CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **136/2001** (ECLI:IT:COST:2001:136)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: - Relatore: **BILE**
Udienza Pubblica del **06/02/2001**; Decisione del **09/05/2001**
Deposito del **17/05/2001**; Pubblicazione in G. U. **23/05/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26209 26210 26211 26212**
Atti decisi:

N. 136

SENTENZA 9 - 17 MAGGIO 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 20 del 23 maggio 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi 4 e 5, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), promossi con ordinanze emesse il 15 aprile 1999 dal tribunale amministrativo regionale del Lazio, il 23 febbraio 1999 dal tribunale amministrativo regionale della Toscana, il 20 e il 14 gennaio 1999 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, il 9 febbraio 1999 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, il 29 marzo 1999 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, il 27 gennaio 1999 (n. 7 ordinanze) dal Tribunale amministrativo regionale delle Marche, il 7 aprile 1999 dal tribunale amministrativo regionale del Lazio, il 27 gennaio 1999 dal Tribunale amministrativo regionale

delle Marche, il 21 aprile 1999 dal tribunale amministrativo regionale del Lazio, il 9 marzo 1999 dal Tribunale amministrativo regionale della Toscana, il 7 aprile 1999 dal tribunale amministrativo regionale del Lazio, il 23 febbraio 1999 dal Consiglio di Stato, il 21 maggio 1999 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, l'8 luglio 1999 dal Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, il 14 aprile 1999 (n. 2 ordinanze) dal tribunale amministrativo regionale del Lazio, il 24 e il 10 febbraio 2000 dal tribunale amministrativo regionale della Lombardia, il 9 marzo 2000 dal Tribunale amministrativo regionale del Piemonte e il 24 maggio 2000 dal tribunale amministrativo regionale del Lazio, rispettivamente iscritte ai numeri 631, 741, 327, 328, 397, 399, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 440, 482, 650, 740 e 747 del registro ordinanze 1999, ed ai numeri 6, 22, 36, 378, 379, 423, 424, 542 e 717 del registro ordinanze 2000, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 23, 29, 35, 37, 39, 46 e 48, 1ª serie speciale, dell'anno 1999 e numeri 3, 4, 5, 6, 8, 27, 30, 41 e 48, 1ª serie speciale, dell'anno 2000.

Visti gli atti di costituzione di Cressati Cosima e di Argiolas Franco, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2001 e nella camera di consiglio del 7 febbraio 2001 il giudice relatore Franco Bile;

Uditi l'avvocato Paolo Montaldo per Cressati Cosima e l'avvocato dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza iscritta al n. 631 r.o. del 1999 il tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi 4 e 5, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), nel corso di un giudizio, instaurato contro il Ministero del tesoro, la Ragioneria generale dello Stato e la Presidenza del Consiglio dei ministri, da un gruppo di dipendenti civili dello Stato per ottenere - previo annullamento di tutti gli atti presupposti, consequenziali, anteriori e successivi, che, invece, l'avevano negato - il riconoscimento del diritto alla percezione (con decorrenza dalla data di spettanza) degli interessi e della rivalutazione monetaria sulle somme loro corrisposte a titolo di benefici economici, stipendiali ed accessori, per effetto dell'inquadramento nei loro riguardi disposto in forza della legge 11 luglio 1980, n. 312 (Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato).

L'ordinanza enuncia che, essendo stati i ricorrenti inquadrati in via definitiva con effetto retroattivo a decorrere dal 13 luglio 1981, l'amministrazione aveva corrisposto i benefici derivanti dall'inquadramento in ritardo, non solo rispetto a quel termine, ma anche rispetto alla data dell'adozione dei decreti di reinquadramento, senza, peraltro, procedere al pagamento degli interessi e della rivalutazione monetaria "dalla data di spettanza", lasciando poi senza risposta l'istanza per ottenere detto pagamento. Era seguita l'instaurazione del giudizio da parte dei ricorrenti, i quali avevano sostenuto l'illegittimità del comportamento dell'amministrazione.

Ciò premesso, il rimettente, dopo aver dato atto che sulla questione della spettanza degli interessi e della rivalutazione monetaria si era consolidata una giurisprudenza favorevole del giudice amministrativo, assume che l'art. 26, commi 4 e 5, della legge n. 448 del 1998 - di cui ritiene di dover fare applicazione e a cui attribuisce natura di norma retroattiva e di interpretazione autentica (in quanto sancirebbe - a suo dire - che il diritto dei pubblici dipendenti a detti accessori, per effetto del suddetto inquadramento, non sarebbe mai sussistito) - violerebbe:

a) l'art. 3 Cost., in quanto, pur enunciando un intento di interpretazione autentica, avrebbe invece introdotto una nuova disciplina, contrastante con il principio - comune non solo ad ogni credito di lavoro, ma a qualsiasi credito, indipendentemente dalla sua origine - della parità di trattamento dei cittadini relativamente alla corresponsione degli interessi e della rivalutazione sui crediti, senza, peraltro, che la discriminazione sofferta dai pubblici dipendenti sia assistita da una razionale giustificazione, non apparendo ragionevole l'esclusione del diritto alla percezione dei citati accessori sugli emolumenti derivanti dall'inquadramento, poiché essi non si differenzierebbero dagli altri debiti retributivi contratti dall'Amministrazione;

b) l'art. 36 Cost., in quanto, per la natura retributiva delle somme su cui vengono negati gli accessori, sarebbe leso il principio di proporzionalità fra retribuzione e prestazione lavorativa;

c) l'art. 97 Cost., in quqnto si consentirebbe alla pubblica amministrazione di eludere le normali conseguenze del ritardo nella corresponsione degli emolumenti.

Circa la rilevanza della questione, il rimettente osserva che, alla stregua della norma denunciata, le domande dei ricorrenti dovrebbero essere respinte.

2. - Con le ordinanze iscritte ai nn. 440 e 747 r.o. del 1999 lo stesso tribunale amministrativo regionale del Lazio (in diversa composizione) ha sollevato questione di legittimità costituzionale del solo art. 26, comma 4, della legge n. 448 del 1998, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., in due giudizi intentati contro il Ministero dei beni culturali e ambientali da dipendenti che rivendicano interessi e rivalutazione sulle somme riscosse per effetto di inquadramento ex legge n. 312 del 1980. La violazione dell'art. 3 viene lamentata sotto il profilo che i dipendenti dei ministeri soffrirebbero una discriminazione, sia rispetto alla generale valenza del principio dell'attualizzazione dei crediti di lavoro, sia perché di tale principio sarebbe negata - in modo del tutto illogico - l'applicazione rispetto ad una determinata specie di crediti del settore del pubblico impiego. La violazione dell'art. 36 sussisterebbe perché l'attualizzazione dei crediti di lavoro sarebbe essenziale, specie in tempi di alta inflazione, per assicurare la proporzionalità della retribuzione al lavoro svolto, in caso di ritardata corresponsione.

3. - Con l'ordinanza iscritta al n. 650 r.o. del 1999 sempre il tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale del solo art. 26, comma 4, della legge n. 448 del 1998 in un giudizio intentato da numerosi dipendenti di amministrazioni dello Stato contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero del tesoro ed il Ministero della giustizia per ottenere il riconoscimento di interessi e rivalutazione monetaria sulle somme ottenute per effetto del tardivo inquadramento ex legge n. 312 del 1980. Il rimettente - dopo avere rilevato che la rivendicazione dei ricorrenti sarebbe stata parzialmente fondata e precisamente a decorrere dall'8 novembre 1988, data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della deliberazione della Commissione paritetica di cui all'art. 10 della suddetta legge - ha osservato di non poter accogliere la domanda neppure entro tali limiti, per effetto della sopravvenienza della norma denunciata.

L'ordinanza, nel motivare la non manifesta infondatezza della questione - che ha reputato rilevante solo con riguardo al comma 4 della norma denunciata, in quanto i ricorrenti non avrebbero ricevuto alcuna somma a titolo di accessori e non sarebbero esposti al recupero di essa, disciplinato dal comma 5 - premette che la norma denunciata non avrebbe carattere interpretativo, ma efficacia innovativa, e, dopo avere rilevato che in quella veste la norma non lederebbe la sfera del potere giurisdizionale, ha ravvisato una violazione degli artt. 3 e 36 Cost., individuando la violazione della prima norma nella discriminazione determinatasi a carico dei dipendenti dei ministeri - sia rispetto agli altri dipendenti pubblici, sia in generale rispetto a tutti gli altri lavoratori - per la mancata applicazione del principio dell'adeguamento nel tempo del valore della retribuzione, essendosi così trattate in modo diverso situazioni uguali. Sul punto il rimettente ha invocato la sentenza di questa Corte n. 327 del 1999,

osservando che il principio da essa affermato, pur relativo a crediti previdenziali, a maggior ragione dovrebbe valere per quelli retributivi. L'art. 36 della Costituzione sarebbe, invece, violato per la lesione del principio di integrità ed effettività della retribuzione.

4. - Con l'ordinanza iscritta al n. 741 r.o. del 1999 e con quella n. 740 r.o. del 1999 il tribunale amministrativo regionale della Toscana - rispettivamente nel corso di un giudizio, instaurato nel 1996 da un dipendente del Ministero delle finanze, per ottenere il riconoscimento degli interessi e della rivalutazione monetaria su emolumenti conseguiti per effetto dell'inquadramento ex legge n. 312 del 1980 (avvenuto nella specie soltanto il 5 agosto 1992) e nel corso di un giudizio instaurato allo stesso scopo da dipendenti del Ministero del tesoro - ha sollevato anch'esso questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi 4 e 5, della legge n. 448 del 1998, ma in riferimento al solo art. 3 della Costituzione Le ordinanze enunciano - citando decisioni del Consiglio di Stato - che dalla data della deliberazione dell'indicata commissione doveva ritenersi decorrere il credito retributivo corrispondente all'inquadramento con i relativi accessori, onde, in forza dei precedenti giurisprudenziali, il ricorso dovrebbe accogliersi. Ritengono, tuttavia, che a ciò sia d'ostacolo la norma denunciata, la quale, non essendo di interpretazione autentica - malgrado il tenore della sua intestazione - sarebbe applicabile non solo ai crediti sorti dopo la sua entrata in vigore, ma anche ai crediti maturati prima, come confermerebbero anche ulteriori argomenti interpretativi.

Circa la non manifesta infondatezza, il tribunale amministrativo regionale rileva che non vi sarebbero sufficienti ragioni "per le quali soltanto per un tipo di credito retributivo e soltanto per alcuni dipendenti pubblici (quelli del "comparto ministeri" e tra questi, solo coloro che non abbiano già avuto tempestivamente liquidate le dette somme) sia espressamente negato ... un accessorio connaturato al credito principale, generalmente riconosciuto a tutti i dipendenti pubblici e privati dall'art. 429 del codice di procedura civile". Le ragioni indicate nella relazione illustrativa della legge n. 448 del 1998, laddove fanno riferimento alle esigenze di bilancio, non potrebbero giustificare un sacrificio a carico di una sola categoria di creditori senza incorrere nella violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza che dovrebbe ispirare qualunque manovra di risanamento finanziario, con distribuzione dei sacrifici equamente fra tutti i consociati. Inoltre la norma sarebbe ulteriormente irragionevole laddove fa salvi gli effetti dei giudicati, così dando rilievo ad un dato temporale del tutto casuale. D'altro canto, soggiunge l'ordinanza, non vi sarebbe alcun beneficio a favore dei dipendenti, che possa compensare il sacrificio patrimoniale stabilito a loro carico, in quanto i disposti inquadramenti sarebbero la conseguenza automatica del passaggio dal sistema delle carriere al nuovo sistema imperniato sulle qualifiche e sui profili professionali.

Infine, le ordinanze sostengono che argomenti favorevoli all'infondatezza della questione non si potrebbero trarre dalla sentenza di questa Corte n. 361 del 1996, in quanto essa, laddove dichiarò infondata - con riguardo all'art. 16, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) - la questione di legittimità costituzionle concernente la mancata previsione del cumulo di interessi e rivalutazione monetaria per i crediti previdenziali, invocando esigenze di contenimento della spesa pubblica, non sarebbe pertinente nel caso di specie, in cui vengono in considerazione emolumenti correlati allo svolgimento della prestazione lavorativa dei pubblici dipendenti, che non sono a carico del bilancio pubblico. Argomenta, in chiusura, il rimettente la non manifesta infondatezza, anche facendo leva sulla sentenza n. 207 del 1994 della Corte, in relazione al fatto che la norma denunciata sarebbe incentivo all'amministrazione per ritardare i suoi pagamenti.

5. - Con le ordinanze iscritte ai nn. r.o. 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415 e 482 del 1999 - tutte di identico tenore motivazionale e rese in giudizi instaurati da dipendenti contro il Ministero delle finanze, per ottenere il riconoscimento del diritto alla corresponsione di interessi e rivalutazione monetaria sulle retribuzioni corrisposte per effetto dell'inquadramento ai sensi della legge n. 312 del 1980 - il tribunale amministrativo regionale delle Marche ha sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art. 26, comma 4, della legge n. 448

del 1998, in riferimento agli artt. 3, 24, 36, 97, 102, 103 e 113 della Costituzione Anche tali ordinanze assumono che, a decorrere dalla pubblicazione della deliberazione del 28 novembre 1988 della commissione prevista dall'art. 10 della legge n. 312 del 1980, l'amministrazione doveva reputarsi in mora, dovendo il credito dei dipendenti considerarsi esistente, con la conseguenza che sarebbero dovuti interessi e rivalutazione monetaria. Ravvisano, tuttavia, un ostacolo all'accoglimento dei ricorsi nel sopraggiungere della norma denunciata, della quale escludono il carattere di interpretazione autentica e ritengono la sua applicabilità ai giudizi pendenti. Considerato, in punto di rilevanza, che della norma si deve fare applicazione nei giudizi a quibus in ordine alla non manifesta infondatezza osservano che vi sarebbe contrasto: a) con l'art. 3 Cost., in quanto i crediti in questione sarebbero sottoposti ad un trattamento deteriore rispetto a quello previsto per ogni altro credito e vi sarebbe una discriminazione fra dipendenti statali che vantino crediti identici nei confronti dell'amministrazione, e, precisamente, fra quei dipendenti che abbiano già ottenuto il riconoscimento degli accessori e ne abbiano avuto la liquidazione e quei dipendenti che, invece, pur avendo agito in giudizio vedano ora frustrata la loro aspettativa per effetto dell'intervento della norma denunciata; b) con l'art. 36 Cost., in quanto l'esclusione degli interessi e della rivalutazione vulnererebbe il diritto alla giusta retribuzione, in quanto quegli accessori garantirebbero la "realità" della retribuzione; c) con l'art. 24 Cost., in quanto, per effetto dell'applicabilità della norma ai giudizi pendenti, sarebbe stato vanificato il diritto costituzionale alla tutela giurisdizionale, che, invece, una volta esercitata l'azione in giudizio, non potrebbe - pur potendo il legislatore limitarlo - essere vanificato (ed all'uopo si cita la sentenza n. 123 del 1987, secondo cui il precetto costituzionale è violato da norme che recano una disciplina sostanziale di segno opposto alle richieste di un attore nel processo); d) con gli artt. 102, 103 e 113 Cost., in quanto quell'applicabilità realizzerebbe un'illegittima interferenza nella sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale; e) con l'art. 97 Cost., riguardo al quale si assume genericamente un contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

6. - Con l'ordinanza iscritta al n. 36 r.o. del 2000, il Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, in un giudizio promosso contro il Ministero della pubblica istruzione da una dipendente che non aveva ottenuto, a seguito di inquadramento ex legge n. 312 del 1980, gli accessori, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4, della legge n. 448 del 1998, con una motivazione totalmente identica a quella dell'ordinanza n. 409 del tribunale amministrativo regionale delle Marche.

7. - Con l'ordinanza iscritta al n. 6 r.o. del 2000, il Consiglio di Stato - in un giudizio di appello proposto dal Ministero della giustizia avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo, la quale aveva riconosciuto a taluni dipendenti di quel ministero interessi e rivalutazione in ordine alle retribuzioni ricevute per l'inquadramento ex legge n. 312 del 1980 - ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 35 e 36 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi 4 e 5, della legge n. 448 del 1998 (sopravvenuta nel corso del giudizio), dopo avere disatteso l'eccezione di acquiescenza, formulata dagli appellati sotto il profilo che l'amministrazione appellante aveva corrisposto i riconosciuti accessori in esecuzione della sentenza di primo grado. Rilevato che l'orientamento giurisprudenziale si era consolidato nel senso della spettanza degli accessori, si assume che la norma avrebbe carattere innovativo e retroattivo e, quindi, adducendosi che il legislatore potrebbe disporre norme retroattive solo sulla base di una causa giustificativa, si sostiene che nella specie essa sarebbe mancata, in quanto le esigenze di contenimento della spesa pubblica tenute presenti dal legislatore non sarebbero sufficienti a giustificare la non corresponsione di elementi intrinseci al credito di lavoro soltanto per una categoria di dipendenti pubblici, potendo quell'esigenza perseguirsi con una più sollecita azione delle amministrazioni interessate (a sostegno di tale argomentazione si cita la sentenza di questa Corte n. 137 del 1994). Da tanto si desume la non manifesta infondatezza della questione.

8. - Con le ordinanze iscritte ai nn. 327 e 328 r.o. del 1999, la corte dei conti, sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna, in giudizi instaurati da vedove titolari di pensione di

reversibilità per ottenere - fra l'altro - interessi e rivalutazione monetaria sul trattamento pensionistico, riliquidato a seguito della sentenza della Corte n. 1 del 1991, premesso che nella giurisprudenza della Corte dei Conti si era affermato il principio per cui i crediti di pensione dei pubblici dipendenti sono soggetti al principio dell'art. 429 del codice di procedura civile, caratterizzandosi interessi e rivalutazione monetaria quali elementi che realizzano, in unione con il credito originario, il tantundem della prestazione pensionistica, il cui valore deve essere identico a quello originario, indipendentemente dal tempo dell'adempimento, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4, della legge n. 448 del 1998 nella sua totalità - cioè, almeno formalmente, sia quanto alla parte relativa al trattamento dei pubblici dipendenti, che a quella concernenti i trattamenti pensionistici in questione - in quanto ritenuta lesiva degli artt. 3 e 24 Cost., osservando di dover fare applicazione di detta norma, sopravvenuta in corso di giudizio. Il giudice rimettente ha lamentato la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto si tratterebbero allo stesso modo coloro che, a fronte dell'inerzia dell'amministrazione, si erano attivati ed al momento dell'entrata in vigore della norma non avevano ottenuto tutela giurisdizionale, e coloro che, essendosi anch'essi attivati, avevano ottenuto quella tutela. Inoltre, la norma sarebbe, nel suo carattere derogatorio, irrazionale, in quanto la ristretta entità numerica dei soggetti cui si riferirebbe renderebbe impossibile che la sua applicazione possa realizzare l'effetto di contribuire "alla stabilizzazione ed allo sviluppo del Paese". La violazione dell'art. 24 della Costituzione viene motivata per il fatto che si penalizzerebbero sia coloro che non hanno agito in giudizio, sia coloro che hanno agito, venendosi a privare costoro, dopo l'inizio dei giudizi, di una tutela prima garantita.

9. - Con l'ordinanza iscritta al n. 397 r.o. del 1999, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Sardegna, ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 26 della legge n. 448 del 1998, limitatamente alla parte in cui ha stabilito che le somme liquidate sui trattamenti pensionistici, in conseguenza della sentenza n. 1 della Corte costituzionale, non danno luogo ad interessi e rivalutazione monetaria. La questione è stata sollevata in un giudizio promosso dalla titolare di una pensione di reversibilità soggetta alla detta riliquidazione, per ottenere, sulle somme riscosse per effetto di essa, gli interessi e la rivalutazione monetaria, negati dall'amministrazione.

Circa la rilevanza della questione, la Corte dei conti osserva che, secondo la propria giurisprudenza - sia pure con differenti orientamenti in ordine al dies a quo - ai crediti pensionistici, avendo la pensione natura di retribuzione differita, sarebbero applicabili l'art. 429 del codice di procedura civile e l'art. 150 delle relative disposizioni di attuazione, come confermerebbe l'art. 22, comma 36, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), che ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 1995, l'applicazione dell'art. 16, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, ai dipendenti pubblici. Infatti, il legislatore, avendo con detta disposizione, sancito che dall'indicata data la rivalutazione compete solo per l'eccedenza rispetto al maggior danno ristorato dagli interessi, avrebbe riconosciuto per il periodo antecedente il cumulo degli uni e dell'altra. Ne avrebbe dato conferma anche il decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 1° settembre 1998, n. 352 (Regolamento recante i criteri e le modalità per la corresponsione degli interessi legali e della rivalutazione monetaria per ritardato pagamento degli emolumenti di natura retributiva, pensionistica ed assistenziale a favore dei dipendenti pubblici e privati in attività di servizio o in quiescenza delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29), il quale, nel dettare - in attuazione dei due provvedimenti legislativi sopra citati - il regolamento sui criteri e le modalità per la corresponsione degli interessi legali e della rivalutazione monetaria per il ritardato pagamento degli emolumenti di natura retributiva, pensionistica e assistenziale a favore dei dipendenti pubblici e privati in attività di servizio o in quiescenza, ha previsto il cumulo degli interessi e della rivalutazione monetaria fino al 16 dicembre 1990, i soli interessi legali del 10 fino al 1° gennaio 1995 e, successivamente, la rivalutazione in aggiunta agli interessi solo per la parte eccedente il loro ammontare. Si precisa, inoltre, che, ai sensi

dell'art. 3 del detto decreto, gli interessi o la rivalutazione decorrerebbero dalla maturazione del credito o dalla scadenza del termine previsto dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), per l'adozione del relativo provvedimento. Da queste notazioni, dopo avere dato atto dell'intervento, nelle more del giudizio, della disposizione denunciata, il giudice rimettente trae la conclusione che la questione sollevata sarebbe rilevante in quanto la disposizione sarebbe applicabile al caso di specie, posto che dalla sua efficacia fa salvi solo gli effetti del giudicato e quindi "regolamenta anche ipotesi pregresse".

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente lamenta la violazione dell'art. 3, comma primo, Cost., in quanto la norma denunciata tratterebbe in modo deteriore e differenziato "alcuni pensionati (fra cui la ricorrente), la cui posizione sarebbe pressoché identica a quella dell'intera categoria", per la quale continuerebbe ad applicarsi la regola della computabilità degli accessori o di alcuni di essi, in relazione ai periodi di maturazione dei crediti principali. E ciò con riferimento a crediti principali costituenti diritti soggettivi, i quali in nulla si differenzierebbero dai crediti pensionistici per cui la norma denunciata non opera, posto che detti crediti trarrebbero origine dalle disposizioni normative che la sentenza della Corte n. 1 del 1991 ha fatto riespandere. La norma denunciata sarebbe, inoltre, irrazionale perché segnerebbe una deroga ad un principio generale che l'ordinamento accoglie costantemente, attribuendo agli accessori la natura di elementi essenziali del trattamento pensionistico.

10. - Con l'ordinanza iscritta al n. 399 r.o. del 1999, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana - in un giudizio con il quale il figlio di un dirigente collocato a riposo aveva chiesto gli interessi e la rivalutazione monetaria, a decorrere dal 1° marzo 1990, sulla riliquidazione della pensione avvenuta, ai sensi dell'art. 161 della legge n. 312 del 1980, con decreto del 21 febbraio 1997, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1991 - dopo avere svolto considerazioni non dissimili dall'ordinanza di cui al punto precedente, circa l'evoluzione della disciplina normativa in tema di cumulo di interessi e rivalutazione monetaria, ed osservato, quindi, che, solo per effetto del sopraggiunto art. 26, comma 4, della legge n. 448 del 1998, la domanda del ricorrente dovrebbe respingersi, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di detta norma negli identici termini della menzionata ordinanza quanto al petitum ma assumendo come parametri costituzionali, oltre all'art. 3, l'art. 36 della Costituzione e facendo leva - circa la non manifesta infondatezza - sulla circostanza che la norma avrebbe carattere retroattivo, senza rispettare i principi al riguardo fissati dalla giurisprudenza costituzionale, frustrando, con riferimento a situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi "come elemento fondamentale dello stato di diritto".

In particolare, la norma denunciata non apparirebbe razionale, non essendo la sua retroattività giustificata "da alcuna specifica esigenza inderogabile, esplicita o implicita, di politica organizzativa, sociale o economica". Inoltre, discriminerebbe i pensionati destinatari della sentenza della Corte n. 1 del 1991 da tutti "gli altri pensionati che vantino il diritto ad emolumenti pensionistici arretrati, da epoca coeva o anche con decorrenza anteriore al 1 marzo 1990, ma sulla base di altre disposizioni normative".

11. - Con l'ordinanza iscritta al n. 22 r.o. del 2000, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4, della legge n. 448 del 1998 con il medesimo petitum delle altre tre ordinanze, assumendo come parametri costituzionali gli artt. 3 e 24 Cost., in un giudizio nel quale un dirigente della stessa Corte dei conti, collocato a riposto con i c.d. benefici combattentistici, aveva chiesto la riliquidazione del trattamento pensionistico ed avendola ottenuta nel corso del giudizio, in ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1991, aveva chiesto, poi, il riconoscimento di interessi e rivalutazione. Circa la rilevanza, la Corte dei conti osserva di dover fare applicazione della norma denunciata. Circa la non manifesta infondatezza,

sostiene la violazione dell'art. 24 Cost., con considerazioni non dissimili dalle ordinanze di rimessione nn. 327 e 328 del 1999, mentre, quanto alla violazione dell'art. 3, assume che la norma violata determinerebbe una situazione di discriminazione fra i soggetti collocati a riposo prima del 1° gennaio 1979 e quelli collocati a riposo dopo - che, invece, era stata eliminata dalla sentenza n. 1 del 1991 - in quanto i soggetti collocati a riposo prima di quella data avrebbero titolo per la liquidazione degli interessi e della rivalutazione monetaria, mentre quelli collocati a riposo dopo (cui si riferiva la sentenza) non lo avrebbero.

12. - In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, depositando memorie che genericamente fanno rinvio alle argomentazioni di quella depositata nel giudizio di cui all'ordinanza n. 409 del 1999, nella quale si deduce che la norma impugnata sarebbe stata determinata dal considerevole onere finanziario derivante dal consolidato indirizzo giurisprudenziale sul riconoscimento di interessi e rivalutazione, non già dalla data del provvedimento di reinquadramento (in relazione al quale era stato previsto un onere finanziario di 1.702 miliardi), ma dall'8 novembre 1988, data di pubblicazione della deliberazione della Commissione paritetica. La disposizione denunciata sarebbe stata emanata per far fronte ad un onere imprevisto e, quindi, nel rispetto dell'art. 11-ter settimo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio). E, pertanto, la questione di legittimità costituzionale avrebbe dovuto essere proposta, a pena di inammissibilità, proprio nei confronti del citatoart. 11-ter.

Nel merito, la questione sarebbe infondata in riferimento all'art. 3 Cost., per la genericità del tertium comparationis e perché la norma denunciata troverebbe giustificazione nel contenimento della spesa pubblica, mentre la pretesa disparità derivante dall'inapplicabilità della norma in caso di giudicato, non solo sarebbe di mero fatto e, pertanto, non violerebbe alcuna norma costituzionale, ma discenderebbe dal necessario rispetto del giudicato. Il parametro dell'art. 36 sarebbe, invece, male invocato, vertendosi su accessori della retribuzione, la cui esclusione non inciderebbe sulla capacità della retribuzione stessa di assicurare al lavoratore un'esistenza libera e dignitosa. Gli altri parametri costituzionali non sarebbero stati correttamente invocati.

13. - Nel giudizio di cui all'ordinanza n. 631 del 1999, una delle parti private si è costituita, depositando memoria, nella quale ha aderito alle conclusioni dell'ordinanza. Anche nel giudizio di cui all'ordinanza n. 741 del 1999, si è costituita la parte privata con memoria, nella quale, in aggiunta alle argomentazioni dedotte dall'ordinanza di rimessione, lamenta la violazione dell'art. 36 Cost., anche sotto il profilo che le somme dovute a titolo di accessori si dovrebbero considerare compensative della particolare qualità del lavoro e non aggiuntive rispetto ad una retribuzione già equa.

14. - I due giudizi nei quali vi è stata costituzione di parte privata sono stati chiamati a ruolo nell'udienza pubblica 23 maggio 2000, e gli altri nella camera di consiglio del 24 maggio 2000.

15. - Nell'imminenza della suddetta pubblica udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memorie nei giudizi di cui alle ordinanze nn. 631 e 741, riproponendo gli argomenti svolti negli atti di intervento (ma abbandonando l'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto non proposta in riferimento all'art. 11-ter della legge n. 468 del 1978) ed eccependo - con riferimento all'ordinanza n. 741 - l'inammissibilità dell'esame della questione anche con riferimento all'art. 36 Cost., come richiesto dalla parte privata.

Anche le parti private costituite depositavano memorie.

16. - A seguito della discussione dei giudizi nella udienza pubblica e nella camera di consiglio suindicate, la Corte ha pronunciato due separate ordinanze istruttorie in data 6 luglio

2000 - una per la questione di legittimità costituzionale relativa ai trattamenti dei dipendenti ex legge n. 312 del 1980 e l'altra per quella concernente i trattamenti pensionistici liquidati in forza della sentenza della Corte n. 1 del 1991 - ravvisando la necessità, in funzione della valutazione delle questioni ed in ragione della dedotta esigenza di contenimento della spesa pubblica quale giustificazione delle norme denunciate, di acquisire analitici elementi conoscitivi, sia in ordine alle modalità temporali dell'adozione dei provvedimenti di inquadramento dei dipendenti e di riliquidazione dei trattamenti pensionistici, sia alle ragioni previsionali di spesa che avevano potuto suggerire l'emanazione delle norme stesse.

17. - Nelle more del riferito svolgimento processuale pervenivano alla Corte altre ordinanze di rimessione relative alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi 4 e 5, della legge n. 448 del 1998.

Fra esse le ordinanze nn. 378, 379, 423, 542 e 717 r.o. del 2000 propongono - con riguardo allo stesso oggetto, cioè relativamente all'esclusione degli interessi e della rivalutazione monetaria sulle somme corrisposte per il tardivo reinquadramento dei dipendenti del comparto ministeri - la medesima questione di costituzionalità dell'art. 26, comma 4, della legge n. 448 del 1998, già prospettata da alcune delle ordinanze provenienti dall'udienza del 23 maggio 2000 e dalla camera di consiglio del 24 maggio 2000.

L'ordinanza n. 717 impugna - come, del resto, avevano fatto alcune delle suddette ordinanze (esattamente le nn. 631, 740 e 741 del 1999) - anche il comma 5 del suddetto art. 26.

18. - Con le ordinanze n. 378 e 379 r.o. del 2000 il tribunale amministrativo regionale del Lazio - nel corso di giudizi instaurati da taluni dipendenti del Ministero dei beni culturali ed ambientali per ottenere la corresponsione di interessi e rivalutazione monetaria sulle somme già liquidate dopo il reinquadramento nelle qualifiche funzionali ex art. 4 della legge n. 312 del 1980, e talora la stessa corresponsione dei relativi importi in conto capitale oltre che dei suddetti accessori - ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 [erroneamente citata con il n. 449]. Anche tali ordinanze richiamano genericamente la giurisprudenza che ha fatto decorrere il diritto agli accessori dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della deliberazione della Commissione paritetica ex art. 10 della legge n. 312 del 1980, e ritengono l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione dell'art. 3, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione.

L'art. 3 sarebbe violato, in quanto i crediti per le differenze retributive derivanti dall'inquadramento ex legge n. 312 del 1980, costituenti crediti di lavoro, avrebbero illogicamente un trattamento differenziato da quello di tutti gli altri crediti per tardivo pagamento di retribuzioni, relativi a rapporto di lavoro pubblico e privato. L'art. 36 sarebbe violato perché i suddetti crediti retributivi non sarebbero più proporzionati "alla quantità e qualità del lavoro svolto stante la impossibilità di una attuale rivalorizzazione dello stesso credito al momento del pagamento delle spettanze arretrate".

19. - Con le ordinanze nn. 423 e 424 r.o. del 2000, il tribunale amministrativo regionale della Lombardia - nel corso di giudizi intentati da numerosi dipendenti, rispettivamente contro il Ministero del tesoro e contro il Ministero del lavoro, per ottenere l'accertamento e la conseguente condanna delle amministrazioni resistenti al pagamento degli interessi e della rivalutazione monetaria sulle somme loro corrisposte, a seguito dell'inquadramento nelle qualifiche funzionali introdotte dalla legge n. 312 del 1980 - dopo avere evocato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, su dette somme, gli interessi e la rivalutazione monetaria sarebbero spettati dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della già citata deliberazione della Commissione paritetica, ed avere rilevato che, per effetto della sopravvenienza dell'art. 26, comma 4, della legge n. 448 del 1998, i ricorsi dovrebbero essere rigettati - ha reputato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità

costituzionale di tale norma, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione. Peraltro, la motivazione sulla non manifesta infondatezza è in concreto enunciata solo con riguardo alla prima norma (sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento), in quanto i crediti di cui trattasi verrebbero sottoposti ad un trattamento deteriore rispetto a quello previsto per gli altri crediti di lavoro; ed in quanto la norma produrrebbe evidenti ed irragionevoli discriminazioni in danno dei dipendenti le cui pretese siano oggetto di giudizi pendenti all'atto della sua entrata in vigore ed a beneficio dei dipendenti che abbiano ottenuto in precedenza un giudicato favorevole.

20. - Con l'ordinanza n. 542 del 2000, il tribunale amministrativo regionale del Piemonte - nel corso di un giudizio intentato da un dipendente contro il Ministero delle finanze e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, per il riconoscimento di interessi e rivalutazione monetaria sulle somme corrispostegli in tre soluzioni tra il 1990 ed il 1993, a titolo di maggiorazioni per l'inquadramento ai sensi dell'art. 4 della legge n. 312 del 1980 - dopo avere dato atto dell'orientamento giurisprudenziale in ordine alla decorrenza degli accessori ed enunciato che l'accoglimento del ricorso è tuttavia impedito dall'art. 26, comma 4, della legge n. 448 del 1998, che, al di là della sua qualificazione formale, non sarebbe interpretativa ed opererebbe per tutte le situazioni non oggetto di decisioni alla data della sua entrata in vigore - ne ha lamentato l'illegittimità costituzionale con riferimento agli artt. 3, 24, 36, 97, 102, 103 e 113 della Costituzione. L'art. 3 è invocato con considerazioni analoghe a quelle delle ordinanze di rimessione nn. 423 e 424. L'art. 36 sarebbe violato per la lesione del "diritto alla giusta retribuzione, mediante la sostanziale preclusione della operatività dei sistemi di garanzia della realità della retribuzione stessa, dal momento che, senza il riconoscimento della rivalutazione, si determina un ingiustificato depauperamento del contenuto economico dello stesso trattamento retributivo, a fronte del ritardo con cui il medesimo viene materialmente corrisposto". Gli artt. 24, 102, 103 e 113 sarebbero, invece, violati, in quanto la norma - applicabile anche ai giudizi pendenti - comporterebbe la vanificazione del diritto di difesa, con un'illegittima interferenza nella sfera del potere giurisdizionale, in particolare del giudice amministrativo. La norma denunciata violerebbe infine l'art. 97, in quanto lederebbe il principio del buon andamento e di imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione, sotto il profilo dell'introduzione di "una ingiustificata deroga a favore dello Stato al principio fondamentale di liquidazione dei debiti liquidi ed esigibili".

21. - Con l'ordinanza n. 717 r.o. del 2000, il tribunale amministrativo regionale del Lazio - in tre giudizi riuniti, con i quali alcuni dipendenti del Ministero della giustizia e del Ministero delle finanze avevano chiesto il riconoscimento degli interessi e della rivalutazione sulle somme loro corrisposte per effetto del reinquadramento ex legge n. 312 del 1980 - ha sollevato, richiamandone espressamente la motivazione, la medesima questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi 4 e 5, della legge n. 448 del 1998, già proposta dall'ordinanza n. 631 del 1999.

22. - Nei giudizi di cui alle ordinanze nn. 378, 379, 423, 424, 542 e 717 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, depositando memorie che hanno rinviato alle difese svolte nei giudizi già in precedenza fissati a ruolo, in particolare a quelli introdotti dalle ordinanze nn. 410 e 631 del 1999.

23. - Con riferimento ai giudizi già chiamati a ruolo all'udienza pubblica del 23 maggio 2000 ed alla camera di consiglio del 24 maggio 2000, in esito alle citate ordinanze istruttorie, il Presidente del Consiglio dei ministri ha fatto pervenire documentazione e all'esito tutti i giudizi sono stati chiamati a ruolo.

24. - Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la parte privata del giudizio di cui all'ordinanza n. 631 del 1999, ha depositato una memoria, nella quale ha commentato e contestato le emergenze della documentazione fatta pervenire in risposta alle richieste formulate con

l'ordinanza istruttoria. Ha, inoltre, richiamato la sentenza n. 459 del 2000 di questa Corte a sostegno dell'invocata natura retributiva degli interessi e della rivalutazione monetaria, per desumerne che le somme cui si riferisce il giudizio a quo sarebbero assistite "da una esplicita previsione costituzionale" sostenendo, altresì, che non ricorrerebbe, del resto, alcuna condizione che ne giustifichi un seppur parziale sacrificio (attraverso, ad esempio, particolari modalità di pagamento) non essendo credibile che dall'applicazione di un principio generalissimo, che riguarda tutti i lavoratori pubblici e privati, possa derivare danno per la collettività.

Considerato in diritto

1. - Tutte le ordinanze in epigrafe propongono la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, secondo cui "Le somme corrisposte al personale del comparto ministeri per effetto dell'inquadramento definitivo nelle qualifiche funzionali ai sensi dell'art. 4, ottavo comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312, e le somme liquidate sui trattamenti pensionistici in conseguenza dell'applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1991 non danno luogo ad interessi né a rivalutazione monetaria".

La questione è proposta da taluni giudici in relazione alle somme corrisposte al personale del "comparto ministeri" e da altri in relazione a quelle liquidate in base alla sentenza citata.

Fra le ordinanze del primo gruppo, alcune (nn. 631, 740 e 741 del 1999, 6 e 717 del 2000) impugnano anche il comma 5 dell'art. 26, secondo cui "Fatta salva l'esecuzione dei giudicati alla data di entrata in vigore della presente legge, le somme corrisposte in difformità da quanto disposto dal comma 4 sono considerate a titolo di acconto sui trattamenti economici e pensionistici in essere e recuperate con i futuri miglioramenti comunque spettanti sui trattamenti stessi".

2. - Le ordinanze relative al "comparto ministeri" sono state rese in giudizi intentati da dipendenti per ottenere interessi e rivalutazione su somme tardivamente percepite per inquadramento definitivo, ai sensi della legge n. 312 del 1980. Nei giudizi di cui alle ordinanze nn. 378 e 379 del 2000 si chiedeva anche il pagamento del capitale.

Quanto ai parametri, l'ordinanza n. 631 del 1999 invoca gli artt. 3, 36 e 97 Cost.; altrettanto fa la n. 717 del 2000, con espressa limitazione al primo comma per gli artt. 36 e 97; le nn. 740 e 741 del 1999 enunciano soltanto l'art. 3; le nn. 440 e 747 del 1999, 378 e 379 del 2000 si riferiscono agli artt. 3, primo comma, e 36, primo comma; le nn. 650 del 1999, 423 e 424 del 2000 ritengono violati gli artt. 3 e 36; la n. 6 del 2000 evoca gli artt. 3, 35 e 36; tutte le altre deducono la congiunta violazione degli artt. 3, 24, 36, 97, 102, 103 e 113.

Le motivazioni delle censure - fra le quali quella relativa all'art. 35 della Costituzione è priva di motivazione - possono così riassumersi:

a) l'art. 3 della Costituzione è violato per irragionevole disparità di trattamento in danno dei dipendenti del "comparto ministeri" ravvisata: a1) da tutte le ordinanze, rispetto ad ogni altro creditore per causa di lavoro, cui interessi e rivalutazione competono come conseguenza normale dell'inadempimento; a2) da alcune ordinanze, anche rispetto agli altri dipendenti pubblici, che non subiscono la privazione degli accessori del credito; a3) da altre ordinanze, anche in base alla comparazione fra dipendenti genericamente interessati all'inquadramento e dipendenti che abbiano già ottenuto, prima della norma impugnata, un giudicato sul diritto agli accessori, fatto salvo dal comma 5;

b) l'art. 36 è violato perché il diniego degli accessori, aventi natura retributiva, lede l'integrità e l'effettività della retribuzione;

c) gli artt. 24, 102, 103 e 113 sono violati perché la norma impugnata, applicabile ai giudizi in corso, vanifica il diritto alla tutela giurisdizionale e interferisce nelle attribuzioni dei giudici;

d) l'art. 97 è violato perché la norma contrasta con il principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, consentendo di eludere i normali effetti del ritardo nella corresponsione di emolumenti.

3. - La questione relativa ai trattamenti pensionistici riliquidati a seguito della sentenza di questa Corte n. 1 del 1991 è stata proposta - in riferimento al solo comma 4 del citato art. 26 - da diverse ordinanze, per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione (nn. 327 e 328 del 1999, 22 del 2000), o degli artt. 3 e 36 (n. 399 del 1999), o soltanto dell'art. 3, primo comma (n. 397 del 1999).

Le motivazioni possono così riassumersi:

a) l'art. 3 della Costituzione è violato:

a1) secondo alcune ordinanze, per irragionevole discriminazione fra coloro che hanno chiesto in giudizio gli accessori su somme tardivamente corrisposte, a seconda che un giudicato sia o no intervenuto; e anche per irragionevolezza intrinseca, non contribuendo la norma alla "stabilizzazione ed allo sviluppo del paese"; a2) secondo altre, per l'irragionevole discriminazione di una categoria di crediti pensionistici rispetto a tutti gli altri; a3) secondo un'ordinanza, anche per la discriminazione fra collocati a riposo prima o dopo il 1 gennaio 1979, poiché, in caso di ritardo, interessi e rivalutazione sono negati solo ai primi;

b) l'art. 24 è violato per il sacrificio della tutela giurisdizionale, in riferimento a giudizi in corso.

4. - Sulla rilevanza della questione concernente il comma 4, le ordinanze assumono - con motivazione non implausibile - la necessità della sua applicazione, dato che nei giudizi si chiedono gli interessi e la rivalutazione che la norma nega.

La questione inerente al comma 5 è ammissibile soltanto con riguardo all'ordinanza n. 6 del 2000, poiché in essa si enuncia che le somme dovute per interessi e rivalutazione sono state corrisposte in ottemperanza alla decisione di primo grado appellata avanti al rimettente.

5. - Poiché tutte le ordinanze impugnano il comma 4 dell'art. 26, i giudizi possono essere riuniti. nel merito è opportuno distinguere le questioni, relative alle due diverse norme contenute nella disposizione censurata.

6. - La norma relativa alle "somme corrisposte al personale del comparto ministeri" si ricollega alla legge n. 312 del 1980, che ha dato ai dipendenti civili e militari dello Stato (salvo specifiche eccezioni) un nuovo assetto, sostituendo al sistema delle carriere quello delle qualifiche funzionali.

A tal fine essi sono stati prima inquadrati provvisoriamente, dalla stessa legge, nelle nuove qualifiche; e poi - dopo che un'apposita commissione ha individuato i profili professionali compresi in ciascuna qualifica e valutato la corrispondenza fra vecchie carriere e nuovi profili - definitivamente inquadrati, mediante provvedimenti individuali, nelle qualifiche funzionali col corrispondente livello retributivo.

I rimettenti ritengono, in conformità a giurisprudenza amministrativa consolidata, costituente quindi "diritto vivente": a) che in tema di inquadramento del "comparto ministeri" il

potere discrezionale dell'amministrazione si è esaurito l'8 novembre 1988, con la pubblicazione della delibera dell'indicata Commissione, onde la natura sostanzialmente ricognitiva dei successivi provvedimenti individuali; b) che in tale data, quindi, sarebbe sorto il credito dei dipendenti per la parte di retribuzione, commisurata a mansioni effettivamente svolte, non percepita per l'inadeguatezza dell'inquadramento provvisorio rivelata da quello definitivo; c) che su tali somme sarebbero dovuti, dalla stessa data al pagamento, interessi e rivalutazione monetaria.

L'applicazione di questi principi è però impedita, ad avviso dei rimettenti, dalla norma del citato comma 4 dell'art. 26, secondo cui le somme in esame "non danno luogo ad interessi né a rivalutazione monetaria".

7. - La questione concernente tale norma è fondata.

Alcune ordinanze prospettano la violazione dell'art. 3 Cost., dubitando che la norma possa qualificarsi (come vorrebbe la rubrica dell'art. 26) in termini di interpretazione autentica, con efficacia per ciò solo retroattiva, e la ritengono invece innovativa e retroattiva.

La Corte ha però affermato (per tutte, sentenza n. 229 del 1999) che - ai fini del controllo di legittimità costituzionale sotto il profilo della ragionevolezza - non assume valore decisivo verificare se una norma abbia efficacia retroattiva in quanto di natura realmente interpretativa, ovvero si connoti come innovativa con efficacia retroattiva. E - sulla premessa che il divieto di retroattività della legge, pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, non è stato tuttavia elevato a dignità costituzionale, salva la previsione dell'art. 25 della Costituzione in materia penale - ha precisato che, nel rispetto di tale limite, ben può il legislatore porre norme retroattive (interpretative o innovative che siano), purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti.

Orbene, la norma del comma 4 - che, in caso di inadempimento di particolari obbligazioni, nega interessi e rivalutazione - è palesemente retroattiva, alla stregua del comma 5: questo infatti - disponendo che, fatti salvi i giudicati, le somme corrisposte (evidentemente prima del sopraggiungere del divieto) sono recuperate sui futuri miglioramenti - assoggetta a ripetizione pagamenti anteriori all'entrata in vigore della nuova disciplina ed esclude così che il comma 4 possa negare gli accessori solo a partire dalla sua entrata in vigore.

7.1. - Di questa disciplina (retroattiva) occorre valutare la conformità al principio di ragionevolezza, posto dall'art. 3 Cost., verificando l'effettività delle denunciate discriminazioni.

Dal confronto fra la situazione degli appartenenti al "comparto ministeri" e quella degli altri dipendenti delle pubbliche amministrazioni, o (in una prospettiva più ampia) dei lavoratori in genere, emerge come la norma impugnata ponga i primi in una posizione sicuramente deteriore.

Infatti il "personale del comparto ministeri" quanto ai crediti per differenze retributive da inquadramento definitivo, è totalmente sottratto alla regola che garantisce a tutti i lavoratori, dipendenti da privati o da pubbliche amministrazioni, in caso di inadempimento di obbligazioni retributive, gli interessi e la rivalutazione monetaria, nella misura più ampia di cui all'art. 429 cod. proc. civ. o, per i crediti maturati dopo il 31 dicembre 1994, in quella più ristretta prevista dall'art. 22, comma 36, della legge n. 724 del 1994. Ed è indifferente che non sempre risulti dalle ordinanze se i crediti fatti valere abbiano subito questa successione di disciplina, poiché la norma impugnata esclude radicalmente l'operatività di quella regola.

Ma, più in generale, il diniego di interessi e rivalutazione comporta per il personale in

esame una posizione deteriore rispetto a qualsiasi altro creditore di somma di danaro, tenuto conto che l'art. 1224 cod. civ. collega all'inadempimento delle obbligazioni pecuniarie l'effetto normale della corresponsione degli interessi e quello eventuale del risarcimento del maggior danno, nel quale rientra il pregiudizio da perdita di valore della moneta.

Questo trattamento sfavorevole è ancor più rilevante alla luce della giurisprudenza della Corte, secondo cui il particolare risalto accordato dalla Costituzione al diritto del lavoratore alla retribuzione (art. 36, comma 1) esige che al credito retributivo si appresti "una effettiva specialità di tutela rispetto alla generalità degli altri crediti" ed in particolare una disciplina privilegiata delle conseguenze dell'inadempimento dell'obbligazione retributiva, con la previsione di "un meccanismo di riequilibrio del vantaggio patrimoniale indebitamente conseguito dal datore di lavoro attraverso l'inadempimento" (sentenza n. 459 del 2000), in funzione di "remora a pratiche ritardatrici del pagamento" possibili anche da parte del datore di lavoro pubblico (cfr. sentenza n. 207 del 1994).

7.2. - L'Avvocatura dello Stato sostiene che la norma denunciata non sarebbe irragionevolmente discriminatoria, perché determinata da esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Tale allegazione è del tutto generica, riducendosi in sostanza a richiamare l'esigenza di tener conto della giurisprudenza amministrativa che, per l'inadempimento dell'obbligazione retributiva da inquadramento, faceva decorrere gli accessori dalla data della deliberazione dell'indicata Commissione e non dai provvedimenti individuali. Non viene minimamente spiegato come siffatto orientamento possa avere giustificato la sottrazione radicale di taluni crediti retributivi - in quanto tali meritevoli, ex art. 36 Cost., di trattamento privilegiato - alla disciplina generale dell'inadempimento prevista non solo per le retribuzioni degli altri dipendenti pubblici e dei lavoratori in genere, ma addirittura per i comuni crediti pecuniari di ogni altro cittadino.

Alla rilevata totale genericità del riferimento alle esigenze di bilancio, consegue che la Corte non debba soffermarsi sul se e in quali limiti esse possano eventualmente incidere sui crediti retributivi del settore del lavoro pubblico.

7.3. - Conseguentemente, l'art. 26, comma 4, della legge n. 448 del 1998 - in quanto prevede che le somme corrisposte al personale del "comparto ministeri" per effetto dell'inquadramento definitivo ex art. 4, ottavo comma, della legge n. 312 del 1980, non danno luogo né ad interessi né a rivalutazione monetaria - deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 36 della Costituzione Resta assorbito ogni altro profilo di censura.

La dichiarazione di illegittimità della norma non incide, naturalmente, sulla determinazione del dies a quo della decorrenza degli accessori, individuato dal "diritto vivente" nell'8 novembre 1988.

7.4. - L'accertata illegittimità dell'art. 26, comma 4, della legge n. 448 del 1998, con riferimento alle somme corrisposte al personale del comparto ministeri, comporta anche l'accoglimento della questione relativa al comma 5, la cui applicazione presuppone la vigenza del comma 4.

8. - La seconda questione riguarda la norma - di contenuto identico rispetto a quella finora esaminata - dettata dalla disposizione impugnata per i crediti relativi alle somme liquidate sui trattamenti pensionistici, in applicazione della sentenza di questa Corte n. 1 del 1991.

Tale sentenza - ritenuto che l'art. 3, primo comma, del d.-l. 16 settembre 1987, n. 379, convertito in legge 14 novembre 1987, n. 468, aveva irrazionalmente discriminato fra dirigenti

dello Stato, concedendo la riliquidazione della pensione solo a quelli collocati a riposo dopo il 1 gennaio 1979 - lo ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non disponeva che ai dirigenti collocati a riposo prima di tale data la pensione, a cura dell'amministrazione, fosse riliquidata in base agli stipendi dovuti per effetto di norme sopravvenute.

Le ordinanze rilevano che i crediti nascenti da questa decisione hanno natura previdenziale, per cui - senza la soppressione di qualsiasi accessorio disposta dalla norma impugnata, avente efficacia retroattiva - il loro ritardato adempimento sarebbe stato regolato prima dall'art. 429 cod. proc. civ. (applicabile ai crediti previdenziali per effetto della sentenza n. 156 del 1991 di questa Corte), e poi dall'art. 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991.

8.1. - La questione è fondata, pur se per ragioni in parte distinte da quelle indicate in precedenza.

I crediti in questione infatti - essendo di natura previdenziale e non retributiva - ricadono sotto la tutela dell'art. 38 della Costituzione e, rispetto ad essi, le esigenze del bilancio pubblico (a carico del quale il sistema previdenziale è in buona parte finanziato) potrebbero, in via di principio, spiegare rilevanza (sentenze numeri 327 del 1999, 417 del 1998, 211, 138 del 1997, 361 del 1996, 320 del 1995).

Peraltro, ed è argomento decisivo, la norma in esame non mira affatto a contemperare esigenze di bilancio e tutela di crediti previdenziali, ma si limita ad escludere totalmente, per l'inadempimento di alcuni di essi, ogni prestazione accessoria.

8.2. - La sottrazione dei crediti pensionistici nascenti dalla sentenza n. 1 del 1991 al regime generale delle conseguenze dell'inadempimento si risolve in un trattamento palesemente differenziato rispetto a quello di tutti gli altri crediti, previdenziali e non previdenziali.

Tale differenza - una volta esclusa la rilevanza delle esigenze di bilancio - è priva di ragionevolezza

La Corte ha altre volte esaminato, in materia previdenziale, norme analoghe a quella di cui si discute. E, quando ne ha escluso l'incostituzionalità, ha posto in luce le peculiarità della fattispecie, sottolineando (sentenza n. 138 del 1997) come si trattasse di intervento legislativo di carattere costitutivo, imposto da precedente pronuncia che aveva riconosciuto a taluni soggetti la titolarità di un diritto, lasciando però all'apprezzamento discrezionale del legislatore di fissare "la misura, i modi e i tempi" della sua realizzazione.

Per contro, nella specie - pur se gli accessori negati dalla norma impugnata riguardano crediti previdenziali nascenti dalla citata sentenza della Corte - mancava uno spazio di discrezionalità che consentisse nuove disposizioni legislative a carattere costitutivo, necessaria e sufficiente essendo l'applicazione in via amministrativa di quelle vigenti, come emendate dalla sentenza.

Né a salvare la norma può valere il precedente - invocato dall'Avvocatura generale dello Stato - della sentenza n. 320 del 1995, che non riguardava crediti per prestazioni previdenziali, bensì pretese creditorie di restituzione di indebito.

Infine, nemmeno ricorre la situazione che, di recente, ha indotto la Corte a ritenere infondata (sentenza n. 310 del 2000) la questione di costituzionalità della disciplina (contenuta peraltro nell'art. 36, comma 1, della stessa legge di cui fa parte la norma impugnata) con cui il legislatore, intervenendo a seguito di precedenti sentenze, ha regolato in ben diverso modo gli accessori sul trattamento pensionistico corrisposto in ritardo, riconoscendo interessi in misura forfettariamente determinata.

9. - E, quindi, l'art. 26, comma 4, della legge n. 448 del 1998 deve essere dichiarato

costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., (anche) in quanto prevede che le somme liquidate sui trattamenti pensionistici in applicazione della sentenza della Corte n. 1 del 1991 non danno luogo ad interessi e a rivalutazione monetaria.

Restano assorbiti gli altri profili di censura.

10. - Pertanto, entrambe le categorie di crediti considerate dal comma 4 del citato art. 26 rimangono assoggettate - per le conseguenze dell'inadempimento o del ritardato adempimento - alla disciplina normale, correlata alla loro natura (rispettivamente retributiva e previdenziale) anche per quanto riguarda le modificazioni legislative al riguardo intervenute, ove in concreto idonee a regolarle.

11. - La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4, della legge n. 448 del 1998, per gli interessi e la rivalutazione sulle somme liquidate in esecuzione della sentenza di questa Corte n. 1 del 1991, comporta - ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 - la consequenziale dichiarazione di illegittimità costituzionale del successivo comma 5, non impugnato da alcuna ordinanza relativamente a quanto dispone circa i suddetti accessori. Il comma 5, infatti, concerne le somme corrisposte a titolo di interessi e rivalutazione in difformità dal comma 4 e, come tale, concorre a integrare la disciplina da questo introdotta e non può trovare autonoma applicazione, per cui partecipa dei vizi che di quello hanno determinato la caducazione e ne resta travolto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo);

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 5, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, nella parte relativa alle somme corrisposte al personale del comparto ministeri;

Dichiara - ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 - l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 5, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, nella parte relativa alle somme liquidate in esecuzione della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1991.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2001.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Bile

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in Cancelleria il 17 maggio 2001.

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.