CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **123/1987** (ECLI:IT:COST:1987:123)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LA PERGOLA** - Redattore: - Relatore: **CASAVOLA**
Udienza Pubblica del **24/02/1987**; Decisione del **07/04/1987**
Deposito del **10/04/1987**; Pubblicazione in G. U. **15/04/1987**
Norme impugnate:
Massime: **4192 4193**
Atti decisi:

N. 123

SENTENZA 7-10 APRILE 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio LA PERGOLA; Giudici: prof. Giuseppe FERRARI, dott. Francesco SAJA, prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi primo e secondo, (anche con riferimento agli artt. 2, 3, 4, 5, 8 e 9) 2 e 10, commi primo e secondo, della legge 6 agosto 1984, n. 425 ("Disposizioni relative al trattamento economico dei magistrati"), promossi con le ordinanze emesse il 15 ottobre 1984 dal T.A.R. per l'Emilia-Romagna, il 23 ottobre 1984 dal Consiglio di Stato (numero 11 ordinanze), il 30 aprile 1985 dal Consiglio di Stato, il 10 gennaio 1985 dal T.A.R. per l'Emilia-Romagna, il 29 novembre 1984 dal T.A.R. per la Liguria, il 6 giugno 1985 dal T.A.R. per l'Abruzzo, il 12 marzo 1985 dal T.A.R. per la Sardegna (numero 2 ordinanze), il 27 novembre 1985 dal T.A.R. per il Piemonte, il 7 marzo 1985 dal T.A.R. per la Sicilia, il 21 maggio e 3 luglio 1985 dal T.A.R. per le Marche (numero 11 ordinanze) e il 26

ottobre 1984 dal T.A.R. per il Lazio, iscritte al n. 1278 del registro ordinanze 1984; ai nn. da 141 a 151, 593, 670, 805 e 844 del registro ordinanze 1985; ai nn. 119, 120, 195, 317, da 341 a 351 e 417 del registro ordinanze 1986 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 91-bis, 137-bis, dell'anno 1985, nn. 3, 7, 16, 21, 27, 28, 37, 40 e 45, I Serie Speciale, dell'anno 1986;

Visti gli atti di Costituzione di Benanti Diego ed altri, di Bafile Carlo ed altri, di Messina Salvatore, di Zingales Vincenzo e altri, di Della Valle Pauciullo Giuseppina, di De Francisco Ruggero ed altri, di Crisci Giorgio, di Pascasio Michelangelo ed altri, di Forte Mario ed altri, di Perri Fernando, di ventura Michele, di Bor Lodovico Raffaello, di Nori Glauco, di Mercatali Arturo, di Boari Giovanni ed altri, di Moneta Gabriele ed altro, di Di Giuseppe Mario, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 1987 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Uditi l'avv. Alessandro Mazzoni per Benanti Diego ed altri; l'avv Arturo Marzano in proprio e per Bafile Carlo ed altri, ed in sostituzione dell'avv. Gabriele Galvani per Perri Fernando, Ventura Michele, Bora Lodovico Raffaello, Nori Glauco, Mercatali Arturo, Miconi Giovanni ed altri, Moneta Gabriele ed altro, e Di Giuseppe Mario; l'avv. Salvatore Messina in proprio; l'avv. Celestino Biagin per Zingales Vincenzo ed altri; l'avv. Giuseppe Abbamonte per Della Valle Pauciullo Giuseppina; gli avv. Giovanni Battista Petrocchi e Giovanni Di Gioia per De Francisco Ruggero ed altri; l'avv. Michelangelo Pascasio in proprio e per altri; l'avv. Francesco Paolucci per Forte Mario ed altri e l'Avvocato dello Stato Mario Imponente per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - A partire dal 1981 numerosi magistrati ordinari, magistrati amministrativi ed avvocati dello Stato hanno proposto azioni giudiziarie per il riconoscimento del diritto ad un miglior trattamento economico, sostenendo che quello goduto rifletteva una interpretazione restrittiva ed erronea della disciplina vigente da parte dei rispettivi organi amministrativi.

I punti controversi erano sostanzialmente due: a) il regime degli aumenti periodici ("scatti") di cui all'art. 5, ultimo comma, del d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1080, per il quale i magistrati ordinar e amministrativi e gli avvocati dello Stato rivendicavano il miglio trattamento goduto dai magistrati della Corte dei conti; b) la speciale indennità di cui all'art. 3, legge 19 febbario 1981, n. 2 (c.d. "indennità di rischio"), di fatto corrisposta solo ai magistrati ordinari a sostegno della richiesta veniva invocato il principio generale della parità di trattamento tra le carriere considerate.

Si pronunciava per primo sulla vertenza, su diversi ricorsi riuniti, il Tribunale amministrativo per il Lazio, sezione I, con sentenza del 15 luglio 1981, n. 563, riconoscendo fondate entrambe le pretese ed affermando quindi che sia il regime degli scatti sia la speciale indennità spettavano a tutte le carriere equiparate. A questa sentenza se ne aggiungevano altre conformi di vari Tribunali amministrativi regionali.

Sulle impugnazioni proposte dalle amministrazioni l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato decideva nella pronuncia del 16 dicembre 1983, n. 27, nella quale, pur accogliendo in parte gli appelli, ha sostanzialmente confermato l'orientamento dei T.A.R.

Infine le Sezioni Unite della Cassazione, investite dalle parti soccombenti della questione di giurisdizione, hanno respinto il ricorso e sulle domande degli originari ricorrenti si è formato il

giudicato favorevole, nei limiti precisati dall'Adunanza plenaria (sent. 31 maggio 1984, n. 3316).

2. - Altri giudizi intanto venivano introdotti ed alcuni decisi in primo grado, tutti in senso favorevole ai ricorsi e in conformità degli stessi principi.

Sopravveniva a questo punto la legge 6 agosto 1984, n. 425, che contiene tre gruppi di disposizioni:

- disposizioni di interpretazione autentica del diritto vigente le quali, relativamente ai punti in contestazione in senso antitetico quella accolto dai giudici amministrativi, negano che, in base al diritto previgente avessero fondamento le pretese di estensione generalizzata del regime degli scatti e della speciale indennità (art. 1, commi primo e secondo);

- disposizioni innovative, con le quali viene dettata una nuova e diversa disciplina per l'avvenire, ispirata al principio della parità di trattamento, con limitati effetti retroattivi (artt. 2, e 4);

- disposizioni transitorie riferite ai giudizi pendenti ed a quelli già conclusi col giudicato: per i primi si fa obbligo al giudice di dichiararli estinti d'ufficio, con compensazione delle spese, stabilendo che le sentenze non ancora passate in giudicato restino prive d'effetto; per i secondi è fatta formalmente salva l'autorità del giudicato, prevenendo però il meccanismo di riassorbimento graduale dei benefici ricevuti (art. 10).

3. - Con ordinanza del 15 ottobre 1984 il T.A.R. dell'Emilia-Romagna - Sezione staccata di Parma (r.o. 141 del 1984) solleva, nel corso di uno dei procedimenti sopra menzionati sub. 2, questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 10, primo comma, della legge 6 agosto 1984, n. 425, in relazione agli artt. 24 e 113 della Costituzione e degli artt. 1, primo e secondo comma, 2 e 10, secondo comma, della stessa legge in relazione agli artt. 3 e 36 della Costituzione.

L'art. 10, primo comma, viene impugnato nella parte in cui dispon l'estinzione d'ufficio, con compensazione delle spese, dei giudizi pendenti aventi ad oggetto la vertenza come sopra delineata (cfr. n 1).

In via preliminare l'ordinanza rileva il perdurante interesse dei ricorrenti a vedere accolte le loro domande originarie anche dopo l'entrata in vigore della nuova legge, in quanto: a) l'indennità di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, attribuita al personale giudiziario con decorrenza 1 luglio 1980, viene ad essi accordata dalle norme sopravvenute solo dal 1 gennaio 1983; b) la nuova e diversa progressione economica degli stipendi (otto classi biennali del 6% e successivi aumenti biennali del 2.50%) e la valutazione delle anzianità maturate decorrono solo dal 1 luglio 1983, esclusione quindi degli "scatti" (già previsti dall'art. 5, ultimo comma, del d.P.R. n. 1080 del 1970), riconoscendolo soltanto ai magistrati della Corte dei conti.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 10, primo comma, deriverebbe dal contrasto con l'art. 24, primo comma della Costituzione, in quanto pregiudicherebbe la tutela giurisdizionale degli interessati incidendo sui processi in corso e con l'art. 113 della Costituzione, che garantisce la tutela giurisdizionale di diritti e interessi legittimi contro gli atti della pubblica Amministrazione. La norma impugnata violerebbe inoltre anche il secondo comma dell'art. 1 precludendo al giudice perfino la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale sulle nuove disposizioni introdotte con la stessa legge n. 425 del 1984.

Quanto alle norme di diritto sostanziale impugnate, esse violerebbero gli artt. 3 e 36 della Costituzione introducendo arbitrarie discriminazioni tra le diverse magistrature circa il lor sistema retributivo, il quale - secondo la sentenza del Consiglio d Stato, A.P. del 16 dicembre 1983, n. 27 (sopra citata sub. 1) - era ed è impostato su la paritaria a qualifiche corrispondenti,

trovando fondamento nei principi costituzionali e concreta attuazione nella legislazione ordinaria da oltre un trentennio.

Le disposizioni impugnate, infatti, attribuendosi la natura di norme interpretative autentiche, hanno di fatto contradetto la costante giurisprudenza amministrativa e ordinaria formatasi su punti controversi.

Infine il secondo comma dell'art. 10 - stabilendo che gli importi comunque erogati con pronunce passate in giudicato, alla luce della citata giurisprudenza, rimangono attribuiti a titolo personale e riassorbiti con la normale pressione economica e nelle funzioni e, se necessario, con detrazioni a conguaglio dell'indennità di buonuscita - indurrebbe una illegittima sperequazione tra i magistrati che hanno ottenuto una sentenza passata in giudicato e chi, invece, che per minore litigiosità o fortuna non l'hanno ancora ottenuta, restando così esclusi da questa anticipazione di somme, di cui comunque è disposto il graduale riassorbimento.

Il T.A.R. di Parma si preoccupa altresì di superare l'ostacolo all'accoglimento della questione sollevata costituito da precedente pronuncia di questa Corte del 10 dicembre 1981, n. 185, che ha escluso l'illegittimità costituzionale di una norma analoga al primo comma dell'art. 10 impugnato, e precisamente dell'art. 6, secondo comma, della legge 20 marzo 1980, n. 75.

In quella occasione, infatti, il legislatore, uniformandosi al pacifico indirizzo giurisprudenziale esistente in materia, ha disposto la riliquidazione dell'indennità di buonuscita con l'inclusione della tredicesima mensilità anche a favore del personale cessato dal servizio nel decennio precedente, soddisfacendo quindi nella sostanza le richieste azionate dagli interessati nei procedimenti di cui si disponeva ope legis l'estinzione.

4. - Il Consiglio di Stato - Sezione IV, investito di alcune impugnazioni avverso sentenze di primo grado favorevoli ai ricorrenti, con la serie di ordinanze di identico contenuto datate 23 ottobre 1984 (r.o. da n. 141 a 151/1985) solleva questione di legittimità costituzionale del citato art. 10, primo comma, della legge n. 425 del 1984, in relazione agli artt. 24, 25, 101, 102, 103, primo comma, 113, 134, 136, 137, della Costituzione nonché all'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948.

Dopo aver ribadito l'interesse dei ricorrenti a non vedere estint i giudizi e l'assoluta pregiudizialità della decisione in ordine all'estinzione stessa rispetto a ogni questione di merito - il cui esame resta precluso dall'inequivocabile dettato della norma impugnata - le ordinanze così motivano la fondatezza della questione sollevata:

- il contrasto con l'art. 24 della Costituzione sarebbe dato dall'introduzione di un meccanismo che impedisce o rende comunque particolarmente oneroso ogni ulteriore tentativo di difesa da parte degli interessati. Il diritto di agire e difendersi in giudizio comprende, infatti, anche il diritto ad ottenere una pronuncia di merito, salvi i casi di estinzione o di perenzione comunque imputabili all'interessato;

- si violano inoltre gli artt. 101, 102, 103, primo comma, e 113 della Costituzione in quanto viene leso il fondamento del principio di intangibilità della funzione giurisdizionale;

- il conflitto con gli artt. 134, 136 e 137 della Costituzione e con l'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 dipenderebbe dal fatto che la sottrazione al giudice ordinario di un certo contenzioso si risolve parimenti nella infrazione della legge sostanziale, di cui l'art. 10 fa parte, all'eventuale sindacato di legittimità costituzionale.

In data successiva lo stesso Consiglio di Stato - IV Sezione sollevava con ordinanza 30 aprile 1985 (r.o. n. 93/1985) identica questione di legittimità, sotto gli stessi profili, in altro

giudizio che si trova tuttavia - come sottolinea il giudice a quo - in una fase diversa dai precedenti. Qui infatti l'entrata in vigore della nuova normativa è pervenuta nelle more tra la pronuncia in primo grado e la proposizione dell'appello.

Non si verte quindi nell'ipotesi in cui il giudice è obbligato a dichiarare l'estinzione del processo, quanto nell'altra prevista dall'art. 10, primo comma, il quale dispone che i provvedimenti giudiziari non ancora passati in giudicato restino "privi di effetti".

Anche in questo caso la questione sollevata assume rilevanza, in quanto solo se la norma impugnata dovesse risultare incostituzional il giudice potrebbe passare all'esame del merito.

Le argomentazioni a sostegno dell'illegittimità costituzionale della norma si muovono nella stessa logica delle undici ordinanze sopra riferite.

Particolare rilievo viene dato alla violazione dell'art. 25 della Costituzione, che vieterebbe al legislatore di sottrarre un determinato conflitto a qualsiasi giudice con "norma singolare" (tale essendo l'art. 10, che pur non nominando direttamente i contendenti, si riferisce a determinate e ben individuabili azioni in corso, e solo ad esse), al fine evidente di negare giustizia.

5. - Il T.A.R. per l'Emilia-Romagna - sede di Bologna, dovendo giudicare su numerosi ricorsi riuniti, promossi da magistrati ordinari e da avvocati dello Stato, aventi ad oggetto la nota vertenza, solleva con ordinanza del 10 gennaio 1985 (r.o. n. 670/1985) analoga questione di legittimità costituzionale sia dell'art. 10, primo comma della legge n. 425 del 1984, in relazione agli artt. 3, 24, 25, 36, 97, 101, 102, 103, primo comma, 104, 113, 134, 137 della Costituzione e 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948; sia degli artt. 1 (con riferimento agli artt. 2, 3, 4, 5, 8 e 9) e 10, secondo comma, della stessa legge n. 425, in relazione agl artt. 3, 36, 97 e 107, terzo comma, della Costituzione.

La motivazione dell'ordinanza si richiama ai profili di incostituzionalità delineati nelle precedenti ordinanze del Consiglio di Stato e del T.A.R. per l'Emilia-Romagna - Sezione di Parma, aggiungendo l'ulteriore riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione, che si assumono violati dall'impugnato art. 10, primo comma, in quanto quest'ultimo impedirebbe agli interessati di ottenere una giusta retribuzione e lederebbe i principi di imparzialità e di uguaglianza, in raffronto allo stesso comma dello stesso articolo.

Osserva a questo punto il T.A.R. che, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale su questo primo punto - relativo alla declaratoria di estinzione - il giudice a quo dovrebbe astenersi dall'esaminare le ulteriori questioni di legittimità costituzionale riguardanti le norme di diritto sostanziale. Aggiunge tuttavia che, per ragione di economia di giudizio, reputa opportuno darsi carico anche degli ulteriori profili dedotti, con remissione condizionata alla Corte di ogni ulteriore questione rilevante e non manifestamente infondata: se, infatti, la Corte costituzionale dovesse dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, primo comma, della legge n. 425, potrebbe passare anche all'esame delle altre questioni.

Circa la loro fondatezza il T.A.R. di Bologna svolge nella sostanza le stesse tesi contenute nell'ordinanza della Sezione staccata del T.A.R. di Parma. Nel riaffermare la tutela del principio della parificazione retributiva tra le diverse carriere della magistratura e dell'Avvocatura dello Stato, si ricorda in particolare quanto statuito da questa Corte con la sentenza n. 1 de 10 gennaio 1978.

6. - Anche i T.A.R. del Lazio - Sezione staccata di Latina, della Liguria e della Sardegna, rispettivamente con quattro ordinanze del 26 ottobre 1984 (r.o. n. 417/1986), 29 novembre 1984 (r.o. n. 805/1985) e 12 marzo 1985 (r.o. nn. 119 e 120/1986), sollevano questione identica a quella già proposta dal T.A.R. Emilia-Romagna - Sezione di Parma (vedi sopra n. 3) sotto gli

stessi profili, denunciando quindi l'art. 10, primo comma, legge citata per violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione, e gli artt. 1, commi primo e secondo, 2 e 10, comma secondo, per violazione degli artt. 3 e 36 della Costituzione.

Oggetto dei giudizi pendenti davanti al T.A.R. del Lazio e della Sardegna era la rivendicazione di alcuni magistrati amministrativi regionali relativa sia agli "scatti" che alla "speciale indennità"

Nell'ordinanza del T.A.R. laziale si insiste sull'opportunità di sollevare in questa sede anche la questione di legittimità costituzionale delle norme di diritto sostanziale. Ogni diversa soluzione sul piano processuale - si legge - limitata al solo rinvi davanti alla Corte dell'art. 10, primo comma, esporrebbe i deducenti ad un doppio pregiudizio, concretantesi nel fatto che, ove fosse accolta la questione dedotta, al tempo necessario pper la pronuncia della Corte costituzionale si sommerebbe quello indispensabile per addivenire, dopo un'ulteriore ordinanza di remissione, ad una seconda pronuncia.

7. - Con ordinanza del 7 marzo 1985 (r.o. n. 317/1986) il T.A.R. per la Sicilia solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, primo comma, della citata legge 6 agosto 1984, n. 425 in relazione agli artt. 24, 101, 102, primo comma, 103, primo comma e 113 della Costituzione.

Con ordinanza del 6 giugno 1985 (r.o. n. 844/1985) il T.A.R. per l'Abruzzo - Sezione di Pescara, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, primo comma, della legge citata 6 agosto 1984, n. 425, in relazione agli artt. 24, 25, primo comma, 101, 102, 103, primo comma, 113, 134, 136 e 137 della Costituzione nonché all'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948.

Nelle ultime tre ordinanze vengono sviluppate, in relazione alle dichiarazioni denunciate, le stesse tesi sostenute nelle ordinanze di remissione del Consiglio di Stato.

8. - Altre undici ordinanze, che sollevano la medesima questione, sono state infine emanate dal T.A.R. per le Marche in data 21 maggi e 3 luglio 1985 (r.o. nn. da 341 a 351/1986).

Esse denunciano la illegittimità costituzionale del solo art. 10 primo comma, della nota legge in relazione agli artt. 24, 25, 101, 102, 103, primo comma, 113, 134, 136 e 137 della Costituzione e 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948.

I procedimenti in questione presentano tuttavia una caratteristica che li distingue dai precedenti sopra esposti appartenendo tutti alla categoria dei "giudizi di ottemperanza".

I ricorrenti (magistrati ordinari, magistrati amministrativi regionali e avvocati dello Stato) hanno infatti già ottenuto separatamente, al termine di un normale giudizio di cognizione in primo grado, una sentenza del T.A.R. passata in giudicato, che riconosce loro il diritto a percepire dalle corrispondenti Amministrazioni le differenze retributive da essi richieste alla stregua della giurisprudenza amministrativa consolidatasi in materia, maggiorate della svalutazione monetaria e degli interessi.

Non avendo le Amministrazioni condannate ottemperato al giudicato gli interessati hanno proposto nuovi ricorsi allo stesso T.A.R. marchigiano ex art. 37, terzo comma, della legge 6 dicembre 1971, n 1034, per ottenere l'adempimento degli obblighi derivanti dalle sentenze suddette.

L'Avvocatura dello Stato ha contestato l'ammissibilità del ricorso, che sarebbe precluso dal disposto impugnato art. 10, primo comma, della legge n. 425 del 1984, entrata in vigore nelle more de giudizio di ottemperanza.

La questione proposta appare perciò - secondo le ordinanze di remissione - non solo rilevante, ma anche opponibile in sede di giudizio di ottemperanza. tale giudizio, infatti, secondo il prevalente indirizzo dottrinale e giurisprudenziale, costituisce un procedimento cognitorio oltre che esecutivo cosicché non sembra dubbio che anche in questa fase possa utilmente proporsi una questione di costituzionalità, essendo il giudice chiamato non sol ad emanare le misure attuative del giudicato ma ad estendere la propria cognizione all'avvenuto rispetto delle regole di rito ed al ricorrere delle condizioni soggettive necessarie per l'esperimento dell'azione.

Nel merito della questione sollevata il T.A.R. per le Marche svolge le medesime argomentazioni sopra esposte (nn. 4 e 7).

9. - È intervenuto in tutti i giudizi il Presidente del Consigli dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa dello Stato concentra la sua attenzione sull'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, primo comma, della legge n. 425 del 1984 sollevata in tutte le ordinanze di rinvio.

Quanto alla lesione dell'art. 24 della Costituzione, osserva l'Avvocatura che non può dubitarsi della facoltà del legislatore di ricorrere ad una legge interpretativa non solo nel caso di incertezze o ambiguità davanti al testo ma anche in ogni ipotesi i cui decida, "nella sua sovranità", di adottare tale categoria di legge.

In effetti - argomenta l'Avvocatura - le norme di diritto sostanziale introdotte con la nuova disciplina in materia di trattamento economico dei magistrati non violano un giudicato né modificano il contenuto di una sentenza ma indicano l'operato di un giudice o sottraggono allo stesso una controversia, limitandosi a fornirgli una nuova normativa da applicare. Se ciò non fosse consentito, bisognerebbe ipotizzare un generale divieto di retroattività delle leggi civili e amministrative (cfr. sentenza della Corte Cost. n. 70 del 1983).

La norma procedurale impugnata risponde alla logica conseguente a a qualsiasi legge interpretativa, in quanto ragionevolmente interviene sui giudizi in corso non avendo essi necessità di proseguire attesa la soluzione legislativa "relativa ai diritti in contestazione". Tanto che se non fosse intervenuto l'art. 10, primo comma, stabilendo l'estinzione dei giudizi pendenti, questi avrebbero dovuto "essere decisi in base alla legge interpretativa che il giudice era tenuto ad appliccare con l'aggravio delle spese per il ricorrente soccombente".

La norma impugnata, infine, è analoga ad altre, come l'art. 6, comma secondo, della legge 20 marzo 1980, n. 75, la illegittimità è stata verificata da questa Corte con la sentenza n. 185 del 1981 La stessa Corte di cassazione del resto aveva ritenuto infondata tale questione con la sentenza 10 giugno 1981, n. 3758 (Sezioni Unite) e 17 gennaio 1981, n. 400 (Sezione Lavoro). D'altra parte il diritto ad agire non viene escluso dalla norma impugnata, essendo consentito alla parte di instaurare un nuovo giudizio alla luce della norma originaria come interpretata dal legislatore.

Quanto premesso vale ad escludere - secondo l'Avvocatura - anche la violazione dell'art. 25, primo comma, della Costituzione. Una norma di carattere interpretativo non lede, infatti, il divieto di distogliere i cittadini dal giudice naturale. Né sussiste un eccesso di potere legislativo, poiché di esso può parlarsi correttamente soltanto con riferimento alle ipotesi nelle quali il legislatore si sia avvalso dei poteri conferitigli per il perseguimento di finalità vietate dalla Costituzione.

Né appaiono, infine, violati, gli altri parametri invocati nelle ordinanze di rimessione. Il legislatore ha sempre facoltà di regolare ex novo una materia con legge suscettibile di

immediata attuazione, tanto più che nel caso di specie egli si è limitato a incidere sui processi in corso sul presupposto che essi non sarebbero stati instaurati se la legge interpretativa fosse intervenuta prima della loro introduzione.

10. - Circa la questione di costituzionalità sollevata in numerose ordinanze dei T.A.R. (Emilia-Romagna, Liguria, Sardegna e Lazio; v. sopra), l'Avvocatura osserva - condividendo sul punto l'opinione espressa dal Consiglio di Stato nelle sue ordinanze di rimessione - che essa è da considerarsi inammissibile.

L'art. 10, primo comma, della legge innovativa precludeva infatti al giudice amministrativo l'esame del merito del ricorso, dovendosi egli limitare o a dichiarare estinto il giudizio con compensazione delle spese, oppure rimettere alla Corte costituzionale la question di legittimità dell'art. 10, primo comma, poiché "solo detta norm lo paralizzava o gli impediva di decidere la causa, senza quindi poter andare oltre".

Anche sollevare questioni di legittimità costituzionale costituisce infatti esercizio della giurisdizione, che al giudice amministrativo non era consentito stante l'impedimento del citato art. 10, primo comma.

Sull'inammissibilità della seconda questione per difetto di rilevanza l'Avvocatura dello Stato insiste particolarmente nel suo ultimo atto di intervento (30 settembre 1986) relativo al giudizio introdotto con l'ordinanza del T.A.R. del Lazio.

Il giudice a quo ravvisa, infatti, la rilevanza di tale questione in relazione all'ipotesi che, dichiarata l'illegittimità dell'estinzione del giudizio, prevista dall'art. 10, non si possa poi decidere nel merito, senza dover sollevare una nuova questione di legittimità costituzionale in ordine alle disposizioni sostanziali dello ius novum (artt. 1, 2, ecc.). La seconda eccezion di incostituzionalità sarebbe così subordinata all'accoglimento della prima.

La sua irrilevanza viceversa - secondo l'Avvocatura - deriva dal fatto che per la fase in cui si trova il giudizio de quo, quel giudice non può conoscere assolutamente dei diritti controversi sotto nessun profilo, almeno fino a quando non venga rimosso da questa Corte l'ostacolo costituito dalla nota norma processuale.

Anche nel merito comunque - conclude la difesa dello Stato - la seconda questione non sarebbe fondata, non potendosi ravvisare la violazione degli artt. 3 e 36 della Costituzione "nel fatto che il legislatore abbia fissato una decorrenza propria per indennità goduta da appartenenti a determinati istituti ed estesa ad appartenenti ad altre Amministrazioni".

11. - Sono state depositate nei termini numerose memorie di parti nelle quali si sviluppano ampiamente le tesi contenute nelle ordinanze di rimessione.

Considerato in diritto

1. - Le questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze in epigrafe circa la legge 6 agosto 1984, n. 425 ("Disposizioni relative al trattamento economico dei magistrati") sono tra loro o identiche o simili o connesse e pertanto da decidersi con unica sentenza.

È da prendersi in esame, perché pregiudiziale, l'impugnativa dell'art. 10, primo comma, della legge n. 425 del 1984 che così recita: "I giudizi pendenti in qualsiasi stato e grado alla data di entrata in vigore della presente legge, originati o conseguenti a domanda fondata sull'applicazione delle disposizioni richiamate negli articoli 8 e 9 della legge stessa, sono

dichiarati estinti d'ufficio con compensazione delle spese fra le parti. I provvedimenti giudiziali non ancora passati in giudicato restano privi di effetti".

Si ritiene dai giudici remittenti che tale disposto sarebbe in contrasto con gli articoli 3, 24, 25, primo comma, 36, 97, 101, 102, 103, primo comma, 104, 113, 134, 136, 137 della Costituzione e con l'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948. In particolare si prospetta il vulnus dell'art. 24 della Costituzione per "un meccanismo che impedisce o comunque rende particolarmente oneroso ogni ulteriore tentativo di difesa da parte degli interessati".

La questione sotto questa particolare prospettazione è fondata.

2. - Innanzi tutto va confutata la tesi dell'Avvocatura dello Stato che ritiene la norma impugnata analoga a quella di cui all'art. 6, secondo comma, della legge 20 marzo 1980, n. 75, passata indenne dalla verifica di costituzionalità di questa Corte con la sentenza n. 185 del 1981.

La legge n. 75 del 1980, introducendo un ius superveniens favorevole alle richieste di riliquidazione dell'indennità di buonuscita, determinava la cessazione della materia del contendere. Su questa ratio satisfattiva si fondava l'estinzione dei giudizi pendenti e l'inefficacia dei provvedimenti giudiziali non ancora passati in giudicato, senza che ne risultasse menomazione del diritto di azione e di difesa degli interessati.

Il contesto della disposizione processuale ora in esame è invece tutt'affatto diverso. Il ius superveniens si oppone alle richieste degli attori e alla interpretazione giurisprudenziale ad esse favorevole, stabilendo, con patente lesione del diritto di azione e di difesa, l'estinzione dei processi in corso.

Appunto in tale contesto applicativo deve essere valutato il contrasto con l'art. 24 della Costituzione della norma di cui al primo comma dell'art. 10 della legge n. 425 del 1984, misurandone la distanza dall'istituto dell'estinzione del processo che, nel nostro sistema, ha la sua fonte nel potere di disposizione processuale delle parti, che possono rinunciare agli atti del giudizio (art. 306 c.p.c.) o rimanere inattive (art. 307 c.p.c.). Inoltre, mentre l'art. 310 del codice di procedura civile conserva efficacia alle sentenze di merito pronunciate nel corso del processo, la norma impugnata, sottoposta all'esame di questa Corte, al contrario, sancisce la inefficacia di tutti i provvedimenti non ancora passati in giudicato. Il che palesa la volontà del legislatore di eradicare ogni realizzabilità del diritto alla decisione della materia in controversia, anche dove una sentenza di merito è stata resa.

3. - La legge n. 425 del 1984 per la sua natura di legge interpretativa fornisce al giudice il significato autentico delle norme interpretate. Ma poiché essa sopraggiunge quando si è già formata una serie di pronunce giudiziali concordi, una delle quali assurta alla intangibilità della cosa giudicata, è evidente che il legislatore ha inteso interrompere questa giurisprudenza usando della sua prerogativa d'interprete d'autorità del diritto.

Il giudice, per Costituzione soggetto alla legge, per ciò stesso, ma solo in questo senso, in auctoritate legislatoris, è tenuto ad interpretare il ius superveniens, applicandolo al caso singolo sottoposto alla sua cognizione, per deciderne il merito.

Il legislatore, invece, con l'impugnato art. 10, primo comma, della legge n. 425 del 1984 preclude al giudice la decisione di merito imponendogli di dichiarare d'ufficio l'estinzione dei giudizi pendenti, in qualsiasi stato e grado si trovino alla data di entrata in vigore della legge sopravvenuta.

Con ciò il legislatore ordinario viola il valore costituzionale del diritto di agire, in quanto implicante il diritto del cittadino ad ottenere una decisione di merito senza onerose reiterazioni.

4. - Tutte le altre questioni, sollevate dalle ordinanze di rimessione, relative agli articoli 1, commi primo e secondo, 2 e 10, comma secondo, sono inammissibili perché richiedono attività interpretativa spettante ai giudici di merito, cui, a seguito della declaratoria di incostituzionalità della norma di cui al citato art. 10, primo comma, non è più preclusa la piena cognizione della materia in controversia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi in epigrafe,

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, primo comma, della legge 6 agosto 1984, n. 425;

b) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, primo e secondo comma, 2 e 10, secondo comma, della legge 6 agosto 1984, n. 425, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, 97 e 107 della Costituzione, dal T.A.R. per l'Emilia-Romagna, sede di Parma, con ordinanza del 15 ottobre 1984 (iscritta al n. 1278 r.o. 1984); dal T.A.R. per il Lazio, sezione di Latina, con ordinanza del 26 ottobre 1984 (iscritta al n. 417 r.o. 1986); dal T.A.R. per la Liguria, con ordinanza del 29 novembre 1984 (iscritta al n. 805 r.o. 1985); dal T.A.R. per l'Emilia-Romagna, sede di Bologna, con ordinanza del 10 gennaio 1985 (iscritta al n. 670 r.o. 1985); dal T.A.R. per la Sardegna, con due ordinanze del 12 marzo 1985 (iscritte ai nn. 119 e 120 r.o. 1986).

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: CASAVOLA

Depositata in cancelleria il 10 aprile 1987.

Il direttore della cancelleria: VITALE

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.