CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **14/1999** (ECLI:IT:COST:1999:14)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **RUPERTO**
Udienza Pubblica del **09/12/1998**; Decisione del **27/01/1999**
Deposito del **05/02/1999**; Pubblicazione in G. U. **10/02/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24413**
Atti decisi:

N. 14

SENTENZA 27 GENNAIO-5 FEBBRAIO 1999

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. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, della legge 21 dicembre 1996, n. 665 (Trasformazione in ente di diritto pubblico dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale), in relazione all'art. 8, comma 7, del d.-l. 20 settembre 1996, n. 490 (Trasformazione in ente di diritto pubblico dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale), promosso con ordinanza emessa il 4 aprile 1997 dal Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti dall'Ente Nazionale Assistenza al Volo ed altri contro Del Duca Vincenzo ed altri, iscritta al n. 720 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Visti gli atti di costituzione di Del Duca Vincenzo ed altro, di Verdacchi Raffaele ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 9 dicembre 1998 il giudice relatore Cesare Ruperto;

Uditi gli avvocati Giulio Pizzuti per Del Duca Vincenzo ed altro, Teodoro Klitsche De La Grange per Verdacchi Raffaele ed altri e l'Avvocato dello Stato Giuseppe Nucaro per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio di appello avverso due sentenze con cui il Tribunale amministrativo regionale del Lazio aveva annullato, su ricorsi di concorrenti pretermessi, altrettante delibere di nomina di dirigenti nel comparto tecnico, operativo ed amministrativo, adottate il 19 marzo 1993 dal consiglio di amministrazione dell'Azienda autonoma di assistenza al volo e al traffico aereo generale (ora Ente nazionale di assistenza al volo), il Consiglio di Stato, con ordinanza emessa il 4 aprile 1997, ha sollevato - in riferimento agli artt. 97, primo comma, 24, primo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, della legge 21 dicembre 1996, n. 665 (Trasformazione in ente di diritto pubblico dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale), in relazione all'art. 8, comma 7, del d.-l. 20 settembre 1996, n. 490 (Trasformazione in ente di diritto pubblico dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale).

(Il decreto-legge n. 490 del 1996 - recante la trasformazione in ente pubblico economico, con la denominazione di Ente nazionale per l'assistenza al volo, della soppressa Azienda autonoma assistenza al volo e al traffico aereo generale - all'art. 8, comma 7, prevedeva la convalida a tutti gli effetti delle "posizioni giuridiche ed economiche attribuite al personale dell'A.A.A.V.T.A.G. in sede di primo inquadramento intervenuto nell'anno 1983 e quelle intervenute in forza degli accordi applicativi del contratto collettivo nazionale di lavoro 1988-1990 di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 20 ottobre 1988, intervenuti tra l'A.A.A.V.T.A.G. e le organizzazioni sindacali in data 12-14 novembre 1988, 29 aprile 1989 e 3 aprile 1990, nonché quelle attribuite ai sensi dell'art. 107, comma secondo, del regolamento del personale dell'A.A.A.V.T.A.G., approvato con d.P.R. 7 aprile 1983, n. 279". Non essendo stato convertito in legge detto decreto, era stata approvata la legge 21 dicembre 1996, n. 665, che, nel sancire la trasformazione dell'Azienda autonoma in ente di diritto pubblico all'art. 15, comma 1, così dispone: "Restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge 25 novembre 1995, n. 497, 24 gennaio 1996, n. 29, 25 marzo 1996, n. 153, 25 maggio 1996, n. 284, 22 luglio 1996, n. 387 e 20 settembre 1996, n. 490").

Ritiene, preliminarmente, il rimettente che fra gli effetti prodottisi sulla base del combinato disposto delle norme censurate - direttamente a livello normativo primario, e non già in virtù della successiva delibera adottata nel 1996 dall'Ente, la quale avrebbe natura meramente ricognitiva della sanatoria di legge - assume rilevanza la convalida delle posizioni giuridiche ed economiche attribuite al personale dirigenziale dell'ente, ai sensi dell'art. 107, comma secondo, del regolamento n. 279 del 1983, che disciplina appunto il conferimento delle qualifiche dirigenziali al personale direttivo, oggetto della procedura concorsuale annullata dal TAR con le sentenze appellate nel giudizio a quo. Per cui, la rilevanza della questione di costituzionalità è data dall'intervenuto consolidamento ex tunc, in corso di causa, dell'atto impugnato, diventato ormai inattaccabile sul piano amministrativo e intangibile su quello giurisdizionale, ancorché possa aver inciso sfavorevolmente su diritti soggettivi o interessi

legittimi di altri dipendenti.

Ripercorso l'iter dell'approvazione della legge n. 665 del 1996, finalizzata alla dotazione di idonei mezzi gestionali atti a garantire maggiore efficienza ed economicità all'attività di controllo del traffico aereo, osserva il rimettente che la sanatoria in oggetto non appare dettata da esigenze organizzative non altrimenti fronteggiabili, né giustificata dall'esigenza naturale di un consolidamento di situazioni protrattesi per lungo tempo, posto che le nomine in questione risalgono al marzo del 1993 e riguardano la posizione di un numero limitatissimo di dirigenti, operanti oltretutto nel comparto amministrativo.

Secondo il Consiglio di Stato, pertanto, le denunciate norme si pongono in contrasto:

a) con il principio di buon andamento e con i canoni "di una razionale e coerente attività di amministrazione", in mancanza di un carattere "strategico" della censurata sanatoria, non potendosi considerare le obiettive esigenze di un ordinato avvio dell'attività del neoistituito Ente pubblico economico prevalenti rispetto agli effetti ingiustificatamente premiali che dalla normativa in esame derivano in favore dei beneficiari di provvedimenti già dichiarati giurisdizionalmente illegittimi in primo grado;

b) con gli artt. 24 e 113 della Costituzione, dato il conseguente effetto di totale compromissione del diritto dei ricorrenti a domandare la tutela degli interessi legittimi che essi ritengano lesi da quegli atti della pubblica amministrazione che il legislatore ha ritenuto di convalidare, così realizzandosi una violazione del diritto di agire, nel contesto di una sostanziale vanificazione della via giurisdizionale, intesa quale mezzo al fine dell'attuazione di una preesistente posizione giuridica legalmente tutelata.

2. - È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità della sollevata questione e, in subordine, per la sua infondatezza.

Deduce, preliminarmente, l'Avvocatura il difetto di rilevanza della questione, sostenendo che la mancata rituale impugnazione della menzionata delibera di convalida a tutti gli effetti delle posizioni giuridiche ed economiche attribuite al personale - adottata dall'Ente nell'ottobre del 1996 in sede amministrativa ed avente, secondo l'Avvocatura, natura non già meramente ricognitiva della normativa censurata, come affermato dal rimettente, bensì provvedimentale e costitutiva - ha reso ormai incontestabile l'assetto degli interessi da essa statuito. Mentre, nel merito, osserva come i palesati dubbi di legittimità costituzionale risultino superabili attraverso un'interpretazione della sanatoria contenuta nell'art. 15 della legge n. 665 del 1996, che riferisca tale previsione ai soli effetti prodottisi legittimamente in base alla decretazione d'urgenza: unica interpretazione, questa, coerente con i precetti costituzionali altrimenti lesi.

In una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, l'Avvocatura rileva poi l'assenza di qualsiasi tentativo ermeneutico vo'lto a ricercarne una più conforme ai princìpi costituzionali asseritamente violati. Al di là dell'uso improprio del termine "convalida", secondo l'Avvocatura la ratio della norma è esclusivamente quella di assicurare, nel momento in cui si operava la trasformazione della soppressa Azienda autonoma in Ente pubblico economico, la sopravvivenza di tutti i rapporti giuridici instaurati sulla base della precedente normativa, seppure eventualmente superata o incompatibile con la nuova personalità giuridica dell'Ente.

3. - Si sono costituiti i ricorrenti-appellati del giudizio a quo, insistendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale della denunciata normativa; con riserva di spiegare ulteriori difese, effettivamente svolte in una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, in cui, precisando la loro posizione difensiva, hanno concluso, in via principale, per l'inammissibilità della sollevata questione, e solo in subordine per la declaratoria di illegittimità costituzionale della denunciata norma.

In primo luogo, le parti deducono - a sostegno della tesi dell'irrilevanza della questione - che la sanatoria de qua non riguarda le posizioni dei controinteressati nel giudizio amministrativo, poiché l'a'mbito di operatività della regola di cui all'art. 77, terzo comma, della Costituzione concerne unicamente quegli effetti giuridici sorti sulla base di un decreto-legge non convertito, al fine di evitare che tali effetti vengano travolti dalla caducazione retroattiva del decreto stesso. Pertanto, non essendo sorto alcun rapporto giuridico in dipendenza del decreto-legge n. 490 del 1996, gli effetti giuridici ed economici connessi allo status dirigenziale, nella vicenda in esame, non sarebbero ricollegabili alla norma di decretazione d'urgenza (che riguarderebbe altre situazioni) né alla delibera adottata sulla base di tale norma (avente natura meramente ricognitiva), derivando viceversa dai relativi originari provvedimenti di nomina che, sebbene annullati dalle varie sentenze del TAR, non hanno subìto soluzioni di continuità.

In secondo luogo, le parti private contestano l'eccezione d'inammissibilità della questione costituzionale, basata sull'asserita irritualità dell'impugnazione della delibera del 1996, adottata a seguito della sanatoria legislativa mediante la proposizione di motivi aggiunti, facendo proprie le motivazioni svolte in senso contrario nell'ordinanza di rimessione.

Nel merito, poi, esse rammentano la particolare eco suscitata nella stampa da questa vicenda, nonché il travagliato iter parlamentare di approvazione della denunciata norma di legge, ed osservano come la verifica della sussistenza di esigenze organizzative e, segnatamente, di ordinato avvio dell'attività dell'Ente pubblico economico costituisca elemento imprescindibile di valutazione della legittimità della norma. La quale, condotta sulla base di elementi oggettivi, porta viceversa inevitabilmente ad escludere la sussistenza delle asserite esigenze di ordinato avvio dell'Ente, ed anche la prevalenza di tali esigenze rispetto agli effetti ingiustificatamente premiali della normativa, che si traduce nell'affermazione di un valore giuridico negativo, mediante una legittimazione degli arbitrii commessi e nella sostanziale negazione dei canoni di razionale e coerente attività di amministrazione espressi dall'art. 97 della Costituzione.

Aggiungono le parti che la sanatoria, con conseguente legittimazione ex tunc delle nomine illegittimamente attribuite, determina indirettamente anche l'effetto di comprimere il diritto degli originari ricorrenti di domandare ed ottenere la tutela degli interessi legittimi lesi, sottraendo di fatto all'esame del Consiglio di Stato le vertenze attualmente in corso.

4. - Si sono costituiti anche gli appellanti del giudizio a quo, concludendo per l'inammissibilità ovvero per l'infondatezza della sollevata questione. Osservano essi che il legislatore nella sua discrezionalità ha operato - conformemente ai canoni di una razionale e coerente attività di amministrazione - un bilanciamento tra l'esigenza preminente di un ordinato avvio dell'attività del nuovo ente, mediante l'eliminazione di questioni relative a vicende aventi origini remote, e le posizioni, correttamente ritenute recessive, di "un numero limitatissimo di aspiranti dirigenti" (quali i ricorrenti in primo grado). Per cui, la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto alle situazioni di natura meramente privata, oltre a comportare la inconfigurabilità del denunciato vulnus al canone del buon andamento della pubblica amministrazione, consente di ritenere altrettanto infondate le ulteriori censure riferite agli artt. 24 e 113 della Costituzione.

Nell'imminenza dell'udienza gli stessi appellanti hanno depositato memoria, in cui insistono nel chiedere la declaratoria di inammissibilità o quantomeno di infondatezza della sollevata questione, facendo richiamo alla giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale la violazione dell'art. 97 della Costituzione, sotto il profilo del buon andamento, non può essere lamentata se non quando si assuma l'arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza (nella specie insussistenti) rispetto al fine indicato nel precetto costituzionale. La questione, dunque, avrebbe sostanzialmente ad oggetto l'esistenza o meno di "esigenze organizzative non altrimenti fronteggiabili", l'esame delle quali comporterebbe un giudizio consistente in una

valutazione "esterna" del merito di scelte legislative ampiamente discrezionali, come tale sottratto al sindacato di costituzionalità.

Quanto alla conformità della denunciata normativa agli altri parametri costituzionali evocati dal rimettente (artt. 24 e 113 della Costituzione), esse osservano che il principio dell'inviolabilità della tutela giurisdizionale non comporta necessariamente che il cittadino possa conseguire la protezione giudiziaria sempre nella medesima maniera, né vieta che la legge ordinaria possa regolarne il modo di esercizio. In proposito, esse ricordano che questa Corte ha affermato che (dovendo essere contemperato con altri valori costituzionalmente rilevanti) il diritto di difesa può venire legittimamente limitato dal legislatore, così come nella specie, in cui appare assolutamente preminente la sussistenza dell'interesse pubblico, che esclude la rilevanza di altri princìpi, recessivi rispetto al primo in quanto istituzionalmente volti alla tutela di interessi privati.

Considerato in diritto.

1. - Il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, della legge 21 dicembre 1996, n. 665, in quanto dispone che restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base, tra l'altro, del decreto-legge 20 settembre 1996, n. 490 - che, a sua volta, nell'art. 8, comma 7, prevedeva la convalida a tutti gli effetti, fra l'altro, delle posizioni giuridiche ed economiche attribuite al personale dirigenziale ai sensi dell'art. 107, comma secondo, del regolamento del personale dell'Azienda autonoma di assistenza al volo e al traffico aereo generale (A.A.A.V.T.A.G.), approvato con d.P.R. 7 aprile 1983, n. 279.

Secondo il rimettente, la denunciata normativa si pone in contrasto:

a) con l'art. 97, primo comma della Costituzione, in mancanza di un carattere "strategico" della censurata sanatoria, non potendosi considerare le obiettive esigenze d'un ordinato avvio dell'attività del neoistituito Ente pubblico economico prevalenti rispetto agli effetti ingiustificatamente premiali che dalla normativa in esame derivano a favore dei beneficiari di provvedimenti già dichiarati giurisdizionalmente illegittimi in primo grado;

b) con gli artt. 24, primo comma, e 113, primo e secondo comma della Costituzione, stante la totale compressione del diritto dei ricorrenti a domandare la tutela degli interessi legittimi che essi pretendono lesi da quegli atti della pubblica amministrazione che il legislatore ha ritenuto di convalidare, così realizzandosi una violazione del diritto di agire, nel contesto di una sostanziale vanificazione della via giurisdizionale.

2. - Preliminarmente va disattesa l'eccezione d'inammissibilità per irrilevanza della sollevata questione, che l'Avvocatura dello Stato ha mosso assumendo la non rituale impugnazione, da parte dei ricorrenti (appellanti incidentali nel giudizio a quo), della delibera di convalida delle posizioni giuridiche ed economiche attribuite al personale dirigenziale, adottata dall'Ente nel 1996, in corso di causa ed a séguito dell'emanazione della normativa oggetto del presente scrutinio di costituzionalità.

Il Consiglio di Stato, con ampia motivazione sullo specifico punto, ha ritenuto:

a) che - in quanto sancita direttamente a livello normativo primario - la convalida delle nomine in contestazione sia suscettibile di spiegare effetto autonomo sulle posizioni economiche e giuridiche degli interessati, indipendentemente dall'adozione in sede amministrativa di qualsivoglia atto conseguenziale (avente peraltro natura meramente

ricognitiva);

b) che la sanatoria ex tunc renda l'atto, oggetto del giudizio in corso, inattaccabile sul piano amministrativo e giurisdizionale, non residuando pertanto alcun interesse concreto dei ricorrenti di insistere per la conferma dell'annullamento delle nomine impugnate.

Trattasi di motivazione tutt'altro che priva di plausibilità e, quindi, sottratta al sindacato di questa Corte, la quale ha ripetutamente affermato che il controllo sull'ammissibilità della questione potrebbe far disattendere la premessa da cui muove il rimettente, nel ritenere applicabile la norma denunciata, soltanto se tale premessa dovesse risultare palesemente arbitraria, ovvero l'interpretazione accolta si palesasse del tutto non plausibile (cfr., da ultimo, le sentenze n. 211 e n. 51 del 1998).

Alla stregua delle stesse considerazioni, è da ritenere infondata anche l'ulteriore eccezione d'inammissibilità per irrilevanza della questione, mossa dai ricorrenti-appellati (nel giudizio a quo), sotto il diverso profilo che la denunciata normativa non produrrebbe alcun effetto giuridico sulle posizioni dei controinteressati.

3. - Nel merito la questione è fondata.

3.1. - Prefiggendosi in via definitiva la privatizzazione dell'A.A.A.V.T.A.G., destinata a divenire - secondo il disposto dell'art. 2 della legge 3 agosto 1995, n. 251 - una società per azioni, il legislatore ha ritenuto "indispensabile, ai fini di un completo raggiungimento degli obiettivi di funzionalità e di efficienza, procedere ad un passaggio intermedio rappresentato dalla costituzione di un ente pubblico economico che (potesse assorbire) in via transitoria le funzioni già svolte dall'Azienda ed (assicurare) un graduale adeguamento delle procedure operative, tecniche ed amministrative" (v. relazione al disegno di legge n. 2709, presentato alla Camera dei deputati dal Ministro dei trasporti e della navigazione in data 15 novembre 1996).

La temporanea trasformazione dell'Azienda autonoma in ente di diritto pubblico economico era stata disciplinata da una serie di decreti-legge (25 novembre 1995, n. 497, 24 gennaio 1996, n. 29, 25 marzo 1996, n. 153, 25 maggio 1996, n. 284, 22 luglio 1996, n. 387 e 20 settembre 1996, n. 490), tutti non convertiti ma reiterati pressoché con identico contenuto dispositivo, fatta eccezione per i due ultimi. Nel decreto-legge n. 387 del 1996, infatti, veniva per la prima volta sancita la convalida a tutti gli effetti delle posizioni giuridiche ed economiche attribuite al personale dell'A.A.A.V.T.A.G. col primo inquadramento operato nell'anno 1983 e successivamente in forza degli accordi applicativi del contratto collettivo nazionale di lavoro 1988-1990 di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 20 ottobre 1988, intervenuti tra l'A.A.A.V.T.A.G. e le organizzazioni sindacali il 12-14 novembre 1988, il 29 aprile 1989 e il 3 aprile 1990 (art. 8, comma 7). Nel decreto-legge n. 490 del 1996, poi, a tale previsione si aggiungeva la convalida delle posizioni giuridiche ed economiche attribuite al personale dirigenziale ai sensi dell'art. 107, comma secondo, del regolamento del personale dell'A.A.A.V.T.A.G., approvato con d.P.R. n. 279 del 1983 (art. 8, comma 7).

La legge n. 665 del 1996, infine, dopo aver disciplinato la summenzionata trasformazione, ha a sua volta disposto, col denunciato art. 15, comma 1, la validità degli atti e dei provvedimenti adottati nonché la salvezza degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base della pregressa decretazione d'urgenza, in particolare - per quanto qui interessa - del decreto-legge n. 490 del 1996.

3.2. - Il rimettente ha ravvisato in detta disposizione una vera e propria norma di sanatoria, incidente in modo diretto e immediato sulle posizioni dei soggetti coinvolti nel giudizio a quo, con un effetto di definitivo consolidamento dei provvedimenti oggetto d'impugnazione, perciò considerati non più contestabili in sede giurisdizionale.

A tale risultato egli è pervenuto attraverso un'interpretazione - da lui ritenuta come unica possibile a stregua dei criteri ermeneutici indicati dall'art. 12, primo comma, delle disposizioni sulla legge in generale -, cui ha proceduto dando all'inequivoco testo letterale un senso conforme all'intenzione del legislatore, così come risultante anche dai lavori preparatori. Sulla base di essa va dunque condotto il richiesto scrutinio di costituzionalità della disposizione stessa.

3.3. - Questa Corte ha più volte avuto occasione di chiarire che le leggi di sanatoria non sono costituzionalmente precluse in via di principio ma che, tuttavia, trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione dev'essere sottoposta a uno scrutinio particolarmente rigoroso. Aggiungendo che l'intervento legislativo in sanatoria può "essere ragionevolmente giustificato soltanto dallo stretto collegamento con le specifiche peculiarità del caso" (sentenza n. 94 del 1995), così da doversi "escludere che possa risultare arbitraria la sostituzione della disciplina generale - originariamente applicabile - con quella eccezionale successivamente emanata" (sentenza n. 100 del 1987; cfr. anche sentenze n. 402 del 1993, n. 346 del 1991 e 474 del 1988, oltre alla già citata n. 94 del 1995).

Ebbene, la denunciata norma non è tale da superare codesto scrutinio di legittimità costituzionale; cui questa Corte ritiene di dover procedere muovendo dalla considerazione delle ragioni che risultano dall'iter legislativo sboccato in essa.

3.4. - Da osservare anzitutto è che, secondo quanto sopra riferito, la sanatoria in oggetto compare soltanto nell'ultimo della serie di decreti non convertiti, in virtù di un'aggiunta all'art. 8, comma 7, del precedente decreto-legge n. 387 del 1996. Come nota il giudice a quo, la relativa disposizione riproduce il testo d'un emendamento di iniziativa parlamentare riferito a quest'ultimo decreto, ed è stata introdotta senza che la relazione al disegno di legge di conversione ne chiarisse la ratio e la portata. In sede referente dello stesso disegno di legge, tuttavia, la IX Commissione permanente della Camera dei deputati approvò due emendamenti soppressivi di essa, proponendoli all'Assemblea, che però non ebbe modo di passare all'esame del provvedimento.

Durante i lavori parlamentari della legge n. 665 del 1996, poi, venne presentato uno specifico emendamento (il n. 15221), accettato dalla Commissione ma non anche dal Governo, per sopprimere la norma di salvezza della convalida come sopra disposta. Esso, tuttavia, nella seduta del 9 dicembre 1996 venne respinto, su conforme parere del Governo, dall'Assemblea, che ha approvato definitivamente la norma nel testo ora denunciato dal giudice a quo.

In proposito è da rilevare che alle numerose e puntuali critiche provenienti da tutti gli schieramenti politici, oltre che dallo stesso relatore, sull'opportunità di una sanatoria concernente anche l'art. 8, comma 7, del decreto-legge n. 490 del 1996 (v., in particolare, il verbale della seduta del 25 novembre 1996 della IX Commissione permanente della Camera), venne contrapposta soltanto la dichiarazione dell'intento di evitare - in ossequio ad un asserito criterio generale, secondo cui si fanno sempre salvi gli effetti d'un decreto-legge non convertito - che persone le quali avessero ottenuto qualcosa in base alla decretazione d'urgenza dovessero successivamente perderla (v. verbale della seduta della Camera del 9 dicembre 1996).

Trattasi, all'evidenza, di una motivazione cui rimane completamente estranea la ricerca della realizzazione d'un interesse generale correlato ad imprescindibili esigenze organizzative non altrimenti fronteggiabili del neoistituito ente, o comunque connesso al raggiungimento degli obiettivi di funzionalità e di efficienza. La sola ratio rinvenibile nella normativa appare quella della sanatoria per se stessa, concretantesi nella stabilizzazione di situazioni già accertate come illegittime in via giurisdizionale, al di fuori d'ogni rapporto strumentale con la struttura e le finalità dell'ente (cfr. sentenza n. 1 del 1996). Una sanatoria non giustificata neppure dalla necessità di consolidare posizioni acquisite o risalenti nel tempo (cfr. sentenze n.

659 del 1994 e n. 236 del 1992), visto che - come sottolinea il rimettente - datavano da soli tre anni le nomine annullate dal TAR del Lazio, riguardanti "un numero esiguo di dirigenti non apicali, oltretutto addetti a un comparto non operativo", ed affette da vizi non solo formali ma anche sostanziali. Essa si connota, dunque, unicamente come legittimazione di quanto attribuito in modo illegittimo a determinati soggetti, con effetti premiali palesemente non giustificati: rimanendo, così, compromesso in radice lo stesso scrutinio di cui s'è detto, poiché la constatata negazione di una razionale e coerente attività di amministrazione, oltre a costituire un esempio di "diseducazione civile" (sentenza n. 16 del 1992), non può rappresentare un termine di bilanciamento e comparazione con gli altri valori che essa coinvolge ai fini della verifica del rispetto del principio di buon andamento.

3.5. - La denunciata norma è pertanto da dichiarare contrastante con l'art. 97 della Costituzione; restando assorbiti i profili relativi agli altri parametri evocati dal rimettente.

4. - La conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale, tuttavia, dev'essere limitata alla convalida delle posizioni giuridiche ed economiche attribuite ex art. 107, secondo comma, del regolamento approvato con d.P.R. n. 279 del 1983, delle quali si controverte nel giudizio a quo. Tale convalida, infatti, operata dall'art. 8, comma 7, del decreto-legge n. 490 del 1996, resta ferma, nonostante la mancata conversione di detto decreto, solo in virtù della clausola di salvezza contenuta nella denunciata norma della legge n. 665 del 1996, la quale, appunto, va dichiarata costituzionalmente illegittima in parte qua (cfr. anche sentenze n. 211 del 1997 e n. 84 del 1996).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, della legge 21 dicembre 1996, n. 665 (Trasformazione in ente di diritto pubblico dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale), nella parte in cui dispone che restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 20 settembre 1996, n. 490, limitatamente alla convalida - ivi prevista - delle posizioni giuridiche ed economiche attribuite ai sensi dell'art. 107, comma secondo, del regolamento del personale dell'A.A.A.V.T.A.G., approvato con d.P.R. 7 aprile 1983, n. 279.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Ruperto

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 5 febbraio 1999.

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.