

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **189/1981** (ECLI:IT:COST:1981:189)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **VOLTERRA** - Redattore: - Relatore: **VOLTERRA**

Udienza Pubblica del **21/09/1981**; Decisione del **26/11/1981**

Deposito del **17/12/1981**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **11553**

Atti decisi:

N. 189

SENTENZA 26 NOVEMBRE 1981

Deposito in cancelleria: 17 dicembre 1981.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 352 del 23 dicembre 1981.

Pres. e Rel. **VOLTERRA**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. EDOARDO VOLTERRA, Presidente - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 9 ottobre 1971, n. 824

(norme di attuazione, modificazione ed integrazione della legge 24 maggio 1970, n. 336, Concernente norme a favore dei dipendenti dello Stato ed enti pubblici ex combattenti ed assimilati) e degli artt. 3 e 4 della legge 24 maggio 1970, n. 336, promossi con tre ordinanze emesse il 13 novembre 1978 dal Pretore di Modena e con sei ordinanze emesse il 13 settembre 1979 dal Pretore di Ferrara, rispettivamente iscritte ai numeri 41, 42, 43, 822, 823, 824, 825, 826 e 827 del registro ordinanze 1979 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 87 del 1979 e n. 15 del 1980.

Visti gli atti di costituzione dell'INPS, del Consorzio della Bonificazione Parmigiana Moglia, del Consorzio di bonifica Bacini montani, del Consorzio interprovinciale per la bonifica di Burana e del Consorzio della grande bonificazione ferrarese, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza del 21 settembre 1981 il Giudice relatore Edoardo Volterra;

uditi l'avv. Paolo Boer, per l'INPS, l'avv. Giovanni Compagno; per il Consorzio bonifica parmigiana Moglia, per il Consorzio bonifica bacini montani, per il Consorzio interprovinciale bonifica di Burana e per il Consorzio grande bonifica ferrarese e l'avvocato dello Stato Renato Carafa, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto.

1. - Con sei ordinanze di identico contenuto, emesse nel corso di procedimenti d'opposizione a decreto ingiuntivo vertenti tra l'INPS ed alcuni consorzi di bonifica, il pretore di Ferrara ha sollevato questione di legittimità Costituzionale degli artt. 3 e 4 della legge 24 maggio 1970, n. 336, nella parte in cui escluderebbero l'applicabilità dei benefici previsti dallo stesso art. 3 e dal precedente art. 2 alla pensione di anzianità a carico del Fondo pensione per i lavoratori dipendenti, erogata dall'INPS, quale gestore dell'assicurazione generale obbligatoria, a dipendenti (quali quelli dei consorzi di bonifica) ex combattenti, ai quali il trattamento di pensione non sia corrisposto dallo stesso ente datore di lavoro.

Tale esclusione (ricavata in via interpretativa dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con sentenza 21 settembre 1978, n. 4247) confliggerebbe, infatti con il principio d'eguaglianza per creare un'irragionevole disparità di trattamento tra i pubblici dipendenti e con l'art. 52 della Costituzione per violare il principio di "riparare uniformemente le conseguenze sfavorevoli patite dal cittadino" in seguito ai fatti bellici.

Le ordinanze sono state regolarmente notificate, comunicate e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale. Dinanzi alla Corte costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato. Si sono costituiti l'INPS rappresentato e difeso dagli avvocati Belloni, Casalena e Boer, il Consorzio di bonifica ferrarese rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Compagno e il Consorzio interprovinciale per la bonifica di Burana, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Compagno.

3. - L'intervenuta avvocatura chiede in primo luogo che la questione venga dichiarata inammissibile poiché il giudice a quo, che nell'ordinanza mostra di dubitare dell'interpretazione data dalla Cassazione alle norme impugnate, avrebbe dovuto adottare l'interpretazione della norma conforme a Costituzione, in relazione al principio "in ambigua voce legis ea potius accipienda est significatio, quae vitio careat".

In subordine l'avvocatura chiede che la questione venga dichiarata non fondata, osservando come i dipendenti di enti consorziali già fruiscono di pensione a carico dell'ente datore di lavoro su cui si applicano i benefici combattentistici, sicché pretendere di applicare

tali benefici anche al trattamento INPS determinerebbe una situazione più favorevole di quella dei dipendenti statali, i quali usufruiscono di un solo trattamento di pensione, e di quella dei dipendenti privati iscritti all'assicurazione generale obbligatoria.

D'altra parte sarebbe logico che la legge n. 336/1970, intesa ad agevolare l'esodo dei pubblici dipendenti, non risulti applicabile ad erogazioni collegate all'assicurazione generale obbligatoria del tutto estranea al sistema del pubblico impiego. Né rileverebbe la circostanza che i dipendenti di enti consorziali non godano di indennità di buonuscita poiché i trattamenti di quiescenza tra i dipendenti pubblici sono fissati in misura autonoma.

4. - Nell'aderire alle conclusioni del giudice a quo l'INPS osserva che la discriminazione operata dagli articoli 3 e 4 della legge n. 336/1970 deriva dal dato puramente formale della prestazione, sia essa integrativa o sostitutiva ovvero rientri nell'assicurazione generale obbligatoria. La irragionevolezza della discriminazione sarebbe ancor più palese, considerando come nell'ambito degli stessi enti consortili il personale mantiene l'iscrizione al CPDEL in luogo di iscriversi all'assicurazione generale obbligatoria con la conseguenza che nel primo caso avrebbero usufruito dei benefici combattentistici. Ma il problema si porrebbe negli stessi termini anche per i dipendenti dello Stato assicurati presso l'INPS (avventizi, non di ruolo etc.). Anch'essi infatti verrebbero esclusi dai benefici combattentistici per il solo fatto che la tutela previdenziale, sostanzialmente identica, comunicabile ed equipollente a quella del restante personale, è affidata all'INPS.

5. - Il Consorzio di bonifica Ferrarese e quello di Burana con ampie argomentazioni fanno propria l'interpretazione data dalla Corte di Cassazione alle norme impugnate e ne rilevano la ragionevolezza osservando come pretendere l'applicabilità dei benefici all'assicurazione generale obbligatoria significherebbe degradare la pensione consorziale ad indennità di buonuscita. Concludono quindi per l'infondatezza della questione sottolineando come il notevole importo delle pensioni consorziali compensi la mancata previsione di un'indennità di buonuscita per i dipendenti di questi enti.

6. - Con tre ordinanze di identico contenuto, il pretore di Modena, partendo dal presupposto interpretativo che gli articoli 3 e 4 della legge n. 336/1970 non escludono l'applicabilità dei benefici combattentistici all'assicurazione generale obbligatoria INPS, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 824/1971 nella parte in cui pone a carico degli enti consortili il relativo onere finanziario. Solleva poi questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 4 della legge n. 336/1970, per il caso che questa Corte riconosca in via interpretativa l'inapplicabilità dei benefici. Ove infine la Corte dichiarasse l'illegittimità costituzionale dell'esclusione, il pretore ripropone la questione dell'art. 6 nella parte in cui pone a carico dell'ente consortile l'onere finanziario. Le questioni di legittimità costituzionale fanno riferimento, quanto all'art. 6 della legge n. 824/1971 agli artt. 3, 36, 53 e 81 della Costituzione, quanto agli artt. 3 e 4 della legge n. 336/1970 agli artt. 2, 3 e 52 della Costituzione.

7. - Le ordinanze sono state regolarmente notificate, comunicate e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale.

Dinanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato. Si sono costituiti l'INPS, rappresentato e difeso dagli avvocati Belloni, Casalena e Boer, i Consorzi di bonifica parmigiana Moglia, Bacini Montani, interprovinciale bonifica di Burana rappresentati e difesi dall'avv. Giovanni Compagno. Le parti costituite svolgono, quanto agli artt. 3 e 4 della legge n. 336/1970 argomentazioni analoghe a quelle già viste per le ordinanze del pretore di Ferrara. Circa l'art. 6 della legge n. 824/1971 la difesa dell'INPS, in memoria, richiama la sentenza n. 92/1981 della Corte costituzionale e constatando che i consorzi di bonifica non ricadono nella finanza pubblica allargata di cui alla legge n. 468/1978 afferma che il legislatore non incontra nei loro

confronti i limiti dettati dall'art. 81 Cost. ma solo quelli della sua discrezionalità politica.

Considerato in diritto:

1. - I nove giudizi di cui alle ordinanze in epigrafe vanno riuniti e decisi con un'unica sentenza stante che sollevano analoghe questioni di legittimità costituzionale in ordine a due leggi aventi il medesimo oggetto.

2. - Nel corso di 3 giudizi avanti il pretore di Modena pendenti fra l'INPS e il Consorzio della Bonificazione Parmigiana Moglia e Zanotti Remo, Medici Dante, Malagoli Nando, Miselli Ugo; il Consorzio di Bonifica Bacini montani e Scavone Domenico; il Consorzio interprovinciale per la bonifica di Burana e Gozzi Alberto, Setti Angelo, Molinari Romolo, Spinelli Walter, Monelli Franco, Baroni Mario, Lolli Giulio Cesare e nonché nel corso di sei giudizi avanti il pretore di Ferrara pendenti fra l'INPS e il Consorzio di bonifica del II Circondario Polesine di S. Giorgio e Panizza Aldo e Bandanelli Ivo; il Consorzio della Grande Bonificazione Ferrarese e Schiavina Alberto, Grandi Attilio, Piva Fiorello; il Consorzio interprovinciale per la Bonifica di Burana e Costanzielli Ermanno, veniva contestata hinc inde l'applicazione di taluni articoli delle leggi 24 maggio 1970, n. 336 e 9 ottobre 1971, n. 824. I menzionati dipendenti dei citati consorzi di bonifica, avvalendosi delle disposizioni del contratto collettivo 7 agosto 1969 (conforme all'art. 79 del successivo contratto collettivo 8 ottobre 1972) avevano optato per l'indennità di anzianità in luogo della pensione consorziale offerta in alternativa ai sensi dei medesimi contratti collettivi e pertanto ad essi era stata corrisposta l'indennità di anzianità comprensiva del settennio in più ai sensi dell'art. 3 della citata legge n. 336 del 1970. L'INPS, aveva ritenuto applicabile il beneficio della maggiore anzianità settennale anche all'assicurazione generale di invalidità e vecchiaia, liquidando la pensione ai predetti ex dipendenti dei consorzi di bonifica e pretendendone dai rispettivi consorzi il rimborso, ai sensi del comma terzo dell'art. 6 della legge n. 824 del 1971, del corrispettivo del valore capitale dei benefici derivanti dall'applicazione della legge n. 336 del 1970 sul trattamento di pensione, nonché il maggiore importo corrisposto a titolo di indennità di buonuscita o di previdenza in applicazione della legge stessa.

Nelle more del giudizio è intervenuta la sentenza della Corte di cassazione a sezioni unite 21 settembre 1978, n. 4247, la quale ha risolto nel merito la questione, dichiarando tra l'altro che "l'interpretazione letterale e sistematica degli articoli 3 e 4 della legge 24 maggio 1970, n. 336 consente di pervenire alla conclusione che il beneficio dell'aumento di servizio previsto dalla prima delle norme citate si applica, per quanto riguarda i dipendenti ex combattenti o assimilati dei consorzi di bonifica, esclusivamente alla pensione a totale carico del consorzio datore di lavoro o, nel caso in cui il dipendente cessato dal servizio non abbia ancora maturato il diritto a conseguirla o abbia esercitato la facoltà di opzione riconosciutagli dall'art. 81 del contratto collettivo" (nazionale stipulato il 7 aprile 1969) "alla indennità di anzianità. Lo stesso beneficio non si applica invece ai fini del conseguimento del diritto alla pensione di anzianità e vecchiaia dovuta dall'INPS in base al rapporto di assicurazione generale obbligatoria".

3. - Il pretore di Modena nelle sue tre ordinanze aventi identico contenuto solleva, alternativamente l'una all'altra, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, primo comma, della legge 9 ottobre 1971, n. 824 che pone a carico dell'ente datore di lavoro l'onere finanziario dell'applicazione della legge n. 336 del 1970 al personale indicato dall'art. 4 della stessa legge e dell'art. 6, terzo comma, che ne dipende, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 52, primo comma, 53, primo comma, 81, quarto comma, della Costituzione, ovvero la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 4 della legge n. 336 del 1970 nella parte in cui e perché escluderebbero l'applicabilità dei benefici di cui agli artt. 2 e 3 della legge sulla

pensione a carico del Fondo pensioni per i lavoratori dipendenti erogata dall'INPS quale gestore dell'assicurazione generale obbligatoria, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, e 52, primo comma, della Costituzione.

Con la stessa ordinanza, per l'eventualità che sia riconosciuta la fondatezza della questione riguardante gli artt. 3 e 4 della legge 336 del 1970 e venga dichiarata da questa Corte l'illegittimità costituzionale dei suddetti due articoli, il medesimo giudice denuncia l'incostituzionalità dell'art. 6, primo comma, della legge n. 824 del 1971 e dell'art. 6, terzo comma, che ne dipende, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 52, primo comma, 53, primo comma, 81, quarto comma, della Costituzione.

Condizionatamente alla dichiarazione di infondatezza di quest'ultima questione, denuncia ancora, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione l'art. 6, terzo comma, della legge n. 824 del 1971, "nella parte in cui e perché, senza limiti e senza ripartirlo, pone a carico dell'ultimo ente datore di lavoro dell'avente diritto, diverso dallo Stato, l'intero corrispettivo in valore capitale dei benefici derivanti dall'applicazione della legge n. 336 del 1970 sul trattamento di pensione".

Il pretore di Ferrara nelle sue sei ordinanze aventi identico contenuto solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 52 della Costituzione, degli artt. 3 e 4 della legge n. 336 del 1970 nella parte in cui escluderebbero l'applicabilità dei benefici di cui agli artt. 2 e 3 della stessa legge alla pensione a carico del Fondo pensioni per i lavoratori dipendenti erogato dall'INPS quale gestore dell'assicurazione generale obbligatoria ad essi spettante ed occorrendo al fine di acquisirne il diritto.

4. - Nelle more dei nove giudizi in epigrafe è stata emanata la sentenza n. 92 del 1981 della Corte costituzionale, la quale in 16 giudizi di varie autorità giudiziarie, si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 824 del 1971 sotto diversi profili in riferimento agli articoli 2, 52, 38, 117, 118, 5, 114, 128, 54, 3, 4, 36, 81, comma quarto, e 97 della Costituzione.

La Corte ha dichiarato non fondate le censure mosse alla norma impugnata in riferimento agli artt. 2 e 52 della Costituzione, rilevando che se è ben vero che nella sentenza n. 27 del 1965 fu affermata la competenza esclusiva dello Stato a disporre previdenze e benefici in relazione ad eventi bellici, tale pronunzia non comportava certo il divieto che soggetti diversi dallo Stato fossero chiamati a sopportarne il relativo onere, restando invece nella discrezionalità del legislatore, ove razionalmente esercitata, imporre nei limiti delle altre norme della Costituzione, a soggetti diversi l'adempimento di tale compito in relazione a doveri di solidarietà politica, economica e sociale (v. sentenza n. 12 del 1972).

Per quanto concerne infatti l'art. 4 della legge 336 del 1970 la Corte nella sentenza citata ha dichiarato che quali siano stati in concreto gli effetti, la legge n. 336 del 1970 e la denunciata legge n. 824 del 1971, nel concedere i benefici al personale ex combattente, intesero anche promuovere quanto meno un primo passo concreto verso la riforma della pubblica amministrazione (sent. 194/1976). Ciò posto la scelta dell'ente, istituto o azienda datore di lavoro come soggetto tenuto all'onere finanziario derivante dall'applicazione dell'art. 4 della legge n. 336 del 1970 non può ritenersi irragionevole. Né la Corte può spiegare il suo sindacato sino a considerare la situazione specifica di ciascun ente istituto o azienda, giudizio questo evidentemente riservato al merito politico-legislativo.

La sentenza citata afferma che in base alle notazioni suesposte deve respingersi la questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 53 e 97 e anche in riferimento agli artt. 4 e 36 della Costituzione. "La natura di beneficio premiale" ha rilevato la Corte, "propria delle agevolazioni economiche e di carriera previste dalle leggi n. 336 del 1970 e 824 del 1971, mostra come la materia regolata dalla norma denunciata sia estranea all'ambito di

applicazione degli invocati principi costituzionali, concernenti rispettivamente il diritto al lavoro e la giusta retribuzione".

Sempre nella stessa sentenza, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 6 della legge n. 824 del 1971 in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione in quanto il legislatore, addossando ad enti rientranti nella così detta finanza pubblica allargata nuove e maggiori spese, è costituzionalmente tenuto ad indicare i mezzi con cui farvi fronte. Il collegamento finanziario fra simili enti e lo Stato è infatti tale da dar luogo ad un unico complesso, come lo stesso legislatore ha riconosciuto con l'art. 27 della legge n. 462 del 1978, la quale ha prescritto che le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico di bilanci di enti pubblici non economici compresi nella tabella A di cui all'art. 25 della citata legge del 1978, devono contenere la previsione dell'onere stesso nonché l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci annuali e pluriennali.

L'art. 6 della legge n. 824 del 1971, afferma la Corte, invece non si cura affatto di prevedere come gli enti compresi nella finanza pubblica allargata possano far fronte ad una spesa che l'indagine istruttoria esperita dalla Corte ha accertato ingentissima, violando così il principio generale dell'obbligo di copertura che la Corte ha sempre ritenuto estendersi oltre il bilancio dello Stato persona in senso stretto (sentenze n. 9/1958; 54/1958; 7, 11, 47, 66/1959; 31, 32/1961).

La medesima sentenza espressamente circoscrive la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 824 del 1971 in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione ai soli enti compresi nel complesso della finanza pubblica allargata, escludendo invece tale illegittimità costituzionale dell'art. 6 della citata legge del 1971 nei confronti di tutti gli altri enti pubblici per i quali pertanto non è applicabile l'art. 81, quarto comma, della Carta. Fra questi enti sono compresi i consorzi di bonifica non indicati nella tabella A allegata alla legge 5 agosto 1978, n. 468.

5. - La pronuncia n. 92 del 1981 della Corte, la quale, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 52, 53 della Costituzione, ha escluso l'incostituzionalità dell'art. 6 della legge del 1971 nei confronti dei dipendenti civili (dello Stato e degli enti pubblici) ex combattenti ed assimilati elencati negli artt. 3 e 4 della legge n. 336 del 1970, e, in riferimento all'art. 81, comma quarto, della Costituzione, anche ai dipendenti degli enti pubblici non compresi nella finanza pubblica allargata, presuppone che, nei confronti dei predetti dipendenti, anche gli artt. 3 e 4 della legge n. 336 del 1970 devono intendersi immuni da vizi di incostituzionalità in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, 52, 53 e 81, quarto comma, della Costituzione.

L'art. 6 della legge n. 824 del 1971, il quale regola le modalità di applicazione degli artt. 3 e 4 della legge 336 del 1970, è invero necessariamente dipendente dai medesimi articoli. Nella sua sentenza la Corte di cassazione ha osservato che la legge del 1971 (norme di attuazione, modificazione ed integrazione della legge n. 336 del 1970) "come risulta chiaramente dal suo stesso titolo ed è confermato univocamente dai lavori preparatori, è stata emanata non già per introdurre un autonomo sistema di benefici in favore degli ex combattenti ed assimilati dipendenti dello Stato o di enti pubblici, ma esclusivamente per attuare, modificare ed integrare la precedente legge".

La Corte ritiene che la sentenza n. 92 del 1981 risolva implicitamente talune questioni ad essa sottoposte con le ordinanze in epigrafe mentre altri profili riguardano scelte rimesse alla discrezionalità del legislatore o concernono problemi meramente interpretativi.

6. - Pertanto l'applicazione degli artt. 3 e 4 della legge n. 336 del 1970 e dell'art. 6 della legge n. 824 del 1971 ai dipendenti dei consorzi di bonifica ex combattenti ed assimilati non contrasta con gli artt. 2, 3, 36, 52, 53, 81 della Carta Costituzionale.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 4 della legge 24 maggio 1970, n. 336 e dell'art. 6 della legge 9 ottobre 1971, n. 824 sollevate dalle ordinanze in epigrafe, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 52, 53, 81 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 1981.

F.to: EDOARDO VOLTERRA - ANTONINO DE STEFANO - LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.