

N. 136

Ordinanza del 12 aprile 2018 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da Capilli Amelia contro Inps - Istituto nazionale previdenza sociale

Previdenza - Impiego pubblico - Trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti a seguito di cessazione dall'impiego - Termini e modalità di corresponsione.

- Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, art. 3, comma 2, e successive modificazioni; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7, e successive modificazioni.

IL TRIBUNALE DI ROMA

2ª SEZIONE LAVORO

nella persona del giudice Alessandro Nunziata, all'esito della Camera di consiglio del 12 aprile 2018, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile in I grado iscritta al n. 4942-17 RGAC, vertente tra Capilli Amelia, rappresentata e difesa dall'avv. Irene Manfroni, ricorrente e Inps - Istituto nazionale della previdenza sociale, rappresentato e difeso dall'avv. Flavia Incletolli.

Ritenuto in fatto

Capilli Amelia, ex dipendente del Ministero della giustizia in pensione per anzianità dal 1° settembre 2016, lamenta l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, decreto-legge n. 79 del 1997, convertito in legge n. 140 del 1997, e successive modificazioni e dell'art. 12, comma 7 decreto-legge n. 98 del 2010, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010 n. 122, e successive modificazioni in quanto in contrasto con i principi costituzionali di cui agli articoli 2, 3, 36, 53 e 97 della Costituzione. Chiede pertanto il riconoscimento del suo diritto ad ottenere il pagamento del dovuto senza dilazione e/o rateizzazioni previste dalla normativa, così com'è previsto dalla legge n. 1032 del 1973, e, comunque con riconoscimento degli interessi legali dal dovuto al saldo, e la condanna dell'Inps al pagamento della somma dovuta a titolo di indennità di buonuscita in ragione di quanto spettante per gli anni di servizio riconosciuti ed effettivamente prestati alle dipendenze della P.A. e delle retribuzioni percepite, oltre interessi o rivalutazione dal dovuto al saldo, con ogni previa conseguenza di legge a ciò strumentale; il tutto previa disapplicazione e/o annullamento di tutti i provvedimenti presupposti, conseguenti ovvero comunque altrimenti connessi.

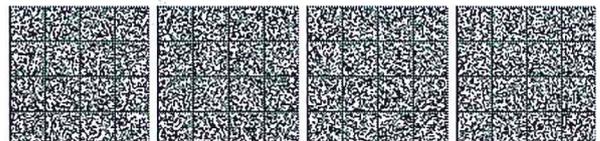
Si è costituito l'Inps che ha dedotto la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata ed ha chiesto il rigetto della domanda nel merito.

Ritenuto in diritto

Il trattamento di fine servizio (TFS) è il sistema di calcolo della liquidazione di fine rapporto applicato ai dipendenti pubblici assunti prima del 1° gennaio 2001 ed ha la denominazione di indennità di buonuscita (IBU, regolata dal D.P.R. n. 1032/1973) per i dipendenti statali civili e militari già iscritti all'ENPAS e di indennità prestazione di fine servizio (IPS, regolata dalla legge n. 152/1968) per i dipendenti degli enti locali e del SSN già iscritti all'INADEL.

La base contributiva è costituita dal 80% dello stipendio, paga o retribuzione annui, considerati al lordo. In sintesi, l'indennità lorda è calcolata sul 80% dello stipendio mensile percepito nell'ultimo giorno di servizio (comprensivo di 13ª mensilità) moltiplicato per gli anni di servizio. La contribuzione è pari al 9,60%, di cui 2,50% a carico del lavoratore.

Per i dipendenti pubblici a tempo indeterminato assunti dal 1° gennaio 2001 o prima di tale data che hanno optato per il tfr o a tempo determinato con contratto in essere al 30 maggio 2000 o stipulato successivamente e per i dipendenti privati la liquidazione è denominata trattamento di fine rapporto (TFR). Tuttavia, mentre per i dipendenti privati il calcolo è regolato dall'art. 2120 cc, per i dipendenti pubblici è regolato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999, che recepisce la disciplina dell'accordo del 29 luglio 1999.



Quest'ultima disciplina segue sostanzialmente le regole del TFR dei dipendenti privati, come stabilite dall'art. 2120 cc, in merito al calcolo dei periodi (i servizi frazionati sono considerati a mese con arrotondamento superiore dei 15 giorni di servizio) e della prestazione (pari alla retribuzione anno per anno maturata divisa 13,5 e rivalutata dell'1,5% fisso e del 75% dell'indice ISTAT di rivalutazione).

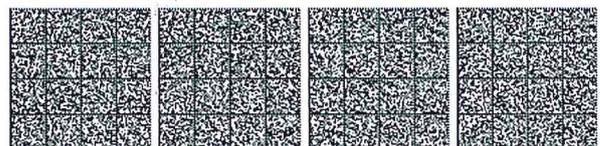
Il TFR ha carattere di retribuzione differita; il TFS ha carattere sia di retribuzione differita che previdenziale.

L'art. 26 D.P.R. n. 1032 del 1973 stabilisce che: l'indennità di buonuscita, spettante al dipendente statale e ai superstiti, è liquidata di ufficio; a tal fine l'amministrazione alla quale il dipendente appartiene o apparteneva trasmette all'amministrazione del Fondo di previdenza un progetto di liquidazione, a favore del dipendente stesso o dei suoi superstiti, corredato della copia autentica dello stato di servizio; in caso di cessazione dal servizio per limite di età, gli atti suddetti devono essere predisposti dall'amministrazione competente tre mesi prima ed essere inviati almeno un mese prima del raggiungimento del limite predetto all'amministrazione del Fondo, la quale è tenuta ad emettere il mandato di pagamento in modo da rendere possibile la effettiva corresponsione dell'indennità immediatamente dopo la data di cessazione dal servizio e comunque non oltre quindici giorni dalla data medesima; non occorre, in ogni caso, alcuna comunicazione da parte dell'amministrazione statale, alla quale compete soltanto la tempestiva segnalazione dell'eventuale esistenza di motivi ostativi; nei casi suddetti, ai fini della liquidazione e della corresponsione dell'indennità di buonuscita, non occorre che sia preventivamente perfezionato il provvedimento di cessazione dal servizio; nei casi di cessazione dal servizio per qualsiasi altra causa, l'amministrazione statale competente è tenuta a trasmettere all'amministrazione del Fondo di previdenza gli atti nel termine massimo di quindici giorni dalla data di cessazione dal servizio, in modo che l'amministrazione del Fondo predetto possa eseguire, nei confronti del dipendente statale, la effettiva corresponsione dell'indennità nel più breve tempo possibile e comunque non oltre trenta giorni dalla data di ricezione della documentazione; questo ultimo termine vale anche per la corresponsione dell'indennità di buonuscita ai superstiti del dipendente. La legge 20 marzo 1980, n. 75 ha disposto (con l'art. 7, comma 3) che «I termini stabiliti dal terzo e quinto comma dell'art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032, per la effettiva corresponsione dell'indennità di buonuscita ai dipendenti statali sono entrambi elevati a novanta giorni».

L'art. 3, comma 2, decreto-legge n. 79/1997, convertito con modificazioni nella legge n. 140/1991, statuisce, ai fini che qui interessano, che, alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, per i dipendenti pubblici, loro superstiti o aventi causa, che ne hanno titolo, l'ente erogatore provvede decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e, nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro; alla corresponsione agli aventi diritto l'ente provvede entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi. L'art. 12, comma 7 del decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010, statuisce che, a titolo di concorso al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'aggiornamento del programma di stabilità e crescita, dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, con riferimento ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196: il riconoscimento dell'indennità di buonuscita, dell'indennità premio di servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta una tantum comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo dall'impiego è effettuato: a) in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 50.000 euro; b) in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro e, in tal caso, il primo importo annuale è pari a 50.000 euro e il secondo importo annuale è pari all'ammontare residuo; c) in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 100.000 euro e, in tal caso, il primo importo annuale è pari a 50.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 50.000 euro e il terzo importo annuale è pari all'ammontare residuo.

La parte ricorrente, collocata a riposo dal 1° settembre 2016, ha pacificamente diritto al trattamento in esame in maniera rateale e dilazionata, con pagamento dell'ultima rata al settembre del 2020.

La retribuzione, in ragione della natura sinallagmatica del contratto di lavoro, costituisce il corrispettivo dell'attività lavorativa svolta e deve quindi, strutturalmente, essere connessa a tale attività. In questa prospettiva, nell'ambito del rapporto di lavoro privato, il trattamento di fine rapporto, in quanto retribuzione, seppure differita, deve essere corrisposto al momento della risoluzione del rapporto stesso ai sensi dell'art. 2120 cc, senza attendere il decorso dei tempi tecnici dell'azienda per quantificare l'importo dovuto.



L'art. 36 Cost. statuisce che il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare e a sé ed alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa.

Tale principio esprime la funzione sociale della retribuzione, consistente nel rappresentare la stessa, per i lavoratori subordinati, il mezzo prevalente di soddisfacimento dei bisogni di vita. La proporzionalità e la sufficienza della retribuzione vanno pertanto considerate come un'endiadi, essendo l'una il completamento dell'altra ed esprimendo un unico principio, che implica, in particolare, la garanzia di effettività del credito retributivo, e quindi l'esigenza di approntarne la struttura in modo tale da garantirne l'effettivo soddisfacimento.

Il carattere dell'adeguatezza, strettamente collegato allo strutturale carattere corrispettivo della retribuzione, mira a garantire al lavoratore una utilità congrua rispetto al valore professionale dell'attività prestata. Tale carattere, considerato sotto l'aspetto funzionale sopra individuato, attiene non solo alla entità della retribuzione, ma anche alla tempestività della sua corresponsione.

È infatti evidente che una retribuzione corrisposta con ampio ritardo ha per il lavoratore una utilità inferiore a quella corrisposta tempestivamente. In questa ottica, la corresponsione tardiva della retribuzione, anche se nella giusta entità, non risponde alla quantità e qualità del lavoro tempestivamente fornito e può anche essere di ostacolo ad una esistenza libera e dignitosa. Anzi, in certe situazioni di necessità, dal pagamento tempestivo di una retribuzione incongrua può anche derivare, per il lavoratore, una maggiore utilità al fine di assicurarsi una esistenza libera e dignitosa.

La retribuzione, pertanto, da una parte, non deve mai perdere il suo collegamento con la prestazione lavorativa svolta e, dall'altro, deve essere adeguata e sufficiente ai sensi dell'art. 36 Cost.

Essa deve dunque essere corrisposta tempestivamente e non può essere diluita strutturalmente oltre la fuoriuscita dal mondo del lavoro.

Il ritardo, infatti, comporta sia un'attenuazione di detto strutturale collegamento, fino, in alcuni casi, ad eliderlo, sia l'inadeguatezza ed insufficienza del corrispettivo, non per la sua entità, ma per la sua minore attitudine a garantirne la congruità in rapporto alla tempestività del lavoro svolto e ad assicurare una esistenza libera e dignitosa. In particolare, in relazione al secondo profilo, un retribuzione corrisposta in ampio ritardo non è adeguata rispetto ad una prestazione lavorativa tempestivamente fruita: la tempestività della prestazione è infatti uno degli aspetti che influiscono sulla sua qualità.

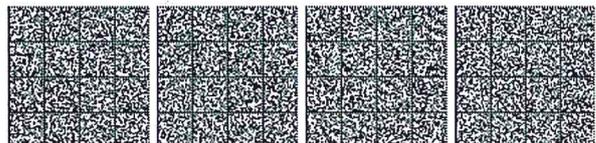
In questa prospettiva la corresponsione, anch'essa successiva, degli accessori non ha alcuna rilevanza.

Ciò a maggior ragione nel settore del pubblico impiego, per il quale vige, in via generale, il divieto di cumulo ai sensi del combinato disposto degli articoli 16 comma 6, legge n. 412/1991 e 22, comma 36, legge n. 724/1994, e, nel caso di specie, la sola corresponsione di interessi dopo tre mesi; corresponsione, pertanto, senz'altro incongrua ai fini della garanzia dell'adeguatezza e sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost.

Anche il trattamento per la cessazione del rapporto di lavoro deve, pertanto — in quanto retribuzione, seppure differita — essere restituito in tale momento, solo così potendosi configurare la sua adeguatezza e sufficienza in relazione al periodo lavorativo pertinente. Ciò a maggior ragione se si considera che, notoriamente, il lavoratore, sia pubblico che privato, specie se in età avanzata, in molti casi si propone — proprio attraverso l'integrale ed immediata percezione di detto trattamento — di recuperare una somma già spesa o in via di erogazione per le principali necessità di vita (per esempio, acquisto di una casa, spese per il matrimonio di un figlio, necessità di cure mediche, ecc.), ovvero di fronteggiare o adempiere in modo definitivo ad impegni finanziari già assunti, magari da tempo (per esempio, estinzione di un mutuo).

L'art. 3 Cost. statuisce l'eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge.

La Corte costituzionale ha ritenuto che, malgrado la progressiva assimilazione del rapporto di lavoro contrattualizzato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni con quello alle dipendenze dei datori di lavoro privati, sussistono ancora differenze sostanziali che rendono le due situazioni non omogenee. In particolare, il processo di omogeneizzazione incontra il limite «della specialità del rapporto e delle esigenze di perseguimento degli interessi generali (sent. n. 275 del 2001), conservando la pubblica amministrazione, anche in presenza di un rapporto di lavoro ormai contrattualizzato, una “connotazione peculiare”, essendo tenuta “al rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento cui è estranea ogni logica speculativa» (sent. n. 82 del 2003). La specificità del «lavoro pubblico, per il quale rileva l'art. 97 Cost.» (sent. n. 367 del 2006), legittima differenziazioni di trattamento rispetto al lavoro privato e «le peculiarità del contratto collettivo nel pubblico impiego, che è efficace erga omnes, è funzionale all'interesse pubblico di cui all'art. 97 Cost. ed è inderogabile sia in *peius* che in *melius*, è oggetto di diretto sindacato da parte della Corte di cassazione per violazione e falsa applicazione» influiscono anche sul piano processuale determinando «l'impossibilità di ritenere a priori irrazionali le peculiarità» (sent. n. 199/2003).



Nel caso in esame, la disparità di trattamento tra il settore pubblico e quello privato contrattualizzato può trovare la sua unica giustificazione, a livello costituzionale, nell'art. 81, che tutela l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio statale, «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico».

Si tratta quindi di valutazione incentrata sul contemperamento del diritto tutelato dall'art. 36 Cost. con l'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica; interesse quest'ultimo al quale fa riferimento l'art. 12 censurato e che deve essere adeguatamente ponderato nel pertinente contesto.

La direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri) corrobora la necessità di considerare le politiche di bilancio in una dimensione pluriennale, puntualizzando che «la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale» e che «una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (considerando n. 20).

Si tratta, invero, di provvedimenti che, pur diversamente modulati, si applicano all'intero comparto pubblico ed impongono limiti e restrizioni generali in una dimensione che la Corte costituzionale ha connotato in senso solidaristico (sentenza n. 310 del 2013, punto 13.5. del Considerato in diritto).

La ragionevolezza delle misure varate deve tuttavia trovare il proprio fondamento nella particolare gravità della situazione economica e finanziaria del momento, concomitante con l'intervento normativo, che deve inserirsi in un disegno organico improntato a una dimensione programmatica, scandita su un periodo determinato, in linea con l'esigenza di governare una voce rilevante della spesa pubblica, quale è il costo delle retribuzioni nel pubblico impiego contrattualizzato, anche in relazione all'eventuale crescita registrata in confronto all'incremento delle retribuzioni del settore privato.

L'emergenza economica, in linea di principio, pur potendo giustificare un intervento temporaneo e mirato sui trattamenti di fine rapporto, non può infatti avvalorare un irragionevole protrazione, in via permanente, della dilazione e scaglionamento degli stessi. Si finirebbe, in tal modo, per oscurare il criterio di proporzionalità della retribuzione, riferito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (arg. da sentenza n. 178/2015, sentenza n. 124/1991).

Ne consegue che una corresponsione dilazionata e rateale del trattamento di fine rapporto nell'ambito del pubblico impiego contrattualizzato può essere disposta in via congiunturale e programmatica, comunque temporanea, con specifico riferimento alla gravità della situazione economica in un determinato periodo di crisi, e non in via generale, permanente e definitiva — come avvenuto con la normativa in esame — verificandosi, in tal modo sia una violazione dei principi di adeguatezza e sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost. che una violazione del principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost. con riferimento alla situazione del rapporto di lavoro privato.

Quanto alla rilevanza della questione di legittimità proposta, è evidente che il suo accoglimento renderebbe illegittima la dilazione e rateizzazione della indennità di buonuscita e consentirebbe alla parte ricorrente di richiedere l'accoglimento delle pretese azionate.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 e 36 della Costituzione, la questione di legittimità degli articoli 3, comma 2, decreto-legge n. 79/1997, convertito con modificazioni nella legge n. 140/1997, e successive modificazioni, e 12, comma 7, decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010, e successive modificazioni.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione della stessa ordinanza ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, 12 aprile 2018

Il Giudice: NUNZIATA

