

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **220/1984** (ECLI:IT:COST:1984:220)

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

Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **MACCARONE**

Udienza Pubblica del **22/11/1983**; Decisione del **13/07/1984**

Deposito del **25/07/1984**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **9582**

Atti decisi:

N. 220

SENTENZA 13 LUGLIO 1984

Deposito in cancelleria: 25 luglio 1984.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 211 del 1 agosto 1984.

Pres. ELIA - Rel. MACCARONE

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 111, primo comma, 149, primo e secondo comma, 153, secondo comma, del d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077 (Riordinamento

delle carriere degli impiegati civili dello Stato); art. 65 d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 (Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo) in relazione agli artt. 11, sesto comma, e 16, secondo comma, lett. i, legge 18 marzo 1968, n. 249, come modificati dagli artt. 9 e 12, legge 28 ottobre 1970, n. 775, promosso con ordinanza emessa il 4 marzo 1977 dal Consiglio di Stato sul ricorso di Brunelli Ludovica ed altri iscritta al n. 449 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 327 dell'anno 1977;

Visto l'atto di costituzione di Brunelli Ludovica ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 1983 il Giudice relatore Arnaldo Maccarone;

uditi l'avv. Paolo Mercuri per Brunelli Ludovica ed altri e l'Avvocato dello Stato Pietro De Francisci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

Brunelli Ludovica ed altri, dipendenti delle Ferrovie dello Stato dal 1 gennaio 1965, in occasione della promozione da ispettore di prima classe ad ispettore principale, disposta con D.M. n. 15510 del 18 dicembre 1972, e che avrebbero dovuto conseguire con decorrenza dal 1 gennaio 1971, al maturare cioè dell'anzianità di quattro anni nella qualifica inferiore richiesta dall'art. 2, Legge 8 dicembre 1961, n. 1265, furono invece promossi con decorrenza dal 1 luglio 1970, in applicazione degli artt. 15 e 149 del sopravvenuto d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077. Dette norme prevedono la promozione a direttore di sezione e qualifiche equiparate a ruolo aperto mediante scrutinio per merito comparativo, accessibile, per il personale direttivo tecnico, dopo tre anni e sei mesi di effettivo servizio, stabilendo che gli effetti giuridici delle promozioni effettuate successivamente al 1 luglio 1970 e nella prima applicazione del decreto sono riportate alla data del 1 luglio 1970.

I predetti peraltro ricorrevano al Consiglio di Stato contro il provvedimento assumendo che l'essere stati così promossi precludeva le possibilità di carriera derivanti dalla norma transitoria dell'art. 111 dello stesso decreto, che prevedeva la riduzione a tre anni di servizio nella qualifica inferiore del termine minimo per la promozione a ispettore capo a favore di coloro che alla data di entrata in vigore del d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077, rivestivano la qualifica di ispettore principale e dall'art. 65, settimo comma, del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, il quale dispone che, nei confronti degli impiegati che avevano conseguito la promozione a direttore di sezione o qualifica equiparata in base alle norme vigenti anteriormente al citato d.P.R. n. 1077 del 1970 ai fini della promozione nelle qualifiche di direttore di divisione o equiparate del ruolo ad esaurimento e di direttore aggiunto di divisione od equiparato si applica il disposto dell'art. 139, commi primo e secondo, del citato d.P.R. del 1972. Disposizione quest'ultima secondo cui, appunto, gli impiegati della carriera direttiva che anteriormente alla data di entrata in vigore del Decreto rivestivano la qualifica di direttore di sezione o equiparata erano ammessi allo scrutinio per la promozione a direttore di divisione dopo tre anni di effettivo servizio o, se più favorevole, al compimento di otto anni e sei mesi di servizio complessivo maturato per il personale delle carriere direttive tecniche.

La Brunelli e gli altri ricorrenti chiedevano l'annullamento dell'impugnato Decreto di promozione e dichiararsi quindi applicabilità nei loro riguardi delle norme più favorevoli.

Il Consiglio di Stato, con ordinanza del 4 marzo 1977 ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 111 primo comma, 149, primo e secondo comma d.P.R. n. 1077 del 1970, nonché dell'art. 65 d.P.R. 30 giugno 1972 n. 748, in relazione agli artt. 11, sesto comma

e 16 secondo comma, lett. i, della legge delega 18 marzo 1968, n. 249 come modificati rispettivamente dagli artt. 9 e 12 legge 28 ottobre 1970, n. 775, ed in base ai quali erano stati emanati i Decreti presidenziali nn. 1077 del 1970 e 748 del 1972 sopra richiamati, affermando che le norme impugnate avrebbero esorbitato dai limiti e criteri direttivi sanciti nella norma di delegazione riguardanti la garanzia della piena valutazione del servizio prestato e della conservazione dei trattamenti economici e delle posizioni giuridiche acquisite.

Al riguardo il Consiglio di Stato osserva che gli artt. 111 e 149 d.P.R. n. 1077 per il fatto di essere entrati in vigore l'8 gennaio 1971 ed in rapporto all'art. 153 stesso d.P.R., che conferisce loro effetto dal 1 luglio 1970, impediscono l'applicazione delle norme anteriori alle situazioni per le quali si sono maturati, tra il 1 luglio 1970 e l'8 gennaio 1971, i presupposti di carriera previsti da tali norme anteriori per promozioni a qualifiche superiori, presupposti che sarebbero da considerare posizioni giuridiche acquisite.

Coloro che nel periodo intermedio menzionato, per l'efficacia retroattiva delle norme impugnate non hanno conseguito le qualifiche in base alle norme previgenti, pur essendo nelle condizioni di conseguirle, come appunto i ricorrenti, avrebbero visto così "scalzate" le loro posizioni giuridiche dalla sopravvenuta normativa, vedendo altresì impedita in particolare la valutazione del servizio prestato secondo la disciplina del tempo relativo. E ciò in contrasto con i precetti direttivi contenuti nella ricordata legge di delega ed in violazione quindi dell'art. 76 Cost..

Con la stessa ordinanza il Consiglio di Stato ha peraltro ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle menzionate nuove norme prospettata dalle parti private che ne lamentavano l'incidenza sulle loro "attuali possibilità di carriera" anch'esse espressamente garantite dall'art. 16, lett. i, come modificato dalla legge di delega del 1970, n. 775.

A1 riguardo il Consiglio di Stato ha osservato in sostanza che la possibilità di progressione in carriera prevista dalle nuove norme, infatti, non solo non risultava sminuita ma, al contrario, appariva agevolata dalle previste abbreviazioni dell'anzianità minima richiesta per accedere alla promozione.

Si sono costituite in questa sede la sig.ra Brunelli Ludovica e le altre parti del giudizio principale, rappresentate e difese dall'avv. prof. Giuseppe Guarino, che ha depositato tempestivamente le proprie deduzioni.

La difesa delle parti private, dopo aver esposti i precedenti di fatto che avevano condotto al giudizio amministrativo così come sopra descritti, fa proprie le censure sollevate con l'ordinanza di rinvio ed in particolare riafferma che gli artt. 111 e 149 d.P.R. n. 1077 del 1970 e 65 d.P.R. n. 748 del 1972, avendo sostituito quelle precedenti in base alle quali avrebbe dovuto effettuarsi la promozione degli interessati, avevano rimosso le posizioni giuridiche già acquisite esorbitando così dal limite della delega di cui alla citata legge 18 marzo 1968, n. 249.

È anche intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha depositato tempestivamente le proprie deduzioni.

L'Avvocatura osserva preliminarmente che nella specie non si verificherebbe alcun pregiudizio a danno dei ricorrenti per le promozioni a ruolo aperto nella qualifica di ispettore principale poiché sia la pregressa normativa che la stessa disposizione di cui all'art. 149 d.P.R. n. 1077 del 1970 non avrebbero consentito di beneficiare della retrodatazione al 1 luglio 1970, ove a tale data non si fosse compiuta la prescritta anzianità per la promozione, che dai ricorrenti era stata invece maturata solo al 1 gennaio 1971.

Soggiunge altresì l'Avvocatura che la disposizione dell'art. 111 d.P.R. n. 1077 del 1970, che

riduce le anzianità minime di servizio per coloro che all'entrata in vigore del decreto (8 gennaio 1971) avessero rivestito la qualifica di ispettore principale, anche ammesso che dal beneficio fossero esclusi coloro che, come i ricorrenti, vedevano retrodatate le loro promozioni a data anteriore all'entrata in vigore del Decreto (il che potrebbe discutersi, data la differenza tra l'entrata in vigore della legge e la decorrenza delle situazioni giuridiche regolate, ove queste siano disciplinate in maniera autonoma) non avrebbe potuto comunque spiegare effetti nei confronti dei ricorrenti i quali avevano maturato l'anzianità necessaria alla promozione solo pochi giorni prima dell'8 gennaio 1971, mentre il conferimento della qualifica superiore non consegue automaticamente ma al termine di un complesso e quindi necessariamente più lungo "iter" amministrativo.

Parallele considerazioni dovrebbero farsi in proposito dell'art. 65 della legge 30 giugno 1972, n. 748, e ciò consentirebbe di desumere la non rilevanza della detta questione.

Quanto al merito l'Avvocatura osserva in sostanza che sia l'art. 111 d.P.R. 1077/1970 che l'art. 65 d.P.R. 748/1972, espressamente riferendosi a coloro che avessero già rivestito la qualifica richiesta, e non a coloro che avessero maturato i requisiti necessari, lasciano chiaramente intendere di voler limitare a tale categoria più ristretta i benefici concessi. E che trattasi di categorie ben distinte non sarebbe dubbio giacché il semplice maturare dell'anzianità per accedere alla promozione mediante scrutinio a ruolo aperto non comporterebbe automaticamente il passaggio degli impiegati alla qualifica superiore ma richiede un approfondito vaglio in vista delle esigenze funzionali della PA.

La non omogeneità delle categorie darebbe ragione della scelta del legislatore delegato, ed escluderebbe, secondo l'Avvocatura, la violazione dei criteri direttivi sanciti con la legge delega, giacché non potrebbe appunto ritenersi in contrasto con questi la limitazione di talune agevolazioni di carriera solo a favore di coloro che abbiano superato positivamente il vaglio dei richiesti requisiti, e non pure a favore di coloro che abbiano soltanto maturato la necessaria anzianità per essere assoggettati a siffatto accertamento.

E ciò tanto più che la legge di delegazione (art. 11, legge 1968, n. 249 modificato con l'art. 9 della legge n. 775 del 1970) ha anche stabilito che le carriere degli impiegati civili saranno riordinate con effetto dal 1 luglio 1970 e che (art. 10 della legge n. 775 del 1970) anche le nuove misure degli stipendi avranno effetto dalla stessa data.

Onde la lamentata inapplicabilità della normativa anteriore al d.P.R. n. 1077 del 1970 e il conseguente contrasto con i principi e criteri direttivi della legge delega sarebbero esclusi anche dalla considerazione che la stessa legge delega ha fissato la data cui far risalire la riorganizzazione delle carriere dei pubblici dipendenti.

Considerato in diritto:

1. - L'art. 2 della legge 8 dicembre 1961, n. 1265 stabiliva che le promozioni ad ispettore principale del personale dell'Azienda autonoma FF.SS. si conseguivano dopo quattro anni di anzianità nella qualifica di provenienza.

Sulla base di tale norma i ricorrenti avrebbero dovuto essere promossi a decorrere dal 1 gennaio 1971, data di scadenza del quadriennio di loro permanenza nella qualifica di provenienza (ispettore di prima classe).

Senonché, essendo nel frattempo intervenuto il d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077, concernente il riordinamento delle carriere degli impiegati dello Stato, che agli artt. 15 e 149

prevede la promozione per la detta categoria mediante scrutinio per merito comparativo accessibile dopo solo tre anni e sei mesi di effettivo servizio disponendo con l'art. 153 la retrodatazione al 1 luglio 1970 delle promozioni stesse nella prima applicazione del decreto, i ricorrenti appunto in ottemperanza a tale nuova normativa furono promossi con decreto 19 dicembre 1972 a decorrere dalla predetta data del 1 luglio 1970.

Con ciò, peraltro, secondo i ricorrenti, sarebbe rimasto precluso nei loro confronti il vantaggio di carriera offerto dall'art. 111 dello stesso d.P.R., che riduceva a tre anni il periodo di servizio nella qualifica inferiore per la promozione ad ispettore capo a favore di coloro che rivestivano la qualifica inferiore stessa alla data di entrata in vigore del d.P.R. (8 gennaio 1971), e dall'art. 65, settimo comma, d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 sulla disciplina delle funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato, che attribuiva il godimento del ridotto periodo ai soggetti che avevano conseguito la promozione alla qualifica di provenienza in base alle norme vigenti anteriormente al d.P.R. n. 1077.

2. - Il Consiglio di Stato, nel giudizio promosso dagli interessati per ottenere l'annullamento del provvedimento di promozione a loro dire lesivo nei sensi suddetti, opina che, dovendosi in effetti ritenere nella specie applicabile la nuova normativa di cui al d.P.R. n. 1077 nei confronti dei ricorrenti in quanto entrata in vigore con effetto dal 1 luglio 1970, cioè anteriormente alla maturazione della promozione dei ricorrenti secondo le vecchie norme (1 gennaio 1971), con ciò verrebbe lesa la posizione giuridica di coloro che, per avere appunto maturato le condizioni per la promozione nel periodo fra il 1 luglio 1970 cui risale la retroattività del decreto e l'8 gennaio 1971, data di entrata in vigore del d.P.R., vedevano esclusa l'operatività dei detti presupposti di carriera e impedita la valutazione ai fini della promozione del servizio prestato secondo la disciplina del tempo relativo.

Secondo il Consiglio di Stato ciò concreterebbe una violazione dei principi e criteri direttivi indicati nella legge di delega n. 775 del 1970, in base alla quale risulta emanato il d.P.R. n. 1077 del 1970 e che, all'art. 16, lett. i, stabilisce fra l'altro che in sede di emanazione delle norme transitorie dirette ad attuare il graduale passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento deve essere garantita ai funzionari direttivi in servizio al 30 giugno 1970 "la piena valutazione del servizio prestato e la conservazione dei trattamenti economici e delle posizioni giuridiche conseguite".

Il legislatore delegato andando così oltre i limiti della delega avrebbe operato in contrasto con l'art. 76 Cost..

L'Avvocatura dello Stato ha formulato una eccezione di irrilevanza della questione, osservando che nessun pregiudizio si sarebbe verificato a danno dei ricorrenti in relazione alla promozione ad ispettore principale, in quanto essi non avrebbero mai potuto beneficiare della retrodatazione della promozione al 1 luglio 1970 non avendo maturato a tale data l'anzianità necessaria e considerato, altresì che il beneficio della riduzione dell'anzianità minima di cui all'art. 111 d.P.R. n. 1077 del 1970 applicabile solo a coloro che abbiano rivestito la qualifica inferiore alla data di entrata in vigore del decreto (8 gennaio 1971) non avrebbe potuto in concreto essere goduto dai ricorrenti i quali, avendo maturato i requisiti al 1 gennaio precedente, non avrebbero potuto, data la brevità del periodo di pochi giorni, essere investiti della qualifica in tempo utile.

4. - L'eccezione non appare fondata.

Il giudice a quo nell'ordinanza di rinvio invero ha espressamente affermato che le norme impugnate impediscono l'applicazione delle norme anteriori alle situazioni per le quali erano maturati nel periodo 1 luglio 1970 - 8 gennaio 1971 i presupposti di carriera allora previsti e dalla illegittimità di tale impedimento, riflettentesi sui provvedimenti impugnati, ha desunto la rilevanza della questione sollevata rispetto alla decisione del giudizio di merito che ha appunto

per oggetto l'annullamento del provvedimento di promozione.

Ciò costituisce sufficiente motivazione del giudizio di rilevanza, di competenza del giudice a quo, e rende influenti le circostanze prospettate dall'Avvocatura a fondamento dell'eccezione; circostanze le quali potrebbero se mai essere riferite all'interesse della parte ad agire, la cui verifica non è peraltro di competenza della Corte, una volta che sul punto, come nella specie, si è espresso il giudice a quo.

5. - Nel merito la questione non è fondata.

La pretesa esorbitanza dai limiti segnati dalla legge delega si verificherebbe anzitutto per effetto della lesione della posizione giuridica acquisita dai ricorrenti sulla base della normativa poi sostituita dal d.P.R. n. 1077. Ma al riguardo deve osservarsi che, secondo la costante giurisprudenza dello stesso Consiglio di Stato, l'ordinamento del personale dipendente dagli Enti pubblici può essere, in linea di principio, disciplinato diversamente nel corso del tempo senza che tale possibilità sia condizionata dalla posizione di carriera alla quale siano già pervenuti i singoli impiegati o categorie di essi, e ciò in quanto la disciplina del rapporto di pubblico impiego è improntata al preminente interesse della pubblica amministrazione e non può, quindi, incontrare limiti nella situazione soggettiva dei dipendenti, salvo ovviamente la limitazione collegata al rispetto delle posizioni giuridico-economiche già acquisite. Ed è appunto a tale concetto che si riferisce la formula della legge di delega invocata dal Consiglio di Stato.

Ora, come risulta da quanto premesso circa lo sviluppo della situazione in cui sono venuti a trovarsi i ricorrenti, nel periodo successivo al 1 luglio 1970, al quale si è estesa la retroattività del d.P.R. n. 1077, e che ne ha reso necessaria la applicazione ai fini delle promozioni in esame, essi avevano semplicemente maturato il quadriennio di anzianità necessaria ad accedere allo scrutinio per merito comparativo allora previsto per conseguire la promozione. Ed è noto che tale forma di scrutinio implica la considerazione di una serie di elementi attinenti fra l'altro al rendimento, alla capacità, alle specifiche attitudini del soggetto, considerazione che non conduce necessariamente ad una valutazione positiva ai fini della promozione.

Non si trattava quindi nella specie di una "posizione giuridica acquisita", ma piuttosto di una possibilità di promozione apertasi con il maturare del quadriennio di anzianità, cioè si trattava di una mera aspettativa subordinata all'esito favorevole dello scrutinio.

È noto che, per principio pacifico, tale aspettativa non è, per sua natura, da considerare entrata definitivamente nel patrimonio giuridico dell'interessato e la situazione vantata dai ricorrenti non era quindi tale da essere coperta dalla formula della legge di delega che, come si è detto, imponeva il rispetto soltanto delle posizioni giuridiche "acquisite".

6. - Per quanto riguarda la censura mossa sotto il profilo della lamentata mancata possibilità della piena valutazione del servizio prestato, d'altra parte, deve osservarsi che tale elemento deve necessariamente essere coordinato con quello più generale della salvaguardia delle posizioni giuridiche acquisite, nel senso che la garanzia posta in proposito dalla legge di delegazione deve essere appunto intesa in funzione della tutela di tali posizioni.

Dimostrata l'inesistenza di queste, ne deriva altresì l'inapplicabilità alla specie del principio direttivo invocato.

D'altra parte occorre anche osservare che la concessione delle facilitazioni di carriera dalle quali i ricorrenti si lamentano esclusi, adottata dal legislatore delegato solo a favore di coloro che avevano conseguito la promozione mediante scrutinio, secondo le disposizioni della precedente legge del 1961, beneficia una categoria di soggetti razionalmente distinta da quella

degli esclusi, in quanto, a differenza di questi ultimi, hanno dato la prova del possesso degli elementi necessari per superare il vaglio dello scrutinio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 111, primo comma; 149, primo e secondo comma; 153, secondo comma, d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077; 65, d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 748, in relazione agli artt. 11, sesto comma, e 16, secondo comma, lettera i, della legge 18 marzo 1968, n. 269, come modificati rispettivamente dagli artt. 9 e 12 legge 28 ottobre 1970 n. 775 sollevata con l'ordinanza del Consiglio di Stato 4 marzo 1977, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 luglio 1984.

F.to: LEOPOLDO ELIA - ANTONINO DE STEFANO - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI.

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.