CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1089/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1089)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **SAJA**
Udienza Pubblica del **22/11/1988**; Decisione del **30/11/1988**
Deposito del **13/12/1988**; Pubblicazione in G. U. **21/12/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13252**
Atti decisi:

N. 1089

SENTENZA 30 NOVEMBRE-13 DICEMBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi primo, terzo, ottavo, undicesimo e tredicesimo, l. 6 agosto 1984 n. 425 (Disposizioni relative al trattamento economico dei magistrati), promossi con ordinanza emessa il 14 gennaio 1987 dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso di Perrucci Ubaldo contro la Presidenza del Consiglio dei ministri ed altri, nonché con due ordinanze emesse il 30 giugno 1987 ed il 26 gennaio 1988 dal Consiglio di Stato su ricorsi proposti da Laserra Giorgio e da Ingrassia Armando contro la Presidenza del Consiglio dei ministri ed altri, iscritte ai nn. 34, 182 e 345 del registro ordinanze 1988 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 7, 20 e 31, prima serie speciale del 1988;

Visti gli atti di costituzione di Perrucci Ubaldo, Laserra Giorgio ed Ingrassia Armando, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 1988 il Giudice relatore Francesco Saja;

Uditi l'avv. Maurizio Steccanella per Perrucci Ubaldo, l'avv. Michele Scudiero per Laserra Giorgio e l'avvocato dello Stato Mario Imponente per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un procedimento in cui l'avvocato dello Stato Ubaldo Perrucci chiedeva il nuovo calcolo del suo trattamento economico nonché la dichiarazione di spettanza delle differenze, con la rivalutazione monetaria e gli interessi legali, con ordinanza del 9 novembre 1987 (reg. ord. n. 34 del 1988) il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia sollevava, in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi ottavo e undicesimo, l. 6 agosto 1984 n. 425.

Il Tribunale osservava che il detto articolo, ai fini della determinazione del nuovo trattamento economico dei magistrati e degli avvocati dello Stato, distingueva tra un'anzianità effettiva (comma ottavo) ed un'anzianità convenzionale (comma secondo), concernente i periodi di servizio e di attività professionale richiesti dai rispettivi ordinamenti per l'accesso alle carriere, e fissata nella misura di cinque anni.

Al ricorrente, entrato in carriera dopo essere stato avvocato del foro libero, era stata riconosciuta la detta anzianità convenzionale, ma non anche quella effettiva ossia maturata nell'esercizio dell'attività professionale; per contro, ai colleghi provenienti dalle carriere di cui alla l. n. 27 del 1981 (magistratura ordinaria, amministrativa, della Corte dei conti, militare, nonché procuratori dello Stato) erano state riconosciute tanto l'anzianità convenzionale quanto l'anzianità effettiva.

Ciò premesso, il Tribunale, disattese le tesi del ricorrente circa la pretesa illegittimità del detto comportamento della pubblica amministrazione, dubitava che le denunciate disposizioni (l'undicesimo comma dell'art. 4 si limita a mantenere distinte le carriere degli avvocati e dei procuratori dello Stato agli effetti della stessa legge), in quanto trattavano in modo diseguale avvocati dello Stato di diversa provenienza professionale, ma tutti entrati in carriera grazie al medesimo concorso, confliggessero non solo col principio di eguaglianza ma anche con quello di adeguatezza della retribuzione (art. 36 Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

2. - Nel corso di un procedimento in cui il consigliere della Corte dei conti Giorgio Laserra chiedeva il nuovo calcolo del suo trattamento economico con i conseguenti provvedimenti a carico della controricorrente Presidenza del Consiglio dei ministri, con ordinanza del 30 giugno 1987 (reg. ord. n. 182 del 1988) il Consiglio di Stato sollevava, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale dei commi primo, terzo e tredicesimo dell'art. 4 sopra citato.

Il Collegio rimettente osservava che, a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 425 del 1984, il trattamento economico del ricorrente aveva subito una decurtazione. Infatti l'art. 3, terzo comma, l. 16 dicembre 1961 n. 1308 aveva attribuito ai referendari della Corte l'anzianità di servizio già maturata nella pubblica amministrazione a cui essi erano appartenuti in precedenza: così era stato per il Laserra, già assistente universitario ordinario per più di vent'anni prima di divenire referendario della Corte.

Successivamente, l'art. 4, terzo comma, l. n. 425 del 1984 aveva limitato il riconoscimento dell'anzianità pregressa, per i consiglieri di Stato e della Corte dei conti (il Laserra aveva frattanto acquisito tale ultima qualifica), ai soli periodi svolti nella posizione di dirigente generale dello Stato o di pubbliche amministrazioni: in tale modo il ricorrente aveva perduto la suddetta anzianità, maturata come assistente universitario.

Ciò premesso, il Consiglio di Stato - disattesa la tesi del ricorrente secondo cui la impugnata disposizione del 1984 non aveva abrogato quella del 1961, stante l'espresso disposto abrogativo del tredicesimo comma del più volte citato art. 4 - dubitava che la soppressione del beneficio attribuito dal sistema normativo previgente nonché la disparità di trattamento tra consiglieri già dirigenti generali e consiglieri già titolari di un ufficio amministrativo di grado inferiore (ai quali il quarto comma dell'art. 4 attribuiva soltanto un'anzianità convenzionale di cinque anni e il tredicesimo escludeva qualsiasi altra anzianità convenzionale in precedenza riconosciuta), fosse irragionevole e ledesse il principio di buon andamento della pubblica amministrazione in quanto idoneo a generare malcontento nei pubblici dipendenti.

3. - Nel corso di un procedimento in cui il consigliere di Stato Armando Ingrassia chiedeva il nuovo calcolo del suo trattamento economico con i conseguenti provvedimenti a carico della controricorrente Presidenza del Consiglio dei ministri, con ordinanza del 26 gennaio 1988 (reg. ord. n. 345 del 1988) il Consiglio di Stato sollevava, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 sopra citato, nella parte in cui, per i magistrati dei tribunali amministrativi regionali nominati attraverso il concorso per titoli di cui agli artt. 45 e segg. l. n. 1034 del 1971, non equipara l'anzianità maturata nelle carriere di cui alla citata l. n. 27 del 1981 a quella relativa ad altre carriere.

Infatti, mentre l'anzianità già maturata nelle magistrature o nell'avvocatura dello Stato veniva computata per intero (anzianità effettiva: ottavo comma dell'art. 4), l'anzianità conseguita altrove veniva calcolata solo nella misura fissa di cinque anni (anzianità convenzionale: secondo comma dell'art. 4). In tal modo l'Ingrassia, già direttore di sezione nel Ministero dell'interno con diciotto anni di anzianità complessiva nella carriera direttiva, era stato trattato peggio di altri colleghi provenienti dalle magistrature ed entrati nei t.a.r. grazie al medesimo concorso, il cui bando presupponeva evidentemente l'equivalenza delle pregresse carriere.

Tale disparità di trattamento appariva al Consiglio di Stato in contrasto coi principi di eguaglianza e di adeguatezza della retribuzione.

4. - La Presidenza del Consiglio dei ministri, intervenuta in tutti i giudizi, chiedeva dichiararsi la non fondatezza delle questioni, sostenendo la ragionevolezza dei diversi trattamenti stabiliti dal legislatore del 1984, il quale aveva ritenuto di differenziare le valutazioni delle precedenti attività professionali, ai fini del calcolo delle anzianità, in relazione alla loro diversa qualificazione.

5. - Si costituivano le parti private Perrucci, Laserra e Ingrassia i quali presentavano anche una memoria in prossimità dell'udienza, sostanzialmente riportandosi agli argomenti delle ordinanze di rimessione.

Considerato in diritto

1. - Data l'analogia del loro contenuto, i tre giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Come già esposto in narrativa, i giudici amministrativi rimettenti sottopongono a questa Corte tre questioni, concernenti tutte l'art. 4 l. 6 agosto 1984 n. 425; il quale, nel determinare i nuovi stipendi per i magistrati di qualsiasi ordine e per gli avvocati dello Stato, valuta diversamente le attività in precedenza da loro svolte prima di assumere le rispettive funzioni. Tale diversità di valutazione, che determina differenti trattamenti economici, solo quanto all'anzianità, per i magistrati ovvero gli avvocati dello Stato pur assunti in servizio in base al medesimo concorso, produrrebbe, ad avviso dei giudici rimettenti, ingiustificate disparità di trattamento e in definitiva darebbe luogo alla violazione dei principi di eguaglianza (art. 3 Cost.), di correlazione del trattamento economico alla quantità e qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.) e infine di buon andamento dei pubblici uffici (art. 97 Cost.); principio, quest'ultimo, che, seppur riferito dalla formulazione letterale della Costituzione alla sola pubblica amministrazione, comprende per ius receptum anche l'organizzazione degli uffici giudiziari.

Le lamentate disparità consistono specificamente:

a) nell'essere stata attribuita ad un avvocato dello Stato proveniente dal foro libero la sola anzianità convenzionale di cinque anni (art. 4 cit., secondo comma) e non anche quella effettiva, attribuita ai colleghi provenienti dalle carriere di cui alla l. n. 27 del 1981, ossia magistrati o procuratori dello Stato, ai sensi dello stesso art. 4, ottavo comma (ord. n. 34 del 1988);

b) nell'essere stata attribuita ad un magistrato di t.a.r., assunto in servizio a seguito del concorso per titoli di cui agli artt. 45 e ss. l. n. 1034 del 1971, la sola anzianità convenzionale di cinque anni (art. 4, quarto comma) e non anche, ai sensi dell'art. 4, terzo comma, quella effettiva maturata nell'amministrazione degli interni con posizione inferiore a dirigente generale (ord. n. 345 del 1988);

c) analogamente, nel non essere stata riconosciuta ad un consigliere della Corte dei conti l'anzianità effettiva maturata nell'amministrazione della pubblica istruzione come assistente universitario ordinario, ossia con posizione inferiore a quella di dirigente generale (ord. n. 182 del 1988).

3. - In realtà nessuna delle denunciate disposizioni confligge con le norme costituzionali invocate dai giudici rimettenti.

Va premesso che la legge 6 agosto 1984 n. 425, nel riordinare il trattamento economico dei magistrati e degli avvocati dello Stato, ha innovato rispetto al sistema normativo precedente, facendo ricorso, ai fini della determinazione della retribuzione, non ad una disciplina unica, ma conferendo posizioni differenziate alle varie categorie dei soggetti interessati, in relazione, tra l'altro, all'anzianità, maturata prima e dopo l'attribuzione delle funzioni e considerata secondo diversi criteri.

La valutazione differenziata dell'anzianità non si pone in contrasto con alcuna delle norme costituzionali denunciate e neppure contraddice il fine, perseguito dal legislatore secondo la sua discrezionale valutazione, di equilibrare le retribuzioni di tutte le categorie dei giudici, ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché degli avvocati dello Stato (v. sent. n. 413 del 1988). La circostanza che ad alcuni soggetti, appartenenti ad una determinata categoria, non sia applicabile la medesima disciplina dettata per altri non dà luogo pertanto ad ingiusta disparità di trattamento, se la diversità non sia priva di ogni ragionevole giustificazione.

Per quanto attiene alle questioni in esame, la valutazione del legislatore del 1984 è stata determinata dall'intento di attribuire una maggiore anzianità - considerando la maggiore esperienza culturale e pratica da loro raggiunta - ai magistrati o avvocati dello Stato che, prima di entrare in carriera, avessero svolto funzioni analoghe a quelle attuali, oppure

avessero raggiunto nell'apparato amministrativo la più elevata funzione, vale a dire quella di dirigente generale.

Conseguentemente, non appare destituito di razionale fondamento il fatto che ad un avvocato dello Stato sia stato negato il riconoscimento dell'anzianità effettiva (ma non di quella convenzionale di cinque anni) relativa all'attività svolta nel foro libero, mentre ad altri colleghi è stato computato il periodo di servizio effettuato come procuratori dello Stato, chiaramente più adatto a maturare un'esperienza utile al miglior espletamento delle funzioni attualmente svolte. Parimenti, non è irragionevole che magistrati del Consiglio di Stato o della Corte dei conti non vedano computati nell'anzianità effettiva periodi trascorsi nella pubblica amministrazione nelle posizioni più varie (ed anche eventualmente non elevate), ossia senza aver raggiunto la massima posizione nell'organizzazione burocratica dello Stato, in cui è possibile maturare una preparazione idonea alla risoluzione dei delicati problemi solitamente sottoposti al giudice amministrativo ed a quello contabile.

4. - La presente pronuncia non contrasta con la sent. n. 269 del 1988, invocata dalla parte privata Laserra, in quanto in quella decisione venne dichiarata incostituzionale una norma determinante un'alterazione dell'ordine d'anzianità nella carriera degli avvocati dello Stato, alla quale conseguiva un'arbitraria e immotivata posposizione in graduatoria a danno di avvocati forniti di maggiori titoli professionali e di carriera: sicché era evidente la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

5. - I superiori rilievi escludono quindi, per la medesima origine delle due censure, la dedotta violazione del principio di eguaglianza ed escludono del pari la fondatezza della doglianza relativa all'art. 97 Cost.

Per quanto concerne, invece, la questione relativa all'art. 36 Cost., osserva la Corte che tale norma non può esser riferita ad ogni e qualsiasi pretesa del lavoratore, ma concerne soltanto l'equilibrio del sinallagma tra prestazione lavorativa e controprestazione, la quale deve assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Entro questi limiti deve riconoscersi al legislatore ordinario, come già questa Corte ha più volte avvertito, un potere discrezionale, comprendente la facoltà di prevedere un migliore trattamento economico per lavoratori che, pur esplicando la medesima attività di altri, si trovino, ad esempio, in condizioni soggettive idonee ad una più favorevole valutazione dell'anzianità: il che può ragionevolmente comportare un trattamento economico di diversa e maggiore entità.

In conclusione, le questioni sollevate con le ordinanze di rimessione debbono dichiararsi non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, terzo, quarto, ottavo e tredicesimo comma l. 6 agosto 1984 n. 425, sollevate in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 Cost. dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia e dal Consiglio di Stato con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 1988.

Il Presidente e redattore: SAJA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 13 dicembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.