# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **238/1988** (ECLI:IT:COST:1988:238)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **12/01/1988**; Decisione del **24/02/1988**
Deposito del **03/03/1988**; Pubblicazione in G. U. **09/03/1988**
Norme impugnate:
Massime: **10495 10496 10497**
Atti decisi:

N. 238

## SENTENZA 24 FEBBRAIO-3 MARZO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria riapprovata il 31 luglio 1986 dal Consiglio Regionale, avente per oggetto: "Interpretazione dell'art. 61 della legge regionale 28 marzo 1975, n. 9" e della legge della Regione Campania riapprovata il 9 dicembre 1986 avente per oggetto: "Integrazione legge regionale 16 aprile 1974, n. 11 e successive modificazioni ed integrazioni, concernente prima normativa sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale dipendente della Regione Campania", promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificati il 19 agosto e il 30 dicembre 1986, depositati in cancelleria il 26 agosto 1986 e il 9 gennaio 1987 ed iscritti al n. 25 del registro ricorsi 1986 e al n. 1 del registro ricorsi 1987;

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

Udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Udito l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta, per il ricorrente;

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato il 16 agosto 1986, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha chiesto che venga dichiarata la illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria, riapprovata, a seguito di rinvio, il 31 luglio 1986, avente ad oggetto: "Interpretazione dell'art. 61 della legge regionale 28 marzo 1975, n. 9".

Tale legge - che reca un'unica disposizione volta a consentire ai dipendenti che abbiano compiuto il sessantacinquesimo anno di età, senza aver maturato il diritto al trattamento minimo di pensione secondo le norme dell'ordinamento degli istituti di previdenza, di rimanere in servizio fino al raggiungimento del diritto e comunque non oltre il settantesimo anno di età - sarebbe illegittima, per violazione dell'art. 117 Cost., in quanto viola il principio fondamentale, desumibile dalla vigente normativa del pubblico impiego, del collocamento a riposo dei pubblici impiegati al compimento del sessantacinquesimo anno di età (v. art. 4 d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092; art. 15, primo comma, l. 30 luglio 1973, n. 477; art. 12, primo comma, legge 20 marzo 1975, n. 70); principio la cui efficacia non può ritenersi limitata per il fatto che lo stesso articolo 15 della legge n. 477 del 1973 consente, in via eccezionale, il mantenimento in servizio del dipendente che altrimenti non potrebbe maturare il diritto a pensione, trattandosi, all'evidenza, di disposizione intesa a regolare situazioni transitorie.

La Regione Calabria non si è costituita nel presente giudizio.

2. - Con ricorso notificato il 30 dicembre 1986, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha chiesto che venga dichiarata la illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania, riapprovata, a seguito di rinvio, il 9 dicembre 1986, avente ad oggetto: "Integrazione legge regionale 16 aprile 1974, n. 11 e successive modificazioni ed integrazioni, concernente prima normativa sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale dipendente della Regione Campania".

La legge impugnata, che consente al personale regionale, a domanda, di rimanere in servizio anche oltre il sessantacinquesimo anno di età per un periodo non superiore a cinque anni, violerebbe un principio fondamentale della legislazione statale, consistente nel collocamento a riposo dei pubblici dipendenti al compimento del sessantacinquesimo anno di età.

La stessa legge, inoltre, violerebbe altri due principi costituzionali quale quello di assicurare alle giovani generazioni effettive possibilità di accesso al lavoro e quello del buon andamento degli uffici, realizzabile anche mediante l'acquisizione di energie umane meno condizionate dai naturali problemi posti da una età non più giovane.

Quanto alla posizione di quei dipendenti pubblici che non abbiano ancora conseguito, al momento del compimento del sessantacinquesimo anno di età, il diritto al trattamento minimo di quiescenza, il ricorrente osserva che gli stessi possono comunque beneficiare del ricongiungimento di precedenti posizioni assicurative relative a diverse attività lavorative.

3. - Si è costituita nel presente giudizio la Regione Campania con memoria depositata il 30 aprile 1987, e quindi oltre il termine previsto dall'art. 23, u.c., delle Norme integrative per i

giudizi davanti alla Corte costituzionale.

*Considerato in diritto*

1. - Tanto il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri contro la legge della Regione Calabria, riapprovata il 31 luglio 1986 e intitolata "Interpretazione dell'art. 61 della legge regionale 28 marzo 1975, n. 9", quanto quello contro la legge della Regione Campania, riapprovata il 9 dicembre 1986 e intitolata "Integrazione legge regionale 16 aprile 1974, n. 11 e successive modifiche e integrazioni, concernente prima normativa sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale dipendente della Regione Campania", hanno ad oggetto disposizioni di legge aventi il medesimo significato normativo. È opportuno, pertanto, riunire i relativi giudizi per discuterli congiuntamente e deciderli con un'unica sentenza.

2. - Le disposizioni impugnate prevedono che i dipendenti regionali, i quali abbiano raggiunto il sessantacinquesimo anno di età, cioè il limite massimo dell'età lavorativa, senza aver maturato il diritto al trattamento minimo di pensione, possono essere mantenuti in servizio, su loro domanda, per il periodo strettamente necessario per il conseguimento di quel diritto e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età.

In tutti e due i giudizi questa norma è sospettata d'incostituzionalità da parte del Governo per l'asserita violazione dell'art. 117 Cost., sotto specie di contrasto con i principi fondamentali desumibili dalle leggi statali vigenti in materia di impiego pubblico. Tali leggi prevedono, infatti, che il collocamento a riposo dei dipendenti avvenga comunque al limite massimo del compimento del sessantacinquesimo anno di età.

Limitatamente alla legge della Regione Campania, la stessa norma è impugnata sotto un ulteriore duplice profilo: a) per violazione dell'art. 4 Cost., in quanto comprimerebbe il diritto al lavoro delle giovani generazioni, alle quali, a causa del mantenimento in servizio del personale ultrasessantacinquenne, verrebbe di fatto preclusa la possibilità di accedere a un'occupazione; b) per violazione dell'art. 97 Cost., in quanto il mantenimento in servizio di dipendenti il cui rendimento è condizionato dall'età avanzata contrasterebbe con l'esigenza di assicurare il buon andamento degli uffici pubblici.

3. - Preliminarmente, deve essere dichiarata inammissibile la costituzione nel presente giudizio della Regione Campania, avvenuta il 30 aprile 1987 e quindi, oltre il termine previsto dall'art. 23, u.c., delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Non è fondata la censura relativa alla pretesa violazione dell'art. 117 Cost., in riferimento ai principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale sul collocamento a riposo dei lavoratori dipendenti.

3.1. - Va, innanzitutto, disattesa la prospettazione del ricorrente diretta ad individuare il contenuto del principio della materia limitando l'osservazione ai soli rapporti del pubblico impiego. È ben vero che questa Corte, pur registrando una tendenza obiettiva verso l'omogeneizzazione del rapporto di lavoro pubblico con quello privato, ha più volte affermato che persistono tuttora profonde differenze tra l'uno e l'altro tipo di rapporto anche ai fini del trattamento pensionistico (cfr. ad es., sentt. nn. 155 del 1969, 5 del 1971, 30 del 1976, 193 del 1981, 40 del 1986). Tuttavia, quando si procede all'identificazione di un principio fondamentale al fine di enucleare l'esatta portata del corrispondente limite della legislazione regionale concorrente, la predeterminazione della materia non può seguire criteri di definizione assoluti e validi per ogni caso, in quanto occorre in via preliminare individuare l'estensione della materia entro la quale ricercare i principi fondamentali con riferimento alla particolare

disciplina normativa di cui occorre individuare il principio regolativo.

Nel caso di specie non vi può esser dubbio che la normativa impugnata si propone di permettere ai lavoratori, i quali al termine legale del loro rapporto d'impiego non abbiano raggiunto un numero di anni di lavoro sufficiente per ottenere il minimo della pensione, di restare eccezionalmente in servizio per il tempo necessario per conseguire quel diritto. Poiché si tratta di un'esigenza che va ricondotta, in via generale, a un interesse tutelato dalla Costituzione come diritto del lavoratore in quanto tale (art. 38, comma secondo), nei cui confronti appare indifferente la circostanza che il dipendente risulti inserito in un rapporto d'impiego pubblico o in uno di tipo privato, ne consegue che nel caso in esame la materia in relazione alla quale dev'esser precisato il contenuto del principio fondamentale stabilito dalle leggi statali non può esser circoscritta al solo impiego pubblico, ma deve comprendere l'intero campo del rapporto di lavoro dipendente, tanto pubblico che privato.

In relazione alla materia così determinata, non si può rinvenire nella legislazione statale un principio consistente nel divieto assoluto di mantenere in servizio i dipendenti che abbiano raggiunto il limite massimo dell'età lavorativa legislativamente fissato per la categoria interessata. Al contrario, il principio oggi vigente permette che l'anzidetto limite possa essere eccezionalmente derogato a fini assicurativi o previdenziali. Questo principio, sebbene sia al momento affermato in via generale soltanto per i lavoratori dipendenti del settore privato (art. 6, d.l. 22 dicembre 1981, n. 791) e non abbia riscontro nell'impiego pubblico se non in discipline di carattere transitorio (v., ad es., art. 15 l. 30 luglio 1973, n. 477), è tuttavia sufficiente, in base alle argomentazioni prima svolte, per legittimare il legislatore regionale a determinare per i propri dipendenti una disciplina che prevede una deroga al limite di età per il collocamento a riposo.

Ciò vale tanto di più se si considera che, nel caso di specie, il legislatore regionale ha posto in essere una disciplina che, mantenendo fermo per le varie categorie dell'impiego pubblico il limite massimo dell'età lavorativa fissato dalle leggi statali (sessantacinque anni), ha circoscritto la possibilità di usufruire della deroga soltanto al periodo strettamente necessario per raggiungere tale scopo e, in ogni caso, a un periodo tale da non comportare un'estensione temporale del limite massimo dell'età lavorativa superiore al quinquennio.

In presenza di limiti così precisi e di finalità sociali di particolare pregio costituzionale, come quelle sopra indicate, le leggi impugnate appaiono immuni, per il profilo considerato, da sospetti d'illegittimità costituzionale;

3.2. - Le conclusioni appena raggiunte trovano conferma dalla trattazione di un ulteriore aspetto del problema.

Come può desumersi da precedenti pronunzie di questa Corte (v., ad es., sent. n. 36 del 1977), i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione possono consistere anche in un complesso articolato di criteri direttivi, che unitariamente si impone al legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza ripartita. Nel caso, non vi può essere dubbio che la regola cui è vincolato il legislatore regionale è quella del divieto di adottare una disciplina generale che preveda per il personale della regione (o per alcune categorie di esso) un'età massima per il collocamento a riposo superiore a quella fissata dalle leggi statali per le corrispondenti categorie di dipendenti. Ma, poiché nell'ordinamento legislativo dello Stato è prevista anche una possibilità di deroga a tale limite a favore di singoli lavoratori per finalità assicurative o previdenziali di particolare pregio costituzionale, il contenuto del principio fondamentale vigente nella materia in questione deve ritenersi integrato anche da tale possibile deroga.

3.3. - Del resto, occorre aggiungere che una norma eccezionale, come quella appena ricordata, risponde a una precisa esigenza di equità sociale. I non numerosi beneficiari di tale

deroga sono, infatti, quei lavoratori che, essendo entrati in ruolo a un'età inoltrata, in base alle regole generali del collocamento a riposo non riuscirebbero a completare il periodo di lavoro necessario per ottenere il trattamento minimo pensionistico soltanto per pochi mesi o per pochi anni, se non addirittura per qualche giorno (cinque anni è il periodo di massima estensione della deroga). E, poiché in tutte le regioni vige la regola che l'età massima per partecipare ai concorsi per l'ingresso nei ruoli regionali è di trentacinque anni, si deve supporre che la deroga sia essenzialmente prevista tanto per coloro che sono esentati dal rispetto di quel vincolo di età, cioè le c.d. categorie protette (invalidi civili, orfani di guerra, etc.), quanto per coloro che sono inizialmente assunti come avventizi per poi essere inquadrati in ruolo (i quali sono più numerosi tra il personale di primo impianto).

A favore di questi rari casi di non raggiungimento della pensione minima pur al massimo dell'età lavorativa, le leggi regionali impugnate hanno compiuto una valutazione equitativa diretta a impedire che alcuni lavoratori, pur avendo versato i contributi previdenziali per oltre dieci anni (essendo di quindici anni il periodo necessario a ottenere la pensione), potessero perdere la possibilità di godere del trattamento (minimo) di quiescenza per non aver potuto completare il periodo contributivo soltanto per poco tempo. Si tratta, più precisamente, di una valutazione equitativa che tende a conferire il massimo di effettività alla garanzia del diritto sociale alla pensione, sotto forma del diritto a una giusta retribuzione differita, riconosciuto a tutti i lavoratori dall'art. 38, secondo comma, della Costituzione. E, poiché questo obiettivo rientra tra le finalità sociali costituzionalmente tutelate, si profila per tale via un'ulteriore giustificazione delle norme in contestazione, dovuto al fatto che è indubitabile che i principi fondamentali desumibili dalle leggi statali debbano esser interpretati, per quanto possibile, in conformità con le finalità di progresso sociale sancite in Costituzione.

4. - Manifestamente infondate sono invece le ulteriori censure che il ricorrente prospetta contro la legge della Regione Campania.

Quanto al profilo della pretesa violazione dell'art. 4 Cost., questa Corte ha costantemente escluso che il diritto al lavoro garantito da tale articolo possa essere interpretato come riconoscimento alle persone prive di occupazione di un'effettiva pretesa di accesso al lavoro (cfr., ad es., sentt. nn. 2 e 270 del 1986).

Del pari, sulla base di una costante e consolidata giurisprudenza di questa Corte (cfr., ad es., sentt. nn. 8 del 1967, 123 del 1968, 10 del 1980), va assolutamente escluso che il giudizio di costituzionalità sul principio del buon andamento degli uffici pubblici (art. 97 Cost.) possa essere così esteso e penetrante da indurrre a valutare la qualità del rendimento del lavoro astrattamente imputabile a particolari categorie di dipendenti.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara:

a) non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria, riapprovata il 31 luglio 1986, intitolata "Interpretazione dell'art. 61 della legge regionale 28 marzo 1975, n. 9", e della legge della Regione Campania, riapprovata il 9 dicembre 1986, intitolata "Integrazione legge regionale 16 aprile 1974, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni, concernente prima normativa sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale dipendente della Regione Campania", in riferimento all'art. 117 Cost., sollevate

con i ricorsi di cui in epigrafe;

b) manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania, menzionata alla lettera precedente, in riferimento agli artt. 4 e 97 della Costituzione, sollevate con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 3 marzo 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.*