutela giurisdizionale al fine di far valere l'illegittimità dell'atto contestato: eliminata - con i rimedi ordinari - tale illegittimità, la lesione verrebbe così meno (v., per tutte, la sentenza n. 467 del 1997). Ugualmente, nel caso in cui si prospetti il "cattivo esercizio" di un potere statale, l'uso illegittimo dello stesso deve determinare conseguenze non solo negative per la Regione, ma tali da violare la ripartizione delle rispettive competenze (v. le sentenze n. 245 del 1996, n. 27 del 1996, n. 215 del 1993).

5. - Il decreto impugnato rappresenta certo un "cattivo esercizio" del potere statale, ma prima ancora comporta una violazione del quadro costituzionale delle competenze. Il citato decreto legislativo n. 514 del 1996, quale norma di attuazione dello statuto speciale, ha infatti trasferito alla Regione Friuli-Venezia Giulia, a decorrere dal 1 gennaio 1997, gli Uffici provinciali del lavoro (art. 2) e delegato l'esercizio delle funzioni amministrative loro attribuite, con l'eccezione di quelle relative alla composizione delle controversie individuali di lavoro ed alla ricognizione ed al monitoraggio del costo del lavoro, dell'osservatorio sindacale e dei conflitti di lavoro (art. 1).

È vero che il successivo decreto ministeriale 7 novembre 1996, n. 687 ha soppresso i predetti Uffici, assegnando le funzioni che erano loro attribuite alle neocostituite Direzioni provinciali del lavoro, e ha disposto che "la rappresentanza del Ministero in comitati ed organi collegiali, attribuita dalle norme vigenti al Direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, nonché al capo dell'Ispettorato provinciale del lavoro, compete al dirigente preposto alla Direzione provinciale" (art. 9). Ma esso non è applicabile nel territorio regionale, se non per quanto riguarda le funzioni rimaste allo Stato. Ciò si deduce innanzitutto dal suo rango normativo inferiore, che non gli consente di derogare al decreto legislativo n. 514; poi dalla sua collocazione temporale, che segue e tiene conto della delega devolutiva nel frattempo operata a favore della Regione Friuli-Venezia Giulia, come attesta il richiamo alle "norme vigenti"; infine, dalla sua stessa ratio, che è quella di riordinare la struttura

dell'amministrazione periferica del Ministero del lavoro e non di modificare il riparto delle funzioni tra lo Stato e le Regioni.

Pertanto nell'ambito della Regione Friuli-Venezia Giulia le neocostituite Direzioni provinciali del lavoro sono succedute soltanto ai vecchi Ispettorati provinciali ed esercitano esclusivamente le funzioni residuate in capo a questi ultimi ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 514 del 1996.

Il decreto impugnato, con cui il Direttore reggente della Direzione provinciale del lavoro di Gorizia, in asserita ottemperanza del citato art. 9 del d.m. n. 687, si è nominato presidente della Commissione provinciale per la Cassa integrazione guadagni dell'industria, viola dunque i parametri costituzionali indicati nel ricorso e contrasta con la ripartizione delle rispettive competenze tra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia Giulia, presupponendo erroneamente il mantenimento in capo al primo - nel cui nome ha agito il suddetto Direttore reggente, come risulta dalla premessa al decreto impugnato - della funzione di nomina del presidente della Commissione provinciale per la Cassa integrazione guadagni, funzione che tale norma di attuazione dello statuto speciale ha invece delegato alla Regione. L'atto è perciò lesivo delle attribuzioni regionali; per cui dev'essere annullato.

6. - La domanda di sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato rimane assorbita dalla presente decisione di merito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato, ed in particolare al Direttore reggente della Direzione provinciale del lavoro di Gorizia, nominare il presidente della Commissione provinciale per la Cassa integrazione guadagni dell'industria di Gorizia e conseguentemente annulla il decreto 2 settembre 1997 del Direttore reggente della Direzione provinciale del lavoro di Gorizia, con il quale lo stesso si è nominato presidente della suddetta Commissione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Santosuosso

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 23 dicembre 1998.

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.