CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **296/1984** (ECLI:IT:COST:1984:296)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **ELIA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **27/11/1984**; Decisione del **14/12/1984**
Deposito del **19/12/1984**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **9586**
Atti decisi:

N. 296

SENTENZA 14 DICEMBRE 1984

Deposito in cancelleria: 19 dicembre 1984.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 354 del 27 dicembre 1984.

Pres. ELIA - Rel. CORASANITI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 40 e 48 della legge regionale della

Toscana 17 agosto 1979, n. 38 (Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 6 settembre 1973, n. 54 a seguito del primo accordo contrattuale nazionale per il personale delle regioni a statuto ordinario) promossi con n. 194 ordinanze emesse l'11 e il 25 novembre 1982 dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana sui ricorsi proposti contro la Regione Toscana da Giuliani Giovanni, Milani Angelo, Cruciani Romolo, Perinti Mario, Ramella Franco, Panchetti Lorenzo, Michelotti Ilio, Di Lauro Alberto, Ferranti Ferrero, Ascani Enrico, Ciumei Gino Furio, Noci Giuliano, Comparini Francesco, Cappella Domenico, Bernabei Paolo, Comparini Gustavo, Brizzi Giovan Battista, Barbera Roberto, Lo Conte Tullio, Taddei Giuseppe, Minucciani Francesco, Fornaini Piero, Cecchini Elio, Caramelli Nicola, Buchignani Giuliano, Innocenti Enrico, Lucarelli Tommaso, Giardili Ennio, Lisi Antonio, Capone Francesco, Falciani Aldo, Cusimano Lorenzo, Mazzocchi Enrico, Mussi Riccardo, Riccomi Carlo, Lo Santo Giuseppe, Battista Michele, Salvadori Irio, Rorandelli Rolando, Bottari Edgardo, Parigi Pietro, Tepori Giancarlo, Giannella Erminia, Mori Mario, Cisbani Gianfranco, Racca Alberto, Vecoli Marcello, Dal Cerro Aldo, Valeriani Marcello, Tabani Tullio, Tagliaferri Aldo, Giovannini Pier Luigi, Lucatelli Giancarlo, Cioffi Pasquale, Rebuffati Pietro, Paci Innocenti Ildebrando, Giacobetti Lorenzo, Tasselli Elio, Ioannuzzi Raffaele, Bosco Wolfango, Torchio Lamberto, Di Blasio Angelo, Corsi Daniela, Della Santa Luciano, Gabriele Carlo, Sorsini Galardini Raffaella, Mirri Antonio, Zanobini Elvio, Guggino Gaetano, Giorgi Mario, Beltrami Giulio, Caroli Carlo, Landi Livia, Luchi Anna, Aratoli Ada, De Zordo Arcadio, Bugatti Bruno, Piccioli Carla, Ciani Passeri Franca, Venieri Pietro, Marini Guido, Rossi Roberto, Fontani Mario, Fuso Marino, Camaiani Francesca, Majoli Gian Mauro, La Rocca Vito Ezio, Letizia Mario, Alberti Lamberto, Deni Danilo, Di Tommaso Domenico, Cassisa Camillo, Costa Antonio, Esposito Raffaele, Sirgiovanni Francesco, Sfalanga Paolo, Cesaroni Mario Vinicio, Padula Luigi, Giuntini Corrado, Palla Duilio, Paoletti Giovanni Battista, Del Gobbo Luigi, Sirgiovanni Andrea, Festa Pasquale, Macchi Luigi, Arangio Mazza Salvatore, Degl'Innocenti Pier Luigi, Lusvardi Piero, Masi Sebastiano, Costantino Francesco, Meini Rizieri, Rubbieri Carla, D'Avino Aldo, Borri Mauro, Subrani Antonino, Tavanti Sante, Ragionieri Paolo, Corrias Mario, Agnelli Pier Francesco, Mainone Teresa, Trastulli Elpidio, Lavorini Francesco, Altarelli Gaetano, Sambo Carlo, Banchetti Guglielmo, Bertini Roberto, Dini Camillo, Pisani Guido, Calabrò Antonio, Cartoni Franco, Volpi Mario, Barneschi Bruno, Gori Donato, Vantini Serafino, Batani Giovanni, Artini Vinicio, Babusci Luigi, Marietti Italo, Gadducci Bruno, Valori Edo, Favilli Alfio, Frustaci Salvatore, Passera Ilvo, Loni Mario, Pieroni Odino, Tassi Franco, Vannini Dino, Biagi Aldo, Brunazzi Enzo, Azzolini Mario, Poletti Vittorio, Rotolo Pietro, Santucci Brunone, Venturi Elio, Lastrucci Enzo, Melchionna Vito, Ceccarelli Vasco, Primieri Roberto, Barsanti Enrico, Adami Enrico, Cortese Dante, Profili Aldo, Nicolai Paolo Alberto, Pensabene Fortunato, Rocchiccioli Filber Renzo, Scapecchi Francesco, Marcheschi Francesco, Mei Francesco, Pacini Giorgio, Gheser Sergio, Morsiani Achille, Bartoli Loris, Neri Mario, Giacone Salvatore, Radicchi Alberto, Selvaggi Antonio, Daidone Francesco, Guerra Giuseppe, Giuliani Paolo, Pagliuca Mario, Barbaresi Umberto, Pulignani Mario, Inguanti Gaetano, Sinibaldi Attilio, Trastullo Remo, Mastrolilli Gino, Belfiori Franco, Mannucci Aldo, Giorgetti Mauro, Petrini Otello, Di Cocco Bruno, Scaccioni Francesco, Bennati Federico, Bono Accursio Benito, iscritte ai numeri da 596 a 789 del registro ordinanze 1984 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 259 dell'anno 1984.

Visti gli atti di costituzione di Giuliani Giovanni, Luchi Anna, Sirgiovanni Francesco, Subranni Antonino e Volpi Mario;

udito nell'udienza pubblica del 27 novembre 1984 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

udito l'avv. Carlo Lessona per Giuliani Giovanni, Luchi Anna, Sirgiovanni Francesco, Subranni Antonino e Volpi Mario.

Ritenuto in fatto:

Nel corso di vari giudizi instaurati nei confronti della Regione Toscana da dipendenti della stessa al fine di ottenere l'annullamento della deliberazione di Giunta, con la quale, in attuazione della legge regionale 17 agosto 1979, n. 38, era stata rideterminata la posizione giuridica ed economica di ciascuno di essi, il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, con 194 distinte ordinanze di identico contenuto rese in data 11 e 25 novembre 1982, ha sollevato, su iniziativa dei ricorrenti, questione di legittimità costituzionale in - riferimento agli artt. 3 Cost., 35 e 36 Cost., e 97 Cost. - degli artt. 40 e 48 della detta legge regionale, recante modifiche e integrazioni alla legge regionale 6 settembre 1973, n. 54, nelle parti in cui prevedono valutazioni non uniformi dell'anzianità di servizio del personale della Regione, delle aziende e degli enti dipendenti.

In particolare, il Tribunale, rifacendosi anche ad argomentazioni dei ricorrenti, ha prospettato il contrasto con le sopra indicate norme costituzionali, del criterio cosiddetto del "maturato economico", adottato dalla normativa impugnata regionale ai fini della determinazione della posizione economica e giuridica da attribuire al dipendente nel passaggio dal sistema di progressione stabilito dalla legge n. 54 del '73 a quello introdotto con la stessa normativa impugnata.

Tale criterio, consistendo nella collocazione del dipendente - nell'ambito del livello funzionale a lui assegnato - in una classe di stipendio corrispondente all'importo della retribuzione in godimento alla data del 30 settembre 1978, anziché in una classe individuata mediante l'integrale valutazione della effettiva anzianità di servizio, si risolverebbe nella utilizzazione, agli indicati fini, di un'anzianità meramente fittizia o convenzionale divergente, per difetto o anche per eccesso, dall'anzianità reale.

Il criterio, secondo il giudice a quo, sarebbe in contrasto: con l'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento da esso fatta, senza alcuna ragionevole giustificazione, tra i dipendenti regionali che abbiano maturato una varia anzianità di servizio alla data del 30 settembre 1978 e soprattutto fra quelli assunti prima e quelli assunti dopo tale data di riferimento, per i quali ultimi non ricorre alcuna valutazione fittizia di anzianità;

con gli artt. 35 e 36 Cost., tenuto conto della valutazione riduttiva da esso operata delle prestazioni lavorative svolte prima della suddetta data e della omessa considerazione del più elevato livello di professionalità attinto dai dipendenti mediante la maggiore anzianità di servizio;

con l'art. 97 Cost., per l'incidenza negativa delle cennate disparità sulla serenità dei dipendenti e pertanto sulla regolarità del servizio.

Nel presente giudizio, tra i ricorrenti, si sono costituiti Giovanni Giuliani, Anna Lucchi, Francesco Sirgiovanni, Antonino Subranni e Mario Volpi con atto di identico contenuto. Essi hanno chiesto che siano dichiarate fondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale, ribadendo quanto già rilevato dalle ordinanze di rimessione e sottolineando in particolare: la "casualità" di una disciplina di determinazione della anzianità di servizio che assume, a tal fine, elementi estrinseci del tutto irrilevanti (donde la violazione dell'art. 3 Cost.); il disconoscimento dei livelli di professionalità acquisiti (donde la violazione degli artt. 35 e 36 Cost.); infine, il cattivo funzionamento della pubblica amministrazione conseguente all'insorgenza di "situazioni caotiche" che, derivano dall'abbattimento degli effettivi gradi di professionalità connessi all'anzianità di servizio (donde la violazione dell'art. 97 Cost.). Il Sirgiovanni ha illustrato le deduzioni con ulteriore memoria.

Non si è costituita la Regione Toscana.

Considerato in diritto:

1. - Le ordinanze indicate in epigrafe pongono con identica motivazione, questioni identiche. Pertanto i relativi procedimenti possono essere riuniti e le questioni esaminate congiuntamente e decise con unica sentenza.

2. - Il giudice a quo sospetta di illegittimità costituzionale, per contrasto rispettivamente con gli artt. 3 Cost., 35 e 36 Cost., e 97 Cost., due norme - gli artt. 40 e 48 - della legge della Regione Toscana 17 agosto 1979, n. 38, legge con la quale, a seguito del primo accordo contrattuale (collettivo) nazionale concernente il personale delle regioni a statuto ordinario, è stato nuovamente regolato, allo scopo di armonizzarlo con quello dei dipendenti delle altre regioni, lo stato economico e giuridico del personale della detta Regione Toscana (nonché delle aziende e degli enti dipendenti) mediante "modifiche e integrazioni" alla legge regionale 6 settembre 1973, n. 54, contenente l'anteriore (e la prima) disciplina della materia.

Il riassetto così operato reca la previsione dell'inquadramento dei dipendenti in otto livelli funzionali (art. 2 legge n. 38 del 1979) anziché in sette fasce funzionali (art. 1 legge n. 54 del 1973), ferma restando l'assegnazione dei dipendenti stessi a un ruolo unico, e della progressione economica nell'ambito di ciascun livello secondo una certa articolazione per classi di stipendio e per scatti periodici (art. 40 legge n. 38 del 1979) anziché nell'ambito di ciascuna fascia secondo una diversa articolazione di scatti e di classi (art. 82 legge n. 54 del 1973), ferma restando la correlazione della progressione unicamente all'anzianità (vale a dire al protrarsi del servizio nell'ambito del livello o della fascia).

Esso reca altresì la previsione di un criterio per la determinazione della posizione economica (e giuridica) da attribuire al dipendente nel livello in cui, nel passaggio da una disciplina all'altra, egli viene ad essere inquadrato (art. 48 della legge n. 54 del 1973). Criterio che consiste nel commisurare la posizione economica (e correlativamente quella giuridica) al "maturato economico" all'anteriore data del 30 settembre 1978 (integrato da una certa "aggiunzione senza titolo"), cioè nel considerare il trattamento economico goduto a tale data come espressione di un'anzianità pari a quella cui il detto trattamento sarebbe corrispondente secondo l'applicazione del nuovo sistema di progressione.

3. - Le norme impugnate - vale a dire rispettivamente la norma sulla nuova progressione economica e la norma "transitoria" del "maturato economico" - sono oggetto di censura nel meccanismo "transitorio" che risulta dalla loro combinazione. Infatti non è la nuova progressione ad essere denunciata dal giudice a quo, ma l'operazione omogeneizzatrice con la quale il trattamento economico alla data di riferimento è assunto come parametro per l'attribuzione della "posizione economica" nel nuovo sistema (art. 48, comma primo legge n. 38 del 1979).

Codesto meccanismo - con espressione ellittica indicato come "maturato economico" - è sospettato di illegittimità costituzionale per contrasto col principio di eguaglianza espresso nell'art. 3, comma primo Cost.:

a) perché la valutazione da esso operata del servizio prestato anteriormente alla data di riferimento del 30 settembre 1978, siccome convenzionale e riduttiva, determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento fra (portatori di) anzianità maturata anteriormente e (portatori di) anzianità maturata successivamente alla detta data, anzianità, quest'ultima, assistita da valutazione non convenzionale: ciò viene spiegato con l'assunto che - sia in relazione alle diverse articolazioni di progressione economica previste dalle due leggi in successione, sia in relazione alla non necessaria corrispondenza alla suddetta data tra trattamento economico ed anzianità effettiva a causa della corresponsione di assegni ad personam non giustificati da maggiore durata del servizio - la valutazione del servizio anteriore alla data di riferimento sarebbe necessariamente attuata mediante l'attribuzione di anzianità

convenzionali inversamente proporzionali alla durata del servizio stesso;

b) perché la non necessaria corrispondenza alla data del 30 settembre 1978 fra trattamento economico goduto e anzianità effettiva (non necessaria corrispondenza attribuita alla conservazione, nel "primo inquadramento" degli impiegati nei ruoli regionali, sotto forma di assegni ad personam, di migliori trattamenti corrisposti dai diversi enti di provenienza o acquisiti a titolo non riconducibile alla durata del servizio) determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento anche fra (portatori di) anzianità maturate anteriormente alla data di riferimento.

Alle anzidette violazioni del principio di eguaglianza si collegherebbero altrettante violazioni. degli artt. 35 e 36 Cost., perché la riduttività propria della valutazione convenzionale, essendo direttamente proporzionale alla durata del servizio, penalizzerebbe la migliore qualità del lavoro, e cioè la maggiore professionalità connessa alla maggiore durata, e dell'art. 97 Cost., perché le censurate disparità di trattamento, determinando o incrementando conflittualità tra i dipendenti, inciderebbero negativamente sul buon andamento degli uffici.

Conseguentemente si chiede a questa Corte che - dato atto della lesione arrecata agli indicati precetti costituzionali da un congegno normativo in cui, senza valida ragione, l'anzianità dei dipendenti regionali maturata al 30 settembre 1978 non riceve la "massima valutazione" e comunque una valutazione "omogenea", - pronunci sentenza (additiva di accoglimento) atta (in quanto tale) a rendere operante un criterio normativo che implichi la valutazione dell'anzianità come auspicata e a dar fondamento alla conforme pretesa fatta valere in giudizio (vedi motivazione dell'ordinanza di rimessione in punto a rilevanza delle questioni).

4. - Le questioni non sono fondate.

Quando si censuri - come qui si censura - una normativa regolatrice del trattamento economico di una data categoria di pubblici dipendenti nel passaggio da un sistema di progressione economica a un altro in relazione al criterio adottato, che si assume ingiustificatamente discriminatorio per il motivo suindicato, e quando a questa Corte si proponga - come qui si propone - una sentenza additiva, occorre che sia individuato, quale tertium comparationis e quale modulo sostitutivo, un diverso criterio esistente nella legislazione in materia, che, oltre ad apparire poziore per immunità dal vizio denunciato, per il carattere di principio, per la portata più ampia, o per altro aspetto, si presenti applicabile in relazione al grado di analogia tra i rispettivi ambiti di operatività.

Orbene un siffatto diverso criterio non è indicato dall'ordinanza di rimessione. In ogni caso esso non è ravvisabile nell'art. 40 della legge n. 38 del 1979, che non è norma "transitoria" nel senso più volte chiarito, ma norma concernente la nuova progressione economica. Postulare l'utilizzazione del contenuto di tale norma come il solo modo per dar vita a una norma "transitoria" conforme all'art. 3, comma primo, Cost. equivarrebbe d'altra parte a postulare l'illegittimità di qualsiasi regolamentazione transitoria che non si limitasse alla conservazione del trattamento precedente "ad esaurimento" o alla pura e semplice applicazione illimitatamente retroattiva del trattamento nuovo: soluzioni, certo, possibili, ma non imposte dal precetto costituzionale in argomento.

È perfino superfluo, poi, osservare che ogni regolamentazione transitoria nel senso suindicato, in quanto importa una "riduzione a omogeneità" di elementi per sé stessi non omogenei (quali sono appunto sia i sistemi in successione, sia i servizi prestati nella vigenza di ciascuno di essi anche nell'ambito della stessa organizzazione), implica una scelta di coefficienti da operare sulla base di numerose variabili, ivi comprese le disponibilità finanziarie, e quindi con ampia discrezionalità.

La quale considerazione, oltre a porre ulteriormente in evidenza i limiti dei poteri additivi di questa Corte, chiarisce come, anche se in taluni settori dell'impiego pubblico fossero reperibili norme dirette a stabilire, in ipotesi di adozione di un nuovo trattamento o di primo inquadramento di dipendenti di diversa provenienza, la piena equivalenza dell'anzianità pregressa a quella successiva, ciò non sarebbe sufficiente a far ritenere la soluzione così adottata come la sola compatibile con l'art. 3, comma primo, Cost. e pertanto come la sola valida per ogni altro settore. Rimarrebbe sempre da valutare, ai fini del sindacato sulle violazioni del principio di eguaglianza stimolato dalla difformità fra le normative, oltre alla poziorità in astratto dei rispettivi principi o criteri inspiratori, la intrinseca razionalità - cioè la non arbitrarietà - dell'uso fatto, nella normativa considerata, dell'ampia discrezionalità data in materia.

5. - D'altro canto non può tacersi che l'illegittimità per contrasto con l'art. 3, comma primo, Cost. di una normativa del genere, se censurata per difformità di questa da altre normative per ogni altro verso analoghe, andrebbe verificata sulla base del confronto fra i rispettivi metodi, e non già, o non soltanto, sulla base del confronto fra i rispettivi risultati (applicativi) di utilità o di dannosità per situazioni categoriali o addirittura individuali assimilabili. Del pari la detta illegittimità, se eccepita in relazione all'intrinseca irrazionalità della norma, non potrebbe essere accertata (o non potrebbe essere accertata soltanto) - come invece sembra ritenere l'ordinanza di rimessione - sulla base del confronto tra benefici e costi per ciascuna categoria di interessati o addirittura per ciascun interessato all'interno della normativa considerata. Tanto più che questa Corte, con la sentenza n. 10 del 1980, richiamandosi alla precedente sentenza n. 27 del 1978, sia pure in riferimento a una questione di legittimità di primo inquadramento e in via di argomentazione aggiuntiva, ha espresso riserve sulla indiscriminata comparabilità, in sede di sindacato di legittimità costituzionale sulle violazioni del principio di eguaglianza, fra le posizioni attribuite a singoli o a categorie all'interno di una disciplina del tipo in esame (cfr. anche sentenza di questa Corte n. 277 del 1983).

Ma anche ad ammettere che siffatti confronti possano sperimentarsi al fine di verificare, nell'ambito del detto sindacato, che la scelta del legislatore, pur adottata nella più ampia discrezionalità, non sia arbitraria, occorrerebbe, perché i risultati fossero sintomatici della ricorrenza nel caso in esame di un siffatto vizio di illegittimità costituzionale, la dimostrazione - qui non data - che il "maturato economico", nel contesto normativa di riferimento (la disciplina introdotta con la legge regionale n. 38 del 1979) importasse necessariamente (in via generale e sistematica) sproporzioni di particolare gravità fra svantaggi e vantaggi in danno di una categoria di dipendenti (nella specie i portatori di anzianità risalente) rispetto all'altra o alle altre.

6. - Per gli stessi motivi finora esposti vanno ritenute non fondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 35 e 36 Cost. e 97 Cost., così strettamente collegate a quella formulata in riferimento all'art. 3, comma primo, Cost. che la soluzione di esse dipende dalla soluzione di questa. È da ritenere che solo una valutazione negativa dell'anzianità nella misura sopra indicata potrebbe avere significanza anche sotto i due profili in esame (cfr. sentenza di questa Corte n. 277 del 1983).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 40 e 48 della legge

della Regione Toscana 17 agosto 1979, n. 38, sollevate, in riferimento agli artt. 3 Cost., 35 e 36 Cost., e 97 Cost., dalle ordinanze del Tribunale amministrativo regionale della Toscana in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 1984.

F.to: LEOPOLDO ELIA - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO.

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.