CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **193/2002** (ECLI:IT:COST:2002:193)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **CHIEPPA**
Udienza Pubblica del **04/12/2001**; Decisione del **09/05/2002**
Deposito del **16/05/2002**; Pubblicazione in G. U. **22/05/2002**
Norme impugnate:
Massime: **26990**
Atti decisi:

N. 193

SENTENZA 9 - 16 MAGGIO 2002.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 20 del 22 maggio 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 9, ultima parte - rectius: ultimo periodo - del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazione pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nel testo sostituito dall'art. 6 del decreto legislativo 18 novembre 1993, n. 470 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego), promossi con due ordinanze emesse il 24 ottobre 2000 dal Consiglio di Stato, Sezione IV, iscritte ai nn. 449 e 450 del registro ordinanze 2001 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, 1ª serie speciale,

dell'anno 2001.

Visto l'atto di costituzione di Del Gizzo Ernesto, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 4 dicembre 2001 il Giudice relatore Riccardo Chieppa;

Udito l'Avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di due giudizi di appello, il Consiglio di Stato - Sezione IV - con due ordinanze di identico contenuto, ha sollevato, con riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 9, ultima parte - rectius: ultimo periodo - del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazione pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nel testo sostituito dall'art. 6 del decreto legislativo 18 novembre 1993, n. 470 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego).

Il giudice rimettente, premette che identica questione era già stata in precedenza proposta, in quanto ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, ma che, tuttavia, la Corte, a seguito di un mutamento del quadro normativo, con ordinanza n. 246 del 2000, aveva ritenuto necessario che lo stesso giudice a quo ai fini della rilevanza, verificasse gli effetti della duplice abrogazione espressa accompagnata dalla nuova disciplina.

Osserva il giudice rimettente che il principio generale tempus regit actum non possa essere ignorato in relazione all'intervenuto mutamento del quadro normativo, e, quindi, la fattispecie ricadrebbe, comunque, sotto la disciplina denunciata.

Quanto alla rilevanza, il giudice a quo osserva che il provvedimento impugnato (in entrambi i casi decreto del Presidente della Repubblica di collocamento a riposo, per motivi di servizio, per responsabilità dirigenziale) trova conforto nella norma contestata, di modo che un'eventuale dichiarazione di fondatezza della questione comporterebbe, per ciò solo, l'accoglimento del ricorso.

Nel merito, il giudice rimettente sostanzialmente denuncia un eccesso di delega nella disposizione impugnata, in quanto, la legge di delega prevedeva, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi della gestione, solo la "rimozione dalle funzioni ed il collocamento a disposizione", laddove la legge delegata (decreto legislativo n. 29 del 1993), all'art. 20, comma 9, nel testo sostituito dall'art. 6 del d.lgs. 18 novembre 1993, n. 470, ha previsto, da un lato, il collocamento a disposizione per l'inosservanza delle direttive e per i risultati negativi della gestione finanziaria, tecnica, amministrativa; dall'altro, ha stabilito il collocamento a riposo per ragioni di servizio in caso di responsabilità particolarmente grave o reiterata.

2. - In entrambi i giudizi, introdotti con le ordinanze sopra riassunte, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generalo dello Stato, che ha fatto presente che la norma denunciata, pur essendo stata abrogata dalla successiva normativa, tuttavia, in base al principio tempus regit actum conserva la sua efficacia in relazione alle fattispecie all'esame.

Nel merito conclude per la infondatezza della questione, anche alla luce del sopravvenuto

decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) per la logica che sta alla base delle disposizioni in esso contenute, considerato che l'anzidetto decreto legislativo è stato emanato in base alla delega contenuta nell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1957, n. 59, che sul punto non differirebbe, ma anzi richiamerebbe la delega contenuta nella legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale).

Sottolinea, in particolare, che in ossequio al principio contenuto nell'art. 2, comma 1, lettera g), numero 3, della legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421, il legislatore delegato abbia previsto due differenti ipotesi: l'una contenuta nella prima parte della norma impugnata, che riguarda il collocamento a disposizione per la durata massima di un anno in caso di inosservanza delle direttive e risultati negativi della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa; l'altra, contenuta nella seconda parte della disposizione e che disciplina una fattispecie diversa, stabilisce il collocamento a riposo per ragioni di servizio in caso di responsabilità particolarmente grave e reiterata.

Orbene, secondo la prospettazione dell'Autorità interveniente, la delega legislativa non eliminerebbe ogni discrezionalità del legislatore delegato, al quale non può essere negata la facoltà di adottare misure più severe per fattispecie di maggior gravità, peraltro già previste dalla normativa previgente.

Considerato in diritto

1. - Le questioni sottoposte, in via incidentale, all'esame della Corte riguardano l'art. 20, comma 9, ultimo periodo, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nel testo sostituito dall'art. 6 del decreto legislativo 18 novembre 1993, n. 470 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego) sotto il profilo della violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto la legge di delega prevedeva, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi della gestione, solo la rimozione dalle funzioni ed il collocamento a disposizione.

Attesa l'identità delle questioni sollevate, i giudizi vanno preliminarmente riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2. - La questione è fondata.

Dall'esame dei lavori preparatori della legge delega (art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) emerge puntualmente la ratio dell'intervento da realizzarsi in base alla delega legislativa per quanto attiene allo status giuridico dei dirigenti. Cioè, "da un lato il rafforzamento dei poteri di impulso, direzione e coordinamento, e, dall'altro, una verifica dei risultati di gestione e più precise responsabilità dirigenziali". "Nell'ambito di una prospettiva generale di separazione tra politica e amministrazione e di connesso riconoscimento di autonomia gestionale" venivano indicati come obiettivi "la massima flessibilità e agilità nel reclutamento, nella mobilità e nei procedimenti di rimozione dalle funzioni" - senza, tuttavia, alcun accenno al collocamento immediato a riposo o alla rimozione dall'impiego - "in caso di accertata incapacità a raggiungere gli obiettivi programmati" (Relazione al disegno di legge presentato dal Governo per la delega: Senato n. 463).

Nella legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421, l'art. 2 poneva la finalità generale di "miglioramento dell'efficienza e della produttività del settore pubblico" e prevedeva la separazione tra compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa, con autonomi poteri di direzione, vigilanza, controllo e gestione (lettera g, numero 1) ed inoltre - specificatamente sul punto che interessa la questione di legittimità costituzionale - "la mobilità, anche temporanea, dei dirigenti, nonché la rimozione dalle funzioni e il collocamento a disposizione in caso di mancato conseguimento degli obiettivi prestabiliti della gestione" (lettera g numero 3). Anche in questa sede, si noti che non vi era alcuna previsione di diversa misura di rimozione dall'impiego o di collocamento a riposo per ragioni di servizio.

3. - Giova, inoltre, ricordare, anche ai fini di una interpretazione delle norme conforme a Costituzione, che la distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e l'attività gestionale con propria autonomia e responsabilità dei dirigenti generali nonché la progressiva estensione della privatizzazione del rapporto, dando risalto alla qualificazione di diritto soggettivo delle relative posizioni (sentenza n. 275 del 2001), comporta, da un canto, un maggiore rigore nella responsabilità degli stessi. Nello stesso tempo vi è un'esigenza di rafforzamento della posizione dei medesimi dirigenti generali attraverso la specificazione delle peculiari responsabilità dirigenziali, la tipicizzazione delle misure sanzionatorie adottabili, nonché la previsione di adeguate garanzie procedimentali nella valutazione dei risultati e dell'osservanza delle direttive ministeriali; inoltre, il modo ed i tempi in cui si possa pervenire non solo alla revoca delle funzioni ma anche alla risoluzione definitiva del rapporto di impiego.

Dette specifiche garanzie, mirate a presidiare il rapporto di impiego dei dirigenti generali, concorrono al rispetto del principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione (ordinanza n. 11 del 2002).

Con ciò non si esclude - sul piano costituzionale - che il legislatore possa prevedere come misura sanzionatoria della condotta dirigenziale anche la rimozione dall'impiego nei casi di maggiore gravità; questa deve avvenire in base a previsione normativa e con le relative proprie garanzie procedimentali.

4. - Il dettaglio dei principi e criteri direttivi sul punto specifico delle conseguenze derivanti dalla responsabilità dirigenziale, soprattutto se si considera la precisa indicazione di peculiari istituti e tipici provvedimenti incidenti sullo status dei dirigenti, raffrontati anche con la precedente e più ampia situazione normativa, certamente non poteva consentire al Governo delegato di prevedere ulteriori misure e conseguenze dirette ed immediate della accertata responsabilità dirigenziale, nei confronti dei dirigenti generali ed equiparati, al di fuori di quelle specificamente previste in detti principi e criteri direttivi.

In altri termini, il legislatore delegato manteneva sempre una discrezionalità, non potendo essere eliminato ogni margine di scelta nell'esercizio della delega. Tuttavia questa discrezionalità doveva essere esercitata, anche nel caso in esame, riempiendo gli spazi lasciati dalla legge di delegazione (v. sentenza n. 198 del 1998) ed entro i limiti in cui è circoscritta dalla stessa legge (ordinanza n. 21 del 1998) ancorché considerando le diverse gravità delle ipotesi di responsabilità, esclusivamente, come già detto, nei limiti della delega, cioè entro la previsione di:

a) "mobilità", anche semplicemente temporanea e con passaggio ad altro ufficio, quindi compresa la facoltà di prevedere la mobilità definitiva;

b) "rimozione dalle funzioni", cioè come privazione della preposizione ad ufficio dirigenziale, senza tuttavia comprendere la rimozione dal servizio o il recesso dal rapporto di impiego;

c) "collocamento a disposizione", con facoltà di fissare o meno un periodo minimo o

massimo anche diverso da quello ordinario, desumibile da analoghe previsioni normative, periodo di "a disposizione" - si noti - che avrebbe consentito la possibilità di richiamo in servizio, anche presso altra amministrazione o altro ufficio, ritenuti confacenti alle dimostrate capacità dirigenziali.

5. - Infine non può avere rilevanza sui limiti della delega legislativa e sulla sua interpretazione un successivo decreto legislativo - richiamato dalla difesa dello Stato - emanato sulla base di altra successiva legge di delega (anche se in parte coincidente per contenuto) estranea, insieme al suddetto decreto legislativo, all'oggetto su cui questa Corte è chiamata a pronunciarsi in base all'ordinanza di rimessione.

6. - Sulla base delle suesposte considerazioni deve ritenersi che il Governo non era abilitato dalla delega a prevedere la facoltà di immediato collocamento a riposo senza il previo passaggio attraverso il periodo di messa "a disposizione", che costituisce - secondo i principi della delega - una garanzia per il dipendente di essere posto nella possibilità di cercare ed ottenere una diversa utilizzazione, anche in differente posizione di ufficio e di amministrazione.

Risulta pertanto una violazione dei limiti della delega legislativa da parte del legislatore delegato, che la ha esercitata, per la parte oggetto dei presenti giudizi di legittimità costituzionale (collocamento a riposo per ragioni di servizio, anche se non sia mai stato in precedenza disposto il collocamento a disposizione in caso di responsabilità particolarmente grave e reiterata), in modo divergente dalle finalità che determinarono la delega e in contrasto con i prefissati principi e criteri direttivi (cfr. sentenza n. 3 del 1957).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 9, ultimo periodo, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) nel testo sostituito dall'art. 6 del decreto legislativo 18 novembre 1993, n. 470 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego).

Così deciso in Roma nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2002.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere:Di Paola

Depositata in cancelleria il 16 maggio 2002.

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.