CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **112/1996** (ECLI:IT:COST:1996:112)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **CHIEPPA**
Camera di Consiglio del **13/12/1995**; Decisione del **28/03/1996**
Deposito del **12/04/1996**; Pubblicazione in G. U. **17/04/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22283**
Atti decisi:

N. 112

SENTENZA 28 MARZO-12 APRILE 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del Testo Unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), promosso con ordinanza emessa il 16 dicembre 1994 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, sul ricorso proposto da Traini Maria Grazia contro Provveditorato agli studi di Ancona, iscritta al n. 447 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Udito nella camera di consiglio del 13 dicembre 1995 il giudice relatore Riccardo Chieppa.

Ritenuto in fatto

Con ordinanza emessa in data 16 novembre 1994 - su ricorso proposto da M.G. Traini, insegnante elementare di ruolo - la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, nella parte in cui la suddetta norma consente il riscatto del periodo corrispondente alla durata legale degli studi universitari e dei corsi speciali di perfezionamento "unicamente ai dipendenti civili ai quali sia stato richiesto, come condizione necessaria per l'immissione in servizio, il diploma di laurea o, in aggiunta quello di specializzazione rilasciato dopo la frequenza di corsi universitari di perfezionamento".

Il giudice a quo premette che la ricorrente - immessa nel ruolo degli insegnanti elementari statali a decorrere dal 1 ottobre 1974 - presentò, in data 10 maggio 1985, domanda all'INPS (Istituto nazionale per la previdenza sociale) volta ad ottenere il riscatto degli anni di studi relativi al conseguimento della laurea e che tale istanza venne accolta (in relazione a rapporto di lavoro precedente a quello statale). Si precisa, altresì, che la stessa ricorrente chiese al Provveditorato agli studi la ricongiunzione, in virtù della legge 7 febbraio 1979, n. 29, di vari periodi assicurativi, accreditati presso l'INPS, tra i quali quello concernente l'effettuato riscatto del periodo di studi universitari; che detta ricongiunzione veniva, dopo varie vicende, negata perché ritenuta illegittima e che avverso il relativo provvedimento di diniego l'interessata aveva proposto ricorso.

Tanto premesso, ritiene il remittente che il divieto di riscatto del periodo corrispondente alla durata legale degli studi universitari, in assenza di un nesso di strumentalità del diploma di laurea, ai fini della immissione in servizio ovvero ai fini degli sviluppi di carriera - posto dall'art. 13, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973 - non sia compatibile con "l'ordinamento generale", e "soprattutto con i principi posti dall'art. 3 della Costituzione, in quanto comporterebbe situazioni di obiettivo squilibrio e di sperequazione di trattamento".

Ad avviso del giudice a quo, infatti, la ratio del predetto divieto poggerebbe su considerazioni di carattere prettamente economico che non troverebbero riscontro nell'attuale realtà normativa. In particolare, si sottolinea che, originariamente, il riscatto del periodo di studi universitari era previsto solo per il dipendente pubblico e comunque, anche successivamente all'estensione di detto beneficio al lavoratore privato, l'onere economico, relativo ai contributi da versare, era per i primi "notevolmente inferiore all'analogo contributo richiesto al lavoratore privato iscritto all'INPS", sicché si sarebbe giustificato il limite posto ai dipendenti statali per il riconoscimento di detto beneficio, concesso solo a coloro per i quali il diploma era richiesto per l'accesso al lavoro.

Senonché la legge 29 novembre 1982, n. 881, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 1 ottobre 1982, n. 694, stabilendo all'art. 2 la previsione di un onere di riscatto a carico del dipendente dello Stato non inferiore, a parità di trattamento retributivo, a quello determinabile per il lavoratore privato iscritto all'INPS e quindi "equiparando" a questi fini le anzidette categorie, renderebbe del tutto irrazionale il trattamento deteriore riservato ai dipendenti dell'Amministrazione dello Stato rispetto ai lavoratori dipendenti del settore privato, in virtù del limite, più volte ricordato, posto dalla norma censurata.

Infatti, per quel che concerne i lavoratori dipendenti del settore privato, il riscatto, presso l'INPS, del periodo di studi universitari (art. 50 della legge 30 aprile 1969, n. 153, sostituito dall'art. 2-novies del decreto-legge 2 marzo 1974, n. 30, aggiunto dalla legge di conversione 16 aprile 1974, n. 114) è possibile a prescindere da qualunque attività venga a svolgere, in fatto, l'assicurato.

L'ordinanza di rinvio sottolinea, altresì, che l'evoluzione della determinazione del

contributo di riscatto per i dipendenti dello Stato ha seguito, nel tempo, un andamento crescente e che, in particolare, al momento della introduzione del beneficio della riscattabilità del periodo di studi universitari, l'importo da corrispondere era commisurato unicamente alla retribuzione in godimento ed al periodo di tempo da riscattare, essendo, pertanto, del tutto irrilevanti sia l'età del richiedente al momento della domanda, sia l'anzianità utile a pensione raggiungibile con il richiesto riscatto: parametri, questi, sempre presenti nella determinazione del contributo da versare all'INPS e che sono al momento necessari anche per la determinazione del contributo di riscatto per i dipendenti dello Stato.

Alla luce delle pregresse osservazioni, e soprattutto delle succitate modifiche introdotte nel quadro normativo di riferimento, il divieto posto dalla norma censurata contrasterebbe con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione. Contrasto sussistente, ad avviso del giudice a quo, anche in virtù del fatto che i titolari del diploma di laurea che non abbiano utilizzato il titolo né per l'immissione in servizio presso le amministrazioni dello Stato, né per la progressione in carriera, ma che abbiano potuto riscattare presso l'INPS il periodo di studi prima della immissione in servizio nello Stato, hanno legittimamente ricongiunto tutta la contribuzione INPS - compresa quella concernente il riscatto corrispondente alla durata legale del corso di laurea - senza che ciò possa implicare elusione di norme cogenti.

La proposta questione oltre che non manifestamente infondata sarebbe, altresì, rilevante in quanto un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale consentirebbe l'accoglimento del ricorso proposto dalla ricorrente, ricorso che sarebbe, evidentemente, rigettato nel caso di una declaratoria di non fondatezza.

Considerato in diritto

1. - Questa Corte è chiamata a decidere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del Testo Unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui consente - ai fini del trattamento di quiescenza degli impiegati civili dello Stato - il riscatto dei periodi corrispondenti alla durata legale degli studi universitari e dei corsi speciali di perfezionamento solamente ai dipendenti civili ai quali sia richiesto - come condizione necessaria per l'immissione in servizio - il diploma di laurea o in aggiunta quello di specializzazione, rilasciato dopo la frequenza di corsi universitari di perfezionamento. Detta disposizione violerebbe l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento con i lavoratori iscritti all'Assicurazione generale obbligatoria, gestita dall'INPS (Istituto nazionale per la previdenza sociale), per i quali - in virtù dell'art. 50 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (sostituito dall'art. 2-novies del d.-l. 2 marzo 1974, n. 30, aggiunto dalla legge di conversione 16 aprile 1974, n. 114) - il riscatto degli anni di laurea è possibile a prescindere da qualunque attività venga a svolgere, in fatto, l'assicurato. Ad avviso del giudice a quo detta disparità sarebbe, altresì, irrazionale alla luce della evoluzione normativa in materia di determinazione del contributo di riscatto, posto che, in virtù dell'art. 2, del d.-l. 1 ottobre 1982, n. 694, convertito con modificazioni nella legge 29 novembre 1982, n. 881, viene posto a carico del dipendente dello Stato un onere di riscatto non inferiore, a parità di trattamento retributivo, a quello determinabile per il lavoratore privato iscritto all'INPS.

2. - La questione non è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato che, in materia di contributo di riscatto, spetta al legislatore un ambito di discrezionalità nello scegliere i periodi ed i servizi da ammettere a riscatto (sentenza n. 218 del 1984), nonché nello stabilire il se ed il quanto del relativo onere da porre a carico del dipendente (ordinanza n. 847 del 1988).

Ciò premesso, l'istituto del riscatto per i dipendenti statali, quale si configura nella norma censurata, rappresenta l'epilogo di un lungo processo normativo (risalente all'art. 67 del t.u. 21 febbraio 1895, n. 70 e articolato in varie fasi, l'ultima delle quali è rappresentata dall'art. 7 della legge 15 febbraio 1958, n. 46), preordinato a garantire alla preparazione professionale ogni considerazione ai fini di quiescenza, onde poter immettere nella pubblica amministrazione, segnatamente nelle carriere direttive, personale idoneo per preparazione e cultura. Siffatte finalità concorrono a costituire la ratio dell'art. 13 censurato, ratio che è stata ampiamente evidenziata da questa Corte che ne ha sottolineato la profonda armonia con l'art. 97 della Costituzione.

Si è, invero, ritenuto (sentenza n. 128 del 1981) che uno degli strumenti necessari per assicurare il buon andamento della amministrazione ex art. 97 della Costituzione è dato dalla immissione nelle carriere direttive di personale idoneo per preparazione e cultura. Sicché l'incentivazione all'accesso di personale qualificato nella pubblica amministrazione, si traduce, nella giurisprudenza di questa Corte, nel riconoscimento alla preparazione professionale, acquisita anteriormente all'ammissione in servizio e richiesta per quest'ultimo, di ogni miglior considerazione ai fini di quiescenza (sentenze n. 426 del 1990 e n. 280 del 1991).

Sulla base di questi principi la Corte ha ritenuto necessario estendere la riscattabilità, anche dei diplomi post-secondari (anticipando con ciò il legislatore, attesoché gli stessi con la nuova legge di riforma verranno a costituire le c.d. "lauree brevi"), a condizione che i relativi corsi di studi abbiano natura universitaria (post-secondaria appunto), pur se inferiore alla laurea, e che gli stessi siano richiesti per l'immissione o per la progressione in carriera (condizioni da ultimo ribadite nella sentenza n. 20 del 1996).

Detta estensione è stata attuata nell'ottica di non penalizzare i lavoratori che abbiano dovuto ritardare l'inizio della loro attività per acquisire il titolo necessario ad essere ammessi all'impiego, e si è imposta come tendenza unitaria. Essa ha, infatti, riguardato non solo la riscattabilità dei diplomi post-secondari dei pubblici dipendenti (statali e dipendenti di enti pubblici: sentenze nn. 44 e 1016 del 1988; n. 163 del 1989; nn. 426 e 535 del 1990; nn. 280, 133 e 257 del 1991), ma anche quella dei diplomi post-secondari dei dipendenti assicurati presso l'INPS (sentenze n. 27 del 1991; n. 275 del 1993; n. 208 del 1995 e n. 20 del 1996), uguali essendo per le due categorie la ratio della predetta estensione, ovvero quella di favorire l'accesso al lavoro, segnatamente anche in ordine ad attività emergenti ex novo e per le quali non sia necessario il diploma di laurea, ma sia comunque richiesta una formazione culturale, nell'ambito universitario, di personale dotato di specifica preparazione professionale, che altrimenti sarebbe svantaggiato in ordine all'accesso alla attività lavorativa.

3. - Il quadro giurisprudenziale, così ricostruito, evidenzia la ratio dell'art. 13 del d.P.R. n. 1092 del 1973, nonché gli sviluppi che hanno consentito successive estensioni ed applicazioni: in particolare, il criterio che preordina la riscattabilità dei titoli di studio alla indispensabilità degli stessi ai fini della immissione in servizio o della progressione in carriera è stato ritenuto perfettamente coerente ai principi informatori dell'ordinamento della pubblica amministrazione, e anzi può essere considerato una specificazione del principio di buon andamento (art. 97 della Costituzione).

In questi termini la elevazione dei coefficienti attuariali prevista dall'art. 2 del d.-l. 1 ottobre 1982, n. 694, convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 1982, n. 881, in virtù del quale viene posto a carico del dipendente dello Stato un onere di riscatto non inferiore, a parità di trattamento retributivo, a quello determinabile per il dipendente privato iscritto all'INPS, non è certo argomento che può valere ad intaccare la ratio, più volte ribadita, della norma censurata, attenendo semplicemente ad una esigenza di uniformità in ordine al quantum dell'onere del riscatto, che il legislatore, nella sua discrezionalità, ben poteva imporre.

Quel che, invece, è importante sottolineare è che - per i pubblici dipendenti - si richiede in ogni caso, e, quindi, indipendentemente dai periodi ammessi a riscatto, nonché dalla entità dei relativi contributi, la strumentalità dei titoli riscattabili ai fini della immissione in servizio o della progressione in carriera. Così l'art. 13, terzo comma, del t.u. n. 1092 del 1973 estende la possibilità di riscatto anche ai periodi di esercizio professionale, ma anche questi debbono risultare necessari per l'ammissione alle dipendenze dello Stato, ferma restando la diversa misura dell'onere contributivo, posto, nella specie, a totale carico dell'interessato. Si può, pertanto, affermare che i riscatti previsti per i dipendenti statali dall'art. 13 citato, pur nelle loro differenze ontologiche, appaiono, tuttavia, teleologicamente accomunati, in quanto preordinati ad essere utilizzati, come più volte detto, ai fini della immissione in servizio, e che questa disciplina appare perfettamente razionale ed in armonia con i principi costituzionali che informano la pubblica amministrazione.

4. - Vero è che il predetto nesso di strumentalità tra titolo di studio e attività lavorativa non è richiesto per ottenere il riscatto del diploma di laurea presso l'INPS: l'art. 50 della legge 30 aprile 1969, n. 153, sostituito dall'art. 2-novies del d.-l. 2 marzo 1974, n. 30, aggiunto dalla legge di conversione 16 aprile 1974, n. 114, prevede che i dipendenti iscritti all'INPS possano riscattare il periodo di corso legale di laurea (in analogia a quanto era già stato consentito ai dipendenti statali con l'art. 7 della legge 15 febbraio 1958, n. 46).

Diversamente, però, da quanto avviene per i dipendenti dello Stato, per ottenere il riscatto presso l'INPS non occorre che il diploma di laurea sia stato richiesto, come condizione necessaria, per l'assunzione al lavoro dell'interessato, essendo sufficiente il possesso da parte del lavoratore di tale titolo di studio, purché naturalmente risulti verificata anche la circostanza della preesistenza del rapporto assicurativo con l'INPS, alla data in cui viene chiesto il riscatto.

Questa differenza di disciplina in materia di riscatto tra dipendenti iscritti al regime generale e dipendenti statali, oggetto di censura da parte del giudice a quo, costituisce frutto di una scelta del legislatore certamente non irrazionale, avuto riguardo alla peculiarità delle due categorie.

In particolare, il riscatto della laurea, senza condizioni (se non quella del limite del periodo del corso di laurea previsto nell'ordinamento universitario e non coperto da altre contribuzioni), previsto per i lavoratori iscritti all'INPS, si spiega con la particolare configurazione del rapporto di lavoro subordinato, soggetto alla assicurazione generale obbligatoria.

Infatti nella normalità del rapporto di lavoro privato l'esigenza del nesso del titolo di studio rispetto alla specifica attività lavorativa svolta dal dipendente è rimessa ad una scelta libera del datore di lavoro nella sua autonomia negoziale ed organizzativa, salvo eccezioni per le attività la cui prestazione presuppone per legge un titolo abilitante.

Invece la corrispondenza tra titolo di studio e funzioni svolte è in genere richiesta per i dipendenti dello Stato, il cui ingresso in carriera è necessariamente collegato ad una serie di requisiti attitudinali stabiliti per legge (art. 51, primo comma, della Costituzione), tra cui possono essere inclusi anche i titoli di studio o sistemi equivalenti come indici attitudinali di cultura e di preparazione professionale. Questa corrispondenza tra requisiti attitudinali e funzioni costituisce uno dei principi informatori dell'ordinamento della pubblica amministrazione per quanto attiene all'accesso agli uffici pubblici, ponendosi, altresì, in collegamento con il principio dell'organizzazione e buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

5. - Pertanto, appare chiaro che non sussiste quella omogeneità di situazioni che renderebbe ingiustificata la diversa regolamentazione adottata dal legislatore, in ordine alle

condizioni che legittimano il riscatto del periodo relativo al corso di laurea (o di specializzazione). Da ultimo giova, altresì, sottolineare che dette discipline si riferiscono a dipendenti i cui trattamenti di quiescenza sono, per molti aspetti, diversi e, quindi, difficilmente comparabili.

Vengono in rilievo, tra l'altro, il diverso regime di formazione della pensione ed insieme la difficoltà di isolare, nel complessivo trattamento di quiescenza, singoli elementi di comparazione che si inscrivono nel contesto di sistemi previdenziali aventi connotazioni peculiari e, pertanto, privi della omogeneità necessaria a stabilire un raffronto.

Ne consegue che la diversità di disciplina, nelle materie in esame, va rapportata agli elementi specifici, peculiari dei sistemi stessi. Non sussiste, pertanto, sotto alcun profilo, il contrasto della norma censurata con l'art. 3 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del Testo Unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 marzo 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 12 aprile 1996.

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.