CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1/1996** (ECLI:IT:COST:1996:1)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **RUPERTO**
Camera di Consiglio del **13/12/1995**; Decisione del **08/01/1996**
Deposito del **09/01/1996**; Pubblicazione in G. U. **17/01/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22017**
Atti decisi:

N. 1

SENTENZA 8-9 GENNAIO 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6-bis, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), introdotto dal decreto-legge 27 agosto 1994, n. 515 (Provvedimenti urgenti in materia di finanza locale per l'anno 1994), convertito in legge 28 ottobre 1994, n. 596, e del combinato disposto degli artt. 2 e 9 del decreto-legge 27 agosto 1994, n. 515, promossi con ordinanze emesse il 22 dicembre 1994 dal TAR per l'Emilia Romagna, sez. staccata di Parma, il 9 dicembre 1994 dal Consiglio di Stato - sez. V giur., il 7 dicembre 1994 dalla Corte dei conti, sez. giur. per la Regione Campania (n. 2 ordinanze), il 15 dicembre 1994 dal TAR per la Sicilia, sez. staccata di Catania (n. 2 ordinanze), iscritte, rispettivamente, ai nn. 123, 326, 360, 361, 461 e 462 del registro ordinanze 1995 e pubblicate nelle Gazzette Ufficiali della Repubblica nn. 11, 24, 25 e 36, prima serie speciale, dell'anno

1995;

Visti gli atti di costituzione del Procuratore regionale rappresentante il pubblico ministero presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Campania;

Udito nella camera di consiglio del 13 dicembre 1995 il Giudice relatore Cesare Ruperto.

Ritenuto in fatto

1. - Il Comune di Corniglio, con delibera consiliare in data 19 marzo 1990, trasformava un posto di esecutore applicato (quarta qualifica funzionale) in un posto di ispettore aggiunto amministrativo addetto al servizio elettorale (sesta qualifica funzionale).

La Commissione centrale per la finanza locale, anche a seguito delle controdeduzioni del Comune, non approvava detta trasformazione, ed avverso tale decisione ricorreva il Comune stesso innanzi al TAR per l'Emilia-Romagna, sez. staccata di Parma, il quale - rilevato che nel corso del giudizio era sopravvenuta la legge 28 ottobre 1994, n. 596 (di conversione del decreto-legge 27 agosto 1994, n. 515), che ha inserito il comma 6-bis nell'art. 3 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, stabilendo che "sono valide ed efficaci" le delibere degli enti locali anteriori al 31 agosto 1993 che abbiano previsto profili professionali od operato inquadramenti in modo difforme dalle disposizioni contenute nel d.P.R. 25 giugno 1983, n. 347 - ha sollevato, con ordinanza emessa il 22 novembre 1994, questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli art. 3 e 97 della Costituzione, dell'art. 2, comma 1, della detta legge n. 596 del 1994, che ha inserito il citato comma 6-bis.

Il TAR osserva come il principio di eguaglianza abbia due significati, concernenti rispettivamente la posizione del popolo nello Stato e la posizione dei cittadini. Sotto il primo profilo, la stessa democrazia partecipativa troverebbe in tale principio il suo fondamento, che informa la struttura dello Stato e non può consentire che enti locali che abbiano violato la legge siano premiati rispetto a quelli che l'abbiano rispettata. Sotto il secondo aspetto, il principio implica la parità giuridica a parità di condizioni e requisiti, sicché dove manchi un motivo ragionevole ed accettato dalla comune coscienza per stabilire trattamenti differenziati, dev'essere usata uguaglianza di trattamento, a maggior ragione per gli enti pubblici.

Sub art. 97 - osserva poi il giudice a quo - non è concepibile un "premio" elargito a chi abbia disobbedito alle leggi, posto che la richiamata norma costituzionale impone invece che la funzione amministrativa debba svolgersi secondo i fini ed i limiti da queste sanciti. Analogamente anche il legislatore avrebbe l'obbligo, "anche a fini educativi e di certezza nei rapporti", di attuare l'imparzialità nelle leggi che organizzano i pubblici uffici: il che non può realizzarsi legittimando l'operato di un ente che abbia deliberatamente violato l'ordinamento giuridico ed il principio dell'accesso concorsuale ai pubblici impieghi. D'altra parte, il fatto che l'art. 97 della Costituzione faccia salvi i casi stabiliti dalle leggi vigenti, non può che riferirsi alle disposizioni di favore stabilite per particolari categorie protette.

2. - Il Comune di Villongo aveva fatto ricorso al TAR per la Lombardia chiedendo l'annullamento dell'ordinanza con cui il CO.RE.CO di Bergamo aveva annullato una sua delibera, che aveva attribuito ad un capo-vigile urbano la settima qualifica funzionale. Avverso la sentenza di rigetto del ricorso, il Comune ha proposto appello al Consiglio di Stato, il quale, con ordinanza emessa il 9 dicembre 1994, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 70, 97 e 98, primo comma, della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-bis del decreto-legge 27 agosto 1994, n. 515, convertito in legge 28 ottobre 1994, n. 596 (recte dell'art. 2, comma 1, del citato decreto-legge, aggiunto dalla legge di conversione ed introduttiva del comma 6-bis dell'art. 3 della legge 24 dicembre 1993, n. 537).

Osserva il giudice a quo che la disposizione, inserita "in una normativa che non sembrerebbe diretta al risanamento delle finanze degli enti locali", sarebbe d'immediata applicazione nel giudizio e potrebbe comportare l'accoglimento dell'appello. Nel merito, poi, egli rileva come il d.P.R. n. 347 del 1983, che ha recepito l'accordo nazionale di lavoro per il comparto degli enti locali, rappresenta uno strumento per attuare un razionale assetto del personale, onde una norma come quella impugnata che dichiari di rinunciare all'assetto dato da una normativa organica senza sostituirne uno diverso si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98, primo comma, della Costituzione.

Sotto altro profilo, osserva il rimettente come l'art. 70 della Costituzione, attribuendo alle Camere il potere legislativo, implichi una concezione dello Stato di diritto caratterizzata dal principio della dipendenza da un'unica legge comune, sì che i singoli provvedimenti debbono conformarsi alle regole previste in via generale dalla legge, la quale definisce l'organizzazione degli uffici e lo status degli impiegati. La legge insomma, come non può usurpare la sfera delle decisioni specifiche delle varie autorità, così non può legittimare l'arbitrio, onde è l'essenza stessa dello Stato di diritto a dirsi violata allorché - come nella specie - la legge consente alle pubbliche amministrazioni di regolare il rapporto d'impiego a piacimento, ovvero quando, dopo aver posto una regola generale sull'ordinamento gerarchico ed economico degl'impiegati, essa sancisce poi l'irrilevanza di tale regola.

3. - Il Comune di Acireale aveva proceduto all'inquadramento nella sesta qualifica funzionale di alcuni appartenenti al locale Corpo dei vigili urbani; ma la Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Regione siciliana, aveva condannato gli ex amministratori al risarcimento - in favore del Comune stesso - del danno derivante dall'illegittimo inquadramento, superiore a quello dovuto in forza delle mansioni esercitate. In seguito a ciò la Giunta municipale aveva annullato in sede di autotutela i detti provvedimenti e gl'interessati avevano adito, per l'annullamento della relativa delibera, il TAR della Sicilia, sez. di Catania, il quale, in due distinti giudizi, con due identiche ordinanze emesse entrambe il 15 dicembre 1994, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 77, 81, 97 e 113 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6-bis della legge 24 dicembre 1993, n. 537, introdotto dalla legge n. 596 del 1994.

A parere del rimettente, la norma impugnata può definirsi una sorta di "condono tombale" di tutti gli inquadramenti illegittimi (o comunque inefficaci) operati fino al 31 agosto 1993, con conseguente elisione di ogni responsabilità politica e patrimoniale in capo agli amministratori che hanno disposto gli atti sanati, in quanto il beneficio recato dalla norma si traduce in una sorta di legittimità sopravvenuta dei provvedimenti impugnati, sì che la domanda dei ricorrenti dovrebbe essere accolta ovvero dichiarata improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse.

Nel merito, lo stesso rimettente ritiene che la norma impugnata rappresenti un caso esemplare di sviamento della funzione del legislatore, il quale dà agli atti illegittimi - definiti validi ed efficaci - una qualificazione definitiva, sottraendoli a qualsiasi controllo. Essa norma, inoltre, figura inserita in un contesto estemporaneo (legge di finanza locale per il 1994) allo scopo d'influire sui molti giudizi pendenti, che "si trascinano grazie ai compiacenti ritardi di molti comuni" e ad onta della giurisprudenza amministrativa, "fermissima" nell'affermare l'irrilevanza giuridica delle mansioni superiori svolte di fatto. Sarebbe tuttavia evidente l'arbitrarietà della norma, non tanto perché volta a sovvertire un indirizzo ermeneutico - peraltro coerente con i valori costituzionali - ma soprattutto perché fondata su un "valore giuridico negativo": far lucrare cioè ad alcuni dipendenti, piuttosto che ad altri, l'ingiusto vantaggio di un inquadramento superiore a quello dagli stessi ottenibile in base alla loro preparazione culturale. A fortiori si dovrebbe confermare tale critica, se si pensa che non viene nella specie proposto un assetto alternativo rispetto al sistema degl'inquadramenti ex d.P.R. n. 347 del 1983, ma ci si limita ad elidere l'antigiuridicità di inquadramenti che ontologicamente restano pur sempre illegittimi.

In tal modo - secondo il rimettente - si è "dato prestigio a pratiche del più vieto e deteriore clientelismo", eludendo la regola del pubblico concorso ed attribuendo alla P.A. datrice di lavoro la fattuale discrezionalità d'attribuire ai propri dipendenti, secondo schemi tutt'altro che trasparenti (in quanto non conoscibili a priori e non verificabili ex post,) la qualifica funzionale che più le aggrada, anche contro la propria pianta organica ed in contraddizione quindi con le proprie scelte organizzative.

Ma la norma risulterebbe lesiva anche degli artt. 24 e 25, primo comma, della Costituzione, privando perfino le stesse amministrazioni di ogni argomento di difesa e/o resistenza avverso i provvedimenti, indipendentemente dalla loro eventuale abnormità.

La paradossalità della norma stessa risalterebbe perfino a contrario, là dove questa impedisce di adire il (o di eccepire dinanzi al) proprio giudice naturale perfino se la P.A. abbia stabilito un inquadramento inferiore ovvero del tutto irrazionale, purché difforme all'art. 40 del d.P.R. n. 347 del 1983. Sarebbe così evidente lo "svuotamento" della tutela della posizione giuridica dei soggetti destinatari degli effetti negativi degli atti, privati od enti che siano. Il che si riverbererebbe sulla stessa precostituzione del TAR come giudice naturale del giudizio a quo e, in generale, del giudice amministrativo nella sua competenza esclusiva in materia di pubblico impiego. Per cui, venendo limitata la possibilità del giudice di conoscere del contenzioso sugli inquadramenti, si configurerebbe altresì la violazione dell'art. 113 della Costituzione, per l'esclusione in radice, senza alcuna discriminazione sul piano degli effetti, di ogni possibilità di tutela avverso i provvedimenti d'inquadramento.

Ulteriore profilo d'illegittimità costituzionale risiederebbe nella violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, in quanto la norma impugnata non avrebbe nulla a che vedere con il contenuto precipuo del decreto-legge n. 515 del 1994. Infatti l'inserzione forzata, in un decreto-legge, di novelle estemporanee rappresenterebbe un uso improprio e strumentale del procedimento d'urgenza fissato per i decreti-legge con riferimento a materie per le quali i regolamenti stessi non prevederebbero procedure abbreviate.

Un ultimo profilo d'incostituzionalità viene prospettato dallo stesso TAR in riferimento all'art. 81 della Costituzione. Il rimettente contesta l'assunto, secondo cui il provvedimento legislativo in esame sarebbe "a costo zero"; osservando come la norma determini, viceversa, la definizione (ovvero la reviviscenza) d'inquadramenti suscettibili di più alte retribuzioni, pure contro la volontà dell'ente datore di lavoro e quindi anche senza la previsione in bilancio delle maggiori spese, con pregiudizio anche di quegli enti che, rigettando le pretese dei dipendenti ovvero conformandosi alle decisioni giudiziali o degli organi tutori, non avevano effettuato stanziamenti a riguardo. Nella norma, del resto, non sono neppure contenuti i parametri secondo i quali sarebbero stati esclusi gli oneri, né alcun rinvio - ai fini della copertura - al bilancio del 1995.

4.1. - Nel corso di due giudizi di responsabilità promossi dal Procuratore regionale della Corte dei conti avverso alcuni amministratori di due comuni, per il danno arrecato a causa di alcuni inquadramenti illegittimi, la Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Campania, con due ordinanze analoghe emesse entrambe il 7 dicembre 1994, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 81, quarto comma, 97, primo comma, e 128 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6 bis della legge 24 dicembre 1993, n. 537, introdotto dalla legge 28 ottobre 1994, n. 596, in sede di conversione del decreto-legge 27 agosto 1994, n. 515, nonché, in relazione dell'art. 81 della Costituzione, del combinato disposto degli artt. 2 e 9 della legge 28 ottobre 1994, n. 596, di conversione del decreto-legge 27 agosto 1994, n. 515.

Premessa l'applicabilità della norma di sanatoria al caso de quo, il giudice rimettente osserva che, essendo stati resi validi e quindi legittimi ex tunc gli inquadramenti, viene meno l'antigiuridicità del comportamento di chi li abbia disposti, pur in violazione delle leggi

all'epoca vigenti: la legittimità dell'atto è infatti elemento fondante per valutare tale antigiuridicità, né un atto valido può determinare una sanzione risarcitoria a carico di chi lo adottò.

Pur dando atto dei profili d'illegittimità costituzionale prospettati dal Procuratore regionale in riferimento agli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione, il giudice a quo limita la censura all'aspetto concernente la disparità tra l'amministratore citato in giudizio e gli amministratori di altri enti pubblici non destinatari della sanatoria, nonché alla disparità determinatasi tra comuni che abbiano la pianta organica del personale sovradimensionata o, all'incontrario, sottodimensionata rispetto alla popolazione residente secondo i criteri fissati dal comma 14 dello stesso articolo.

Secondo il giudice rimettente, il principio d'eguaglianza si deve riferire a tutti i soggetti dell'ordinamento (sia persone fisiche che giuridiche, sia private che pubbliche) e non consente che venga concesso il privilegio dell'irresponsabilità per atti che sarebbero certamente dannosi per il comune. Il legislatore avrebbe collegato tale favor a circostanze del tutto contingenti, come il rapporto pianta organica-popolazione (oltretutto senza specificare a quale momento tale calcolo debba essere riferito) e trascurando invece "l'impatto finanziario", non solo sugli enti dissestati ma anche su quelli comunque in difficoltà. Inoltre la sanatoria non si collega alle disponibilità del posto in pianta organica, così risolvendosi in meri, ingiusti favoritismi.

Risulterebbe altresì violato l'art. 97 della Costituzione, inteso come limite alla discrezionalità legislativa in materia di pubblico impiego, determinandosi un'alterazione della pianta organica e quindi della struttura burocratica dell'ente, e consolidandosi situazioni determinatesi al di fuori di una valutazione del merito e delle capacità individuali. A ciò va aggiunto che, derivando dal peso economico del personale buona parte dei problemi finanziari degli enti dissestati, l'inclusione di questi tra i beneficiari non può non aver determinato un ulteriore aggravamento della loro situazione, con evidente pregiudizio del criterio del "buon andamento".

Anche gli artt. 128 e 81, quarto comma, della Costituzione, risulterebbero poi violati, poiché sarebbe inammissibile ogni compressione delle autonomie locali attraverso una norma, non limitata a fissare princìpi generali o a fornire indicazioni operative, ma volta a regolare il comportamento degli enti locali o addirittura ad imporre alterazioni nella struttura o nel funzionamento degli stessi, non motivate da esigenze di coordinamento collegabili (come, ad es., quelle finanziarie) alla vita della comunità nazionale. In tal senso la norma denunciata colliderebbe con i princìpi enunciati dall'art. 1, comma 3, e dall'art. 51, comma 8, della legge 8 giugno 1990, n. 142, privando di fatto i comuni della loro potestà di auto-organizzazione, sancita appunto dalla legge sulle autonomie locali, in particolare inibendo loro lo strumento dell'autotutela; e, ciò, senza alcuna ragione di ordine generale o d'interesse nazionale, né sulla base di esigenze di natura economica o finanziaria, ma anzi creando altresì impedimenti nella programmazione ed attuazione degli obiettivi di sviluppo.

Non vi sarebbe infine alcuna indicazione circa i mezzi di copertura della specifica spesa, da ritenersi sicuramente esistente e nuova (e non sarebbe, al riguardo, richiamabile la previsione di cui all'art. 9, essendo essa riferita agl'interventi indicati negli artt. 1 e 4 e non alle norme impugnate).

4.2. - In questi due ultimi giudizi è intervenuto il Procuratore regionale, sostenendo che la norma impugnata non importa alcuna variazione nel regime della responsabilità degli amministratori, poiché attiene soltanto al profilo della legittimità degli atti e non anche a quello della illiceità o meno dei comportamenti. Di conseguenza - dopo aver rilevato che la questione non sarebbe rilevante - solo in via gradata, per il caso che la Corte costituzionale dovesse recepire l'interpretazione del giudice rimettente, sostiene che le censure - in particolare quelle sub artt. 3 e 97 della Costituzione - parrebbero fondate, risolvendosi la

denunciata norma in una "sorta di beffa per gli amministratori che seppero resistere alle inaccettabili rivendicazioni del personale".

Peraltro, considerando il problema sub art. 81, il Procuratore regionale osserva come la questione resti comunque rilevante de futuro, in quanto in nessun caso gli amministratori possono essere chiamati a rispondere della parte di danno derivante da una erogazione dal momento in cui questa, per scelte legislative, non è più suscettibile di essere annullata.

Considerato in diritto

1. - I giudici rimettenti, evocando molteplici parametri costituzionali, dubitano tutti della legittimità dell'art. 3, comma 6-bis, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, introdotto dalla legge 28 ottobre 1994, n. 596, di conversione del decreto-legge 27 agosto 1994, n. 515. La norma impugnata rende validi ed efficaci i provvedimenti (adottati prima del 31 agosto 1993) riguardanti i dipendenti degli enti locali, che abbiano previsto profili professionali ed operato i relativi inquadramenti in modo difforme dalle disposizioni contenute nel d.P.R. 25 giugno 1983, n. 347. Essa è applicabile agli enti locali, ancorché dissestati, i cui organici, per effetto dei provvedimenti di cui sopra, non superino i rapporti tra dipendenti e popolazione fissati nel medesimo art. 3, comma 14.

In particolare la norma contrasterebbe:

a) secondo il TAR Emilia-Romagna, sezione di Parma (r.o. 123 del 1995), con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, per il deteriore trattamento riservato a coloro che si siano conformati alla legge rispetto a chi l'abbia violata, che viene viceversa premiato, e per lo sviamento dell'azione amministrativa;

b) secondo il Consiglio di Stato (r.o. 326 del 1995), con gli artt. 3, 70, 97 e 98, primo comma, della Costituzione, in quanto la norma sancisce la rinuncia all'assetto dato alla materia dell'inquadramento da un'organica disciplina, senza sostituirla con un'altra, legittimando l'arbitrio e così violando l'essenza dello Stato di diritto;

c) secondo il TAR della Sicilia, sezione staccata di Catania (r.o. 461 e 462 del 1995), con gli artt. 3, 24, 25, 77, 81, 97 e 113 della Costituzione, per l'irragionevolezza ed arbitrarietà della norma; per la lesione del principio di eguaglianza nell'àmbito del lavoro subordinato pubblico; per l'impossibilità di adire il giudice naturale (perfino in caso d'inquadramenti sfavorevoli), sia da parte dei dipendenti che da parte degli enti interessati; per l'abuso del procedimento legislativo relativo ai decreti-legge; per l'omessa indicazione della copertura finanziaria; per la violazione della regola del pubblico concorso e l'uso strumentale della discrezionalità organizzatoria; per la mancanza di tutela di diritti ed interessi legittimi avverso gli atti della pubblica amministrazione (segnatamente in danno dei dipendenti pretermessi da un illegittimo inquadramento);

d) secondo la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Campania (r.o. 360 e 361 del 1995), con gli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 81, quarto comma, 97, primo comma, e 128 della Costituzione, per la disparità di trattamento tra amministratori pubblici deresponsabilizzati in virtù della norma e amministratori non destinatari della sanatoria, nonché tra gli stessi enti locali; per l'omessa considerazione, oltre che della copertura della spesa, delle conseguenze finanziarie della sanatoria; per la disorganizzazione delle piante organiche che dalla stessa deriva, unitamente alla mancanza di idonea selezione attitudinale ed alla disincentivazione del personale pretermesso; per l'indebita compressione delle autonomie locali sotto il profilo dell'inibizione all'utilizzo dell'autotutela e dell'impedimento alla

programmazione.

La Corte dei conti impugna altresì, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, il combinato disposto degli artt. 2 e 9 del citato decreto-legge n. 515 del 1994, convertito dalla legge n. 596 del 1994, recanti, rispettivamente, disposizioni per gli enti locali dissestati e la previsione della copertura finanziaria.

2. - Le questioni, per l'identità del tema, debbono essere congiuntamente trattate e decise; i relativi giudizi vanno perciò riuniti.

3. - Preliminarmente è necessario valutare l'ammissibilità della costituzione in giudizio del Procuratore regionale della Corte dei conti.

Questi motiva la propria partecipazione al giudizio incidentale qualificandosi parte necessaria dei giudizi in corso dinanzi alla Corte dei conti e richiamando la previsione di cui al secondo comma dell'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dove si prevede appunto che, avvenuta la notificazione dell'ordinanza di rimessione ai sensi dell'art. 23, le parti possono presentare le loro deduzioni. Ma è proprio il richiamo all'art. 23 che non consente di assimilare la posizione del pubblico ministero a quella delle parti in causa, trattandosi di soggetti ben distintamente individuati come separate figure destinatarie della notifica nell'ultimo comma della norma citata.

Non v'è dubbio che la collocazione del pubblico ministero nel processo sia del tutto peculiare, soprattutto allorché egli sia il titolare del potere d'impulso del processo stesso. Nella specie il Procuratore regionale ha appunto l'esercizio dell'azione di responsabilità, e sempre agisce nell'interesse oggettivo dell'ordinamento, assumendo un vero ruolo di "organo di giustizia"; di talché la situazione in esame coincide con quella già scrutinata da questa Corte nell'ordinanza n. 327 del 1995.

In tale occasione si è rilevato che non è prevista né disciplinata dalle norme generali e dalle norme integrative di procedura dinanzi alla Corte la costituzione, nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, del pubblico ministero del giudizio principale. Nell'impossibilità, per le anzidette ragioni, di un'applicazione analogica della disciplina dettata per le parti, deve quindi dichiararsi inammissibile la costituzione del Procuratore regionale.

4. - Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6-bis, della legge n. 537 del 1993 è fondata.

4.1. - In conformità alle previsioni contenute negli allora vigenti articoli 6, 7 e 8 della legge 29 marzo 1983, n. 93 (legge-quadro sul pubblico impiego), con il d.P.R. 25 giugno 1983, n. 347 venne data una veste normativa all'accordo raggiunto tra le parti sociali per il personale dipendente degli enti locali.

Premessa la conformità ai princìpi generali e l'avvenuta verifica delle compatibilità finanziarie, tale provve-dimento legislativo si articola secondo una logica di compiutezza negoziale propria del contratto collettivo, attraverso l'individuazione dell'àmbito di applicabilità e la dettagliata regolamentazione di tutti gli istituti del rapporto di lavoro. Tra questi, le configurazioni dei profili professionali per le varie qualifiche funzionali e le previsioni delle modalità di primo inquadramento assumono un'importanza preminente, per le palesi implicazioni sull'organizzazione degli enti e sui relativi oneri di bilancio.

La materia ha poi subìto ulteriori e più rigorosi interventi di razionalizzazione da parte del legislatore, che hanno comportato la definizione di rapporti puntuali tra piante organiche, attribuzione di mansioni e gestione delle risorse in generale (cfr. artt. 30 e 57 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, provvedimento abrogativo delle citate norme della legge-quadro, nonché art. 22 della legge 23 dicembre 1994. n. 724), sì da potersi dire che si son

venuti a configurare, nel pubblico impiego, una serie di princìpi fondamentali in tema di accesso, inquadramento e progressione di carriera.

4.2. - Il denunciato art. 3, comma 6-bis è stato introdotto dalla legge di conversione del decreto-legge n. 515 del 1994, senza che nel corso della (brevissima) discussione sulla norma ne siano state valutate a pieno la portata e le conseguenze. Dagli atti parlamentari infatti risultano solo generiche dichiarazioni circa l'intento di sanare situazioni in cui l'assegnazione della qualifica superiore connessa alle mansioni svolte viene presentata come un atto di giustizia sostanziale, nonché richiami all'esigenza di evitare il protrarsi del contenzioso giudiziario e, da ultimo, l'incauta asserzione che la norma approvanda non avrebbe comportato oneri finanziari.

In realtà, l'ampiezza della disposizione appare estesissima, realizzando essa una sorta di sanatoria in bianco per tutti i provvedimenti illegittimi siccome non conformi a quel sistema (intimamente correlato) descritto dal d.P.R. n. 347 del 1983, che a questo punto ne risulta pressoché vanificato nella sua fondamentale finalità, vòlta ad assicurare una razionale organizzazione degli uffici, su cui hanno ovviamente inciso gli atti illegittimi sanati con la denunciata norma.

Questa Corte ha in più occasioni dato atto dell'ampia discrezionalità del legislatore nella strutturazione degli uffici e nell'articolazione delle carriere del personale; procedendo ad una valutazione di compatibilità tra azione amministrativa e principio di buon andamento, strettamente correlata alle circostanze del caso. Anzi, proprio in tema di leggi di sanatoria, si è valutato la ratio stessa della sanatoria comparandola agli altri valori in gioco, spesso col risultato di far ritenere che il medesimo principio di buon andamento giustificasse la normativa di sanatoria e che, anzi, questa costituisse applicazione di quello, giacché faceva salve esigenze di garanzia del servizio ovvero consolidava posizioni acquisite e risalenti nel tempo (cfr. sentenze n. 659 del 1994 e n. 236 del 1992). Ma è chiaro che in tali ipotesi il criterio fondamentale del perseguimento del pubblico interesse, cui deve sempre conformarsi l'azione della pubblica amministrazione, non veniva affatto contraddetto dalla normativa denunciata, come invece clamorosamente è accaduto nella specie, dove il legislatore, prescindendo dalla cura del pubblico interesse, ha inserito nel sistema un precetto in piena collisione con i princìpi che regolano la materia.

La previsione contenuta nel comma 6-bis dell'art. 3 appare viziata da una indeterminatezza tale, da non consentire di distinguere nella molteplicità dei provvedimenti sanati: se favorevoli o sfavorevoli, individuali o collettivi, provvisori o definitivi; così da precludere definitivamente la ricerca di una qualsiasi ratio che non sia quella della sanatoria per se stessa. Il solo elemento richiesto per l'applicabilità della sanatoria, a parte i requisiti dell'ente o quelli temporali, risiede invero nella contrarietà degli atti alla legge. La norma si palesa in tal modo come una negazione, non solo del buon andamento ma anche di una razionale e coerente attività di amministrazione; e non può certo superare quello scrutinio "particolarmente rigoroso" che questa Corte richiede in materia (v. sentenza n. 94 del 1995).

Innanzi tutto va considerato l'effetto premiale che ne deriva in favore di autori e beneficiari dei provvedimenti illegittimi, a fronte di amministratori e dipendenti che hanno invece ottemperato alla legge e tuttavia vengono a trovarsi in situazione svantaggiata.

Occorre poi rilevare come le situazioni di fatto illegalmente costituitesi, in quanto volte ad eludere tassative prescrizioni, non possono essere a posteriori consolidate senza costituire esempio "di diseducazione civile" (sentenza n. 16 del 1992).

Va infine osservato che inquadramenti e profili professionali lesivi delle regole che gli enti locali si sono essi stessi dati attraverso la contrattazione, non possono non pregiudicarne altresì l'efficienza, in danno dell'intera collettività.

La regola del concorso negli accessi e nei passaggi di carriera e, comunque, la necessità di procedure selettive o di verifiche attitudinali, in quanto ineludibili momenti di controllo, funzionali al rendimento della pubblica amministrazione, sono state del resto più volte affermate da questa Corte, che ha conseguentemente ravvisato nel carattere automatico degli inquadramenti e nell'assenza di garanzie, altrettante ragioni d'illegittimità costituzionale (cfr. sentenze nn. 514, 479, 478 e 134 del 1995). In particolare, nella sentenza da ultimo citata, si è ribadito l'indissolubile rapporto di connessione tra razionalizzazione organizzativa dell'amministrazione pubblica, esigenze finanziarie di contenimento, piante organiche e verifica dei carichi di lavoro (v. anche sentenza n. 406 del 1995).

4.3. - La manifesta irragionevolezza e la violazione dell'art. 97 della Costituzione, come sopra ritenute, assorbono i profili legati agli altri parametri evocati.

5. - La declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6-bis, della legge n. 537 del 1993 travolge la questione sollevata dalla Corte dei conti - in riferimento all'art. 81 della Costituzione - con riguardo al combinato disposto degli artt. 2 e 9 del citato decreto-legge n. 515 del 1994, convertito nella legge n. 596 del 1994.

La prospettazione è volta a rafforzare la dedotta illegittimità costituzionale del comma 6-bis dell'art. 3, sempre in riferimento all'art. 81 della Costituzione. Ed è strumentale rispetto ad essa, in quanto basata sul rilievo che nel denunciato art. 9 (dove si prevede la copertura finanziaria dell'intero provvedimento) l'art. 2, col quale si è introdotto il citato art. 3, comma 6-bis, non risulta neppure menzionato; con l'evidente conseguenza che non è prevista alcuna copertura finanziaria per i maggiori oneri che inevitabilmente derivano e deriveranno dai superiori livelli retributivi connessi ai più favorevoli profili professionali ed agli inquadramenti illegittimamente deliberati.

La declaratoria d'illegittimità di cui sopra priva la censura del riferimento normativo che la sostiene, e dunque la relativa questione non ha più ragion d'essere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 6-bis, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 gennaio 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Ruperto

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 9 gennaio 1996.

Il direttore di 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.