CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **242/1999** (ECLI:IT:COST:1999:242)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **GUIZZI**
Udienza Pubblica del **13/04/1999**; Decisione del **09/06/1999**
Deposito del **17/06/1999**; Pubblicazione in G. U. **23/06/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24908 24909 24910**
Atti decisi:

N. 242

SENTENZA 9-17 GIUGNO 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, e dell'art. 3, comma 36, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), giudizi promossi con due ordinanze emesse il 9 maggio 1997 dal pretore di Torino nel procedimento civile vertente tra Di Tanna Mario e altri e le Ferrovie dello Stato S.p.a., e il 21 aprile 1998 dal pretore di Bologna nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Certoma' Giuliano e altri e le Ferrovie dello Stato S.p.a., rispettivamente iscritte al n. 651 del registro ordinanze 1997 e al n. 473 del registro ordinanze 1998 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale

della Repubblica n. 41 - prima serie speciale, dell'anno 1997 e n. 27, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visti gli atti di costituzione di Di Tanna Mario e altri e delle Ferrovie dello Stato S.p.a. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Udito nell'udienza pubblica del 13 aprile 1999 il giudice relatore Francesco Guizzi.

Uditi l'avvocato Franco Carinci per le Ferrovie dello Stato S.p.a. e l'avvocato dello Stato Luigi Mazzella per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Alcuni dipendenti convenivano le Ferrovie dello Stato S.p.a. dinanzi al pretore di Torino in funzione di giudice del lavoro, chiedendo la condanna di esse al pagamento d'una somma di denaro a titolo di corrispettivo per lavoro straordinario prestato, e non retribuito.

Le Ferrovie, costituendosi, sostenevano di aver retribuito regolarmente detto lavoro, aggiungendo però che i compensi, in applicazione dell'art. 7, comma 5, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, erano stati erogati, nel 1993, nella stessa misura prevista per il 1992; e precisavano che il "blocco" dei compensi per lo straordinario era stato successivamente prorogato sino al 31 dicembre 1999, in applicazione dell'art. 3, comma 36, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) e dell'art. 1, comma 66, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Trattenuta la causa in decisione, il pretore ha sollevato, in riferimento all'art. 36 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, del decreto-legge n. 384 del 1992, nella parte in cui non prevede che le retribuzioni per lavoro straordinario (in quanto comprensive, per legge o per contratto, di una quota dell'indennità integrativa speciale di cui alla legge n. 324 del 1959, ovvero dell'indennità di contingenza prevista per il settore privato, o che siano comunque rivalutabili in relazione alle variazioni del costo della vita) vengano corrisposte per l'anno 1993 nella stessa misura del 1992. In proposito il rimettente osserva che, in tema di lavoro straordinario, costituisce principio generale dell'ordinamento la disposizione contenuta nell'art. 2108 del codice civile, secondo cui la retribuzione per il lavoro straordinario deve essere superiore a quella stabilita per il lavoro ordinario. Tuttavia, qualora la retribuzione ordinaria comprenda più "voci" (che è quanto si verifica per i ferrovieri composta com'è, per una quota rilevante, dalla "indennità di utilizzazione"), tale disposizione non imporrebbe che tutte le "voci" siano aumentate nella medesima misura. Essa sembrerebbe infatti richiedere unicamente - qualunque sia il criterio di calcolo della maggiorazione - che il risultato finale produca l'effetto di garantire, per il lavoro straordinario, un compenso orario maggiore di quello dovuto per il lavoro ordinario.

2. - Premesso ciò in diritto, il pretore rileva in fatto che, nel caso di specie, il contratto collettivo nazionale sottoscritto dai dipendenti delle Ferrovie dello Stato, per il biennio 1990-1992, prevedeva un aumento della retribuzione per lavoro straordinario nella misura del ventuno per cento, da computarsi però non su tutte le "voci", bensì soltanto su una parte di esse: stipendio, indennità integrativa speciale e rateo della tredicesima mensilità.

Posto a garanzia della maggiore retribuzione del lavoro straordinario, questo meccanismo di computo sarebbe stato "intaccato" dall'art. 7, comma 5, del decreto-legge n. 384 del 1992: norma, questa, che - statuendo il "blocco" d'ogni automatismo di perequazione per il 1993,

successivamente prorogato al 31 dicembre 1999 - avrebbe congelato non solo la componente per il lavoro straordinario, costituita dall'indennità integrativa speciale, ma tutto il compenso per detto lavoro. Sì che, per effetto della concomitante crescita della retribuzione ordinaria, sin dal 1994, si sarebbe gradualmente ridimensionata la differenza fra la retribuzione dell'ora di lavoro ordinario (non toccata dal "blocco") e quella dell'ora per lavoro straordinario che ha invece subito, integralmente, le conseguenze del "blocco". Il divario circa la misura delle due retribuzioni, riducendosi, sarebbe scomparso nell'ottobre 1994, e da tale data - così conclude su questo punto l'ordinanza di rimessione - la retribuzione oraria del lavoro straordinario avrebbe superato l'altra.

Interpretato in tal senso il quadro normativo di riferimento, il giudice a quo osserva come esso sia in contrasto con l'art. 36 della Costituzione che a'ncora la retribuzione alla qualità e alla quantità del lavoro prestato, mentre nel caso di specie l'art. 7, comma 5, del decreto-legge n. 384 del 1992 ha di fatto stabilito che, dall'ottobre 1994, l'ora di lavoro straordinario - da considerarsi più faticosa - venga retribuita meno di quella del lavoro ordinario. Con riguardo alla rilevanza, il rimettente sostiene che la norma censurata ha consentito alle Ferrovie dello Stato di non tener conto, nel calcolo retributivo del lavoro straordinario, della crescita della retribuzione base per quello ordinario. Sì che, caducata la norma, riprenderebbe vigore l'art. 2108 del codice civile, con il conseguente obbligo per le Ferrovie di retribuire il lavoro straordinario in misura maggiore rispetto a quello ordinario.

3. - Fattispecie analoga è quella che ha dato origine alla censura mossa dal pretore di Bologna. Anche in questo caso, alcuni dipendenti hanno chiesto giudizialmente la condanna della società Ferrovie dello Stato al pagamento d'una somma di danaro a titolo di differenze del compenso per lavoro straordinario prestato negli anni 1993-1995. Le Ferrovie, costituendosi, hanno eccepito che i compensi liquidati per il lavoro straordinario erano stati erogati tenendo conto del "blocco" previsto, dapprima, dall'art. 7, comma 5, del decreto-legge n. 384 del 1992 e, quindi, dall'art. 3, comma 36, della legge n. 537 del 1993 (il pretore di Bologna ha sollevato la questione con riferimento non soltanto all'art. 7, comma 5, ma anche all'art. 3, comma 36, il quale ha prorogato l'efficacia del "blocco").

Il rimettente osserva che la pretesa azionata dai ricorrenti si sarebbe dovuta rigettare sulla base delle norme da ultimo citate, ma esse sarebbero in contrasto con l'art. 36 della Costituzione, in quanto volte a "limitare od impedire l'aumento delle paghe dei lavoratori". Tuttavia nell'ordinanza non si indica se, nel caso in esame, la retribuzione per lavoro straordinario sia divenuta, per effetto del decorso del tempo, minore di quella dovuta per lavoro ordinario.

4. - Va preliminarmente rilevata, in rito, la tardività della costituzione dei ricorrenti nel giudizio a quo e la conseguente irricevibilità degli atti depositati.

4.1. - Si è costituito in entrambi i giudizi l'ente Ferrovie dello Stato, concludendo per l'infondatezza sulla base di due motivi che sinteticamente si espongono.

In primo luogo, le Ferrovie ricordano che l'art. 7 del decreto-legge n. 384 del 1992 ha bloccato per l'anno 1993 sia la contrattazione, sia l'adeguamento automatico dei compensi in qualunque modo legati alla indennità integrativa speciale o a quella di contingenza; che, successivamente, il "blocco" della contrattazione (comma 1) è stato revocato, mentre quello degli aumenti retributivi legati a meccanismi automatici di indicizzazione (commi 5 e 6) è stato prorogato al 31 dicembre 1999; e, infine, che la proroga di cui ai predetti commi 5 e 6 non avrebbe alcun senso, né efficacia pratica, se ogni aumento stipendiale rinegoziato potesse riverberare effetti anche sui compensi che, come quello per lavoro straordinario, includevano nella base di computo l'indennità integrativa speciale. Avendo il legislatore inteso inequivocabilmente evitare la crescita dei compensi per lavoro straordinario a seguito dell'aumento del costo della vita, si deve concludere che l'art. 7, comma 5, del citato decreto-

legge n. 384 abbia introdotto una deroga all'art. 2108 del codice civile, da ritenere costituzionalmente legittima in quanto temporanea e resa necessaria dalla superiore esigenza di garantire l'equilibrio di bilancio.

In secondo luogo, la difesa delle Ferrovie osserva che il principio di adeguatezza della retribuzione, di cui all'art. 36 della Costituzione, non può essere formulato in riferimento a singole "voci", ma si deve valutare in "via forfetaria" e sulla base di un apprezzamento complessivo della qualità delle prestazioni effettuate dal lavoratore. Non vi sarebbe perciò violazione dell'art. 36 della Costituzione, in quanto il "blocco" dell'incremento della retribuzione per lavoro straordinario era stato ampiamente compensato, per i ferrovieri, dalla notevole crescita della retribuzione ordinaria, sì che questa doveva ritenersi adeguata e sufficiente, nel suo complesso, come prevede la disposizione invocata. D'altronde, fermo il principio dell'adeguatezza e sufficienza della retribuzione complessiva, non esisterebbe, ad avviso delle Ferrovie, alcuna norma costituzionale che imponga di retribuire il lavoro svolto oltre i limiti contrattuali dell'orario stabilito, a meno che esso non sia particolarmente gravoso.

5. - È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, eccependo preliminarmente l'inammissibilità della questione sollevata dal pretore di Torino. È infatti lo stesso rimettente, secondo l'interventore, a dichiarare che il compenso per lavoro ordinario ha superato l'altro soltanto a partire dall'ottobre 1994, per cui la censura si sarebbe dovuta appuntare sull'art. 3, comma 36, della legge n. 537 del 1993, il quale ha prorogato fino al 1996 il "blocco" previsto dall'art. 7, comma 5, del decreto-legge n. 384 del 1992. L'Avvocatura eccepisce, altresì, che l'interpretazione adottata dal pretore (e sospettata di illegittimità costituzionale) non è l'unica possibile né può configurarsi come diritto vivente. In subordine, la difesa del Governo conclude per l'infondatezza, essendo l'art. 7, comma 5, norma eccezionale, giustificata da esigenze di riequilibrio del bilancio statale.

Considerato in diritto

1. - Il pretore di Torino dubita, in riferimento all'art. 36 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, del decreto-legge n. 384 del 1992, convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, nella parte in cui - precludendo la possibilità di corrispondere aumenti automatici - consente che la retribuzione oraria dovuta per il lavoro straordinario sia inferiore a quella per il lavoro ordinario.

Questione analoga è sollevata dal pretore di Bologna, il quale peraltro denuncia anche l'art. 3, comma 36, della legge n. 537 del 1993 che ha prorogato nel tempo l'efficacia dell'art. 7, comma 5, testé richiamato.

2. - La questione sollevata dal pretore di Bologna è inammissibile per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza. Questa Corte ha infatti più volte affermato che la motivazione dell'ordinanza di rimessione deve essere autosufficiente, e non è possibile ricorrere a motivazioni per relationem con rinvio ad altri atti o provvedimenti (sentenze nn. 79 del 1996 e 451 del 1989; ordinanze nn. 411 del 1994, 513 del 1993, 405 del 1991).

Nel caso di specie, il pretore ha motivato la non manifesta infondatezza facendo ricorso a tre argomenti:

la circostanza che analogo incidente di costituzionalità era già stato sollevato dal pretore di Torino (circostanza espressamente definita "fatto che appare idoneo a far ritenere l'eccezione non manifestamente infondata");

l'affermazione secondo cui il giudizio di costituzionalità può essere compiuto soltanto dalla Corte costituzionale, "una volta che appaia prospettabile (...) la possibilità della lesione dei criteri e dei principi" posti dalla norma costituzionale;

l'affermazione in base alla quale la questione "va sollevata per consentire ai difensori dei lavoratori di poter sostenere adeguatamente le ragioni dell'eccezione di fronte alla Corte costituzionale".

Le tre argomentazioni, seppure unitariamente valutate, non costituiscono adeguata motivazione del giudizio di non manifesta infondatezza che deve consistere in una sommaria, ma esaustiva prospettazione dei profili di conflitto fra la norma censurata e quella costituzionale.

3. - Venendo all'esame della questione sollevata dal pretore di Torino va preliminarmente rigettata l'eccezione di inammissibilità avanzata dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui il giudice a quo avrebbe erroneamente individuato la norma, censurando soltanto l'art. 7, comma 5, del decreto-legge n. 384 del 1992, e non le norme che ne hanno prorogato il vigore nel tempo, per effetto delle quali la vigenza dell'art. 7 è stata prorogata fino al 31 dicembre 1999 (art. 3, comma 36, della legge n. 537 del 1993, e art. 1, comma 66, della legge n. 662 del 1996).

L'eccezione è infondata.

Il pretore ha esattamente riferito, con ampia motivazione, i termini della questione: e, cioè, se sia conforme a Costituzione la possibilità di retribuire il lavoro straordinario in misura inferiore a quello ordinario. Tale possibilità, stando all'interpretazione fatta propria dal giudice a quo, è consentita dall'art. 7, comma 5, ovvero dalla norma correttamente individuata ai fini della censura. Ciò premesso, nell'ordinanza si osserva come questa Corte abbia ripetutamente affermato che l'eccezione di inammissibilità per erronea individuazione della norma va respinta in tutti i casi in cui il giudice a quo abbia indicato correttamente non la disposizione, bensì la norma cui è imputata la violazione dei parametri costituzionali. Il che è avvenuto nel caso di specie (sentenze nn. 310 del 1996, 27 del 1995, 155 del 1992).

4. - Nel merito la questione non è fondata.

La norma censurata dispone che "tutte le indennità, compensi, gratifiche ed emolumenti di qualsiasi genere, comprensivi, per disposizione di legge o atto amministrativo previsto dalla legge, o per disposizione contrattuale, di una quota di indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni, o dell'indennità di contingenza prevista per il settore privato o che siano, comunque, rivalutabili in relazione alla variazione del costo della vita, sono corrisposti per l'anno 1993 nella stessa misura dell'anno 1992". Questo tipo di norma non è ignoto al nostro ordinamento: in passato, il legislatore aveva fatto ricorso, più volte, a simili meccanismi di "blocco" al dichiarato fine di contenere la dinamica salariale e prevenire effetti inflazionistici o, come accadde nel 1992, per contenere una spesa pubblica dai livelli esorbitanti, e tale da porre a rischio l'equilibrio di bilancio (si vedano l'art. 7, comma 16, della legge 22 dicembre 1984, n. 887, e l'art. 6, comma 8, della legge 28 marzo 1986, n. 41). Norme simili, nel cui genus rientra quella censurata, sarebbero in contrasto con l'art. 36 della Costituzione se consentissero di retribuire un'ora di lavoro straordinario, notoriamente più gravosa, in misura inferiore rispetto a un'ora di quello ordinario.

A tal riguardo si deve però osservare che, dinanzi a una scelta interpretativa suscettibile di determinare un contrasto fra la norma censurata e la Costituzione, l'interprete deve ricercarne una diversa che eviti il supposto conflitto; e nel caso di specie l'opzione interpretativa del rimettente non era l'unica plausibile.

Con il decreto-legge n. 384 del 1992 il legislatore si è prefisso di contenere la spesa pubblica agendo lungo due direttrici: da un lato, impedire la stipulazione di nuovi accordi economici collettivi; dall'altro, far cessare la crescita automatica delle retribuzioni per effetto dei meccanismi di indicizzazione. Poiché tale crescita può avvenire in seguito a una nuova contrattazione o attraverso l'indicizzazione, il legislatore ha dunque mirato a precludere sia l'una che l'altra.

Tuttavia, mentre l'art. 7, comma 1, impeditivo di nuove contrattazioni, non è stato prorogato, lo è stato invece l'art. 7, comma 5, che si applicherà sino al 31 dicembre 1999. L'esame diacronico del "blocco", determinato dalle norme sin qui esaminate, dimostra che il legislatore ha inteso inibire aumenti automatici della retribuzione, e non quelli contrattati.

5. - La possibilità di "ricontrattare" la retribuzione base, consentita dallo spirare del termine di efficacia dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 384 del 1992, riverbera effetti sul compenso per lavoro straordinario. Quest'ultimo è infatti determinato - nel caso dei ferrovieri - applicando una maggiorazione del ventuno per cento ad alcune delle voci che compongono la "retribuzione base" ordinaria, per cui l'aumento di essa ha un effetto di "trascinamento" sul compenso per lavoro straordinario. Diversamente argomentando, si perverrebbe a equiparare, quanto al trattamento inibitorio di adeguamenti contrattuali, l'indennità di contingenza e la paga base: esito, questo, in contrasto con la volontà manifestata dal legislatore che non ha reiterato l'efficacia della norma preclusiva di nuove contrattazioni.

L'art. 7, comma 5, citato, va pertanto interpretato nel senso che la norma ha riguardo unicamente ai meccanismi automatici di indicizzazione e soltanto su questi ultimi ha prodotto effetti di "blocco". In quei casi, invece, in cui la dinamica retributiva sia agganciata non a voci indicizzate, ma a voci contrattate (come, appunto, nel caso del compenso per lavoro straordinario) la crescita di queste, che non è vietata dal citato art. 7, comma 1, non impedisce neppure la crescita del compenso per lavoro straordinario. In questo senso, del resto, si è consolidata la giurisprudenza della Corte di cassazione, formatasi con riferimento a norme di identico contenuto rispetto a quella di cui dubita il pretore di Torino.

La ritenuta infondatezza della censura non tocca, ovviamente, la diversa questione circa la validità di eventuali norme, contenute nel C.C.N.L. dei ferrovieri in vigore all'epoca dei fatti, che abbiano derogato all'art. 7, comma 5, del decreto-legge n. 384 del 1992, impedendo crescite (anche contrattate) del compenso per lavoro straordinario.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, e dell'art. 3, comma 36, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), sollevate, in riferimento all'art. 36 della Costituzione, dal pretore di Bologna con l'ordinanza in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, ora menzionato, sollevata, in riferimento all'art. 36

della Costituzione, dal pretore di Torino con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Guizzi

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 17 giugno 1999.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.