CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1107/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1107)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **10/05/1988**; Decisione del **12/12/1988**
Deposito del **20/12/1988**; Pubblicazione in G. U. **28/12/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13423 13424 13425**
Atti decisi:

N. 1107

SENTENZA 12-20 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. 8 della legge della Provincia di Trento 30 settembre 1974, n. 26 ("Modifiche al trattamento economico del personale provinciale"), dell'art. 7 della legge della Provincia di Trento 23 novembre 1983, n. 41 ("Nuovo assetto retributivo del personale dirigente e miglioramenti economici al personale collocato nei livelli funzionali e retributivi"), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 15 novembre 1985 dal Consiglio di Stato - Sez. V giurisd.le sul ricorso proposto da Casagrande Sergio ed altri contro la Provincia Autonoma di Trento ed altri, iscritta al n. 305 del registro ordinanze 1986 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della

Repubblica n. 35, prima serie speciale dell'anno 1986;

2) ordinanza emessa il 27 novembre 1986 dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Provincia di Trento nel procedimento civile vertente tra Seppi Antonio ed altri e Provincia Autonoma di Trento ed altri, iscritta al n. 90 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale dell'anno 1987;

Visti gli atti di costituzione di Casagrande Sergio ed altri, della Provincia Autonoma di Trento e di Seppi Antonio ed altri;

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Sergio Dragogna per Casagrande Sergio ed altri e l'Avvocato Sergio Panunzio per la Provincia Autonoma di Trento;

Ritenuto in fatto

1.1. - Il Consiglio di Stato, sez. V, con ordinanza del 15 novembre 1986 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, della legge della Provincia di Trento 30 settembre 1974, n. 26, e dell'art. 7 della legge della stessa Provincia 23 novembre 1983, n. 41, nella parte in cui tali disposizioni non estendono al personale chimico dipendente dal laboratorio di igiene e profilassi il trattamento economico da esse previsto a favore del personale medico dipendente dallo stesso laboratorio.

Sollevata nel corso di un giudizio promosso per l'annullamento delle delibere della Giunta della Provincia di Trento emanate il 22 dicembre 1983 con i nn. 15187, 15192, 15200, 15201, 15293, nonché per l'accertamento in sede di giurisdizione esclusiva del diritto dei lavoratori chimici ricorrenti a un trattamento economico equiparabile a quello del personale medico, la censura muove dalla esplicita premessa della piena equiparazione del personale chimico con quello medico, sul presupposto che ambedue operano all'interno della medesima struttura svolgendovi compiti simili e godendo di uno status giuridico analogo (v. art. 32, primo comma, della legge della Provincia di Trento n. 33 del 1980, nonché gli artt. 82 e segg. del t.u. delle leggi sanitarie approvato con r.d. n. 1265 del 1934, gli artt. 67 e segg. del r.d. n. 281 del 1935, il d.m. 15 aprile 1935, il r.d. n. 155 del 1927, gli artt. 15 e segg. del d.P.R. 10 giugno 1955, n. 854).

Su tali basi, il giudice a quo prospetta il contrasto delle disposizioni impugnate con le seguenti norme costituzionali: a) l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento tra soggetti posti in identiche condizioni giuridiche; b) l'art. 36 Cost., per violazione del principio della proporzionalità della retribuzione a danno del personale chimico, il quale, come s'è ricordato, svolge prestazioni supposte come identiche a quelle dei medici; c) l'art. 97 Cost., in quanto la suddetta sperequazione nuocerebbe all'efficienza di un ufficio pubblico, qual'è il laboratorio di igiene e profilassi; d) gli artt. 4 e 8 St. T.-A.A., poiché le disposizioni impugnate contrasterebbero con il limite dei principi generali dell'ordinamento e con quello delle riforme economico-sociali, dato che, mentre l'art. 47 della legge n. 833 del 1978 richiede un unico ordinamento del personale suddiviso in quattro ruoli (sanitario, professionale, tecnico e amministrativo), l'art. 2 del d.P.R. n. 761 del 1979, che ha attuato la delega prevista dallo stesso art. 47, ha disposto che nel ruolo sanitario siano iscritti, oltre ai medici, anche i chimici, con classificazione di tutto il personale del ruolo in identiche posizioni funzionali.

Da ultimo, il giudice a quo osserva che, poiché la giustizia amministrativa ha già dato ragione al personale sanitario chimico che invocava l'equiparazione economica rispetto ai medici, le norme impugnate introdurrebbero diversità di trattamento economico del personale

sanitario operante nella medesima provincia a seconda che questo sia previsto da leggi provinciali o da leggi nazionali.

1.2. - I ricorrenti del giudizio principale sono intervenuti nel presente giudizio con memorie di costituzione del 28 febbraio 1986 aderendo alle motivazioni formulate nell'ordinanza di rimessione.

1.3. - Si è costituita la Provincia di Trento chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Dopo aver rilevato che l'inammissibilità deriverebbe dal fatto che il giudice a quo chiede a questa Corte la creazione di norme del tutto nuove, la Provincia respinge le censure prospettate asserendo che il personale chimico e quello medico si troverebbero in situazioni differenti, essendo muniti di lauree e di professionalità diverse ed essendo stati assunti con concorsi distinti per svolgere compiti differenti e con responsabilità diverse. Inoltre, la stessa Provincia nega che dalla legge n. 833 del 1978 possa desumersi un principio generale o una norma fondamentale in grado di vincolare la competenza legislativa esclusiva della Provincia stessa a stabilire un identico trattamento economico per i medici e per i chimici del laboratorio di igiene e profilassi, tanto più che quest'ultimo ufficio, a differenza di quanto disposto per le altre regioni, è posto alle dirette dipendenze della Provincia e, pertanto, non può essere assimilato agli analoghi uffici operanti nelle altre regioni (v. art. 6-bis, del d.P.R. 30 dicembre 1979, n. 663 e art. 4, legge Prov. di Trento n. 33 del 1980).

2. - Identiche questioni sono sollevate dal Tribunale Regionale di Giustizia amministrativa di Trento con un'ordinanza del 27 novembre 1986. Anche in tal caso il giudice a quo svolge considerazioni analoghe a quelle formulate nell'ordinanza precedentemente ricordata, estendendole, peraltro, all'art. 2 della legge della Provincia di Trento 28 dicembre 1984, n. 17, che, nel recepire il contratto collettivo 1983-1985 relativo ai dipendenti degli enti locali provinciali, ha espressamente escluso, "per quanto concerne il trattamento economico", il personale medico adibito all'espletamento delle funzioni esercitate direttamente dalle Province (ex art. 7 della legge prov. n. 41 del 1983).

3. - In prossimità dell'udienza, la Provincia di Trento ha presentato una memoria, con la quale, oltre a ribadire e a sviluppare quanto già affermato nei precedenti scritti difensivi, sottolinea che le disposizioni impugnate corrispondono a quanto prescritto dall'art. 46 del d.P.R. n. 346 del 1983, il quale disciplina il trattamento economico del solo personale medico, in contrapposizione agli artt. 37 e segg. dello stesso decreto, che disciplinano quello dei chimici. Questo rilievo, secondo la Provincia, smentisce l'esistenza di un principio di uniformità dei due trattamenti economici ricordati, principio che, in ogni caso, non può essere invocato come limite della competenza legislativa esclusiva, in quanto, qualunque sia il suo contenuto, esso concerne una singola materia, anziché essere, come si richiede, di fronte a una competenza come quella in questione, un principio "intermateriale".

Considerato in diritto

1. - Le ordinanze in epigrafe contestano la legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Provincia di Trento 30 settembre 1974, n. 26 ('Modifiche al trattamento economico del personale provinciale') e dell'art. 7 della legge della stessa Provincia 23 novembre 1983, n. 41 ('Nuovo assetto retributivo del personale dirigente e miglioramenti economici al personale collocato nei livelli funzionali e retributivi'), nella parte in cui non estendono al personale chimico dipendente dal laboratorio provinciale di igiene e profilassi il trattamento economico previsto dagli stessi articoli a favore del personale medico dipendente dal medesimo

laboratorio. Tale omissione del legislatore provinciale è ritenuta contrastante tanto con gli artt. 3 (principio di eguaglianza), 36 (principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro) e 97 (principio del buon andamento della pubblica amministrazione) della Costituzione, quanto con gli artt. 4 e 8 St. T.A.A., che limitano l'esercizio della competenza legislativa esclusiva della Provincia di Trento all'osservanza dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

Censure identiche sono, poi, mosse dalla sola ordinanza del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Provincia di Trento anche nei confronti della legge provinciale 28 dicembre 1984, n. 17 ('Norme di recepimento dell'accordo provinciale unitario del 13 dicembre 1983'), la quale, nel recepire il contratto collettivo 1983-1985 relativo ai dipendenti degli enti provinciali, esclude espressamente, all'art. 2, comma secondo, l'applicabilità dello stesso contratto al personale medico adibito all'espletamento delle funzioni esercitate direttamente dalla Provincia, limitatamente a quanto riguarda il trattamento economico.

Poiché le questioni sollevate concernono in buon parte le stesse disposizioni di legge e poiché i profili di legittimità costituzionale coinvolti sono i medesimi, i giudizi promossi dalle due ordinanze sopra riferite vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. - I giudici a quibus sottopongono al giudizio di questa Corte due distinti ordini di questioni: per un verso, essi sospettano che le disposizioni di legge impugnate violino il limite costituzionale, rappresentato dagli artt., 3, 36 e 97 Cost.; per altro verso, essi dubitano che le stesse norme contrastino con i limiti costituiti dai principi generali dell'ordinamento giuridico e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (artt. 4 e 8 St. T.A.A.).

Con riferimento alle censure relative alla violazione del limite costituzionale, il ricorso va dichiarato inammissibile, in quanto rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire per le categorie di dipendenti contemplate dalle norme impugnate trattamenti economici identici ovvero ragionevolmente differenziati.

Il nucleo centrale delle censure ora considerate è dato dalla pretesa violazione del principio costituzionale di eguaglianza (art. 3 Cost.), la quale conseguirebbe al fatto che il legislatore provinciale, con le disposizioni impugnate, ha disciplinato in modo differenziato il trattamento economico di categorie - come quelle dei chimici e dei medici dipendenti dal laboratorio di igiene e profilassi - che avrebbero caratteristiche omogenee, tanto sotto il profilo delle prestazioni loro richieste, quanto sotto quello dello status giuridico. È solo sulla base di tale supposta violazione dell'art. 3 Cost., infatti, che i giudici a quibus ritengono consequenzialmente violati anche il principio di proporzionalità della retribuzione (art. 36 Cost.) e quello del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.): il primo è ritenuto leso in quanto le norme impugnate prevedono un trattamento economico differenziato in relazione a prestazioni supposte come appartenenti allo stesso tipo; il secondo, invece, è considerato violato in quanto la disparità di trattamento prevista, apparendo del tutto ingiustificata, creerebbe motivi di inefficienza nel funzionamento degli uffici amministrativi in cui opera il personale coinvolto nei presenti giudizi.

In ogni caso, poiché i giudici a quibus collegano l'asserita violazione del principio di eguaglianza all'omissione della categoria dei chimici dipendenti dal laboratorio di igiene e profilassi dalla disciplina legislativa sul trattamento economico dei medici dipendenti dallo stesso laboratorio, ciò che essi chiedono a questa Corte è una pronunzia additiva con la quale sia esteso ai chimici il trattamento economico previsto per i medici.

Tuttavia, come questa Corte ha più volte precisato (v., da ultimo, sentt. nn. 109 del 1986, 125 del 1988, nonché ord. n. 182 del 1986), una decisione di tipo additivo è consentita "soltanto quando la soluzione adeguatrice non debba essere frutto di una valutazione discrezionale, ma consegua necessariamente al giudizio di legittimità, sì che la Corte in realtà

proceda a un'estensione logicamente necessitata e spesso implicita nella potenzialità interpretativa del contesto normativo in cui è inserita la disposizione impugnata. Quando, invece, si profili una pluralità di soluzioni, derivanti da varie possibili valutazioni, l'intervento della Corte non è ammissibile, spettando la relativa scelta unicamente al legislatore".

Nel caso in esame le ordinanze di rimessione chiedono un'estensione della disciplina impugnata a soggetti diversi da quelli contemplati nelle norme impugnate senza dimostrare che quell'estensione sia costituzionalmente necessitata.

Pur constatando, infatti, che il contesto normativo nel quale si inseriscono le norme impugnate mostra, nel suo divenire, un progressivo avvicinamento del personale biologo o chimico addetto ai laboratori d'igiene e di profilassi rispetto al personale medico dipendente dagli stessi laboratori, tanto da vantare già significativi punti di incontro sia sotto il profilo del regime giuridico sia sotto quello del trattamento economico, non si può dire, tuttavia, che allo stato le due categorie siano del tutto assimilate in relazione alla loro posizione giuridica e alle loro funzioni (v., in tale senso, le varie vicende legislative intercorrenti fra il d.P.R. 25 giugno 1983, n. 348, il d.P.R. 13 maggio 1987, n. 228 e il d.P.R. 20 maggio 1987, n. 270, al termine delle quali permane nel comparto di contrattazione collettiva del personale sanitario "un'apposita area negoziale per la professionalità medica", ivi compresi "gli istituti relativi all'assetto retributivo della categoria"). Di modo che, lungi dall'essere una soluzione costituzionalmente imposta, l'estensione ai chimici del (più favorevole) trattamento economico dei medici è, allo stato, una scelta lasciata all'insindacabile discrezionalità del legislatore.

3. - Un secondo ordine di censure sollevato dai giudici a quibus concerne la pretesa violazione, da parte delle norme impugnate (art. 8 legge prov. n. 26 del 1974, art. 7 legge prov. n. 41 del 1983, art. 2 legge prov. n. 17 del 1984), dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che gli artt. 4 e 8 St. T.A.A. prevedono come limiti all'esercizio della potestà legislativa esclusiva posseduta dalla Provincia di Trento in materia di ordinamento dei propri uffici e del personale ad essi addetto.

Le censure sono infondate.

È affermazione costante nella giurisprudenza di questa Corte che i principi generali dell'ordinamento giuridico consistono in orientamenti o criteri direttivi di così ampia portata e così fondamentali da potersi desumere, di norma, soltanto dalla disciplina legislativa relativa a più settori materiali (v., ad esempio, sentt. nn. 6 del 1956, 68 del 1961, 87 del 1963, 28 del 1964, 23 del 1978 e 91 del 1982) ovvero, eccezionalmente, da singole materie, sempreché in quest'ultimo caso il principio sia diretto a garantire il rispetto di valori supremi, collocabili al livello delle norme di rango costituzionale o di quelle di immediata attuazione della Costituzione (v., ad esempio, sentt. nn. 6 del 1956, e 231 del 1984).

Nel caso di specie va senz'ombra di dubbio escluso che si sia in presenza di principi dotati dei caratteri appena ricordati, tali da vincolare il legislatore provinciale, nell'esercizio della propria competenza di tipo esclusivo, a prevedere una totale equiparazione dei chimici e dei medici dipendenti dai laboratori di igiene e profilassi sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello economico. Allo stato, anzi, come si è precisato nel punto precedente della parte in diritto, un principio di tal contenuto, dotato dell'assolutezza adombrata dai giudici a quibus, non può neppure riscontrarsi nella disciplina legislativa attualmente vigente nella specifica materia del trattamento giuridico ed economico del personale sanitario (v., oltre alle disposizioni precedentemente citate, gli artt. 47 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e 2 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761).

Le considerazioni appena svolte esimono dal fornire ulteriori dimostrazioni anche in relazione all'infondatezza della pretesa violazione del limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Nei riuniti giudizi di cui in epigrafe,

Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Provincia di Trento 30 settembre 1974, n. 26 ("Modifiche al trattamento economico del personale provinciale") e dell'art. 7 della legge della Provincia di Trento 23 novembre 1983, n. 41 ("Nuovo assetto retributivo del personale dirigente e miglioramenti economici al personale collocato nei livelli funzionali-retributivi") sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione V, e dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Provincia di Trento con le ordinanze indicate in epigrafe;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Provincia di Trento 28 dicembre 1984, n. 17 ("Norme di recepimento dell'accordo provinciale unitario del 13 dicembre 1983"), sollevata, in riferimento alle medesime disposizioni costituzionali precedentemente indicate, con l'ordinanza del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Provincia di Trento riferita in epigrafe;

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli di legge provinciale sopra indicati, sollevate con le medesime ordinanze precedentemente ricordate, in riferimento agli artt. 4 e 8 dello Statuto del Trentino Alto-Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 20 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.