CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **164/1989** (ECLI:IT:COST:1989:164)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**
Camera di Consiglio del **11/01/1989**; Decisione del **09/03/1989**
Deposito del **29/03/1989**; Pubblicazione in G. U. **05/04/1989**
Norme impugnate:
Massime: **12004**
Atti decisi:

N. 164

SENTENZA 9-29 MARZO 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giovanni CONSO; Giudici: 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 dell'art. 9 della legge 23 dicembre 1975, n. 698 (Scioglimento e trasferimento delle funzioni dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia), come modificato dalla legge 1° agosto 1977, n. 563 (Modifiche ed integrazioni alla legge 23 dicembre 1975, n. 698: "Scioglimento e trasferimento delle funzioni dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia"), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 29 ottobre 1986 dal T.A.R. del Lazio sul ricorso proposto da Malatesta Teresa ed altri contro l'I.N.A.D.E.L., iscritta al n. 381 del registro ordinanze 1988 e

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 1988;

2) ordinanza emessa il 24 giugno 1987 dal T.A.R. del Lazio sul ricorso proposto da Nicolò Assunta ed altre contro l'I.N.A.D.E.L., iscritta al n. 461 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 1988;

3) ordinanza emessa il 24 giugno 1987 dal T.A.R. del Lazio sul ricorso proposto da Basili Natalina contro l'I.N.A.D.E.L., iscritta al n. 462 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 1988;

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio dell'11 gennaio 1989 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Ritenuto in fatto

1. - Con due ordinanze di identico tenore emesse entrambe il 24 giugno 1987, iscritte ai nn. 461 e 462 reg. ord. 1988, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., una questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 23 dicembre 1975, n. 698, nel testo modificato con l'art. 5 della legge 1° agosto 1977, n. 563.

I giudizi a quibus erano stati promossi nei confronti dell'I.N.A.D.E.L. da ex dipendenti dell'O.N.M.I. transitati agli Enti locali e successivamente collocati a riposo, al fine di ottenere che l'indennità di anzianità loro corrisposta, per il servizio prestato presso l'O.N.M.I., sulla base dell'ultima retribuzione erogata da detto ente, fosse riliquidata sulla base dell'ultima retribuzione percepita presso l'Ente di destinazione (ricomprendendovi, inoltre, anche l'indennità integrativa speciale e con richiesta, altresì, degli interessi e della rivalutazione monetaria sulle somme così riliquidate).

Il T.A.R. remittente muove dall'interpretazione adottata dal Consiglio di Stato (sez. VI, 15 settembre 1986, n. 713) secondo cui l'indennità di anzianità spettante per il periodo di servizio presso l'O.N.M.I. deve in effetti calcolarsi sulla base dell'ultima retribuzione goduta alle dipendenze del predetto ente alla data del trasferimento anziché sulla base dello stipendio in godimento all'atto della definitiva cessazione dal servizio.

Premesso che trattasi, nella specie, di indennità posta interamente a carico del datore di lavoro e quindi da considerarsi come retribuzione differita, il T.A.R. osserva che il fatto che il suo valore rimanga congelato alla data di trasferimento al nuovo ente (31 dicembre 1975) viola il principio di proporzionalità retributiva di cui all'art. 36 Cost., dal momento che essa né viene corrisposta alla data della sua maturazione, né è assoggettata a meccanismi di adeguamento di effettivo valore perequativo.

Il T.A.R. pone inoltre a raffronto la situazione dei dipendenti dell'O.N.M.I. collocati a riposo contemporaneamente, o poco prima dello scioglimento di tale ente con quella dei dipendenti transitati presso altri enti, e ravvisa una violazione dell'art. 3 Cost. nel fatto che i primi ottengono subito la liquidazione dell'indennità sulla base dell'ultima retribuzione, mentre i secondi la ricevono solo alla data della definitiva cessazione dal servizio, ma in un ammontare predeterminato in base all'ultima retribuzione percepita presso l'ente di provenienza.

2. - La medesima questione è stata altresì sollevata dallo stesso T.A.R. del Lazio con altra ordinanza emessa il 29 ottobre 1986 - ma pervenuta a questa Corte il 7 luglio 1988 (n. 381 reg. ord. 1988) - nel corso di un giudizio avente parimenti ad oggetto la richiesta, avanzata da ex

dipendenti del disciolto O.N.M.I. transitati agli enti locali, di riliquidazione dell'indennità di anzianità maturata presso detto ente sulla base dell'ultima retribuzione percepita presso l'ente di destinazione all'atto del collocamento a riposo.

Con tale ordinanza il T.A.R., oltre a proporre nei medesimi termini le già descritte censure riferite agli artt. 3 e 36 Cost., ne prospetta due ulteriori, nelle quali assume a parametro gli artt. 42, terzo comma e 97 Cost.

Sotto il primo profilo, il giudice a quo osserva che, prevedendo la norma impugnata un accantonamento infruttifero, presso gli istituti ed enti previsti per il personale delle amministrazioni riceventi (nella specie l'I.N.A.D.E.L.), dell'importo delle indennità di anzianità maturate all'atto del trasferimento, si realizzerebbe con ciò una sostanziale espropriazione di una parte del potere di acquisto che le indennità accantonate avevano alla data di soppressione dell'O.N.M.I., come pure dei vantaggi economici conseguenti alla immediata disponibilità delle somme corrispondenti.

D'altra parte, il principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 Cost. sarebbe violato in quanto "questa espropriazione verrebbe a verificarsi in danno dei ricorrenti e a beneficio dell'I.N.A.D.E.L., senza alcuna compensazione o ristoro e senza che sussista alcun valido motivo di interesse generale".

3. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenendo nei tre predetti giudizi a mezzo dell'Avvocatura Generale dello Stato, ha chiesto che la questione sia dichiarata manifestamente infondata, in quanto già decisa con la sentenza n. 280 del 1984 e con le ordinanze nn. 627 del 1987 e 683 del 1988.

Considerato in diritto

1. - I tre giudizi proposti possono venire riuniti per essere decisi congiuntamente, in quanto le questioni sollevate, pur se investono parametri costituzionali in parte diversi, sono sostanzialmente identiche.

2. - Con la legge 23 dicembre 1975, n. 698, è stata disposta la soppressione, alla data del 31 dicembre 1975, dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (O.N.M.I.), ed il trasferimento alle regioni, ovvero allo Stato, delle funzioni già svolte da detto ente nonché del relativo personale, con inquadramento di questo nei ruoli degli enti (comuni e provincie, o Stato) cui tali funzioni venivano nel contempo attribuite; e si è tra l'altro previsto, all'art. 9 - in parte modificato con l'art. 5 della legge 1° agosto 1977, n. 563 - che "Ai fini... del trattamento di fine servizio, il personale trasferito è iscritto agli istituti od enti previsti per il personale delle amministrazioni riceventi" (I.N.A.D.E.L. o E.N.P.A.S.).

Il secondo comma di tale disposizione, nel testo risultante dalla predetta modifica, prevede poi che il medesimo "trattamento di fine servizio sarà liquidato agli interessati da parte dei predetti enti, per i periodi di servizio prestati presso le amministrazioni riceventi, nella misura prevista per il relativo personale, e per il periodo di servizio prestato presso l'O.N.M.I., nella misura prevista dal regolamento per il trattamento di quiescenza del personale" dell'O.N.M.I. medesimo. "L'ufficio liquidatore verserà agli istituti o enti interessati per conto dell'O.N.M.I. l'importo delle indennità di anzianità maturate all'atto del trasferimento, sulla base del citato regolamento da ciascun dipendente trasferito rispettivamente alle regioni od allo Stato".

La disposizione riprodotta è impugnata dai giudici a quibus nel presupposto che essa preveda che le indennità di anzianità maturate per il servizio prestato alle dipendenze

dell'O.N.M.I. vadano liquidate solo all'atto della definitiva cessazione dal servizio presso gli enti di destinazione, ma sulla base non dell'ultima retribuzione percepita presso di questi, bensì di quella corrisposta dall'O.N.M.I. alla data del suo scioglimento (31 dicembre 1975). Il valore dell'indennità - costituente retribuzione differita - resterebbe perciò "congelato" a tale data, e ciò, in assenza di meccanismi perequativi, darebbe luogo a violazione sia del principio di proporzionalità della retribuzione alla qualità e quantità del lavoro (art. 36 Cost.) sia del principio di uguaglianza (art. 3), posto che ai dipendenti dell'O.N.M.I. trasferiti ad altre amministrazioni verrebbe riservato un trattamento deteriore rispetto a quelli collocati a riposo contemporaneamente, o poco prima dello scioglimento di detto ente, cui l'indennità medesima venne liquidata sulla base dell'ultima retribuzione, non depauperata nel suo effettivo valore. Ad avviso di uno dei giudici a quibus, inoltre, l'accantonamento infruttifero presso i citati enti previdenziali dell'importo delle indennità loro versate dall'ufficio liquidatore si tradurrebbe in una sostanziale espropriazione, contraria al principio di buona amministrazione, di una parte del potere d'acquisto di essa, e violerebbe quindi i disposti di cui agli artt. 42, terzo comma e 97 Cost.

3. - Giova premettere che, essendo nei casi di specie incontroversa la spettanza ai ricorrenti dell'indennità di anzianità, non interessa nel presente giudizio, ai fini delle valutazioni sulla rilevanza delle questioni, stabilire l'effettiva portata della norma impugnata, nella parte in cui essa richiama le disposizioni del regolamento per il trattamento di quiescenza del personale dell'O.N.M.I., approvato con decreto interministeriale 5 agosto 1969, n. 300.9/822. In particolare, con riferimento alla prevista attribuzione a detto personale tanto dell'indennità di anzianità qui in questione, quanto dell'indennità di buonuscita (artt. 1, 2 e 4 del predetto regolamento) non rileva qui né accertare se trattisi di ipotesi di spettanza solo della prima di tali indennità ovvero di cumulo tra di esse, ammesso in via di principio da questa Corte con l'ordinanza n. 122 del 1984; né verificare, in riferimento alle medesime ipotesi, se a detto cumulo avesse titolo tutto il personale del disciolto ente ovvero - giusta il parere ripetutamente espresso dal Consiglio di Stato - solo il personale che, in servizio alla data di entrata in vigore del predetto regolamento (6 ottobre 1967) sia rimasto iscritto all'I.N.P.S., non avendo optato per l'iscrizione alle Casse di previdenza (C.P.D.E.L. e C.P.S.) ivi previste.

4.- Tanto premesso, deve essere innanzitutto esaminata l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato secondo la quale la questione in oggetto dovrebbe essere dichiarata manifestamente infondata in quanto già decisa, nel senso della non fondatezza, con la sentenza n. 280 del 1984 e con le conformi ordinanze nn. 627 del 1987 e 683 del 1988.

Tale assunto, essendo frutto di non attenta lettura delle citate decisioni, va disatteso. Nella parte motiva della sentenza n. 280 del 1984, invero, la Corte ha chiaramente precisato (par. 3.1.) che nei casi oggetto dei giudizi a quibus gli interessati avevano "fatto valere (non già un'azione di mero accertamento dei loro diritti patrimoniali insorti dalla soppressione dell'O.N.M.I., sibbene) un'azione di condanna" dell'I.N.A.D.E.L. al pagamento dell'"indennità di anzianità" "maturata per il servizio prestato" presso detto ente "con decorrenza dal 31 dicembre 1975": azione "sulla prospettazione della quale giustificavano la prestazione degli interessi" a partire da tale data "e il risarcimento del danno cagionato dalla sopravvenuta svalutazione". Tale pretesa dei ricorrenti, ha osservato tra l'altro la Corte, confligge con la constatazione per cui "il rapporto che li vincolava all'O.N.M.I. non è cessato in conseguenza della soppressione dell'ente ma è proseguito e continua con il Comune di Roma"; e d'altra parte non può ravvisarsi il dedotto contrasto dell'impugnato art. 9, comma secondo, della legge n. 698 del 1975 con gli artt. 36 (e 38, comma terzo) Cost., in quanto tale disposizione "nulla sottrae ai lavoratori delle somme cui han diritto per il periodo di servizio prestato alle dipendenze della O.N.M.I.".

In tale occasione, dunque, la Corte era chiamata a decidere se il citato art. 9 fosse costituzionalmente illegittimo in quanto non consente che, in costanza di rapporto di lavoro con l'ente subentrante, si provveda al pagamento dell'indennità di anzianità nella misura

maturata al 31 dicembre 1975, maggiorata degli interessi e del risarcimento del danno da svalutazione monetaria.

Nel caso ora in esame la questione è tutt'affatto diversa: sia perché non investe l'art. 9, secondo comma, nella parte in cui preclude la liquidazione dell'indennità prima del definitivo collocamento a riposo, sia perché ha ad oggetto non l'indennità ragguagliata all'ultimo stipendio percepito presso l'O.N.M.I. e maggiorato da interessi e svalutazione, bensì l'indennità ragguagliata alla retribuzione goduta all'atto della cessazione dal servizio.

Ed è appena il caso di notare che la Corte, precisando che l'art. 9, secondo comma, "nulla sottrae ai lavoratori delle somme cui han diritto per il periodo di servizio prestato alle dipendenze della O.N.M.I.", ha lasciato del tutto impregiudicata la risposta all'attuale quesito.

5. - Il T.A.R. del Lazio, specie nelle due ordinanze del 24 giugno 1987, pone esplicitamente a presupposto della questione sollevata l'interpretazione adottata dal Consiglio di Stato nella sentenza - peraltro isolata - citata in narrativa, secondo la quale l'indennità di anzianità in esame "non tollera di essere rapportata ad uno stipendio diverso da quello corrisposto dall'O.N.M.I." giacché altrimenti "si dovrebbe riscontrare un pagamento di somme svincolate da qualsivoglia presupposto reale, e quindi estranee al rapporto specifico preso in riferimento dalla legge, che si è instaurato col precedente ente, ma non continua col nuovo". Per giungere a tale conclusione, cioè, la sentenza si basa esplicitamente sull'assunto per cui "nella specie non è riscontrabile un fenomeno successorio fra enti pubblici".

Tale affermazione, peraltro, non solo si discosta da quanto in proposito affermato, in altre occasioni, dallo stesso Consiglio di Stato (Sez. I, parere n. 454/79 del 16 maggio 1980), ma contrasta con la costante giurisprudenza della Corte di cassazione, che, facendo applicazione di un principio generale dell'ordinamento, ravvisa nella specie un fenomeno successorio nel quale, pur mutando uno dei soggetti, il rapporto resta oggettivamente identico: e ciò argomentando, tra l'altro, dal trasferimento agli enti di destinazione delle funzioni svolte dall'O.N.M.I. e dalla prevista ricongiunzione dei due periodi di servizio ai fini della liquidazione del trattamento di quiescenza (art. 8 legge n. 698 cit.).

È appunto dalla continuità e prosecuzione del rapporto di servizio che viene fatta discendere l'impossibilità di un'autonoma e immediata liquidazione dell'indennità di anzianità, la quale presupporrebbe l'interruzione del rapporto; ciò che - fa notare la Corte di cassazione - trova conferma nella mancata previsione di due tempi e due modalità di liquidazione delle indennità di fine servizio, che perciò deve avvenire in unica soluzione ed al termine del rapporto. Né rileva in contrario la contestuale previsione di una diversa misura del trattamento di fine servizio per i due periodi (presso l'O.N.M.I. e presso l'ente di destinazione), essendo essa diretta a tener ferma l'applicazione dei distinti elementi di calcolo (frazioni tempo - salario, misure percentuali delle retribuzioni) previsti dai rispettivi ordinamenti malgrado l'unicità della liquidazione.

Certo, se la norma impugnata dovesse essere intesa nel senso che l'indennità di anzianità liquidata alla data del definitivo collocamento a riposo debba restare congelata nell'ammontare calcolabile alla data dello scioglimento dell'O.N.M.I. - senza cioè che si provveda ad introdurre, in tale ipotesi, un meccanismo perequativo che ne salvaguardi il potere d'acquisto - le censure prospettate in riferimento all'art. 36 Cost. dai giudici a quibus sarebbero degne di attenta considerazione. Ma, appunto, una tale conclusione urta contro l'interpretazione adottata, sulla base dei suesposti argomenti, dalla Corte di cassazione, la quale fa in materia applicazione del principio per cui le indennità di fine rapporto vanno calcolate sull'ultima retribuzione: nella specie, quella corrisposta all'epoca della definitiva cessazione dal servizio presso l'ente di destinazione. Tale principio, per le indennità afferenti il servizio prestato presso l'O.N.M.I., è affermato non solo rispetto all'indennità di buonuscita, ma anche rispetto all'indennità di anzianità di cui è qui questione: il che è coerente con l'onnicomprensiva locuzione

("trattamento di fine servizio") adottata dal testo novellato dell'impugnato art. 9 in luogo di quella più restrittiva ("indennità di buonuscita") originariamente prevista.

Le censure prospettate dai giudici a quibus muovono, dunque, da assunti interpretativi che contrastano, nei loro presupposti, col diritto vivente. Esse vanno quindi dichiarate non fondate, dovendosi intendere la norma impugnata nel senso che l'indennità di anzianità vada calcolata sulla base dell'ultima retribuzione percepita presso l'ente di destinazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, secondo comma, della legge 23 dicembre 1975, n. 698 (Scioglimento e trasferimento delle funzioni dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia), nel testo modificato con l'art.5 della legge 1° agosto 1977, n. 563, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio in riferimento: a) agli artt. 3 e 36 Cost., con due ordinanze del 24 giugno 1987 (r.o. nn. 461 e 462 del 1988); b) agli artt. 3, 36, 42, terzo comma e 97 della Costituzione, con ordinanza del 29 ottobre 1986 (r.o. n. 381 del 1988).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 1989.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 29 marzo 1989.

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.