CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **403/1991** (ECLI:IT:COST:1991:403)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **MENGONI**
Camera di Consiglio del **08/10/1991**; Decisione del **04/11/1991**
Deposito del **12/11/1991**; Pubblicazione in G. U. **20/11/1991**
Norme impugnate:
Massime: **17625**
Atti decisi:

N. 403

SENTENZA 4-12 NOVEMBRE 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma quarto, della legge 1° luglio 1982, n. 426 (Norme sul trattamento giuridico ed economico del personale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato), promosso con ordinanza emessa il 6 dicembre 1989 dal T.A.R. per l'Emilia-Romagna - Sede di Bologna sul ricorso proposto da Tonelli Carlo ed altri contro Azienda autonoma ferrovie dello Stato ed altri iscritta al n. 514 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 1990;

Visto l'atto di costituzione di Tonelli Carlo ed altri nonché l'atto di intervento del

Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 1991 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi gli avvocati Maria Virgilio e Luciano Ventura per Tonelli Carlo ed altri e l'Avvocato dello Stato Giuseppe Nucaro per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio promosso da numerosi ex dipendenti delle Ferrovie dello Stato, collocati a riposo nel periodo tra il 1° luglio 1979 e il 31 dicembre 1980, per ottenere la riliquidazione del trattamento di quiescenza mediante applicazione del beneficio economico della valutazione dell'anzianità pregressa previsto dall'art. 4 della legge 1° luglio 1982, n. 426, il T.A.R. dell'Emilia-Romagna, con ordinanza del 6 dicembre 1989, pervenuta alla Corte il 31 luglio 1990, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del quarto comma dell'art. citato, nella parte in cui limita il riconoscimento del beneficio al personale cessato dal servizio con decorrenza 1° gennaio 1981, escludendone quello collocato in quiescenza nel periodo precedente compreso tra il 1° luglio 1979 e il 31 dicembre 1980.

Secondo il giudice remittente il beneficio previsto dalla norma impugnata esprime la misura definitiva della rideterminazione del trattamento economico secondo il criterio del cosiddetto "maturato economico", correlata al mutamento dello status giuridico conseguente alla sostituzione delle tradizionali carriere con le qualifiche funzionali e i relativi profili professionali disposta negli anni 1979-1980 per tutto il personale del pubblico impiego statale, e in particolare per i ferrovieri dalla legge 6 febbraio 1979, n. 42. Il principio di eguaglianza esige che il beneficio sia riconosciuto a tutti i dipendenti che si trovavano in servizio al tempo del riordino delle carriere nel nuovo assetto delle qualifiche funzionali, e quindi anche a coloro che sono stati collocati in quiescenza nel periodo 1° luglio 1979-31 dicembre 1980. Viene richiamata in proposito la sentenza di questa Corte n. 504 del 1988, relativa al personale della scuola posto in quiescenza nel periodo 1° giugno 1977-1° aprile 1979.

La limitazione del beneficio ai dipendenti cessati dal servizio dopo il 31 dicembre 1980 contrasterebbe altresì con la ratio perequatrice risultante dall'art. 160 della legge 11 luglio 1980, n. 312, del nuovo assetto retributivo-funzionale del personale statale. Nei confronti dei dipendenti delle ferrovie tale perequazione è stata attuata dalla legge 23 dicembre 1986, n. 942, di guisa che i ricorrenti ritengono soddisfatta la loro pretesa solo a partire dal 1° gennaio 1986.

2. - Nel giudizio davanti alla Corte si sono costituiti i ricorrenti aderendo alle considerazioni dell'ordinanza di rimessione, che sono state da essi sviluppate e integrate in un'ampia memoria. In particolare si precisa che il riferimento dell'ordinanza alla sentenza n. 504 del 1988 si giustifica sulla base della sentenza di poco precedente n. 501, in quanto il beneficio economico di cui si discute avrebbe determinato una rilevante modificazione della struttura della retribuzione.

3. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Contro le argomentazioni del giudice a quo l'Avvocatura richiama le considerazioni della Corte dei conti nella decisione, a sezioni riunite, 22 febbraio 1985, n. 64/c, secondo cui il trattamento di quiescenza si determina, a norma dell'art. 43 del testo unico sulle pensioni, in base alla retribuzione percepita al momento della cessazione del servizio. Non esiste nel

vigente ordinamento un principio che imponga l'estensione automatica a tale trattamento dei miglioramenti economici conferiti in prosieguo di tempo al personale in attività di servizio. D'altra parte si fa notare che, secondo la giurisprudenza consolidata, il precetto costituzionale dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge non va preso in senso assoluto ed estensivo, sì da trasformarsi in un principio di indiscriminato livellamento, ma anzi impone al legislatore di disporre trattamenti differenziati per situazioni obiettivamente diverse, quali in particolare la situazione dei dipendenti in servizio e quella dei dipendenti già collocati a riposo.

4. - La questione è stata discussa nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 1991.

5. - Con ordinanza del 28 gennaio-5 febbraio 1991 la Corte ha chiesto alla Presidenza del Consiglio dei ministri informazioni per conoscere: " a) le ragioni per cui nell'art. 4, quarto comma, della legge 1° luglio 1982, n. 426, è stato fissato il 1° gennaio 1981 quale data di decorrenza del beneficio economico in questione; b) il numero dei dipendenti, collocati a riposo nel periodo tra il 1° luglio 1979 e il 31 dicembre 1980, esclusi dal beneficio e l'ammontare della spesa pubblica che sarebbe comportata dall'eventuale estensione di esso in loro favore; c) se e in quale misura tale estensione inciderebbe sull'ammontare delle pensioni attualmente percepite dai medesimi in base alla riliquidazione prevista, con decorrenza 1° gennaio 1986, dalla legge 23 dicembre 1986, n. 942".

La Presidenza del Consiglio, sentite le amministrazioni competenti, ha fornito i richiesti chiarimenti con lettere in data 5 e 24 giugno 1991.

6. - Nell'imminenza della nuova udienza di discussione la difesa dei ricorrenti ha depositato "brevi note", con le quali contesta le risposte fornite dall'Amministrazione, sottolineando in particolare che la questione è limitata ai ferrovieri che erano stati raggiunti dagli effetti del riordino delle carriere disposto dalla legge n. 42 del 1979, e per il resto riportandosi alle argomentazioni già svolte negli atti precedenti.

Considerato in diritto

1. - Il T.A.R. dell'Emilia-Romagna ritiene contrastante col principio di cui all'art. 3 della Costituzione l'art. 4, quarto comma, della legge 1° luglio 1982, n. 426, portante norme sul trattamento giuridico ed economico del personale delle Ferrovie dello Stato, nella parte in cui limita il beneficio della rivalutazione dell'anzianità pregressa al personale cessato dal servizio con decorrenza dal 1° gennaio 1981, escludendo quello collocato a riposo nel periodo precedente compreso tra il 1° luglio 1979 e il 31 dicembre 1980.

Il tertium comparationis da cui viene argomentata la pretesa violazione del principio di eguaglianza è individuato precipuamente nella sentenza di questa Corte n. 504 del 1988, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 del d.-l. 28 maggio 1981, n. 255, come modificato dalla legge 24 luglio 1981, n. 391, nella parte in cui non prevedeva l'estensione ai dipendenti della scuola collocati in quiescenza nel periodo tra il 1° giugno 1977 e il 31 marzo 1979, dei benefici concessi ai dipendenti cessati dal servizio dopo quest'ultima data, sebbene anche i primi fossero stati "raggiunti dagli effetti del riordino delle carriere nel nuovo assetto delle qualifiche funzionali, il cui dies a quo (ai fini giuridici) era appunto il 1° giugno 1977 (art. 46 della legge n. 312 del 1980)".

Per il personale delle Ferrovie dello Stato (esclusi i dirigenti) il passaggio dall'ordinamento gerarchico delle carriere al sistema delle qualifiche (o categorie) funzionali e dei relativi profili professionali è stato attuato dalla legge 6 febbraio 1979, n. 42, con decorrenza dal 1° ottobre 1978 agli effetti economici (art. 15), mentre agli effetti giuridici la data di decorrenza è stata

fissata al 1° luglio 1977 dall'art. 160, ultimo comma, della legge n. 312 del 1980. L'inquadramento nelle nuove categorie è avvenuto in base al c.d. maturato economico (cioè in base alla retribuzione di fatto percepita alla data del 1° ottobre 1978, indipendentemente dall'anzianità maturata nelle precedenti qualifiche), corretto da un riconoscimento dell'anzianità generica in ragione di lire 800 annue per ogni mese di servizio prestato (anzianità convenzionale). Successivamente ai ferrovieri cessati dal servizio dopo il 1° luglio 1979 fu concesso dalla legge 22 dicembre 1980, n. 885 (art. 2) un incremento annuo di pensione in proporzione dalla maggiorazione degli stipendi prevista dall'art. 1, terzo comma. Finalmente l'art. 4 della legge n. 426 del 1982, oggetto del presente incidente di costituzionalità, dispose un aumento della valutazione dell'anzianità pregressa elevandola a una somma variabile tra lire 4.905 e 5.255 annue per ogni mese di servizio prestato e fissandone la decorrenza, anche agli effetti del trattamento di quiescenza, alla data del 1° gennaio 1981.

Secondo il giudice remittente la limitazione del beneficio ai ferrovieri collocati a riposo dopo questa data, restandone esclusi coloro che, come i ricorrenti, sono cessati dal servizio nel periodo 1° luglio 1979-31 dicembre 1980, viola il principio di eguaglianza per la medesima ragione per cui la sentenza n. 504 del 1980 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'analoga limitazione prevista per il personale della scuola dall'art. 8 del d.-l. n. 255 del 1981. Anche i ricorrenti sono stati raggiunti dagli effetti del riordino delle carriere nel nuovo assetto delle categorie funzionali, e quindi anche ad essi deve comunicarsi il beneficio concesso dalla disposizione impugnata.

2. - La questione non è fondata.

Per dare consistenza al tertium comparationis addotto dal giudice a quo non basta osservare che i ferrovieri pensionati, ai quali è stato esteso il beneficio in questione, hanno prestato un servizio originariamente valutato in misura identica a quella applicata a coloro cui il beneficio è stato negato, né basta richiamare la ratio perequatrice emergente - con esplicito riferimento anche ai ferrovieri - dall'art. 160 della legge n. 312 del 1980, dovendo questa norma essere coordinata col criterio di gradualità enunciato nell'art. 152. Occorre piuttosto dimostrare che, come l'art. 3 del d.P.R. 2 giugno 1981 n. 271 per il personale della scuola, cui si riferisce l'art. 8 del d.-l. n. 255 del 1981, così l'art. 4 della legge n. 426 del 1982 per i ferrovieri ha introdotto una radicale innovazione nella struttura della retribuzione.

Questa è, infatti, la tesi della difesa dei ricorrenti, che ha integrato il termine di confronto assunto dal giudice remittente collegandolo con la sentenza n. 501 depositata contestualmente alla sentenza n. 504. Ma con essa non si accorda l'altra tesi, che circoscrive la portata della sollevata questione di legittimità costituzionale ai ferrovieri collocati in quiescenza nel periodo 1° luglio 1979-31 dicembre 1980, cioè a quelli considerati nell'art. 2 della legge n. 885 del 1980, escludendo i ferrovieri cessati dal servizio nel periodo 1° luglio 1977-30 giugno 1979: pure questi ultimi sono stati raggiunti, ai fini del trattamento di quiescenza, dagli effetti dell'inquadramento nelle nuove categorie funzionali, che per essi è stato effettuato in base al maturato economico alla data della cessazione del servizio (art. 160 della legge n. 312 del 1980).

Tale incongruenza è indice dell'inidoneità della sentenza n. 504 a fungere da referente ai fini dello scrutinio di costituzionalità della norma denunciata alla stregua dell'art. 3 Cost. Il d.P.R. n. 271 del 1981 ha modificato il sistema di inquadramento del personale della scuola, sostituendo all'inquadramento mediante il maturato economico, corretto dal riconoscimento di un'anzianità convenzionale (forfetizzata in una certa somma annuale aggiuntiva della retribuzione), l'inquadramento sulla base dell'anzianità effettiva, con ripristino delle differenziazioni dei tre ruoli tradizionali. Una volta ammessa la retroattività del nuovo trattamento normativo, essa non poteva fermarsi alla data del 1° gennaio 1979, prescelta dall'art. 8 del d.-l. n. 255, modificato dalla legge di conversione n. 391, ma doveva risalire al 1°

giugno 1977, data di decorrenza degli effetti giuridici dell'inquadramento nelle nuove qualifiche funzionali.

L'art. 4 della legge n. 426 del 1982, invece, non ha mutato per i ferrovieri l'originario sistema di inquadramento adottato dall'art. 15 della legge n. 42 del 1979, ma ha introdotto un nuovo, più elevato parametro convenzionale per la determinazione dell'"elemento distinto" della retribuzione correlato all'anzianità e avente funzione correttiva dell'appiattimento delle posizioni dei dipendenti anziani prodotto dal sistema del maturato economico. Non si è trattato di una innovazione nella struttura della retribuzione, ma di una, sia pure consistente, rivalutazione di un elemento retributivo già previsto dalla legge del 1979.

La differenza è tale da escludere che il criterio di giudizio sulla conformità della legge impugnata all'art. 3 Cost. possa desumersi dalla sentenza n. 504 del 1988, e rimanda invece alla sentenza n. 618 del 1987. La diversa valutazione dell'anzianità nell'ambito della stessa categoria di lavoratori, collegata al discrimine temporale fissato dalla norma impugnata non contrasta col principio di eguaglianza già per la ragione che lo stesso fluire del tempo può costituire di per sé un elemento diversificatore, e più specificamente perché giustificata dal criterio di gradualità stabilito dall'art. 152 della legge n. 312 del 1980 per l'attuazione della direttiva di un maggiore riconoscimento dell'anzianità pregressa.

3. - Non vale obiettare che il beneficio economico previsto dalla norma impugnata non è stato concesso al solo personale in servizio, a titolo di aumento della retribuzione, ma è stato esteso ai ferrovieri già collocati in quiescenza, limitandolo però a quelli cessati dal servizio dopo il 31 dicembre 1980, con una discriminazione temporale arbitraria analoga a quella censurata dalla più volte citata sentenza n. 504 del 1988.

Anche sotto questo profilo i due provvedimenti messi a confronto si differenziano nettamente. La legge n. 391 del 1981, modificando il testo originario dell'art. 8 del d.-l. n. 255 del 1981, aveva esteso i benefici previsti dall'art. 3 del d.P.R. n. 271 del 1981 al personale della scuola collocato a riposo dopo il 31 marzo 1979, conferendo così a questa norma, in favore dei dipendenti cessati dal servizio nel periodo 1° aprile 1979-31 gennaio 1981, una più ampia efficacia retroattiva rispetto alla data di decorrenza degli effetti dell'inquadramento nei nuovi livelli retributivi, fissata dal citato art. 3 al 1° febbraio 1981. Al contrario, l'applicazione del beneficio di cui all'art. 4 della legge n. 426 del 1982 "anche al personale in attività di servizio al 31 dicembre 1980 e cessato dal servizio con decorrenza dal 1° gennaio 1981" (o da una data successiva anteriore all'entrata in vigore della legge), prevista dal quarto comma con norma a rigore superflua, è una conseguenza della retrodatazione del beneficio al 1° gennaio 1981 disposta nel primo comma, la quale si giustifica a sua volta sul riflesso che la legge formalizza una revisione del trattamento economico concordata con le associazioni sindacali per il periodo 1° gennaio 1981-31 dicembre 1983 nel quadro della ricordata direttiva di gradualità.

Ben s'intende che i dipendenti ancora in servizio alla data di decorrenza del nuovo trattamento economico (e tali non erano i ricorrenti) avevano diritto alla riliquidazione della pensione sulla base di esso, se collocati in quiescenza prima dell'entrata in vigore della legge che lo prevedeva.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, quarto comma,

della legge 1° luglio 1982, n. 426 (Norme sul trattamento giuridico ed economico del personale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 12 novembre 1991.

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.