

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **12/1982** (ECLI:IT:COST:1982:12)

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

Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **ROEHRSEN**

Udienza Pubblica del **09/12/1981**; Decisione del **14/01/1982**

Deposito del **01/02/1982**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **9432 9433**

Atti decisi:

N. 12

SENTENZA 14 GENNAIO 1982

Deposito in cancelleria: 1 febbraio 1982.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 40 del 10 febbraio 1982.

Pres. ELIA - Rel. ROEHRSEN

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. GIUSEPPE SAJA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 21 e 23 del d.P.R. 23 giugno 1972, n.

749 (Nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali), promosso con ordinanza emessa il 5 marzo 1975 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio sul ricorso proposto da Preteroti Bruno contro il Ministero dell'Interno e il Prefetto di Reggio Calabria e nei confronti dei Comuni di Molfetta e di Siderno, iscritta al n. 579 del registro ordinanze 1975 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25 del 28 gennaio 1976.

Visti l'atto di costituzione di Preteroti Bruno e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 dicembre 1981 il Giudice relatore Guglielmo Roehrsen;

uditi l'avvocato Celestino Biagini, delegato dall'avvocato Giuseppe Guarino, per il Preteroti Bruno e l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

Con ordinanza 5 marzo 1975 il TAR del Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 21 e 23 del d.P.R. 23 giugno 1972, n. 749 in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione (ed in rapporto all'art. 11 della legge di delega 18 marzo 1968, n. 249) nel corso di un giudizio promosso da un segretario capo comunale di prima classe, collocato a riposo il 1 novembre 1970, il quale chiedeva il trattamento economico di segretario generale di seconda classe, in applicazione dell'art. 23 del d.P.R. 23 giugno 1972, n. 749.

Nell'ordinanza si sostiene che non sussistono elementi idonei a giustificare la differenza di trattamento riservata dall'art. 21 ai segretari capo di seconda classe e segretari comunali di prima e seconda classe rispetto a quella dei segretari capo di prima classe, i primi promovibili o inquadrabili nella qualifica di segretario capo purché in servizio al 30 giugno 1970; gli altri nominabili alla qualifica (dirigenziale) di segretario generale di seconda classe, purché in servizio alla data (successiva di quasi due anni e mezzo) di entrata in vigore del decreto delegato.

Tale disciplina farebbe sì che gli ultimi, se collocati a riposo nel periodo 1 luglio-12 dicembre 1972, non soltanto non ottengono la nuova qualifica di segretario generale di seconda classe, ma non possono nemmeno beneficiare, non conseguendo l'inquadramento nella nuova qualifica di segretario capo (pur di pari livello parametrico rispetto a quella rivestita), dello sviluppo economico e di carriera che è assicurato ai primi, i quali conseguono la qualifica di segretario capo (parametro 307) ai sensi dell'art. 21 del ripetuto d.P.R. n. 749 e possono, quindi (per il secondo comma dello stesso articolo) raggiungere immediatamente il parametro 530 utilizzando l'anzianità residua rispetto a quella richiesta per l'inquadramento.

Ne deriverebbe che il trattamento economico dei funzionari collocati a riposo nel periodo 1 giugno 1970-12 dicembre 1972 con la qualifica di segretari capo di prima classe, resterebbe al parametro 307, fissato con il d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1079, con possibilità di utilizzare la residua anzianità solo ai fini degli aumenti biennali di stipendio ma non anche del conseguimento delle superiori classi di stipendio in cui si articola la nuova qualifica di segretario capo.

Ciò con violazione del principio di uguaglianza nonché del principio, fissato dall'art. 11 della legge di delegazione 18 marzo 1968, n. 249, che statuiva che dovessero essere rispettate le posizioni già acquisite.

Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Ha dedotto che la ragione per la quale la decorrenza della nomina a segretario generale di seconda classe e dell'attribuzione del relativo trattamento economico è stato stabilito dall'art. 23 impugnato alla data del 12 dicembre 1972 sta nel fatto che l'art. 16 bis della legge 18 marzo 1968, n. 249 (sostituito dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775) delegò il Governo ad emanare norme regolanti le funzioni dirigenziali ed il relativo trattamento economico in modo che detto trattamento avesse attuazione graduale dal 1 gennaio 1971 al 31 dicembre 1972 e comunque non prima del conferimento della funzione dirigenziale.

Il principio anzidetto avrebbe trovato logica applicazione nell'art. 23 impugnato, giacché il decreto delegato n. 749 del 1972 ha equiparato la qualifica di segretario generale di seconda classe a quella di primo dirigente.

Osserva inoltre l'Avvocatura dello Stato che l'art. 23 non prevede un mero inquadramento, ma un beneficio di carriera oltre che economico, in quanto viene attribuita ai segretari capo di prima classe una qualifica (di segretario generale di seconda classe) superiore a quella ricoperta nel vecchio ordinamento, ed anche superiore a quella (di segretario capo) che, nel nuovo ordinamento, ha sostituito quella ricoperta (art. 4 del d.P.R. n. 749/72): perciò il "conferimento della funzione dirigenziale" ai sensi dell'art. 16 bis della legge delega non potrebbe non coincidere con la nomina a segretario generale di seconda classe e non potrebbe farsi risalire a data precedente.

D'altro canto, l'attribuzione ai segretari capo di prima classe del trattamento economico del primo dirigente con decorrenza 1 luglio 1970, oltre a costituire violazione del ricordato criterio e principio direttivo della legge di delega, avrebbe creato una disparità di trattamento nei confronti di coloro che già ricoprivano la qualifica di segretario generale di seconda classe e, in genere, di tutti coloro che hanno ottenuto l'inquadramento nella qualifica di primo dirigente, i quali tutti, a norma degli artt. 25, quinto comma, d.P.R. 23 giugno 1972, n. 749 e d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, hanno conseguito il nuovo trattamento economico dal 1 gennaio 1971.

Osserva ancora l'Avvocatura che la decorrenza 1 luglio 1970 stabilita dall'art. 21 per l'"inquadramento" nella nuova qualifica di segretario capo, trova la sua ragione in un diverso criterio o principio direttivo determinato con altra norma, l'art. 10 della stessa legge 28 ottobre 1970, n. 775, il quale disponeva che "le nuove misure degli stipendi... avranno effetto dal 1 luglio 1970".

Secondo l'Avvocatura dello Stato la diversa decorrenza delle disposizioni contenute negli artt. 21 e 23 del d.P.R. n. 749 del 1972, trova quindi giustificazione nella diversità di criteri e principi determinati con le due diverse norme di delegazione (rispettivamente gli artt. 11 e 13 e l'art. 16 bis della legge n. 249 del 1968 risultanti dalle modifiche apportate con la legge n. 775 del 1970) delle quali i due articoli impugnati costituiscono attuazione.

Rilevava ancora l'Avvocatura che il giudice a quo ha ritenuto di individuare una disparità sostanziale di trattamento sulla base di una interpretazione delle norme impugnate che non sembra possa essere condivisa. Nelle ordinanze di rinvio si osserva infatti che, mentre gli ex appartenenti alle sopresse qualifiche di segretario capo di seconda classe, di segretario comunale di prima e seconda classe possono ottenere, dal 1 luglio 1970, l'inquadramento nella qualifica di segretario capo ed in questa raggiungere, se in possesso della relativa anzianità, i più alti parametri (fino al 530) attribuiti a quella qualifica; il trattamento economico degli ex segretari capo di prima classe resterebbe ancorato, per il periodo 1 luglio 1970-12 dicembre 1972, al parametro 307 fissato per il direttore di sezione con il d.P.R. n. 1079 del 1970. Viceversa l'art. 4, secondo comma, del d.P.R. n. 749 del 1972 dispone la soppressione della qualifica di segretario capo di prima classe e la sua "sostituzione" con quella di segretario capo: dispone cioè l'attribuzione ai segretari capo di prima classe della nuova qualifica con effetto dalla data di istituzione della nuova qualifica che corrisponde a quella della

"sostituzione" della vecchia con la nuova qualifica. Questa istituzione, e perciò questa sostituzione - secondo l'Avvocatura dello Stato - hanno avuto effetto dal 1 luglio 1970, in quanto l'art. 25 stabilisce in via generale che ai segretari comunali spetta il trattamento economico previsto dalla tabella D, cioè, al segretario capo, quello corrispondente ai parametri dal 307 al 530, a seconda dell'anzianità, e, in mancanza di espressa disposizione, si deve ritenere che i nuovi stipendi così attribuiti abbiano anch'essi decorrenza dalla data di istituzione delle relative qualifiche (ciò sarebbe comprovato dal fatto che, per attribuire diversa decorrenza al nuovo trattamento economico stabilito per la dirigenza è stato necessario emanare la norma espressa contenuta nel quinto comma dello stesso art. 25).

Alle stesse conclusioni interpretative - si osserva ancora deve giungersi se si considera che gli ora citati artt. 4, 21 e 25, nonché la tabella D allegata al decreto n. 749 del 1972, nella parte riguardante i funzionari appartenenti alla carriera direttiva ma non dirigenti, sono stati emanati in attuazione della delega contenuta negli artt. 11 e 13 della legge n. 249 del 1968, che espressamente prescrivevano la decorrenza dal 1 luglio 1970 degli effetti delle norme delegate.

Si è costituita pure la parte privata, chiedendo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 23 del d.P.R. n. 749 del 1972, nella parte in cui esclude dal trattamento economico ivi previsto gli ex segretari comunali capo di prima classe collocati a riposo tra il 1 luglio 1970 ed il 12 dicembre 1972, o, alternativamente e in via subordinata, dell'art. 21 del citato d.P.R., nella parte in cui esclude il conferimento di detta qualifica ai segretari capo di prima classe collocati a riposo nell'anzidetto periodo di tempo.

Premessa una breve cronistoria della legislazione concernente i segretari comunali, si osserva che con il decreto delegato 23 giugno 1972, n. 749, recante il "Nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali" la carriera fu semplificata secondo i principi impartiti dalla legge di delega, istituendosi le seguenti qualifiche: segretario comunale, con due classi di stipendio; segretario capo, con tre classi o sei classi, in dipendenza della popolazione del comune; segretario generale di seconda classe, con trattamento di primo dirigente; segretario comunale generale, con trattamento di dirigente superiore.

Con gli artt. 21 e 23 del d.P.R. n. 749 del 1972, sono state disciplinate le situazioni di coloro che già appartenevano alla categoria dei segretari comunali e l'art. 21 ha stabilito che ai segretari comunali in servizio alla data del 30 giugno 1970 con le sopprese qualifiche di segretario capo di seconda classe, di segretario comunale di prima classe e di segretario comunale di seconda classe sono attribuiti, con decreto del prefetto, il parametro e la qualifica di segretario capo, a decorrere dal 1 luglio 1970. Per la superiore qualifica di segretario capo di prima classe, l'art. 23 ha invece disposto che "i segretari comunali in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto con la soppressa qualifica di segretario capo di prima classe, i quali siano titolari di segreterie di comuni assegnati in base alla tabella A alla classe seconda, conseguano alla data di cui sopra, con decreto del Ministro per l'Interno, la nomina alla qualifica di segretario generale di seconda classe".

Questa difformità di trattamento non avrebbe giustificazione, non essendovi motivo perché gli appartenenti alle qualifiche inferiori godano dei benefici dell'art. 21 purché in servizio al 30 giugno 1970, mentre per gli appartenenti alla qualifica superiore di segretario di prima classe i benefici dell'art. 23 siano applicabili solo se in servizio ad una data imprecisata, perché affidata ad un elemento incerto quale la pubblicazione del d.P.R. sulla Gazzetta Ufficiale, e che è successiva di addirittura sei mesi alla approvazione del decreto delegato e di due anni e mezzo alla data assunta come riferimento per le qualifiche inferiori.

Ciò sarebbe tanto più irragionevole ove si consideri che i segretari comunali andati a riposo tra il 30 giugno 1970 ed il 12 dicembre 1972 vengono così ad usufruire di un trattamento pensionistico commisurato su parametri che vanno fino al 530, se appartenenti a

qualifiche inferiori a quella di segretario capo di prima classe; costoro, invece, avranno sempre, una pensione commisurata sul parametro 307, con la conseguenza che sarebbe stato riservato un trattamento peggiore a chi aveva una qualifica inferiore rispetto a chi ne aveva una superiore. E ciò, oltretutto in disarmonia con il principio di eguaglianza, è anche in contrasto con il principio della legge delega che voleva rispettare le posizioni acquisite dai dipendenti dello Stato (art. 11, legge n. 249 del 1968).

Considerato in diritto:

1. - Come risulta dagli atti, la questione che viene sottoposta all'esame di questa Corte riguarda esclusivamente i segretari comunali già inquadrati nella qualifica di segretari capo di prima classe e che per effetto dell'art. 23 del d.P.R. 23 giugno 1972, n. 749, hanno acquisito titolo all'inquadramento nella dirigenza a far tempo dal 12 dicembre 1972 (data di entrata in vigore dello stesso d.P.R. n. 749), ma che sono stati collocati a riposo anteriormente a tale data: ad avviso del giudice a quo costoro si sarebbero venuti a trovare in una posizione deteriore rispetto ai segretari comunali inquadrati nella qualifica di segretario capo, ai quali i benefici derivanti dall'art. 21 del ripetuto d.P.R. n. 749 sono stati applicati a far tempo dal 1 luglio 1970, sicché i segretari capo che sono stati poi collocati a riposo hanno potuto beneficiare degli effetti della normativa in parola anche in ordine al trattamento di pensione.

Questa disparità di trattamento non troverebbe, secondo il giudice a quo, giustificazione, donde la violazione del principio di uguaglianza (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Vi sarebbe altresì violazione dell'art. 76 della Costituzione, in quanto così disponendo si sarebbe disconosciuto il rispetto delle posizioni giuridiche ed economiche acquisite, che pure era esplicitamente preveduto dall'art. 11, quinto comma, della legge di delega 18 marzo 1968, n. 249 ("Delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali").

2. - La questione non è fondata né in rapporto all'art. 3 né in rapporto all'art. 76 della Costituzione.

Occorre al riguardo ricordare che la legge n. 249 del 1968, negli articoli 10 e 11 prevede il riordinamento delle carriere dei dipendenti statali e con l'art. 13 stabilì i criteri per la determinazione dei nuovi stipendi dei dipendenti medesimi, senza peraltro fissare alcuna decorrenza.

Questa legge è stata modificata ed integrata in numerosi punti con la legge 28 ottobre 1970, n. 775 ("Modifiche ed integrazioni alla legge 18 marzo 1968, n. 249"), la quale, se non ha toccato gli artt. 10 e 11, ha integrato (con il suo art. 10) l'art. 13 nel senso di stabilire che i nuovi stipendi avrebbero avuto decorrenza dal 1 luglio 1970 e con l'art. 12 ha introdotto un art. 16 bis che ha preso in specifica considerazione il trattamento economico dei funzionari direttivi aventi qualifica di direttore generale o equiparata e superiore nonché dei funzionari appartenenti agli altri livelli dirigenziali inferiori (ispettori generali e capi divisione), precisando, nel penultimo comma, che il nuovo trattamento economico per il personale ora indicato avrebbe dovuto avere attuazione graduale a decorrere dal 1 gennaio 1971 e fino al 31 dicembre 1972 e, comunque, non prima del conferimento della funzione dirigenziale.

Il complesso delle disposizioni contenute nelle due leggi n. 249 del 1968 e n. 775 del 1970 ha trovato attuazione, per quel che concerne i segretari comunali, con il d.P.R. 23 giugno 1972, n. 749 ("Nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali"), entrato in vigore il 12

dicembre 1972.

Questo testo ha provveduto a riordinare la carriera ed il trattamento economico dei detti segretari prevedendo anche per essi la "funzione dirigenziale" e, conseguentemente, la distinzione fra funzionari direttivi e funzionari appartenenti alla dirigenza, insieme riducendo le qualifiche proprie della carriera, che (Tabella all. D al d.P.R. n. 749) risultano ora essere le seguenti: segretario comunale, segretario capo (appartenenti alla categoria dei direttivi); segretario generale di seconda classe e segretario generale (appartenenti alla dirigenza, con il trattamento economico del primo dirigente per il segretario generale di seconda classe e quello del dirigente superiore per il segretario generale).

Posto questo nuovo ordinamento, il predetto d.P.R. nel provvedere all'inquadramento dei segretari comunali nelle nuove qualifiche, ha stabilito, con l'art. 21, che i segretari capo di seconda classe ed i segretari comunali sia di prima sia di seconda classe avrebbero assunto la nuova qualifica di segretario capo con il relativo trattamento economico a far tempo dal 1 luglio 1970, in perfetta armonia con il già ricordato disposto dell'art. 13 della legge n. 249 del 1968, come modificato dall'art. 10 della legge del 1970, n. 775.

Quando, invece, si è trattato dei segretari comunali che alla data di entrata in vigore del decreto n. 749 (12 dicembre 1972) rivestivano la qualifica di segretario capo di prima classe, l'art. 23 dello stesso d.P.R. ha stabilito che essi avrebbero assunto la qualifica di segretario generale di seconda classe dalla "data di cui sopra" (cioè della entrata in vigore del d.P.R. n. 749), con la ovvia conseguenza che anche il relativo trattamento economico avrebbe avuto decorrenza dalla medesima data.

3. - Ora - come si è detto - nella ordinanza di rimessione si sostiene che questa diversa decorrenza fissata per gli ex segretari capo di prima classe violi il principio di uguaglianza, in quanto porrebbe costoro in una posizione deteriore rispetto ai segretari di qualifica inferiore per i quali, invece, il nuovo trattamento economico (e conseguentemente quello di quiescenza per coloro che frattanto fossero stati collocati a riposo), ha avuto una decorrenza notevolmente anteriore e, cioè, dal 1 luglio 1970.

Senonché, anche a prescindere dal considerare che l'art. 23 del decreto delegato trova base nel testuale disposto del citato art. 16 bis (che non è stato censurato dal giudice a quo e che a sua volta parla di una applicazione graduale del nuovo trattamento economico dal 1 gennaio 1971 al 31 dicembre 1972 e, comunque, "non prima del conferimento della funzione dirigenziale"), sta di fatto che la situazione presa in considerazione dall'art. 23 è ben diversa da quella disciplinata dall'art. 21. Quest'ultimo, infatti, si riferisce a funzionari che erano e rimanevano nell'ambito della categoria dei funzionari direttivi e la disciplina nuova riguardava soltanto il trattamento economico, mentre l'art. 23 ha una portata più vasta: esso, invero, ha ad oggetto in primo luogo il conferimento di una posizione giuridica a se stante, cioè la immissione nella nuova categoria "dirigenziale", le cui funzioni sono diverse e maggiori ed il cui trattamento economico, di conseguenza, è stato dettato sulla base di criteri anch'essi diversi da quelli propri degli appartenenti alla categoria dei direttivi.

In queste considerazioni sta la ragione della diversa decorrenza del trattamento economico degli appartenenti alla carriera dei segretari comunali: coloro i quali entravano a far parte della "funzione dirigenziale" - in assenza di una esplicita disposizione in senso contrario - non potevano conseguire lo status e, di conseguenza, il trattamento economico relativo prima della entrata in vigore della norma (il d.P.R. n. 749) che per i segretari stessi ha introdotto la "funzione dirigenziale".

A tale riguardo si è accennato alla possibilità di una diversa interpretazione degli artt. 21 e 23, con applicazione retroattiva del secondo: ma non spetta certamente alla Corte di procedere a siffatta interpretazione, così come non spetta ad essa vedere se e quali effetti possa produrre

nei casi del genere la successiva legge 19 maggio 1976, n. 391 ("Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749, recante norme sul nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali").

4. - Sulla base di queste considerazioni non sussiste neanche violazione dell'art. 76 come riflesso della violazione dell'art. 11, quinto comma, della legge di delega del 1968: invero per i segretari comunali dei quali qui si tratta non può parlarsi della esistenza di posizioni acquisite, poiché si ha invece il conferimento di una nuova posizione nell'ambito della loro carriera.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 21 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749 ("Nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali") sollevata dal TAR del Lazio con ordinanza emessa il 5 marzo 1975, in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 1982.

F.to: LEOPOLDO ELIA - EDOARDO VOLTERRA - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - GIUSEPPE SAJA.

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.