

SENTENZA N. 244

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo Maria NAPOLITANO; Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 98 e 99, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), promosso dal Tribunale ordinario di Reggio Emilia nel procedimento civile vertente tra Marchiò Anna ed altri e il Ministero della giustizia ed altro con ordinanza del 5 marzo 2013, iscritta al n. 108 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di Marchiò Anna ed altri, nonché gli atti di intervento dell'INPS e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Pasquale Lattari per Marchiò Anna ed altri, Piera Messina per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza depositata il 5 marzo 2013 – emessa nel corso di una controversia promossa nei confronti del Ministero della giustizia ed altro da alcuni dipendenti, per ottenere la cessazione della trattenuta (del 2,50%) operata a loro carico in conto del trattamento di fine servizio (TFS) e la restituzione delle somme, a tale titolo, trattenute dal 1° gennaio 2011 – l'adito Tribunale ordinario di Reggio Emilia, motivatane la rilevanza al fine del decidere, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 98 e 99, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013).

1.1.– Il comma 98 del predetto art. 1 della legge n. 228 del 2012 – nel prevedere che «Al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012 e di salvaguardare gli

obiettivi di finanza pubblica, l'articolo 12, comma 10, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2011 [...]» – contrasterebbe, secondo il rimettente, con gli artt. 3 e 36, primo comma, Cost., in quanto il ripristino del precedente regime del TFS per i dipendenti pubblici introdurrebbe una «disparità di trattamento tra costoro (cui continua/riprende a essere applicato un prelievo del 2,5% sull'80% della retribuzione) e i dipendenti privati (per i quali non è previsto nessun prelievo a titolo previdenziale, ma solo un accantonamento del 6,91% sull'intera retribuzione, non tassabile); e tra i dipendenti pubblici assunti prima del 2001 (per i quali è stato ripristinato il TFS) e quelli assunti post 2001, per i quali è in vigore la disciplina del T.F.R., ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre 1999»; inoltre, perché consentirebbe allo Stato «una riduzione dell'accantonamento, irragionevole perché non collegata con la qualità e quantità del lavoro prestato».

1.2.– A sua volta, la disposizione di cui al successivo comma 99 del medesimo art. 1 della su citata legge – con il prescrivere che «I processi pendenti aventi ad oggetto la restituzione del contributo previdenziale obbligatorio nella misura del 2,5% della base contributiva utile prevista dall'articolo 11 della legge 8 marzo 1968, n. 152, e dall'articolo 37 del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 si estinguono di diritto» – violerebbe:

– gli artt. 101, 102 e 104 Cost., «interferendo con funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario»;

– gli artt. 3 e 24 Cost., per la sostanziale vanificazione, che attuerebbe, del diritto del cittadino alla tutela giurisdizionale, e per l'ingiustificata disparità di trattamento, che ne deriverebbe, «tra coloro che hanno già adito l'autorità giudiziaria ottenendo una pronuncia favorevole alla restituzione del prelievo forzoso del 2,50% [...], coloro che sono sub iudice in questo momento, ovvero non l'hanno ancora adito»;

– con gli artt. 3, 24, 102 e 113 Cost., sul presupposto che la compensazione delle spese, conseguentemente alla estinzione automatica dei giudizi pendenti realizza una illegittima interferenza del potere legislativo nella sfera della giurisdizione, non potendo il giudice decidere sulle spese in senso favorevole al ricorrente.

Solo nel dispositivo dell'ordinanza di rinvio è menzionato anche l'art. 35, secondo comma, Cost., con riferimento al quale non v'è, dunque, prospettazione di questione alcuna.

2.– In questo giudizio si sono costituite le parti private, con argomentazioni adesive alla prospettazione del Tribunale rimettente.

2.1.– È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri che, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle censure riferite al comma 99 dell'art. 1 della citata legge n. 228 del 2012 per essere il giudice a quo chiamato a decidere su ricorsi proposti successivamente all'intervenuta abrogazione della legge 30 luglio 2010, n. 122 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) e non già "pendenti" alla data di entrata in vigore della disposizione abrogativa; ed ha, comunque, contestato, nel merito, la fondatezza delle questioni sollevate sotto ogni profilo della loro prospettazione.

2.2.– Ha depositato, altresì, atto di intervento l'INPS, che – nella dichiarata sua qualità di terzo portatore di un interesse qualificato concreto ed attuale inerente al rapporto sostanziale sub iudice – ha contestato, a sua volta, la fondatezza di ogni censura formulata dal rimettente.

Considerato in diritto

1.– Con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3, 24, 35, secondo comma (menzionato, per altro solo nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione), 36, primo comma, 101, 102, 104 e 113 della Costituzione, il Tribunale ordinario di Reggio Emilia dubita della legittimità dell'art. 1, commi 98 e

99, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013).

2.– Le disposizioni censurate costituiscono l'ultimo segmento di una complessa sequenza normativa in tema di trattamento previdenziale dei pubblici dipendenti.

2.1.– Inizialmente tale trattamento era costituito esclusivamente dalla indennità di buonuscita disciplinata per i dipendenti del comparto statale dal d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato) e dalla indennità premio di servizio, riconosciuta ai dipendenti del comparto locale dalla legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali).

L'indennità di buonuscita – o così detto trattamento di fine servizio (TFS) – di cui, in particolare, agli artt. 37 e 38 del citato d.P.R. n. 1032 del 1973, era – ed è tuttora (nei limiti di cui si dirà) – corrisposta da un fondo finanziato, tra l'altro, da un contributo del 9,60% sull'80% della retribuzione lorda a carico dell'Amministrazione di appartenenza, con diritto, della stessa, di rivalersi sul dipendente del 2,50% di tale importo.

2.2.– L'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999, recante «Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti» (nel testo modificato dall'art. 1 del successivo d.P.C.m. 2 marzo 2001, identicamente denominato) – dando concreta attuazione alle previsioni già contenute nella legge 8 agosto 1995 n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), rimaste sino a quel momento inattuate – ha disposto il passaggio al regime del trattamento di fine rapporto (TFR), di cui all'art. 2120 del codice civile, nei confronti del personale delle pubbliche amministrazioni assunto (a tempo indeterminato) successivamente al 31 dicembre 2000; dando così luogo ad un duplice regime: TFS, per i dipendenti assunti ante 2001 e TFR per i dipendenti assunti a partire dall'1 gennaio di detto anno.

2.3.– Per completare l'estensione delle regole civilistiche in materia di trattamento di fine rapporto ai pubblici dipendenti, il successivo decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, sub art. 12, comma 10, aveva testualmente così disposto: «Con effetto sulle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° gennaio 2011, per i lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione [...] per i quali il computo dei predetti trattamenti di fine servizio, comunque denominati, in riferimento alle predette anzianità contributive non è già regolato in base a quanto previsto dall'articolo 2120 del codice civile in materia di trattamento di fine rapporto, il computo dei trattamenti di fine servizio si effettua secondo le regole di cui al citato articolo 2120 del codice civile, con applicazione dell'aliquota del 6,91 per cento».

2.4.– Detta disposizione, nel determinare l'applicazione (nell'esteso regime del TFR) dell'aliquota del 6,91%, nulla aveva specificato in ordine alla vigenza, o meno, della trattenuta del 2,50%, che l'Amministrazione aveva di fatto continuato, comunque, ad operare nei confronti del dipendente.

Da qui l'intervento di questa Corte che, con sentenza n. 223 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del predetto art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte, appunto, «in cui non esclude[va] l'applicazione a carico del dipendente della rivalsa pari al 2,50% della base contributiva prevista dall'art. 37, comma 1, del d.P.R. 29 dicembre 1973 n. 1032».

2.5.– Al dichiarato fine di dare attuazione alla predetta sentenza, ed a quello di salvaguardare gli obiettivi di finanza pubblica, è stato, quindi, emanato il decreto-legge 29 ottobre 2012, n. 185 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici), prevedente l'abrogazione in toto dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010, con sostanziale ripristino del regime di TFS per i dipendenti pubblici da questo interessati.

2.6.– Il d.l. n. 185 del 2012 è decaduto per mancata conversione in legge, ma i suoi effetti sono stati fatti salvi dalla legge n. 228 del 2012 ora appunto in esame.

3.– Nel riprodurre il contenuto del d.l. n. 185 del 2012 (non convertito), l'art. 1 della legge 228 del 2012, nei censurati suoi commi 98 e 99, rispettivamente, conferma ora l'abrogazione dell'art.

12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010, disponendo che «I trattamenti di fine servizio, comunque denominati, liquidati in base alla predetta disposizione prima della data di entrata in vigore del decreto-legge 29 ottobre 2012, n. 185, sono riliquidati d'ufficio entro un anno dalla predetta data ai sensi della disciplina vigente prima dell'entrata in vigore del citato articolo 12, comma 10 [...]» (comma 98); e, contestualmente, reitera la previsione della estinzione di diritto dei «processi pendenti aventi ad oggetto la restituzione del contributo previdenziale obbligatorio del 2,50 per cento della base contributiva utile prevista dall'articolo 11 della legge 8 marzo 1968, n. 152 e dall'articolo 37 del testo unico [...] di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032», stabilendo che «le sentenze eventualmente emesse, fatta eccezione per quelle passate in giudicato, restano prive di effetti» (comma 99).

Nella prospettazione del rimettente, la riferita normativa violerebbe:

– gli artt. 3 e 36 Cost., in quanto, a suo avviso, «il ripristino del precedente regime del TFS per i dipendenti pubblici reintroduce una disparità di trattamento tra costoro (cui continua/riprende ad essere applicato un prelievo del 2,5% sull'80% della retribuzione) ed i dipendenti privati (per i quali non è previsto nessun prelievo a titolo previdenziale, ma solo un accantonamento del 6,91 sull'intera retribuzione, non tassabile); e tra i dipendenti pubblici assunti prima del 2001 (per i quali è stato ripristinato il TFS) e quelli assunti post 2001, per i quali è in vigore la disciplina del TFR, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 dicembre 1999»;

– gli artt. 101, 102 e 104 Cost. «interferendo con funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario»;

– gli artt. 3 e 24 Cost. poiché verrebbe «sostanzialmente vanificato il diritto del cittadino alla tutela giurisdizionale» e si creerebbe «una disparità ingiustificata di trattamento tra coloro che hanno già adito l'autorità giudiziaria, ottenendo una pronuncia favorevole alla restituzione del prelievo forzoso del 2,50% [...], coloro che sono sub iudice in questo momento, ovvero non l'hanno ancora adito»;

– gli artt. 3, 24, 102 e 113 Cost., poiché l'estinzione necessariamente automatica di tutti i giudizi pendenti, con la compensazione delle spese realizzerebbe «una illegittima interferenza del potere legislativo nella sfera della giurisdizione, [...] non potendo il giudice decidere sulle spese in senso favorevole al ricorrente», con relativa soppressione del diritto dell'interessato a essere «tenuto indenne dal pagamento, al proprio difensore, delle spese processuali sostenute».

4.– Con diffuse argomentazioni adesive alla motivazione dell'ordinanza di rimessione, la difesa delle parti private ha auspicato la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

Ad opposte conclusioni è pervenuta, invece, l'Avvocatura generale dello Stato, per l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri. La difesa statale ha, in via pregiudiziale, per altro, eccepito che le censure riferite alle disposizioni processuali, di cui al comma 99, sarebbero «irrilevanti, perché i ricorrenti hanno promosso il giudizio, nel corso del quale è stata sollevata la questione di costituzionalità, in data 9 novembre 2012, quando era già in vigore il decreto-legge n. 185 del 2012 [...] che, ripristinando l'indennità di buonuscita, rendeva infondata la domanda di restituzione del contributo del 2,50%».

5.– Preliminarmente va confermata l'ordinanza adottata nel corso dell'udienza pubblica, ed allegata alla presente sentenza, con la quale è stato dichiarato ammissibile l'intervento dell'INPS, che ha concluso anch'esso per la non fondatezza delle questioni sollevate dal rimettente.

6.– In via ancora preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità per irrilevanza, come sopra articolata dall'Avvocatura generale dello Stato.

La tesi per cui i ricorsi promossi nella già intervenuta vigenza della norma di ripristino del TFS avrebbero dovuto essere respinti in applicazione della stessa ne presuppone infatti la legittimità costituzionale.

Ma ciò è proprio quel che il rimettente, come detto, per più profili contesta; per cui l'eccezione in esame si risolve, e confluisce, nella contestazione della fondatezza delle questioni sollevate da quel Tribunale.

7.– Nel merito, nessuna censura è fondata.

7.1.– Non sussiste, in primo luogo, la denunciata duplice violazione degli artt. 3 e 36 Cost.

Il trattamento di fine servizio è, infatti, diverso e – come sottolineato dalla stessa sentenza n. 223 del 2012 – normalmente “migliore” rispetto al trattamento di fine rapporto disciplinato dall’art. 2120 cod. civ., per cui il fatto che il dipendente – che (in conseguenza del ripristinato regime ex art. 37 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032) ha diritto all’indennità di buonuscita – partecipi al suo finanziamento, con il contributo del 2,50% (sull’80% della sua retribuzione), non integra un’irragionevole disparità di trattamento rispetto al dipendente che ha diritto al trattamento di fine rapporto. Per altro verso, il fatto che alcuni dipendenti delle pubbliche amministrazioni godano del trattamento di fine servizio ed altri del trattamento di fine rapporto è conseguenza del transito del rapporto di lavoro da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato e della gradualità che, con specifico riguardo agli istituti in questione, il legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di imprimervi.

7.2.– Del pari insussistente è, poi, per ogni denunciato suo aspetto, la violazione degli altri parametri (artt. 24, 101, 102, 104 e 113 Cost.) evocati dal rimettente.

Non illegittima è, in primo luogo, infatti, la disposta estinzione dei giudizi in corso, atteso che l’interesse dei ricorrenti alla restituzione del contributo del 2,50% – che essi assumevano illegittimamente prelevato dalle rispettive retribuzioni in aggiunta all’accantonamento dell’aliquota del 6,91%, nel quadro del regime codicistico del TFR, loro esteso dal citato d.l. n. 78 del 2010 – è venuto meno con il ripristino (ad opera della normativa impugnata) del previgente regime di TFS, nel cui contesto quel contributo concorre a finanziare il fondo erogatore dell’indennità di buonuscita.

Come, infatti, da questa Corte già affermato, il legislatore, intervenendo a regolare una data materia, può anche incidere sui giudizi in corso, dichiarandoli estinti, senza ledere il diritto alla tutela giurisdizionale garantito dall’art. 24 Cost., ove la nuova disciplina, lungi dal tradursi in una sostanziale vanificazione dei diritti azionati, sia tale da realizzare, come nella specie, le pretese fatte valere dagli interessati, così eliminando le basi del preesistente contenzioso (sentenze n. 223 del 2001 e n. 310 del 2000).

7.3.– Neppure può dirsi, poi, irragionevole la diversità di trattamento tra i dipendenti che, nelle more, abbiano ottenuto la restituzione del 2,50% con sentenza passata in giudicato (restituzione divenuta «indebita» a seguito dell’abrogazione dell’art. 12, comma 10, del citato d.l. n. 78 del 2010) e quelli che non l’abbiano ottenuta per il sopravvenuto ripristino dell’indennità di buonuscita. Ciò essendo inevitabilmente dovuto alla successione di diverse disposizioni normative ed al generale principio di intangibilità del giudicato.

7.4.– La disposta estinzione dei giudizi in corso non si accompagna, nella norma impugnata, alla previsione di una automatica compensazione delle correlative spese di lite, della quale il rimettente non ha, quindi, fondatamente ragione di dolersi.

7.5.– All’apodittico riferimento all’art. 35, comma secondo, Cost., contenuto nel solo dispositivo dell’ordinanza di rinvio, non è, infine riconducibile alcun sostanziale profilo di censura che possa qui venire in esame.

8.– In conclusione, le questioni sollevate sono, per ogni aspetto e profilo, non fondate.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 98 e 99, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 35, secondo comma, 36, primo comma, 101, 102, 104 e 113 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Reggio Emilia, con l’ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO,
Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre
2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

Allegato:

Ordinanza Emessa All'udienza Del 7 Ottobre 2014

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale introdotto con ordinanza del Tribunale di Reggio Emilia, depositata il 5 marzo 2013 (reg. ord. n. 108 del 2013);

rilevato che in tale giudizio è intervenuto l'INPS - Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del Presidente e legale rappresentante p.t., con atto depositato il 6 giugno 2013;

considerato che il suddetto Istituto non è parte del giudizio principale;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi in via incidentale sono legittimati ad intervenire i soggetti che, pur non essendo parti del giudizio principale, siano tuttavia portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (tra le tante, ordinanze nn. 318, 134 e 116 del 2013);

che, nel caso specifico, l'Istituto nazionale della previdenza sociale è portatore di un siffatto interesse qualificato, suscettibile di essere inciso dall'esito del processo principale, in quanto ente erogatore del trattamento di fine servizio per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni ripristinato dalla normativa oggetto del giudizio di costituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento dell'INPS - Istituto nazionale della previdenza sociale.

F.to: Paolo Maria Napolitano,
Presidente