CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **763/1988** (ECLI:IT:COST:1988:763)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **GRECO**
Camera di Consiglio del **23/03/1988**; Decisione del **21/06/1988**
Deposito del **30/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **06/07/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12075**
Atti decisi:

N. 763

SENTENZA 21-30 GIUGNO 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 degli artt. 2 della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli enti locali), 9 della legge 7 febbraio 1979, n. 29 (Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali), e 76 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 3 marzo 1981 dal T.A.R. per la Lombardia sul ricorso proposto da Soldini Arsenio contro il Comune di Bresso ed altro, iscritta al n. 754 del registro ordinanze 1981 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 75 dell'anno 1982;

2) ordinanza emessa il 15 dicembre 1981 dal Pretore di Grosseto nel procedimento civile vertente tra Rambelli Umberto e l'INADEL, iscritta al n. 17 del registro ordinanze 1982 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 116 dell'anno 1982;

3) ordinanza emessa il 22 aprile 1983 dal Pretore di Pistoia nel procedimento civile vertente tra Natali Laura e l'INADEL, iscritta al n. 655 del registro ordinanze 1983 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18 dell'anno 1984;

4) ordinanza emessa il 22 settembre 1986 dal Pretore di Milano nel procedimento civile vertente tra Pellizzoli Olga e l'INADEL, iscritta al n. 816 del registro ordinanze 1986 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 1987;

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

Udito nella camera di consiglio del 23 marzo 1988 il Giudice relatore Francesco Greco.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Soldini Arsenio, dipendente del Comune di Bresso, assunto in data 1° agosto 1968 e dimessosi in data 1° agosto 1974, chiedeva il riconoscimento del proprio diritto alla corresponsione dell'indennità premio di servizio, in relazione al servizio prestato presso tale Comune, diritto disconosciuto dall'INADEL per difetto delle condizioni previste dall'art. 2, lett. a), b), c) e d) della legge n. 152 del 1968.

Il giudice adito, ritenendone in re ipsa la rilevanza, sollevava (R.O. n. 754/81) questione di legittimità costituzionale della norma suddetta, della quale assumeva il contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 Cost., in relazione al diverso trattamento che, in tema di indennità di fine rapporto, caratterizza la posizione dei dipendenti degli enti locali rispetto a quella dei dipendenti civili e militari dello Stato.

2. - Con altra ordinanza (R.O. n. 17/82), resa nel procedimento promosso da Rambelli Umberto, passato, dopo diciassette anni e sei mesi di servizio, dalle dipendenze del Comune di Grosseto alle dipendenze dell'Istituto Autonomo Case Popolari della stessa città, per il riconoscimento del diritto all'erogazione dell'indennità premio di fine servizio in misura corrispondente agli anni di servizio prestati presso il Comune, l'adito Pretore di Grosseto proponeva, a sua volta, in relazione agli artt. 3 e 36 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, lett. c), della legge n. 152/68, che richiede, ai fini di detta erogazione al dipendente dimissionario, almeno venticinque anni di servizio.

Lo stesso giudice sollevava, poi, in via subordinata ed in relazione all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 7 febbraio 1979, n. 29, nella parte in cui, in deroga all'art. 2, lett. c) della legge n. 152/68, consente l'erogazione dell'indennità premio di servizio, in misura corrispondente agli anni di servizio prestati, solo a coloro che si avvalgono della facoltà di ricongiungere presso le gestioni di cui agli artt. 1 e 2 della legge n. 29/79, periodi di assicurazione presso la CPDEL che non abbiano già dato luogo a pensione, e non anche a coloro che, trovandosi per il resto in identica situazione, si trovino iscritti, con un diverso datore di lavoro alla stessa CPDEL ma non più all'INADEL.

3. - Analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge n. 29/79, in relazione agli artt. 3 e 36 Cost., veniva, poi, sollevata (R.O. n. 655/83) dal Pretore di Pistoia nel giudizio instaurato per conseguire l'indennità de qua, da Natali Laura, dipendente degli Istituti Autonomi delle Case Popolari, che, provenendo dall'amministrazione provinciale presso la

quale in precedenza prestava servizio, aveva continuato la sua iscrizione alla CPDEL.

4. - Nel corso del procedimento promosso contro l'INADEL da Pelizzoli Olga per ottenere il riconoscimento del diritto di percepire l'indennità di anzianità maturata presso l'INAM per il periodo 16 marzo 1967-31 dicembre 1980, il Pretore di Milano (R.O. n. 816/86) sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761.

Osservava il Pretore che la Pelizzoli, dopo l'indicato periodo di servizio presso l'INAM, a seguito della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, era stata assegnata alla U.S.L. n. 75 del Comune di Milano, dove aveva prestato attività lavorativa dal 1° gennaio 1981 al 10 novembre 1984, data in cui aveva rassegnato le dimissioni volontarie. Non avendo, però, la lavoratrice maturato venticinque anni di servizio, ai sensi dell'art. 2, primo comma, lett. c), della legge n. 152/68, l'INADEL le aveva rifiutato l'indennità di anzianità versata dall'ufficio liquidazioni presso il Ministero del Tesoro, assumendo che la stessa indennità avrebbe ormai acquistato la natura di indennità premio di servizio, secondo il disposto dell'art. 76 del cit. d.P.R. n. 761/79.

Dovendosi, ad avviso del giudice a quo, la testé menzionata norma interpretare senz'altro nel senso preteso dall'INADEL, potrebbe dubitarsi della sua legittimità costituzionale risolvendosi essa, in violazione degli artt. 3 e 36 Cost., nell'illegittima sottrazione, al dipendente che lo ha maturato nel corso della già svolta attività lavorativa, di un diritto già certo e liquido quale è quello alla indennità di fine rapporto, che si radica, appunto, nelle pregresse prestazioni.

5. - Tutte le ordinanze, ritualmente notificate e comunicate, sono state pubblicate rispettivamente nelle GG.UU. del 17 marzo 1982, n. 75, 28 aprile 1982, n. 116, 18 gennaio 1984, n. 18, e 28 gennaio 1987, n. 5, prima serie speciale.

Non vi sono stati interventi né costituzioni di parti, eccezion fatta per il giudizio introdotto con l'ordinanza del Pretore di Pistoia (R.O. n. 655/83) nel quale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, che ha concluso nel senso dell'infondatezza della questione.

Considerato in diritto

1. - I quattro giudizi possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza in quanto prospettano questioni in parte identiche ed in parte connesse.

2. - Il T.A.R. per la Lombardia (R.O. n. 754/81) dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 3 marzo 1968, n. 152, il quale stabilisce che il dipendente iscritto all'INADEL ha diritto all'indennità premio di fine servizio dopo due anni di iscrizione all'Ente e dopo avere prestato servizio per un numero di anni che variano a seconda delle cause di cessazione del rapporto di lavoro; e cioè: a) per quindici anni nel caso in cui abbia un'età inferiore a sessanta anni o abbia raggiunto il più basso limite di età previsto in caso di inabilità assoluta o permanente comprovata da visita medica collegiale, da chiedersi nel termine perentorio di un anno dalla data di cessazione del rapporto; b) almeno venti anni: 1) in caso di soppressione del posto o dell'ufficio o per riduzione di organico o di lavoro o di servizio; 2) per inabilità fisica, incapacità, scarso rendimento; 3) per dimissioni o per altre cause non previste nelle ipotesi precedenti o seguenti, se si tratta di iscritta coniugata o con prole a carico; 4) per provvedimento disciplinare o per condanna penale; 5) per permanente inabilità a riassumere servizio comprovata con visita medica collegiale, da chiedersi nel termine perentorio di tre anni dalla data di cessazione del rapporto; 6) per passaggio alle dipendenze dello Stato non per

effetto di legge; c) almeno venticinque anni, ove si tratti di dimissioni o altre cause non contemplate nelle lettere precedenti; d) qualunque durata se la cessazione del rapporto avviene per causa che comporti il diritto alla pensione di privilegio (ipotesi nella quale non è richiesto nemmeno il periodo minimo di due anni di iscrizione all'Ente).

2.1 - Il Pretore di Grosseto (R.O. n. 17/82) sospetta di illegittimità costituzionale solo il primo comma, lett. c), del suddetto articolo.

Secondo i giudici remittenti sarebbero violati gli artt. 3, 36 e 38 Cost. Stante il carattere retributivo, misto a quello previdenziale e assistenziale della indennità in esame, il dipendente, al momento della cessazione dal servizio, dovrebbe aver diritto di percepirla, come avviene per il dipendente statale, relativamente all'indennità di buonuscita erogata dall'ENPAS, costituendo principio generale, sia nell'impiego pubblico che nell'impiego privato, quello della percezione di un'indennità di fine rapporto, alla sola condizione dell'iscrizione al fondo relativo per un anno, per l'impiego pubblico, e, senza alcuna condizione, per l'impiego privato.

La deroga apportata dalla norma censurata, oltre ad essere ingiustificata, creerebbe un'irrazionale disparità di trattamento nell'ambito della stessa categoria dei dipendenti degli enti locali, poiché l'art. 9 della legge 7 febbraio 1979, n. 29, prevede che l'indennità in esame sia dovuta senza limitazioni e condizioni a coloro che si avvalgono della facoltà di ricongiungere presso le gestioni INPS i periodi di iscrizione alla CPDEL.

2.3 - Il Pretore di Pistoia (R.O. n. 655/83) censura l'art. 9 della legge 7 febbraio 1979, n. 29, il quale, in deroga alla disciplina degli artt. 2, 3 e 4 della legge 9 marzo 1968, n. 152, a coloro i quali si avvalgono della facoltà di ricongiungere presso le gestioni di cui agli artt. 1 e 2 della stessa legge n. 29/79 (coloro che hanno contributi obbligatori, volontari o figurativi in forme obbligatorie di previdenza sostitutive dell'A.G.O., gestita dall'INPS o coloro che sono stati esonerati da detta assicurazione) periodi di assicurazione presso la CPDEL che non abbiano già dato luogo a pensione, è dovuta l'indennità premio di servizio erogata dall'INADEL in misura corrispondente agli anni di servizio prestati.

Detta norma contrasterebbe con l'art. 3 Cost. perché non prevede analoga deroga: a) per coloro che, trovandosi in identica situazione, risultino iscritti con un diverso datore di lavoro alla stessa CPDEL e non più all'INADEL; b) nel caso in cui la ricongiunzione dei periodi assicurativi avvenga ope legis, anziché per opzione degli interessati; c) per coloro che intendano ricongiungere alla posizione assicurativa presso la CPDEL i periodi maturati presso le gestioni di cui agli artt. 1 e 2 della citata legge n. 29/79.

2.4 - Il Pretore di Milano (R.O. n. 816/86) censura l'art. 76 del d.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761, nella parte in cui trasforma l'indennità di anzianità maturata dai dipendenti dell'INAM trasferiti alle UU.SS.LL. in indennità premio di fine servizio, escludendone conseguentemente la corresponsione ai dimissionari che non abbiano maturato i venticinque anni di servizio richiesti dall'art. 2, primo comma, lett. c) della legge 8 marzo 1968, n. 152, ai fini dell'erogazione di tale ultima indennità in caso di dimissioni volontarie.

Risultano, ad avviso del giudice a quo, violati gli artt. 3 e 36 Cost., operandosi un'illegittima soppressione di un diritto già certo e liquido (anche se non ancora esigibile) tanto più arbitraria perché attuata autoritativamente e senza alcuna facoltà di opzione in favore del dipendente.

3. - Le censure attinenti all'art. 2 della legge n. 152/68 sono fondate.

L'indennità premio di servizio è stata istituita con legge 2 giugno 1930, n. 733, per porre il dipendente cessato dal servizio ed in attesa di pensione in condizione di far fronte alle difficoltà economiche insorgenti al momento e per effetto della fine del rapporto di impiego.

Negli anni successivi l'istituto ha subito una evoluzione sia per volontà del legislatore, sia per effetto della giurisprudenza, che ha in parte anticipato ed in parte sollecitato nuove discipline.

Il d.l. 2 novembre 1933, n. 2418 (art. 8), ha esteso il diritto di percepire l'indennità in parola anche al personale sanitario e salariato degli enti iscritti all'Istituto previdenziale nonché ai superstiti del personale stesso.

Con legge 13 maggio 1950, n. 120, sono state introdotte aggiunte e modifiche alla previgente disciplina. La legge 22 giugno 1954, n. 523, ha reso possibile la ricongiunzione dei servizi resi dall'iscritto alle dipendenze dello Stato con quello reso agli enti locali.

La legge 8 giugno 1966, n. 424, ha abrogato le disposizioni che prevedevano la perdita o la riduzione della pensione e di ogni altra indennità a carico dell'INADEL per effetto di condanne penali o di provvedimenti disciplinari.

L'indennità de qua comincia a perdere la sua caratteristica istituzionale di premio alla fedeltà dimostrata dal dipendente negli anni di lodevole servizio e ad assumere quella di trattamento di fine rapporto correlata alla capitalizzazione dei contributi all'uopo versati.

Una disciplina pressocché completa è stata poi apprestata dalla legge 8 marzo 1968, n. 152, con il definitivo acquisto del testé menzionato carattere; il trattamento si estende anche al personale non di ruolo; si introduce l'istituto del riscatto (del servizio non di ruolo, di quello militare, degli anni di laurea ecc...), pur rimanendo il diritto subordinato alla maturazione di quello alla pensione.

Il periodo minimo di iscrizione alla gestione è ridotto a due anni; è ampliata la categoria degli aventi diritto in caso di decesso del dante causa; è aumentata l'entità del premio; nella retribuzione contributiva vengono inclusi anche gli aumenti periodici, la tredicesima mensilità, gli assegni in natura, e, con decorrenza dal 1° gennaio 1974, anche l'indennità integrativa speciale.

Per i dipendenti dell'Istituto in servizio o dallo stesso cessati alla data di entrata in vigore della legge n. 70 del 1975 (artt. 13, 14, secondo comma, 31 e 41) l'indennità premio si aggiunge a quella di anzianità, mentre, anche per quanto riguarda la base contributiva, essa si avvicina all'indennità di buonuscita corrisposta dall'ENPAS ai dipendenti statali.

Permangono, tuttavia, requisiti limitativi che in taluni casi sono talmente eccessivi e gravosi da annullare il diritto di percepirla.

Questa Corte, dal canto suo, con varie decisioni (n. 46/83, seguita dall'ord. n. 294/83; n. 48/84 e n. 97/86), ha messo in rilievo le conseguenze pregiudizievoli che la legge di previsione (n. 152/68) produceva in danno dei beneficiari dell'indennità de qua rispetto ai dipendenti statali, proprio per le richieste condizioni limitative ai fini dell'attribuzione del diritto ed aveva evidenziato queste ultime al legislatore, affinché, nella valutazione globale dei due sistemi in vigore per le due categorie di dipendenti pubblici (dello Stato e degli enti locali), provvedesse ad apportare i necessari rimedi per eliminare almeno le disparità e le discordanze essenziali.

In altre decisioni (nn. 115/79 e 110/81), ha affermato la sostanziale equivalenza, nella struttura normativa e nelle finalità essenziali (assistenziali e previdenziali), delle due indennità (quella premio di servizio e quella di buonuscita) entrambe correlate alle retribuzioni versate dagli iscritti e dalle rispettive amministrazioni pubbliche agli enti erogatori (INADEL ed ENPAS) e, pertanto, ha incluso tra i beneficiari dell'indennità premio di servizio indiretta alcuni aventi causa (collaterali e genitori ultrasessantenni) che erano stati esclusi senza giustificato motivo, mentre potevano beneficiare dell'indennità di buonuscita quelli il cui dante causa era stato dipendente statale.

Di recente la Corte, in via generale, ha riconosciuto (sent. n. 208/86) l'appartenenza dell'indennità in esame alla categoria delle indennità di fine rapporto nonché l'identica natura previdenziale ed assistenziale ed il suo carattere di trattamento integrativo della pensione, spettante alla cessazione dal servizio a qualunque lavoratore dipendente pubblico. Ha, altresì, rilevato che tale trattamento di fine rapporto è una conquista conseguita dal lavoratore durante la prestazione della sua attività e con il pagamento di appositi contributi, al fine di superare le difficoltà economiche che insorgono nel momento in cui viene meno il trattamento retributivo per effetto della cessazione del rapporto di impiego; e che tra le varie indennità di fine rapporto possono bensì sussistere differenze di dettaglio inerenti alle peculiarità proprie di ciascuna, ma nella sostanza esse sono analoghe ed omogenee per finalità da realizzare sicché la loro disciplina sostanziale e fondamentale non può essere differente.

Ancor più di recente, la stessa Corte (sent. n. 220/88) ha segnalato al legislatore la necessità di convogliare i regimi previdenziali dei pubblici dipendenti verso prospettive unitarie e di ricondurre i trattamenti di quiescenza ad una disciplina omogenea, rilevando nel contempo che la permanenza e la continuazione del carattere irrazionale di singole componenti, in una valutazione globale della normativa avrebbe potuto imporre una declaratoria di illegittimità costituzionale di disposizioni difformi e violatrici dei diritti dei lavoratori.

Lo stesso legislatore ha attuato una parificazione dei trattamenti di fine rapporto.

Invero, con l'art. 6 della legge n. 29/79 ha disposto la ricongiunzione dei periodi assicurativi connessi al servizio prestato presso enti pubblici dei quali la legge ha disposto o dispone la soppressione con trasferimento del relativo personale presso altri enti (d.P.R. n. 1032/73; legge 29 aprile 1976, n. 177, art. 7, primo comma); che essa avviene di ufficio presso la gestione previdenziale dell'ente di destinazione e senza oneri a carico dei lavoratori interessati. Con l'art. 9 della stessa legge ha, altresì, previsto la ricordata deroga agli artt. 2, 3 e 4 della legge n. 152/68, sopprimendo, in pratica, le condizioni limitative del diritto, sicché l'indennità in esame è dovuta in relazione agli anni di servizio prestati e valutabili ai fini della misura dell'indennità medesima.

L'art. 22, n. 9, della legge 29 ottobre 1987, n. 440 (di conversione del d.l. 31 agosto 1987, n. 359, reiterativo del non convertito d.l. n. 167/87) ha disposto l'erogazione dell'indennità premio al personale iscritto all'INADEL da almeno un anno al momento della risoluzione del rapporto, comunque motivata ed indipendentemente dal conseguimento del diritto a pensione, sia a favore dei dipendenti interessati, sia a favore dei loro superstiti, in relazione agli anni di servizio maturati, senza alcuna condizione o limite, così come avviene per i dipendenti statali e i loro superstiti relativamente all'indennità di buonuscita.

In tale situazione, proprio per la omogeneità delle due indennità (premio di servizio e buonuscita), più volte affermata dalle decisioni di questa Corte innanzi richiamate e ormai sancite dallo stesso legislatore, non trova alcuna adeguata e razionale giustificazione la sostanziale disparità di trattamento degli iscritti all'INADEL rispetto ai dipendenti statali.

Pertanto, proprio in riferimento all'art. 3 Cost., la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 152/68 va accolta, mentre rimangono assorbite le censure ulteriormente prospettate in riferimento agli artt. 36 e 38 Cost.

4. - La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge n. 152/68 fa ritenere assorbite le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 7 febbraio 1979, n. 29 (R.O. n. 655/83), sollevata in via principale dal Pretore di Pistoia e, in via subordinata, dal pretore di Grosseto (R.O. n. 17/82), in quanto viene meno la denunciata disparità di trattamento rispetto a coloro che beneficiano della stessa legge n. 29/79, essendo state caducate le norme che prevedevano le condizioni limitative del diritto.

Del pari assorbita risulta la censura sollevata dal Pretore di Milano relativamente all'art. 76 del d.P.R. n. 761/79, atteso che il presupposto della medesima è pur sempre ravvisabile nell'operatività delle disposizioni limitative dell'erogazione dell'indennità premio di servizio poste dall'art. 2 della legge n. 152/68, sicché l'intervenuta caducazione delle medesime rimuove ex se i pregiudizi rilevati dal giudice a quo in riferimento alla posizione del personale che, a cagione del trasferimento da un ente all'altro, si trovava a dover soggiacere alle suddette limitazioni nella percezione dell'indennità di fine rapporto, estranee al regime proprio di questa anteriormente al trasferimento stesso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, lett. a), b), e c) della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli enti locali), nella parte in cui prevede che il dipendente iscritto all'INADEL consegue il diritto all'indennità premio di servizio qualora abbia almeno due anni di iscrizione all'ente ed abbia prestato servizio per un periodo variabile da quindici a venticinque anni, secondo la causa di cessazione dal servizio medesimo.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 1988

Il Presidente: SAJA

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 30 giugno 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.