

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **212/1985** (ECLI:IT:COST:1985:212)

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

Presidente: **ROEHRSEN** - Redattore: - Relatore: **GALLO E.**

Udienza Pubblica del **07/05/1985**; Decisione del **11/07/1985**

Deposito del **22/07/1985**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **11048 11049 11050**

Atti decisi:

N. 212

SENTENZA 11 LUGLIO 1985

Deposito in cancelleria: 22 luglio 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 185 bis del 7 agosto 1985.

Pres. ROEHRSEN - Rel. GALLO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 64, quarto comma, e 66 legge 7 agosto

1973, n. 519 (Modifiche ai compiti, all'ordinamento ed alle strutture dell'Istituto Superiore di Sanità, promosso con ordinanza emessa l'1 dicembre 1976 dal TAR per il Lazio sui ricorsi riuniti di Settimi Guido ed altri contro il Ministero della Sanità ed altro, iscritta al n. 496 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 353 dell'anno 1977.

Visti gli atti di costituzione di Settimi Guido e del Ministero della Sanità nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 1985 il Giudice relatore Ettore Gallo;

uditi l'avv. Stefano Varvesi per Settimi Guido e l'Avvocato dello Stato Mario Imponente per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Il TAR del Lazio, sui ricorsi riuniti proposti da Guido Settimi ed altri, con ordinanza 1 dicembre 1976 sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt. 64, quarto comma, e 66 l. 7 agosto 1973, n. 519 per contrasto con l'art. 3 Cost..

Rilevava in proposito l'ordinanza che, tanto dalle norme organizzative e di funzionamento (dettate dagli artt. 1 e 2 del Titolo secondo, 6 secondo comma, 10-13 della legge citata) quanto dai lavori preparatori, emergerebbe l'intento del legislatore di potenziare quanto più possibile l'Istituto Superiore di Sanità. Senonché, nonostante tali propositi, in realtà poi il trattamento retributivo riservato ai dirigenti di ricerca ed ai ricercatori (fissato nella tabella B) risulta notevolmente inferiore sia a quello dei dirigenti statali sia a quello in precedenza percepito dai ricorrenti. Vero è che il trattamento precedente veniva mantenuto a titolo personale, mediante assegno riassorbibile, ma ciò non incide sul trattamento che le impugnate disposizioni danno all'attività del ricercatore, che dovrebbe semmai essere paragonata a quella del docente universitario.

Quanto alla rilevanza, osserva l'ordinanza che essa è implicita nel fatto che l'eventuale riconoscimento della denunciata illegittimità delle norme impugnate comporterebbe la caducazione dei provvedimenti di inquadramento, contro cui sono stati interposti i ricorsi introduttivi del giudizio.

Si sono costituiti nel giudizio davanti a questa Corte i professori Guido Settimi, Ivano Camoni, Aldo Gaudiano, Stefano Chiavarelli ed Aldo Calò, rappresentati e difesi dall'Avv. Stefano Varvesi.

Si è pure costituito il Ministro della Sanità, ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, ambo rappresentati e difesi dall'Avvocato Generale dello Stato.

2. - Nell'atto di costituzione, ricorda la difesa dei ricorrenti che fin dal 1934 (l. 7 giugno, n. 992) il trattamento retributivo dei ricercatori dell'Istituto Superiore di Sanità si è costantemente identificato con quello dei dirigenti dello Stato di cui i ricercatori facevano parte (si veda da ultimo il d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1079, Tabella unica, quadro 1, Sez. A). Nel 1964 fu avvertita l'esigenza di modernizzare l'Istituto Superiore, superandone la struttura gerarchica e responsabilizzando i singoli ricercatori, cui si sarebbe dovuto corrispondere un trattamento economico competitivo. Parallelamente si procedeva alla riforma della dirigenza, che si concludeva con il d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 (pubblicato nella G. U. dell'11 dicembre 1972) proprio dopo che le Commissioni della Camera dei Deputati, in sede deliberante, avevano già completato l'esame del progetto di legge sulla riforma dell'Istituto Superiore di

Sanità.

L'attuazione della disciplina dirigenziale attribuiva ai dirigenti dello Stato (e quindi anche a quelli dell'Istituto) uno status di gran lunga superiore a quello previsto dal progetto di legge per la riforma dell'Istituto Superiore di Sanità, sia sotto il profilo dell'iniziativa personale, che sotto quelli della responsabilizzazione e dello stipendio.

Si sarebbe, perciò, dovuto provvedere al coordinamento del progetto di riforma colla nuova normativa: il che non sarebbe avvenuto - ad avviso della difesa - per mere ragioni di urgenza, come documenterebbero i lavori preparatori.

L'inferiore trattamento retributivo corrisposto ai ricercatori sarebbe, perciò, frutto di una valutazione erronea e non di un deliberato indirizzo politico. Conseguentemente, come già ritenuto dalla Corte con la sent. n. 219 del 1975 concernente i docenti universitari, sarebbe evidente la violazione dell'art. 3 Cost..

3. - L'Avvocatura contesta innanzitutto che i nuovi parametri retributivi dei ricorrenti sieno sensibilmente inferiori a quelli precedentemente fruiti.

Ma, quand'anche lo fossero, rientra evidentemente nella discrezionalità del legislatore strutturare diversamente retribuzioni e relative progressioni di un dato settore del pubblico impiego senza che, solo per questo, resti violato l'art. 3 Cost.. D'altra parte, il noto divieto della reformatio in pejus non costituisce principio di rilevanza costituzionale, in quanto vincola l'Amministrazione ma non il legislatore ordinario. È proprio poi l'invocata sentenza n. 219/1975 di questa Corte ad escludere - secondo l'Avvocatura - l'assimilabilità della funzione di ricerca a quella dirigenziale. Del resto - si aggiunge le retribuzioni delle carriere tecniche sono state sempre mantenute distinte da quelle dei dirigenti statali, e autonomamente disciplinate. Le parti private costituite hanno poi presentato memoria in cui, ribadendo l'assimilazione tra personale scientifico e corrispondente personale universitario (ribadita anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 187/82 Sez. II, in relazione al trattamento retributivo introdotto con il d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382), insistono nelle conclusioni già rassegnate.

Considerato in diritto:

1. - Va premesso un rilievo in ordine alle norme impugnate.

L'ordinanza di rimessione, per tutto il corso della parte motiva, sia in fatto che in diritto, fa generico riferimento alle norme di cui agli artt. 64 e 66 della legge impugnata. Soltanto nel dispositivo, poi, si precisa che l'impugnazione dell'art. 64 concernerebbe il quarto comma.

Per verità, un accenno al quarto comma c'è pure in motivazione, ma si tratta di quello dell'art. 66, effettivamente significativo perché contempla la facoltà di opzione per l'assegno perequativo.

Non altrettanto, invece, può dirsi per quanto si riferisce al quarto comma dell'art. 64, che prevede la conservazione della direzione del laboratorio per gli attuali Capi per il periodo previsto nell'art. 35 e con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge. Disposizione questa non certo sfavorevole e, in realtà, mai contestata né dall'ordinanza né dalle scritture delle parti.

È da ritenersi verosimile perciò, che sia insorto equivoco col quarto comma dell'art. 66, ma che in realtà, per quanto riguarda l'art. 64, il riferimento semmai volesse essere al primo

comma, dove appunto è detto che l'inquadramento nelle nuove carriere, qualifiche, classi di stipendio e categorie, venga disposto, secondo quanto previsto nei successivi articoli, con Decreto del Ministro della Sanità. Mentre poi l'art. 66 provvede appunto in concreto all'inquadramento dei dirigenti di ricerca, contro il quale gli interessati ebbero ad interporre ricorso al TAR.

In tal senso, pertanto, dovrà essere operata rettifica.

2. - Va disattesa innanzitutto l'obiezione dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui i nuovi parametri retributivi non sarebbero inferiori a quelli precedentemente fruiti dai ricorrenti.

La Corte deve attenersi ai presupposti di fatto su cui si fonda l'ordinanza di rimessione, salvo che per chiare emergenze, contestualmente o immediatamente acquisibili, essi non risultino chiaramente smentiti. Nella specie, al contrario, emergono indicazioni che confortano le affermazioni dell'ordinanza, considerato che la legge n. 519/1973 ha accordato la facoltà di optare per un assegno, personale inteso a perequare la differenza fra il trattamento economico precedente e quello risultante dal nuovo inquadramento: e per di più i ricorrenti tutti di tale facoltà si sono avvalsi, segno evidente che, in realtà, la differenza peggiorativa sussisteva.

D'altra parte, però, l'opzione non influisce sulla rilevanza della sollevata questione, in quanto risulta dall'ordinanza di rimessione che le parti private costituite, nel ricorso davanti al TAR, avevano rivendicato i maggiori stipendi corrispondenti ai livelli di funzione loro attribuiti dalla disciplina della dirigenza statale (d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748): e soltanto a dimostrazione dell'assurdo si erano altresì riferiti al fatto che era stato loro, invece, attribuito trattamento economico addirittura inferiore a quello goduto fino al momento del nuovo inquadramento.

Né sembra attendibile l'ulteriore rilievo dell'Avvocatura, a giudizio della quale, nel valutare la posizione retributiva dei ricercatori, si dovrebbe tener conto anche del "compenso particolare" di cui all'art. 54 della l. n. 519/1973. Proprio, infatti, perché compenso "particolare" esso non può e non deve influire sulla valutazione dello stipendio base, dipendente dai parametri attribuiti al livello funzionale, in ordine al quale soltanto vanno istituite le eventuali comparazioni con altre categorie dello stesso livello.

"Compensi particolari", infatti, sono riconosciuti a numerose funzioni degli impieghi statali, sotto varie denominazioni, senza che ciò alteri il criterio di comparazione che resta sempre ancorato al vero e proprio stipendio.

2.1 - Peraltro, nessuna illegittimità può essere ravvisata nel fatto che si sia provveduto a garantire i diritti quesiti attraverso lo strumento perequativo dell'assegno ad personam (pensionabile, ma riassorbibile e non computabile ai fini della tredicesima e dello straordinario), anziché attraverso l'attribuzione di tanti aumenti periodici del nuovo stipendio iniziale, quanti occorrono per assicurare stipendio di importo pari a quello precedentemente fruito, o ad esso immediatamente superiore: tecnica questa introdotta dal comma terzo dell'art. 12 del d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1079.

Se è vero, infatti, che quest'ultimo congegno comporta effetti più favorevoli, è pur vero, però, che - come esattamente nota l'Avvocatura - esso concerne l'ipotesi del "passaggio di carriera" presso la stessa o diversa amministrazione, mentre nella specie si tratta di nuovo inquadramento nella stessa carriera di appartenenza.

È da escludersi, perciò, che sotto tale profilo sussista la lamentata violazione dell'art. 3 Cost..

3. - Vero è, invece, che la nota dominante della proposta questione è la notevole incertezza del tertium comparationis.

L'ordinanza, dopo avere adeguatamente illustrato le note che contraddistinguono le norme organizzative e di funzionamento dell'Istituto Superiore di Sanità nello spirito della riforma, ritiene che in relazione "alla gravosità e responsabilità della attività di ricerca", la comparazione debba essere istituita anziché rispetto ai compiti meramente amministrativi dei funzionari statali aventi pari trattamento economico, piuttosto nei confronti delle attribuzioni del personale docente delle Università.

In realtà la legge istitutiva dell'Istituto Superiore (r.d.l. 11 gennaio 1934, n. 27), inquadrando le varie categorie dirigenti dell'Istituto nel Gruppo A, prevedeva il grado V come massimo sviluppo delle carriere; ma soltanto a proposito del Laboratorio di fisica (ufficio del radio) avvertiva in nota (b) che il dirigente avrebbe potuto conseguire successivamente i gradi VI, V e IV, "secondo le norme che regolano i passaggi di grado dei professori delle Regie Università del Regno": ma è questo l'unico accenno contenuto nella legge.

Tuttavia, la l. 11 luglio 1980, n. 312 ha poi effettivamente esteso ai ricercatori, primi ricercatori e dirigenti di ricerca dell'Istituto Superiore di Sanità il trattamento economico dei docenti universitari. Ma si tratta di legge successiva, che nulla dispone per il tempo antecedente e, perciò, non potrebbe essere accolta la richiesta, avanzata in subordine all'udienza dall'Avvocatura, di restituzione degli atti al giudice rimettente a causa di *jus superveniens*, e che, per dato testuale, "si applica in via provvisoria, in attesa del definitivo assetto degli enti medesimi".

Quanto, infine, ai lavori preparatori della legge di riforma, cui pure l'ordinanza fa espresso riferimento, deve dirsi che da essi (sia da quelli intercorsi dal 1970 al 1972 concernenti la decaduta legislatura, sia da quelli del 1973 poscia conclusi coll'approvazione della legge impugnata) l'incertezza relativa al *tertium comparationis* è ancora più evidente. Infatti, gli interventi dei deputati e del Governo nelle Commissioni alternano i riferimenti ora alla ricerca universitaria (e si vorrebbe, perciò, attendere la riforma dell'ordinamento universitario), ora alla dirigenza statale (e si chiedono rinvii per concordare con i Ministri competenti in sede di Decreti-delegati): c'è, anzi, chi, accennando alla remora che comporta la scarsa chiarezza di tali ambigui riferimenti, propone esplicitamente l'interrogativo: "si applicherà nei loro confronti (ricercatori) la legge sulla dirigenza statale o le norme sull'Università, presenti e future?" (seduta della 12ª Commissione, 16 maggio 1972). La risposta verrà dal Relatore per la I Commissione, che, nella seduta delle Commissioni riunite del 14 dicembre 1972 (siamo ormai nella VI legislatura da cui uscirà la legge), testualmente dichiara: "L'ampiezza del dibattito, al termine del quale si giunse all'approvazione già nella precedente legislatura, credo faccia oggi grazia di una nuova discussione, perché non mi pare vi sieno elementi nuovi che possano sollecitare innovazioni, tranne la presa in considerazione del decreto relativo alla dirigenza, che obbliga ad introdurre alcuni adeguamenti nel testo".

Come si vede, nella loro parte conclusiva, i lavori preparatori, lungi dal confortare l'orientamento dell'ordinanza di rimessione intesa ad instaurare confronti con i professori universitari, sembrano invece volere piuttosto tenere conto del decreto delegato relativo alla dirigenza statale che frattanto era stato emanato (d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748).

Ma quand'anche proprio a quest'ultimo decreto si volesse fare riferimento, come i compilatori della legge impugnata dichiararono di aver fatto, e come hanno mostrato di preferire le parti private, sia negli atti scritti che nella discussione orale al dibattimento, non sembra che il problema guadagni in chiarezza né che questo diverso riferimento lo avvii a soluzione.

4. - È esatto, in realtà, che il d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, disciplinando le funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, ha pareggiato nel quadro H dell'art. 47 il Direttore dell'Istituto e i Capi laboratorio al Dirigente generale (livello C), il Ricercatore superiore al Dirigente superiore (livello D), e il Primo ricercatore al

Primo dirigente (livello E). Da ciò traggono argomento le parti per richiamare la sentenza 8 luglio 1975, n. 219 di questa Corte che - a loro avviso - avrebbe regolato un caso che presenterebbe molte analogie con quello in esame (si trattava - come si ricorderà - del raffronto fra docenti universitari e direttivi dello Stato).

La richiamata sentenza, però, presenta cadenze logiche che presuppongono una situazione ben diversa da quella contemplata nella sollevata questione.

Come dato, infatti, di maggiore significato, nel contesto del quadro normativo di quella ipotesi, la sentenza si riferisce al fatto "di avere il legislatore per più decenni, costantemente attribuito al personale docente ed ai direttivi dello Stato, una identica potenzialità di sviluppo di carriera; di avere, cioè, in altre parole, considerato naturale, per la carriera dei professori universitari, lo sbocco verso il medesimo tetto retributivo stabilito per i funzionari direttivi dello Stato".

Per quella sentenza, dunque, due sono i dati di riferimento che consentono di porre un limite alla pur riaffermata "permanente discrezionalità del legislatore" nella libertà di distinguere il trattamento retributivo nonostante il corrispondente livello di carriera fra due diverse funzioni statali. E cioè: 1) che sussista per un notevole arco di tempo una uniforme ripetizione di un giudizio di valore che il legislatore esprima in termini costanti di equivalenza fra due categorie; 2) che la detta equivalenza, però, non si riferisca esclusivamente al livello funzionale di carriera, ma si sostanzi nel profilo di un "identico vertice di coefficiente o parametro terminale". Ebbene, nessuno di tali dati è riscontrabile nella specie. Non i termini di equivalenza funzionale colla stessa categoria, giacché si è visto quanto incerto si mostri il secondo termine del raffronto. Si comincia, infatti, con i professori universitari nella lontana legge istitutiva del 1934, per passare dal 1970 al 1973 alle continue oscillazioni dei lavori preparatori tra il raffronto con le Università e quello con la Dirigenza statale, fino al decreto delegato del 1972 che fissa il confronto colla Dirigenza: per tacere della l. 11 luglio 1980, n. 312 che torna, invece, nuovamente ai professori universitari.

Ma tanto meno, poi, sussistono i termini di equivalenza dell'identico vertice di coefficiente o parametro terminale, che al più potrebbe essere ravvisato, per la legge del 1980, in quello dei professori universitari, dubbia essendo la parità retributiva rispetto alla legge del 1934. Addirittura inesistente poi tale parità economica per quanto si riferisce al confronto colla Dirigenza statale istituito dal cennato decreto-delegato del 1972.

Questo, infatti, si limita a statuire - come si è visto - parità in taluni livelli di carriera, ma serba il più assoluto silenzio quanto a quella economica. Al contrario, pur emergendo dai lavori preparatori conclusivi, che a tale decreto intendesse alla fine il legislatore riferirsi, in realtà, poi, la retribuzione viene fissata e questa volta dal Parlamento stesso - e non più dal Governo - in modo del tutto indipendente e libero.

Viene, dunque, a mancare nella specie proprio quell'uniforme ripetizione, non accidentale, ma anzi protratta per un notevole arco temporale di quel giudizio di valore espresso dal legislatore - come testualmente recita la citata sentenza n. 219/1975 - ex ore suo, in termini di equivalenza sia alla stessa categoria sia allo stesso vertice di coefficiente o parametro terminale.

Ne deriva che alcun limite poteva, perciò, sussistere nella specie all'ampia discrezionalità del legislatore di differenziare il trattamento economico di categorie equivalenti, persino - ha soggiunto questa Corte - se "prima ugualmente retribuite", senza incorrere nella violazione del precetto costituzionale di cui all'art. 3.

Né si pensi che, in definitiva, proprio attraverso l'equiparazione fra Dirigenza e docenti universitari, affermata dalla più volte richiamata sentenza, si raggiungerebbe quell'uniforme

costanza di equiparazione che giustificerebbe il limite alla discrezionalità del legislatore. Infatti, l'equiparazione conseguente alla citata sentenza riguarda esclusivamente la fascia più alta dei professori universitari, equiparata al livello di carriera e di retribuzione degli ambasciatori.

Si tratta, in buona sostanza, di materia tuttora in via di elaborazione normativa, alla quale caratteristica va calibrato lo stesso giudizio di razionalità.

La questione sollevata, pertanto, non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 64 comma primo e 66 della l. 7 agosto 1973, n. 519, sollevata con ordinanza 1 dicembre 1976 dal TAR del Lazio per contrasto con l'art. 3 Cost..

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 luglio 1985.

F.to: GUGLIELMO ROEHRSEN - 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.