CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **498/1995** (ECLI:IT:COST:1995:498)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **RUPERTO**
Udienza Pubblica del **07/11/1995**; Decisione del **23/11/1995**
Deposito del **11/12/1995**; Pubblicazione in G. U. **20/12/1995**
Norme impugnate:
Massime: **21930**
Atti decisi:

N. 498

SENTENZA 23 NOVEMBRE-11 DICEMBRE 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3 e 4, della legge 27 ottobre 1988, n. 482 (Disciplina del trattamento di quiescenza e di previdenza del personale degli enti soppressi trasferito alle regioni, agli enti pubblici ed alle amministrazioni dello Stato), promossi con n. 2 ordinanze, emesse il 20 dicembre 1994 dal Tribunale di Catania, nei procedimenti civili vertenti tra Polizzi Flavia e Savasta Carmela e INPDAP, iscritte, rispettivamente, ai nn. 108 e 122 del registro ordinanze 1995 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 10 e 11, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visti gli atti di costituzione di Polizzi Flavia e Savasta Carmela, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 1995 il Giudice relatore Cesare Ruperto;

Udito l'Avvocato dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di due giudizi civili di appello - promossi da pensionate dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), gestione autonoma ex Istituto nazionale di assistenza per i dipendenti degli enti locali (INADEL), entrambe originariamente assunte dalla disciolta Opera nazionale maternità e infanzia (ONMI), successivamente transitate alle dipendenze del Comune di Catania a decorrere dal 1 gennaio 1976 e cessate dal servizio in data 1 marzo 1989, per sentir riformare le sentenze di primo grado, con le quali il Pretore di Catania, in applicazione dell'art. 6 della legge 27 ottobre 1988, n. 482 (Disciplina del trattamento di quiescenza e di previdenza del personale degli enti soppressi trasferito alle regioni, agli enti pubblici ed alle amministrazioni dello Stato), aveva rigettato le domande delle ricorrenti dirette ad ottenere l'inclusione nel trattamento di fine servizio della indennità di buonuscita per il lavoro prestato successivamente al 31 dicembre 1975 - il Tribunale di Catania ha sollevato, con identiche ordinanze emesse in data 20 dicembre 1994, questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, dell'art. 6, commi 3 e 4, della legge 27 ottobre 1988, n. 482.

Il collegio remittente, rilevato l'intervenuto mutamento, ad opera della legge impugnata, del quadro normativo preesistente, sottolinea che quest'ultimo era già stato positivamente sottoposto al vaglio di questa Corte, la quale aveva ritenuto infondate le censure mosse all'art. 9 della legge n. 698 del 1975, modificato dall'art. 5 della legge n. 563 del 1977 (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), interpretandone il disposto nel senso che l'indennità di fine rapporto andasse complessivamente calcolata sulla base dell'ultima retribuzione (sentenza n. 164 del 1989): ciò conformemente alla consolidata giurisprudenza di legittimità, che aveva affermato il diritto dei dipendenti della disciolta ONMI - i quali, come le appellanti, non avessero optato per l'iscrizione alla Cassa di previdenza dipendenti enti locali (CPDEL) - ad entrambe le indennità di anzianità e di buonuscita maturate presso gli enti di provenienza e di destinazione, così quantificate in ragione dell'unificazione del rapporto.

Osserva il Tribunale a quo che la disposizione di cui all'art. 6, comma 3, della legge n. 482 del 1988 - pur rafforzando l'affermazione della unicità del rapporto e del trattamento di fine servizio - introduce nuovi criteri di computo dell'indennità premio di servizio. Infatti essa fissa alla data dell'iscrizione all'INADEL del lavoratore transitato dall'ente soppresso, il momento di determinazione del "maturato" da versarsi a quest'ultimo da parte dell'ente di provenienza e della competente gestione di liquidazione, ed impone all'istituto di quantificare l'importo dell'indennità di fine servizio con riferimento esclusivo "alla predetta data di iscrizione" ed "in relazione alla posizione giuridica ed economica rivestita dal personale interessato ed alla anzianità di servizio maturata" in tale epoca. Da ciò consegue - secondo il remittente - che l'indennità, calcolata ed accantonata alla data di scioglimento dell'ONMI e di iscrizione all'INADEL, rimane "congelata", stante l'assenza di meccanismi perequativi o di rivalutazione analoghi a quelli previsti dalla legge n. 297 del 1982; con conseguente violazione sia del principio della proporzionalità della retribuzione alla qualità e quantità del lavoro (art. 36 della Costituzione), sia del principio di uguaglianza, posto che a siffatti dipendenti verrebbe riservato un trattamento deteriore rispetto a quello previsto per i collocati a riposo contemporaneamente allo scioglimento dell'ente, o poco prima, cui l'indennità medesima venne liquidata sulla base dell'ultima retribuzione non depauperata nel suo effettivo valore.

2. - È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate: in primo luogo, perché non si può configurare la violazione del principio di uguaglianza nel raffronto tra diversi regimi pensionistici o previdenziali, rispetto ai quali la differenziazione di trattamento trova un'adeguata e non irrazionale giustificazione nella diversità delle masse retributive e contributive, dei rapporti di lavoro sottostanti e delle rispettive organizzazioni dei fondi; inoltre, perché il congelamento dell'indennità di fine servizio costituisce il frutto di una scelta discrezionale del legislatore, diretta, in assenza della previsione di meccanismi perequativi o di rivalutazione, ad un maggior rigore nella determinazione dell'indennità di anzianità, per intuitive esigenze di contenimento della spesa pubblica.

3. - Si sono costituite in giudizio entrambe le parti private, le quali con identiche considerazioni hanno concluso affinché questa Corte in via interpretativa dichiari la non fondatezza delle prospettate questioni, riaffermando come l'indennità di buonuscita vada determinata sulla base dell'ultima retribuzione percepita presso l'ente di destinazione. Ciò, in quanto la normativa de qua sarebbe inidonea a costituire la nuova fonte regolatrice del trattamento di fine servizio dei dipendenti in questione, riferendosi la stessa principalmente al personale trasferito da enti soppressi molti anni dopo lo scioglimento dell'ONMI. Per cui le disposizioni di detta legge sarebbero, di fatto, inapplicabili nella fattispecie, trattandosi di personale iscritto all'INADEL fin dal 1 gennaio 1976, rispetto al quale la legge n. 698 del 1975 successivamente modificata prescrive che il trattamento di fine servizio debba essere liquidato dall'INADEL alla fine del servizio nella misura prevista per gli enti riceventi, per il periodo successivo al trasferimento, e nella misura prevista dal regolamento dell'ONMI, per quello precedente. Pertanto il diritto acquisito all'indennità di buonuscita, integrativa del trattamento di anzianità ai sensi dell'art. 5 della legge n. 563 del 1977, non potrebbe affievolirsi nel mero rimborso dei contributi per effetto del "congelamento" introdotto dalla norma impugnata. La quale, ragionando in senso contrario ed alla luce della sentenza di questa Corte n. 166 del 1989, non si sottrarrebbe alle censure di incostituzionalità prospettate dal Collegio remittente; sicché le parti private concludono, in via gradata, per l'accoglimento della questione.

Considerato in diritto

1. - Con due identiche ordinanze, il Tribunale di Catania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3 e 4, della legge 27 ottobre 1988, n. 482, nella parte in cui - a seguito della introduzione, rispetto al previgente regime degli ex dipendenti della disciolta Opera nazionale maternità e infanzia disciplinato dall'art. 9 della legge n. 698 del 1975 (come modificato dall'art. 5 della legge n. 563 del 1977), di nuovi criteri di computo dell'indennità premio di servizio, con fissazione alla data dell'avvenuta iscrizione all'INADEL del momento di determinazione di quanto maturato secondo le disposizioni dell'ordinamento dell'ente di provenienza - dispone che la indicata indennità (ed in particolare, nella fattispecie, l'indennità di buonuscita spettante alle parti private dei giudizi a quibus, non optanti per l'iscrizione alla CPDEL) rimanga "congelata" alla suddetta data, in assenza di meccanismi perequativi o di rivalutazione analoghi a quelli previsti dalla legge n. 297 del 1982.

Secondo il Collegio remittente, la normativa censurata si porrebbe in contrasto sia con l'art. 3 della Costituzione, posto che agli ex dipendenti ONMI transitati presso altri enti verrebbe riservato un trattamento deteriore rispetto a quello previsto per i collocati a riposo contemporaneamente allo scioglimento dell'ente di provenienza, o poco prima, cui l'indennità medesima venne liquidata sulla base dell'ultima retribuzione non depauperata nel suo effettivo valore, sia con l'art. 36 della Costituzione, stante la violazione del principio della

proporzionalità della retribuzione alla qualità e quantità del lavoro prestato.

2.1. - I due giudizi, del tutto identici con riguardo alla sollevata questione, vanno riuniti e decisi con un'unica sentenza.

2.2. - La questione non è fondata.

Giova ricordare che il regolamento per il trattamento di quiescenza del personale degli uffici e servizi centrali e periferici dell'ONMI, deliberato dal Consiglio centrale dell'ente, approvato con decreto interministeriale del 5 agosto 1969, modificato con decreto 4 maggio 1973, prevedeva che il personale già in servizio alla data del 6 ottobre 1967 avesse facoltà di mantenere l'iscrizione all'INPS ai fini del trattamento di quiescenza ovvero di optare per l'iscrizione alle Casse di previdenza (CPDEL e CPS), iscrizione resa obbligatoria per coloro che fossero assunti successivamente alla data indicata. Soltanto a chi avesse optato nel primo senso (artt. 3 e 4) era riconosciuta, oltre ad un'indennità pari ad una mensilità della retribuzione complessiva per ogni anno di servizio, anche l'indennità di buonuscita alle condizioni e nella misura prevista per il personale statale.

Disposta, con la legge 23 dicembre 1975, n. 698, la soppressione dell'ONMI al 31 dicembre dello stesso anno, con il trasferimento delle funzioni dell'ente allo Stato, e disposto altresì l'inquadramento del personale nei ruoli dello Stato, dei comuni e delle province nonché l'iscrizione del medesimo all'INADEL o all'ENPAS, l'art. 9 di detta legge - modificato dall'art. 5 della legge 1 agosto 1977, n. 563 - previde la liquidazione del trattamento di fine servizio da parte dei detti enti previdenziali, "per i periodi di servizio prestati presso le amministrazioni riceventi", nella misura stabilita per il relativo personale, e, per il periodo di servizio prestato presso l'ONMI, nella misura stabilita dal regolamento di quiescenza del personale "della soppressa opera". Correlativamente venne sancito l'obbligo dell'Ufficio liquidatore di versare agli enti di cui sopra le indennità maturate all'atto del trasferimento.

Tale norma, come ripetutamente affermato da questa Corte (cfr. sentenza n. 311 del 1993 e ordinanza n. 121 del 1988), con riguardo all'assetto del trattamento di fine servizio afferente al periodo di servizio presso l'ONMI, si limitava ad operare un rinvio formale al regolamento, indicando questo come la fonte della disciplina sostanziale. Sul piano invece del trattamento spettante alla fine del rapporto originato dall'anzidetto fenomeno successorio, questa Corte, con la sentenza n. 164 del 1989, recepiva l'interpretazione adeguatrice della norma offerta dalle Sezioni unite della Cassazione, che, superando il non chiaro dato testuale, conduceva ad una valutazione unitaria del rapporto nel suo complesso. Ragion per cui il trattamento di fine rapporto veniva ad essere commisurato all'ultima retribuzione, e non già segmentato in due frazioni relative, rispettivamente, al servizio prestato presso l'ONMI (per il quale - ripetesi - valevano sempre le previsioni del regolamento) ed al rapporto svoltosi alle dipendenze dell'ente che gli era succeduto.

D'altronde è di tutta evidenza che, nella vigenza del descritto regime, il diritto alla o alle indennità maturate al momento della soppressione dell'ONMI poteva essere soddisfatto nei limiti degli accantonamenti effettuati in precedenza, gestiti dall'Ufficio liquidazioni, cui fossero stati come sopra trasferiti. In altri termini, neppure allora era prospettabile una sorta di ultrattività delle previsioni, che si proiettasse in un diverso regime previdenziale a prescindere dal suo finanziamento.

2.3. - Con la legge n. 482 del 1988, il legislatore ha inteso disciplinare in modo organico e secondo un complessivo disegno unitario le molteplici vicende di novazione soggettiva dei rapporti, connesse alla soppressione degli enti ed al conseguente trasferimento del relativo personale. Come reso esplicito dai lavori preparatori (cfr. Atti Camera - X legislatura - Relazione alla proposta n. 476 del 2 luglio 1987), si è voluto "ricondurre ad uniformità ed organicità la disciplina dei trattamenti di quiescenza e previdenza" del personale de quo.

La ratio legis si ispira al fondamentale criterio di evitare che la soppressione dell'ente di provenienza si risolva in un pregiudizio per il dipendente, e quindi, in coerenza con le molteplici indicazioni della giurisprudenza, si sancisce il principio dell'unicità del rapporto.

Del tutto razionalmente, per armonizzare tale direttiva di fondo con l'esigenza di assicurare quanto maturato nelle precedenti gestioni, senza tuttavia provocare alcun aggravio al nuovo ente gestore della previdenza sul terreno specifico del trattamento di fine rapporto per gl'iscritti all'INADEL, la norma impugnata dispone nei sensi appresso indicati. Da un lato si riconosce il diritto all'indennità premio di fine servizio, propria degl'iscritti a detto Istituto, commisurata all'intero rapporto attraverso la ricongiunzione dei periodi utili. Dall'altro lato si calcola la differenza tra quanto maturato dal dipendente secondo il previgente regime (e ricevuto dall'INADEL) e quanto gli sarebbe spettato come indennità premio di fine servizio alla data dell'iscrizione; se tale differenza risulta positiva, il suo importo viene corrisposto al dipendente stesso entro un anno dalla data di effettivo versamento all'INADEL degli accantonamenti.

3. - La norma impugnata - che il Tribunale remittente ha, nella sua autonomia interpretativa, ritenuto applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio a quo - risulta quindi coerente con la logica di reductio ad unitatem sottesa all'intervento legislativo, e non vulnera i parametri evocati.

In particolare, non è violato l'art. 36 della Costituzione, perché il principio di adeguatezza e proporzionalità appare salvaguardato dalla riaffermazione legislativa dell'unitarietà del rapporto valutato nella sua interezza e della conseguente commisurazione - attuata secondo determinazioni comunque discrezionali del legislatore, fondate sul ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell'attuazione del programma di riforma (v. sentenza n. 119 del 1991) - del trattamento di quiescenza al reddito percepito nello svolgimento del rapporto lavorativo. E, d'altro lato, deve comunque rilevarsi come la normativa impugnata, nell'apportare le evidenziate modificazioni al previgente regime, ha esplicitamente previsto l'attribuzione al dipendente dell'ONMI, transitato in altro ente, dell'eventuale eccedenza tra l'importo versato e quello determinato in via teorica (art. 6, comma 4), secondo modalità tendenzialmente improntate ad effettiva tutela dell'interessato nell'ottica di una auspicata speditezza della eliminazione dell'eccedenza contabile.

Non è neppure violato l'art. 3 della Costituzione, per la non comparabilità tra la situazione di chi abbia concluso il suo rapporto prima della soppressione dell'ONMI e chi l'abbia proseguito invece alle dipendenze di un altro ente, atteso che soltanto per quest'ultimo si pone il problema della valutazione e del ricongiungimento di diversi periodi.

Per completezza va osservato che non può conservare alcun residuo rilievo l'originaria opzione del personale dell'ONMI per l'iscrizione all'INPS, in quanto legata alla scelta per un diverso (e, oltre tutto, meno favorevole) regime pensionistico, che risulta ormai priva di senso nel quadro dell'unitaria regolamentazione del trattamento di quiescenza. Tanto più che il regolamento dell'ONMI non è ormai utilmente richiamabile, in ragione dell'effetto abrogativo che la norma impugnata ha prodotto sul citato art. 9 della legge 698 del 1975. Né rileva che la confluenza di molteplici e differenziati regimi in una disciplina uniforme possa aver comportato la perdita delle varie peculiarità delle gestioni, trattandosi di un dato da riconnettere, ancor prima che alla norma denunciata, alla discrezionale determinazione di sopprimere gli enti e al nuovo inquadramento del personale che essa ha comportato.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3 e 4, della legge 27 ottobre 1988, n. 482 (Disciplina del trattamento di quiescenza e di previdenza del personale degli enti soppressi trasferito alle regioni, agli enti pubblici ed alle amministrazioni dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, dal Tribunale di Catania con le ordinanze di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 1995.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Ruperto

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria l'11 dicembre 1995.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.