CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **181/1988** (ECLI:IT:COST:1988:181)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **10/12/1987**; Decisione del **10/02/1988**
Deposito del **18/02/1988**; Pubblicazione in G. U. **24/02/1988**
Norme impugnate:
Massime: **10406**
Atti decisi:

N. 181

SENTENZA 10-18 FEBBRAIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 del d.l.l. 21 novembre 1945, n. 722, e successive modificazioni ed integrazioni ('Provvedimenti economici a favore dei dipendenti statali'), promosso con ordinanza emessa il 24 gennaio 1979 dal T.A.R. del Lazio sul ricorso proposto da Fienga Guido contro il Ministero del Tesoro, iscritta al n. 509 del registro ordinanze 1979 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 237 dell'anno 1979;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1987 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Udito l'Avvocato dello Stato Luigi Siconolfi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso del giudizio promosso dall'Avv. Guido Fienga, Vice Avvocato dello Stato, - il quale aveva impugnato il provvedimento in data 1° aprile 1978 della Direzione Provinciale del Tesoro di Roma con cui gli era stato negato il diritto a percepire la quota di aggiunta di famiglia per il figliastro convivente e a carico - il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sollevato, con ordinanza del 24 gennaio 1979, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 del Decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722 (concernente provvedimenti economici a favore dei dipendenti statali), in riferimento agli artt. 3, 29, 30 e 36 Cost.

Il T.A.R. rimettente premette in fatto che il ricorrente ha contratto matrimonio con Altini Aldeana, divorziata da Romagnoli Franco, e che il figlio nato dal precedente matrimonio della Altini, Romagnoli Roberto (affidato - con sentenza di divorzio - alla madre) è entrato a far parte del nucleo familiare nuovamente costituito. Alla domanda del Fienga diretta a conseguire la quota di aggiunta di famiglia per detto figliastro, la Direzione Provinciale del Tesoro di Roma, con nota 1° aprile 1978, ha risposto negativamente, affermando che la quota può essere attribuita soltanto nel caso in cui il figlio nato dal precedente matrimonio dell'altro coniuge sia orfano di padre. Aggiunge ancora in fatto il giudice a quo che l'ex marito della Altini vive in Danimarca svolgendo lavoro autonomo e non percepisce assegni familiari per il figlio Roberto. Tutto ciò premesso, il T.A.R. osserva, innanzitutto, che il provvedimento impugnato è conforme alla normativa vigente, in quanto l'art. 4 del d.l.l. n. 722 del 1945, secondo cui "ai fini dei precedenti articoli si considerano anche i figli naturali legalmente riconosciuti, i figli adottivi e gli affiliati", non può essere interpretato nel senso di ritenere in esso compresi i figli nati da precedente matrimonio del coniuge.

Passando, a questo punto, ad esaminare la questione di legittimità costituzionale della citata disposizione sollevata dal ricorrente, il giudice a quo rileva, in primo luogo, che tanto l'indennità di carovita corrisposta al pubblico dipendente, quanto gli assegni familiari previsti (con il d.P.R. 30 maggio 1955, n. 797) per i lavoratori del settore privato furono istituiti allo scopo di corrispondere ad entrambe le categorie di lavoratori con familiari a carico una integrazione retributiva per adeguare il reddito di lavoro alle esigenze normali di vita del "gruppo familiare"; da ciò discende che la natura giuridica tanto dell'aggiunta di famiglia, quanto degli assegni familiari è sostanzialmente retributiva, così rispondendo al concetto di retribuzione o salario "familiare" di cui all'art. 36 Cost.. E ciò sarebbe anche confermato dall'art. 211 della legge 19 maggio 1975, n. 151, sulla riforma del diritto di famiglia, il quale stabilisce che il coniuge affidatario dei figli ha diritto "in ogni caso" a percepire gli assegni familiari spettanti all'altro coniuge.

Così individuate finalità e natura giuridica delle indennità in questione, il Collegio rimettente osserva, quanto al concetto giuridico di "famiglia" che il legislatore ha tenuto presente per il raggiungimento di quelle finalità, che la locuzione "assegni familiari" o "quota di aggiunta di famiglia" si riferisce palesemente al concetto di convivenza familiare: si avrebbe cioè una famiglia, nel senso voluto dal legislatore, quando a carico del lavoratore entri a far parte un aggregato di persone con le caratteristiche del "nucleo familiare", cioè una unione di persone legate da vincoli di sangue, matrimoniali, di affinità, realizzati in unione di convivenza e di coabitazione in modo continuativo e stabile.

Gli artt. 2, 29 e 30 della Costituzione, garantendo i diritti delle comunità, e in primo luogo della famiglia quale società naturale fondata sul matrimonio, tutelano quest'ultima in tutti i

momenti in cui si verificano le condizioni indispensabili della sua esistenza; e sarebbe vano ritenere, prosegue il T.A.R. rimettente, che sia una "famiglia" quella sciolta con sentenza di divorzio e che tale non sia quella nata dall'unione parimenti legittima di due persone, delle quali l'una, o entrambe, abbiano figli da precedente matrimonio, che con esse siano permanentemente conviventi e partecipino della vita comune, formando un unico focolare.

Rileva, infine, il Collegio rimettente che sia l'art. 3 del d.P.R. 30 maggio 1955, n. 797 (per quanto riguarda la disciplina degli assegni familiari spettanti ai dipendenti privati), sia l'art. 4 della legge 19 gennaio 1942, n. 22, modificato con d.P.R. 20 dicembre 1970, n. 1079 (concernente l'assistenza sanitaria per i dipendenti statali) prevedono la categoria dei figli nati da precedente matrimonio dell'altro coniuge. Sicché la disciplina appare in contrasto anche con il principio di eguaglianza.

2. - È intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, il quale conclude per l'infondatezza della questione.

Osserva l'Avvocatura che la categoria dei figli nati da precedente matrimonio del coniuge non è prevista nella normativa in esame perché nessun onere si configura in questo caso a carico del dipendente statale, in quanto, nell'ipotesi di scioglimento del matrimonio, permane la comune potestà dei genitori sui figli nati dal loro matrimonio e permangono i relativi diritti-doveri (artt. 6 e 11 legge n. 898 del 1970).

Da ciò consegue che la mancata previsione della categoria dei figliastri nella normativa in esame non viola gli artt. 29, 30 e 36 Cost., dato che essi non possono annoverarsi tra i componenti della famiglia costituita con il secondo matrimonio.

Infine, ad avviso dell'Avvocatura, non è violato neanche l'art. 3 Cost., in quanto non possono porsi sullo stesso piano della normativa censurata né quella concernente i lavoratori privati (è citata la sentenza di questa Corte n. 5 del 1971), né quella in materia di assistenza sanitaria in favore dei dipendenti statali.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 del decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945, n. 722 e successive modificazioni e integrazioni.

L'art. 2 del predetto decreto, recante provvedimenti economici a favore dei dipendenti statali, prevede una quota complementare dell'indennità di carovita "per la prima persona a carico" e per "ciascuna delle altre persone a carico, considerando come tali la moglie e i figli minorenni"; oltre che, a particolari condizioni, per i genitori.

L'art. 4 stabilisce che "ai fini dei precedenti articoli si considerano anche i figli naturali legalmente riconosciuti, i figli adottivi e gli affiliati".

Le successive disposizioni di legge, che hanno modificato la denominazione di quote complementari dell'indennità di carovita in quote di aggiunta di famiglia, hanno lasciato inalterata per quanto riguarda le persone a carico la disciplina prevista dall'art. 4 del citato d.l.l. n. 722 espressamente richiamato a tale effetto.

La censura del T.A.R. investe detta normativa per il motivo che essa non considera -

insieme con i figli naturali legalmente riconosciuti, i figli adottivi e gli affiliati - anche i figli "nati da precedente matrimonio dell'altro coniuge", così come invece è previsto dall'art. 3 del d.P.R. 30 maggio 1955, n. 797, che disciplina gli assegni familiari spettanti ai dipendenti del settore privato.

Tale mancata previsione configurerebbe ad avviso del giudice rimettente un contrasto con gli artt. 3, 29, 30 e 36 della Costituzione.

2. - Come è stato detto in narrativa, il provvedimento della Direzione provinciale del tesoro di Roma, impugnato dinanzi al giudice amministrativo rimettente, negava che l'aggiunta di famiglia potesse corrispondersi "per il figlio del primo matrimonio della moglie divorziata, tale quota potendo essere attribuita solo nel caso che il figlio in questione sia orfano di padre". In questi termini l'Amministrazione ha applicato la circolare n. 90 del 15 giugno 1963 del Ministero del Tesoro - Ragioneria generale dello Stato, la quale, nell'impartire disposizioni per l'attribuzione delle quote di aggiunta di famiglia, disciplinate dal d.l.l. 21 novembre 1945 n. 722, ammetteva la corresponsione anche per i "figliastri" (Riepilogo, lett. B) n. 2).

Il T.A.R. rimettente ha rilevato come la norma legislativa che regola la materia, vale a dire il citato art. 4 del d.l.l. 21 novembre 1945 n. 722, elenchi rigorosamente le categorie equiparate ai figli legittimi ai fini della erogazione delle quote complementari di carovita (oggi aggiunte di famiglia); nessuna previsione è in essa contemplata per i figli nati da precedente matrimonio dell'altro coniuge (o figliastri); nulla autorizza perciò una siffatta estensione in via interpretativa; conseguentemente le disposizioni praeter legem adottate con la surricordata circolare del Ministero del Tesoro non possono essere accolte come integrazione interpretativa della norma censurata.

3. - La questione è fondata sotto il profilo di violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Ai fini della valutazione di tale profilo, questa Corte ritiene che le discussioni sul carattere di integrazione retributiva o di contributo assistenziale dell'aggiunta di famiglia e degli assegni familiari non abbiano alcuna incidenza sul thema decidendum, che deve essere risolto sulla base delle premesse seguenti. La norma denunciata esclude che ai lavoratori dipendenti del settore pubblico possa essere corrisposta l'aggiunta di famiglia per i figli del coniuge nati da precedente matrimonio (figliastri). Ai lavoratori dipendenti del settore privato, invece, gli assegni familiari sono corrisposti anche per tale categoria di persone a carico, in forza dell'espressa disposizione contenuta nell'ultimo comma del citato art. 3 del d.P.R. 30 maggio 1955 n. 797; tale norma è stata poi esattamente interpretata dalla Corte di cassazione nel senso che gli assegni spettino anche quando il precedente matrimonio è stato sciolto in seguito a pronuncia di divorzio.

La diversità delle due normative prese in esame pone in essere una disparità di trattamento fra il lavoratore pubblico dipendente e quello del settore privato, che si trovino nell'identica condizione di avere nella propria famiglia conviventi a carico figli del coniuge nati da precedente matrimonio di questi.

Tale disparità di trattamento, in una identica condizione familiare, potrebbe sfuggire alla censura di illegittimità costituzionale, soltanto ove si ritenga che le innegabili distinzioni persistenti fra il rapporto di impiego pubblico e quello privato diano luogo ad una diversità di condizione dei soggetti, influente in relazione alle regole che disciplinano la erogazione dell'aggiunta di famiglia e degli assegni familiari.

Una siffatta tesi è sostenuta dall'Avvocatura di Stato, che richiama una sentenza di questa Corte (n. 5 del 1971). In essa si legge che "fra i due ordinamenti del pubblico impiego e dell'impiego privato esistono fondamentali differenze di organizzazione, di struttura e di finalità, per cui i dipendenti dell'uno e dell'altro vengono a trovarsi in condizioni

differenti"..... "Dalla differente situazione di cui sopra deriva la legittimità della disciplina della aggiunta di famiglia, la quale si differenzia anche nel nome dagli assegni familiari spettanti ai lavoratori dell'impiego privato".

Con successiva sentenza (n. 231 del 1974) sempre in materia di differenze fra aggiunta di famiglia e assegni familiari, la Corte, ritenendo non fondata la questione, ha affermato che "nella specie non poteva essere censurato l'art. 79 del d.P.R. 30 maggio 1955 n. 797, ma eventualmente il decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1945 n. 722 e i provvedimenti ad esso successivi, nella parte in cui si determina una disparità di trattamento in tema di aggiunta di famiglia tra prestatori di lavoro privato e prestatori di lavoro pubblico".

È appena il caso di ricordare che questa Corte ha da tempo dato atto del "processo di tendenziale assimilazione dei due rapporti" (scil. di impiego pubblico e privato), pur riconoscendo le peculiari differenze "in relazione alle diversità collegate alla differenza di funzioni" (sentt. nn. 118/76 e 194/76).

Recenti sentenze, in tale linea evolutiva, hanno ritenuto fondata, in materia di provvedimenti d'urgenza a tutela dei diritti soggettivi dei lavoratori, la questione di costituzionalità della "diseguaglianza di trattamento tra dipendenti pubblici e privati" (sentenza n. 190/85), nonché quella derivante dalla esclusione, nelle controversie di impiego di dipendenti dello Stato e di enti pubblici riservate alla giurisdizione esclusiva amministrativa, dei mezzi istruttori previsti dal c.p.c. per le controversie relative all'impiego privato di competenza del giudice ordinario (sentenza n. 146/87).

4. - La Corte ritiene che nella sfera di connotazioni che tuttora sorreggono il riconoscimento di una persistente diversità fra i due rapporti di impiego o di lavoro pubblico e privato, quali l'organizzazione, la struttura, le finalità dei medesimi, non rientri la regolamentazione delle categorie di persone per le quali è prevista la corresponsione dell'aggiunta di famiglia o degli assegni familiari, istituti per altro che non differiscono né nella ratio né nei fini.

Ne è una conferma il fatto che le più recenti modificazioni della normativa in materia di aggiunta di famiglia e di assegni familiari sono state adottate dal legislatore congiuntamente e secondo parametri sostanzialmente identici (D.L. 14 luglio 1980 n. 314 convertito con modificazioni in legge 8 agosto 1980 n. 440; L. 27 dicembre 1983 n. 730, art. 20; L. 28 febbraio 1986 n. 41, art. 23).

In relazione quindi alla materia così disciplinata i dipendenti pubblici e privati si trovano in una identica condizione soggettiva: ne consegue che nessuna razionale giustificazione è ravvisabile a sostegno della disparità di trattamento fra gli uni e gli altri denunciata dal giudice a quo.

Vale anche la pena di considerare che il Ministero del Tesoro con la circolare 15 giugno 1963 n. 90, sopra ricordata, aveva esteso la corresponsione dell'aggiunta di famiglia ai figliastri. Tale estensione è stata disattesa dal T.A.R. rimettente, che l'ha ritenuta incompatibile con il dettato chiaro e rigoroso della norma legislativa in discussione: essa tuttavia dimostra che la stessa Amministrazione statale ha avvertito l'esigenza di rimediare (seppure in modo improprio e parziale) ad una ingiustificata e irrazionale esclusione.

5. - La seconda obiezione dell'Avvocatura di Stato (che riguarda soprattutto la censura riferita agli artt. 29 e 30 Cost.) si fonda sul rilievo che nessun obbligo sussisterebbe per il dipendente statale nei confronti del figlio del coniuge nato da precedente matrimonio sciolto con sentenza di divorzio, permanendo "la comune potestà dei genitori sui figli nati dal loro matrimonio (art. 139 l. 1975 n. 151) onde, salvo i provvedimenti adottati dall'Autorità giudiziaria nell'interesse dei minori (art. 155), grava su entrambi l'obbligo di mantenerli,

educarli ed istruirli (artt. 6 e 11 l. 1970 n. 898), val quanto dire attinenti a tutte le necessità di vita".

L'obiezione non può essere condivisa. Innanzitutto essa non incide sulla irrazionale e ingiustificata disparità di trattamento fra il dipendente pubblico e il privato; e comunque è sufficiente rilevare che gli obblighi che incombono su entrambi i coniugi verso la famiglia ai sensi dell'art. 143 del vigente c.c. non possono non comprendere anche i figli nati dal precedente matrimonio di un coniuge (sciolto per divorzio) ove questi ne sia affidatario, e sempreché l'altro genitore non provveda: condizioni queste la cui sussistenza dovrà essere accertata dall'Amministrazione o dal giudice di merito, costituendo esse il presupposto di legge perché sorga il diritto a percepire l'aggiunta di famiglia.

Né va infine dimenticato che già in materia di assistenza sanitaria ai dipendenti statali la L. 19 gennaio 1942 n. 22 ha compreso fra i familiari aventi diritto all'assistenza (art. 4 n. 2) "i figli nati da precedente matrimonio del coniuge"; e seppure non si versa nella stessa materia, tale estensione in materia affine dimostra che l'esigenza era stata avvertita dal legislatore e aveva trovato accoglimento nel sistema.

7. - L'accertato fondamento della questione di legittimità costituzionale della norma denunciata, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, rende superfluo l'esame degli altri profili sollevati dal rimettente T.A.R. del Lazio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 4, primo comma, del d.l.l. 21 novembre 1945 n. 722 ("Provvedimenti economici a favore dei dipendenti statali") nella parte in cui non comprende anche i figli nati da precedente matrimonio dell'altro coniuge che ne sia affidatario.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, palazzo della Consulta il 10 febbraio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 18 febbraio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.