

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **45/1978** (ECLI:IT:COST:1978:45)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **ROSSI** - Redattore: - Relatore: **OGGIONI**

Udienza Pubblica del **18/01/1978**; Decisione del **11/04/1978**

Deposito del **20/04/1978**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **9591**

Atti decisi:

N. 45

SENTENZA 11 APRILE 1978

Deposito in cancelleria: 20 aprile 1978.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 115 del 26 aprile 1978.

Pres. ROSSI - Rel. OGGIONI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. PAOLO ROSSI, Presidente - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. LEONETTO AMADEI - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano, riapprovata il 21 aprile 1976, recante: "Modifica alla disciplina della indennità integrativa

speciale provinciale", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 7 maggio 1976, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 18 del registro 1976.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 18 gennaio 1978 il Giudice relatore Luigi Oggioni;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giorgio Azzariti, per il ricorrente, e l'avv. Umberto Coronas per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto:

Con la legge 27 maggio 1959, n. 324, concernente miglioramenti economici al personale statale, fu attribuita al personale stesso una indennità integrativa speciale mensile determinata per ogni anno finanziario applicando, su una base fissata in L. 40.000 mensili per tutti i dipendenti (salvo alcune ipotesi specificamente indicate), la variazione percentuale del costo della vita relativo all'anno solare immediatamente precedente rispetto a quello del giugno 1956 considerato uguale a 100. L'importo relativo doveva essere determinato per ciascun esercizio finanziario con decreto del ministro del tesoro. Detta indennità introduceva così nel sistema retributivo dei dipendenti statali un congegno speciale di scala mobile, assicurando entro certi limiti ai pubblici dipendenti un adeguamento delle retribuzioni al variare dei prezzi.

Con la legge 31 luglio 1975, n. 364, tale congegno veniva poi parzialmente modificato ed aggiornato in attuazione della linea di tendenza intesa ad omogeneizzare i trattamenti retributivi esistenti nel settore pubblico ed in quello privato. In concreto, con detta legge, la variazione della misura della indennità a favore del personale in servizio veniva ragguagliata a periodi semestrali, sulla base della somma dei punti di variazione dell'indice del costo della vita accertati dall'Istituto centrale di statistica ai fini dell'indennità di contingenza del settore dell'industria e del commercio per i due relativi trimestri. Per ogni punto della variazione l'indennità veniva poi maggiorata o diminuita di una somma determinata progressivamente, dalle L. 1.008 per il semestre 1 novembre 1974-30 aprile 1975, alle L. 2.389 per il semestre 1 novembre 1977-30 aprile 1978 e successivi, aumentandosi altresì espressamente la misura dell'indennità stessa per il semestre 1 luglio-31 dicembre 1975 a L. 57.700 ed a L. 60.800 a decorrere dal 1 gennaio 1976 in poi, da corrispondersi anche in relazione alla 13^a mensilità.

Con la legge provinciale di Bolzano del 12 novembre 1964, n. 16, venne estesa l'indennità integrativa speciale mensile al personale dell'amministrazione provinciale "nella misura corrisposta ai dipendenti statali" e ciò in attuazione della facoltà concessa in proposito agli enti locali dall'art. 16 della legge statale del 1959 sopra ricordata.

Con la legge provinciale di Bolzano 21 febbraio 1972, n. 4, concernente nuovi stipendi del personale provinciale, fu peraltro stabilito che le variazioni della misura dell'indennità integrativa speciale dovevano determinarsi applicando su una base di lire 100.000 mensili, per tutti i dipendenti provinciali in servizio, la percentuale di variazione risultante dalla differenza fra le percentuali di aumento dell'indice del costo della vita stabilite rispettivamente dai singoli decreti annuali del Ministro del tesoro, e quella fissata con l'analogo decreto emesso il 24 luglio 1970, assunta quindi come base di raffronto e di calcolo. Infine, con l'art. 1 della legge provinciale di Bolzano, riapprovata il 21 aprile 1976, è stato stabilito di uniformare il calcolo della indennità integrativa al sistema posto dalla legge statale del 1975, per quanto attiene alla periodicità delle variazioni e l'estensione alla tredicesima mensilità, attribuendosi peraltro ai punti di variazione riferiti a ciascun semestre preso in considerazione il valore costante di L. 2.520.

Con l'art. 2 della stessa legge l'indennità integrativa corrisposta alla data del 30 giugno dell'anno 1975 è stata aumentata di ulteriori L. 45.000 mensili, a decorrere dal 1 luglio 1975, salvi i maggiori importi spettanti in applicazione delle variazioni periodiche come sopra determinate.

A tale normativa si pervenne dopo che il Consiglio provinciale di Bolzano, nella seduta del 5 novembre 1975, aveva approvato la legge recante "modifiche al vigente ordinamento del personale", nei cui articoli 10, 11 e 12 erano contenute disposizioni concernenti l'aumento dell'indennità integrativa speciale da corrispondere al personale provinciale ed un nuovo sistema di determinazione dei punti di variazione dell'indice del costo della vita, (legge che il Governo aveva rinviato a nuovo esame ai sensi dell'art. 55 dello Statuto regionale, ravvisando la violazione degli artt. 3 e 36 Cost.), ed a seguito dell'avvenuta scissione della legge stessa così rinviata in due distinti provvedimenti, approvati entrambi il 15 gennaio 1976, con il secondo dei quali, intitolato "modifiche alla disciplina dell'indennità integrativa speciale" sono state integralmente riprodotte le disposizioni già contenute al riguardo nei menzionati artt. 10, 11 e 12 della ricordata legge unitaria.

Contro tale provvedimento legislativo, considerato formalmente autonomo e diverso, il Governo esperiva nuovamente la procedura di rinvio ai sensi dell'art. 55 dello Statuto regionale ed il Consiglio provinciale di Bolzano, come si è detto, riapprovava la disciplina suddetta nella seduta del 21 aprile 1976.

Con ricorso notificato il 7 maggio 1976 (e depositato il 17 maggio 1976 nella Cancelleria della Corte) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge così riapprovata per violazione degli artt. 3 e 36 della Costituzione.

L'Avvocatura osserva che dal raffronto fra la normativa concernente la misura dell'indennità integrativa speciale attribuita ai dipendenti dello Stato in virtù delle leggi statali sopra ricordate con quanto risulta attribuito ai dipendenti provinciali dalla legge impugnata, in relazione alla precedente normativa provinciale al riguardo, emergerebbe una notevole differenza dell'ammontare base della indennità corrisposta in concreto ai dipendenti provinciali nella misura di L. 129.400 rispetto alle L. 57.000 attribuite allo stesso titolo ai dipendenti statali, con la conseguenza che su tali diversi ammontare base influirebbero i punti di variazione dell'indice del costo della vita, il cui importo, inoltre, per i dipendenti provinciali, è fissato senz'altro in L. 2.520 a decorrere dal 1 gennaio 1976 mentre, per i dipendenti statali, è stato graduato nel tempo fino a raggiungere l'inferiore misura di L. 2.380 a decorrere soltanto dal 1 luglio 1978.

Ciò posto, l'Avvocatura afferma che l'art. 67 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, col vietare che le Regioni possano disporre a favore dei propri dipendenti un trattamento economico più favorevole di quello attribuito al personale statale avrebbe posto un principio fondamentale vincolante anche per il legislatore della Regione a statuto speciale Trentino-Alto Adige, giacché il principio stesso risponderebbe ai canoni di buona amministrazione posti dall'art. 97 e come tale costituirebbe un principio dell'ordinamento giuridico dello Stato, espressamente richiamato come limite della potestà legislativa regionale dagli artt. 4, n. 1, e 8 dello Statuto regionale.

La violazione di detto principio per effetto della attribuzione ai dipendenti provinciali di Bolzano del menzionato trattamento economico superiore a quello dei dipendenti statali si convertirebbe in violazione del principio di eguaglianza nei confronti di questi ultimi e di quelli delle altre regioni, tenuto anche conto della considerazione necessariamente unitaria dei pubblici dipendenti che scaturirebbe, oltre che dall'art. 97, anche dall'art. 98 e dalla VIII disposizione transitoria della Costituzione.

Né potrebbero avere rilievo al riguardo i maggiori requisiti e le particolari prestazioni richiesti ai dipendenti provinciali, richiamati nella relazione della Giunta provinciale alla legge impugnata quali giustificativi del trattamento attribuito. Infine, egualmente violato risulterebbe il principio della proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato, poiché tale principio posto dall'art. 36 Cost. si dovrebbe parallelamente verificare in relazione anche a tutti gli altri pubblici dipendenti, regionali o statali.

La Provincia di Bolzano, rappresentata e difesa dall'Avv. prof. Giuseppe Guarino, si è ritualmente costituita resistendo al ricorso.

La difesa sostiene che la legge impugnata si sarebbe sostanzialmente limitata ad accogliere il principio innovatore posto in materia dalla legge statale 31 luglio 1975, n. 364, dettando una disciplina analoga nei confronti del personale provinciale anche se, per coerenza con la precedente normativa locale, non aveva recepito i valori dei punti di variazione ivi fissati dalla legge statale.

Comunque, prosegue la difesa della Provincia, la legge impugnata sarebbe stata emanata nell'esercizio della potestà legislativa primaria attribuita alla Provincia dagli artt. 4, n. 1, e 8 dello Statuto speciale, e rientrerebbe nei limiti posti in proposito dalle dette disposizioni statutarie. Al riguardo la difesa osserva, in linea generale, che sarebbero da considerare principi dell'ordinamento giuridico gli orientamenti e le direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare in un determinato momento storico il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente. Tali principi potrebbero riflettere anche determinati settori, per convergere in sempre più elevate direttive generali coerenti allo spirito informatore di tutto l'ordinamento, ma non si identificerebbero con i "principi" delle leggi dello Stato concernenti singoli settori e singole materie incidenti in modo più diffuso e penetrante sulla potestà legislativa regionale e che, secondo il sistema dello Statuto regionale, varrebbero come limiti della sola potestà legislativa secondaria della Regione. Ciò posto, argomentando in base a precedente giurisprudenza della Corte: la difesa sostiene che il divieto posto dall'art. 67 legge n. 62 del 1953, richiamato dall'Avvocatura, potrebbe rivestire la qualifica di principio stabilito dalle leggi dello Stato, ma non quella di principio dell'ordinamento.

Con ciò cadrebbe la doglianza sollevata in relazione all'art. 3 Cost., sollevata nel presupposto, invece, che il divieto posto dal citato art. 67 costituisca un limite della legislazione provinciale ai sensi degli artt. 4, n. 1, e 8 dello Statuto regionale.

Né il riferimento all'art. 97 della Costituzione potrebbe giovare alla tesi avversa, poiché, in ogni caso, il sindacato della Corte circa l'osservanza del precetto ivi sancito sarebbe limitato alla constatazione della arbitrarietà o meno della normativa sul personale, dovendosi in particolare escludere che la non coincidenza di norme regionali per il personale con quelle analoghe dettate dallo Stato integri violazione del detto precetto.

Ad ogni modo la violazione dell'art. 3 Cost. sarebbe sempre esclusa nella specie perché la disparità di trattamento potrebbe ravvisarsi solo a proposito di situazioni giuridiche identiche, e sarebbe stata comunque dedotta in relazione a singoli settori retributivi e non in ordine allo stato economico delle categorie raffrontate, globalmente considerato.

Infine la indennità in discussione, secondo la difesa della Regione, dato il suo riferimento ad una costante e fondamentale fascia retributiva, il cui potere di acquisto tenderebbe appunto a garantire contro la svalutazione monetaria, prescinderebbe da qualsiasi principio di proporzionalità con la qualità e quantità del lavoro prestato. Sarebbe quindi infondata anche la questione sollevata in relazione all'art. 36 Cost., che detta proporzionalità tende a garantire.

La causa è stata discussa nell'udienza pubblica dell'11 maggio 1977 e la Corte, con ordinanza n. 116 del 24 maggio 1977, ha ordinato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero dell'Interno e al Commissario del Governo presso la Regione Trentino-Alto Adige di provvedere alla esibizione in giudizio dei dati concreti ed analitici riguardanti l'attuazione da parte degli enti pubblici in genere e di quelli territoriali in specie dell'aggiornamento dell'indennità integrativa speciale, nonché riguardanti l'incidenza percentuale della sopra detta applicazione sul trattamento complessivo dei dipendenti.

Avendo la Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Commissario del Governo provveduto ad espletare gli incombenzi di cui sopra, la discussione della causa è stata nuovamente fissata per l'odierna udienza.

Considerato in diritto:

1. - La questione sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ha per oggetto la legge provinciale di Bolzano riapprovata il 21 aprile 1976, concernente modifiche alla disciplina dell'indennità integrativa speciale già attribuita ai dipendenti statali ed estesa con legge provinciale 12 novembre 1964, n. 16, ai dipendenti della stessa provincia.

Si assume che, essendosi vietato con l'art. 67 della legge statale 10 febbraio 1953, n. 62, di disporre a favore del personale di ruolo regionale un trattamento economico più favorevole di quello dei dipendenti statali e non avendo la Provincia di Bolzano rispettato questo limite, che assumerebbe il valore di principio fondamentale dell'ordinamento dello Stato (art. 117 Cost.), e come tale, costituirebbe limite della potestà legislativa regionale in materia, ne conseguirebbe la violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), nonché la violazione del principio della proporzionalità delle retribuzioni (art. 36 Cost.).

2. - Deve anzitutto darsi atto dei risultati dell'indagine conoscitiva disposta dalla Corte con l'ordinanza n. 116 del 1977, al fine di acquisire dati concreti di paragone e di confronto riguardanti l'attuazione effettuata dallo Stato, dagli enti pubblici in genere e da quelli territoriali circa l'aggiornamento dell'indennità integrativa speciale e l'incidenza sul trattamento complessivo dei dipendenti.

È risultato in sintesi che per gli enti pubblici in genere l'indennità integrativa è corrisposta in misura pari a quella prevista per i dipendenti statali e così pure è disposto per i dipendenti delle regioni a statuto ordinario: che altrettanto è disposto per le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, mentre per le regioni Sicilia e Sardegna è previsto un diverso più favorevole trattamento, come pure per la regione Trentino-Alto Adige e per la Provincia di Trento.

In proposito può rilevarsi che il risultato degli accertamenti compiuti consente di ritenere, per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, che l'attuazione delle esigenze economiche di aggiornamento delle retribuzioni è stata variamente interpretata e attuata, ma con prevalente difformità dai criteri stabiliti per gli impiegati statali.

Deve aggiungersi che la difesa della Provincia non contesta nella sostanza la differenziazione del trattamento economico attribuito ai dipendenti provinciali rispetto a quello goduto dai dipendenti statali, ricordando però che l'ammontare dell'indennità integrativa speciale risulterebbe già maggiorato a favore dei dipendenti provinciali per effetto della normativa precedente in materia, per cui, in realtà, la maggiore incidenza dell'indennità risultante dalla legge impugnata si limiterebbe al valore unitario dei punti di variazione che, tutto sommato, coinvolgerebbe solo una lieve maggiorazione calcolabile intorno al 5%.

In proposito deve ricordarsi peraltro che, con la legge impugnata, oltre ad una più favorevole valutazione dei punti di variazione, è anche prevista una ulteriore maggiorazione dell'importo base dell'indennità in questione, con decorrenza dal 1 luglio 1975, salvi i maggiori importi spettanti in applicazione delle variazioni periodiche, maggiorazione che si presenta in misura autonoma e superiore a quanto previsto nella legge statale. Non può disconoscersi, quindi, che, anche indipendentemente dalla normativa provinciale precedente concernente l'indennità in esame, per effetto della legge impugnata esiste una maggiore differenza con la parallela indennità attribuita ai dipendenti statali che si concreta in un trattamento sempre più favorevole rispetto a quello attribuito allo stesso titolo ai dipendenti statali.

3. - La questione è fondata.

Come questa Corte ha già rilevato nella sentenza n. 21 del 1978, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della loro potestà legislativa primaria, possono attribuire ai loro dipendenti retribuzioni differenziate rispetto a quelle che spettino ai dipendenti statali.

In questo campo, infatti, i legislatori locali non sono tenuti al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato per ciascuna delle materie di competenza regionale o provinciale; e dunque non hanno l'obbligo di osservare il principio dettato dall'art. 67 della legge n. 62 del 1953, per cui le norme sul trattamento economico del personale di ruolo regionale "non possono disporre un trattamento economico più favorevole" di quello attribuito al personale statale.

Tuttavia, ciò non comporta che la determinazione delle retribuzioni per i dipendenti delle Regioni o delle Province dotate di un'autonomia differenziata possa venire operata in modo arbitrario, senza tener conto del criterio ricavabile dal combinato disposto degli artt. 3 e 36 Cost., che fondamentalmente richiede la perequazione retributiva in corrispondenza alle varie specie di mansioni, sempre che dall'ordinamento risultino termini sicuri e comuni di raffronto fra situazioni omogenee. Più specificamente, ciò non comporta che uno strumento retributivo quale l'indennità integrativa speciale, destinato per definizione a fronteggiare il costo della vita in una maniera equivalente per tutti i lavoratori indipendentemente dalla retribuzione da ciascuno percepita, possa essere legittimamente utilizzato per introdurre ulteriori disparità di trattamento economico. Dall'ordinamento generale dello Stato, e in particolare dal d.l. 1 febbraio 1977, n. 12 (convertito nella legge 31 marzo 1977, n. 91) (v. anche di questo testo l'art. 2 ultimo comma), si ricava al contrario il principio - che potrebbe venir classificato fra le "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica" - per cui il trattamento di contingenza deve essere, in linea di massima, comune per tutti i lavoratori interessati e comunque contenuto entro certi limiti.

Pertanto è illegittima una legge provinciale che faccia leva sull'indennità integrativa speciale - sia pure agganciandosi ad una legge provinciale precedente, determinativa di una base di riferimento diversa e più elevata di quella relativa ai dipendenti statali - per approfondire, anziché per colmare, il divario retributivo già esistente in tal senso fra il personale della Provincia di Bolzano e la generalità dei dipendenti pubblici.

Attraverso la violazione del principio che attualmente informa il trattamento di contingenza, la legge impugnata ha infatti violato lo stesso criterio perequativo, ricavabile dagli artt. 3 e 36 della Costituzione.

Né d'altra parte, data la fondamentale natura dell'indennità di contingenza che, come si è detto, è destinata a fronteggiare il costo della vita in modo eguale per tutti, possono ovviamente avere rilievo i pretesi elementi differenziatori cui la difesa della Provincia fa riferimento per giustificare il trattamento attribuito ai dipendenti provinciali in forza della legge impugnata.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge provinciale di Bolzano, riapprovata il 21 aprile 1976, concernente modifiche alla disciplina dell'indennità integrativa speciale impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7 maggio 1976.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 1978.

F.to: PAOLO ROSSI - LUIGI OGGIONI - LEONETTO AMADEI - EDOARDO VOLTERRA GUIDO ASTUTI - MICHELE ROSSANO LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.