

CORTE COSTITUZIONALE - sentenza n. 213 del 22 novembre 2018

Norme impugnate: art. 26, c. 19°, della legge 23/12/1998, n. 448

LA RIDUZIONE DEL 2,5% DELLO STIPENDIO DEI DIPENDENTI PUBBLICI IN REGIME DI TFR È LEGITTIMA
Le norme che fissano come base imponibile fiscale e previdenziale del TFR dei dipendenti pubblici la retribuzione netta e non quella lorda sono pienamente legittime. In quanto assicurano la parità di trattamento economico con i dipendenti pubblici in regime di TFS. La sentenza della Corte di Costituzionale n. 213/2018 ha respinto con queste motivazioni la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 19, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 che disciplina il passaggio dei lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni dal trattamento di fine servizio (TFS) al trattamento di fine rapporto (TFR) sollevata dal Tribunale ordinario di Perugia.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 19, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), promossi dal Tribunale ordinario di Perugia, in funzione di giudice del lavoro, con tre ordinanze del 21 aprile 2017, iscritte rispettivamente ai numeri da 125 a 127 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale Umbria (ARPA Umbria) e, nel giudizio di cui al reg. ord. n. 126 del 2017, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e, nei giudizi di cui al reg. ord. n. 125 e n. 127 del 2017, dell'INPS;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre e nella camera di consiglio del 10 ottobre 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Donato Antonucci per l'ARPA Umbria, Flavia Inceletoli per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gianfranco Pignatone Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. Con ordinanze di analogo contenuto, depositate il 21 aprile 2017 e iscritte al n. 125, al n. 126 e al n. 127 del registro ordinanze 2017, il Tribunale ordinario di Perugia, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 19, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finan-

za pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), «nella parte in cui, demandando a un d.p.c.m. la definizione della struttura retributiva e contributiva dei dipendenti pubblici passati, ex lege, dal precedente regime del TFS o dell'IBU al regime del TFR, ha imposto il vincolo dell'invarianza della retribuzione netta nonostante la cessazione del prelievo contributivo a titolo di rivalsa», previsto dall'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), per i dipendenti pubblici in regime di indennità di buonuscita (IBU) e dall'art. 11 della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali), per i dipendenti degli enti locali in regime di indennità premio di servizio.

1.1. Il rimettente espone di dover decidere sui ricorsi proposti da dipendenti della Provincia di Perugia (nel giudizio di cui al reg. ord. n. 125 del 2017), dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale Umbria (ARPA Umbria, nel giudizio di cui al reg. ord. n. 126 del 2017) e del Comune di Bastia Umbria (nel giudizio di cui al reg. ord. n. 127 del 2017). I ricorrenti, assunti dopo il 31 dicembre 2000 e sin dall'inizio in regime di trattamento di fine rapporto (TFR), hanno chiesto di accertare l'illegittimità della trattenuta del 2,50 per cento operata dal datore di lavoro pubblico a carico della loro retribuzione lorda mensile.

Il giudice a quo prende le mosse dalla ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

L'art. 2, comma 5, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), ha assoggettato alle disposizioni sul trattamento di fine rapporto, contenute nell'art. 2120 del codice civile, i trattamenti di fine servizio, comunque denominati, dei lavoratori assunti dal 1° gennaio 1996 alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

In virtù dell'art. 2, comma 6, della legge n. 335 del 1995, la contrattazione collettiva, nell'ambito dei singoli comparti, è chiamata a definire le modalità di attuazione di tali previsioni, «con riferimento ai conseguenti adeguamenti della struttura retributiva e contributiva del personale», anche ai fini della disciplina delle forme pensionistiche complementari. Le modalità di esecuzione sono definite da un «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale».

L'art. 2, comma 7, della legge n. 335 del 1995 ha demandato alla contrattazione collettiva nazionale, nell'ambito dei singoli comparti, la definizione delle modalità per l'applicazione della disciplina del trattamento di fine rapporto ai lavoratori già occupati alla data del 31 dicembre 1995, affidando a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo la procedura prevista dal citato art. 2, comma 6, il compito definire le modalità di esecuzione.

L'art. 26, comma 19, della legge n. 448 del 1998 ha poi rinviato a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, emanato secondo le procedure delineate dall'art. 2, commi 6 e 7, della legge n. 335 del 1995, la disciplina degli aspetti concernenti «l'accantonamento, la rivalutazione e la gestione dell'1,5 per cento dell'aliquota contributiva relativa all'indennità di fine servizio prevista dalle gestioni previdenziali di appartenenza da destinare alla previdenza complementare

del personale che opta per la trasformazione dell'indennità di fine servizio in trattamento di fine rapporto, nonché i criteri per l'attribuzione ai fondi della somma di cui al comma 18».

Il decreto in oggetto avrebbe dovuto inoltre «definire, ferma restando l'invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile ai fini pensionistici, gli adeguamenti della struttura retributiva e contributiva conseguenti all'applicazione del trattamento di fine rapporto, le modalità per l'erogazione del trattamento di fine rapporto per i periodi di lavoro prestato a tempo determinato nonché quelle necessarie per rendere operativo il passaggio al nuovo sistema del personale di cui al comma 5 dell'articolo 2 della legge 8 agosto 1995, n. 335».

L'accordo quadro nazionale tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le organizzazioni sindacali, stipulato il 29 luglio 1999 e poi trasfuso nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre 1999 (Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti), ha escluso, per i dipendenti che transitano al regime del TFR, l'applicazione del contributo previdenziale obbligatorio, sancito, nella misura del 2,5 per cento della base retributiva, dall'art. 11 della legge n. 152 del 1968, con riguardo all'indennità premio di servizio a favore degli impiegati degli enti locali, e dall'art. 37 del DPR n. 1032 del 1973, per l'indennità di buonuscita degli impiegati dello Stato.

La soppressione del contributo non incide, tuttavia, sulla retribuzione imponibile ai fini fiscali e, in coerenza con l'obiettivo di «assicurare l'invarianza della retribuzione netta complessiva e di quella utile ai fini previdenziali», si accompagna alla riduzione della retribuzione lorda «in misura pari al contributo previdenziale obbligatorio soppresso». Si dispone contestualmente il «recupero in misura pari alla riduzione attraverso un corrispondente incremento figurativo ai fini previdenziali e dell'applicazione delle norme sul trattamento di fine rapporto, ad ogni fine contrattuale nonché per la determinazione della massa salariale per i contratti collettivi».

La riduzione della retribuzione lorda, che si applica al personale assunto dopo l'entrata in vigore del DPCM 20 dicembre 1999 e al personale assunto in precedenza che abbia scelto il passaggio al regime del TFR, perseguirebbe l'obiettivo di garantire la parità di trattamento contrattuale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

1.2. In punto di rilevanza, il rimettente evidenzia che la domanda dei ricorrenti, «pubblici dipendenti assunti dopo il 31.12.2000 e, quindi, ex lege in regime di TFR», dovrebbe essere respinta, in quanto la fonte secondaria, in attuazione dell'obiettivo indicato dall'art. 26, comma 19, della legge n. 448 del 1998, non avrebbe potuto che imporre un'equivalente riduzione della retribuzione lorda.

1.3. In merito alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, il rimettente osserva che l'assetto delineato dal legislatore contrasta con gli artt. 3 e 36 Cost., in quanto impone il «vincolo dell'invarianza della retribuzione netta ai dipendenti pubblici passati al regime del TFR dal precedente regime dell'IBU o del TFS» e conserva di fatto la «trattenuta a titolo di rivalsa ex art. 37 del DPR n. 1032 del 1973 e quella a titolo di sostituto di imposta, per il contributo di cui all'art. 11 della l. n. 152» del 1968, «pur in mancanza del conseguente beneficio previdenziale».

Ad avviso del rimettente, il «corretto punto di partenza per verificare se vi sia o meno la parità dei trattamenti retributivi tra lavoratori che svolgano analoghe mansioni» dovrebbe essere la retribuzione lorda, e non già quella netta, effettivamente ricevuta in pagamento e assoggettata a disparate trattenute di natura fiscale e contributiva.

Il giudice a quo, poste tali premesse, denuncia un'arbitraria disparità di trattamento «tra i lavoratori dipendenti dello Stato e degli Enti Locali in regime di IBU o TFS ed i dipendenti delle medesime amministrazioni in regime di TFR in quanto ai primi è riconosciuto un trattamento retributivo più elevato rispetto ai secondi». In particolare, i primi beneficerebbero di un trattamento più elevato, limitatamente a «una somma pari al 2,5% sull'80% della base contributiva di cui all'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1032 del 1973 o pari all'ammontare del contributo di cui all'art. 11 della legge n. 152 del 1968».

Senza la riduzione disposta ex lege, «i lavoratori dipendenti in regime di TFR», oramai dispensati dall'obbligo di contribuire al finanziamento dell'indennità di buonuscita o del trattamento di fine servizio ad essi non più spettante, avrebbero percepito una retribuzione lorda più elevata. Del più favorevole trattamento così riconosciuto non avrebbero potuto dolersi «i dipendenti rimasti sotto il regime dell'IBU o del TFS», in quanto avrebbero potuto optare per il passaggio al «regime del TFR».

Il rimettente assume, inoltre, che «la riduzione dei trattamenti retributivi dei dipendenti in regime di TFR» sia lesiva dell'art. 36 Cost., che tutela «proporzionalità e sufficienza dei trattamenti retributivi dei lavoratori in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato». Invero, la riduzione prevista dalla disposizione censurata collocherebbe la retribuzione dei dipendenti in regime di TFR «al di sotto della soglia della retribuzione tabellare prevista dalla contrattazione collettiva con riferimento a determinate tipologie di prestazioni lavorative» e così determinerebbe il riconoscimento di retribuzioni inferiori rispetto a quelle minime stabilite dalle parti collettive. A sostegno dell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, il rimettente richiama, per l'identità di ratio, la sentenza n. 223 del 2012 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui non escludeva la rivalsa dell'art. 37 del DPR n. 1032 del 1973 a carico dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche ancora in regime di TFS, che si vedevano computare i trattamenti di fine servizio, con effetto sulle anzianità contributive decorrenti dal 1° gennaio 2011, secondo l'art. 2120 cod. civ..

2. Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 126 del 2017 si è costituita, con atto depositato il 16 ottobre 2017, l'Agenzia regionale per la protezione ambientale Umbria (ARPA Umbria) e ha chiesto di dichiarare la manifesta inammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Perugia.

In linea preliminare, l'ARPA Umbria imputa al rimettente di avere travisato la normativa di riferimento, che alla riduzione della retribuzione lorda accompagna un recupero ai fini previdenziali e del trattamento di fine rapporto.

Nel merito, osserva che la disposizione censurata si riconnette al graduale percorso di transizione dal regime di trattamento di fine servizio al trattamento di fine rapporto (menziona la sentenza n. 244 del 2014) e si prefigge di salvaguardare il principio dell'invarianza della retribuzione netta, «quale garanzia della medesima capacità economica per tutti i dipendenti, a prescindere dalla tipologia di trattamento loro spettante al termine del rapporto lavorativo» e di evitare disparità di trattamento tra dipendenti in regime di TFR e dipendenti in regime TFS e IBU. Difatti, senza la riduzione censurata dal rimettente, i lavoratori in regime di TFR godrebbero di una retribuzione netta più alta, con conseguente violazione del principio di invarianza del trattamento retributivo.

Inoltre, allo scopo di scongiurare possibili pregiudizi ai dipendenti in regime di TFR, la fonte secondaria prescriverebbe un recupero in misura pari alla riduzione, attraverso un corrispondente incremento figurativo ai fini previdenziali e dell'applicazione delle norme sul TFR.

3. Nel giudizio di cui al reg. ord. n. 126 del 2017 si è costituito, con atto depositato il 16 ottobre 2017, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e ha chiesto di dichiarare inammissibile o comunque infondata la questione di legittimità costituzionale.

L'INPS ha eccepito, in linea preliminare, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per incompleta ricostruzione del quadro normativo. La disposizione censurata, difatti, si limiterebbe a riprodurre il disposto dell'art. 2, comma 6, della legge n. 335 del 1995, che già aveva demandato alla contrattazione collettiva la definizione delle relative modalità di attuazione, con peculiare riguardo agli adeguamenti della struttura retributiva e contributiva. Una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata non travolgerebbe, pertanto, la decurtazione della retribuzione lorda delle parti ricorrenti, che troverebbe il suo fondamento in una disposizione previgente, che non è stata sottoposta al vaglio di costituzionalità.

Nel merito, la questione non sarebbe fondata.

La disciplina sottoposta allo scrutinio di questa Corte non confliggerebbe con i parametri costituzionali evocati dal rimettente, in quanto, senza la disposizione censurata, si sarebbero riscontrati un aumento della retribuzione lorda ai fini fiscali e un aumento della retribuzione netta, in contrasto con il principio di parità di trattamento economico dei dipendenti con la stessa retribuzione complessiva.

La decurtazione della retribuzione lorda ai fini fiscali si prefiggerebbe di evitare disparità di trattamento tra lavoratori in regime di TFS e lavoratori in regime di TFR, che presentino la stessa «situazione lavorativa e retributiva complessiva». Peraltro, il regime TFR si rivelerebbe più vantaggioso rispetto al regime TFS, in quanto il trattamento di fine rapporto si incrementerebbe con un tasso superiore all'inflazione e su base composta e la decurtazione della retribuzione lorda sarebbe poi recuperata in aumento ai fini previdenziali.

Il meccanismo individuato dal legislatore si rivelerebbe indispensabile allo scopo di «graduare gli oneri del passaggio dal regime di TFS a quello di TFR», evitando l'impiego di «notevoli risorse aggiuntive».

Non sarebbe pertinente, poi, il richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012, in quanto l'odierna questione di legittimità costituzionale non riguarderebbe la trattenuta previ-

denziale prevista dall'art. 11 della legge n. 152 del 1968 o dall'art. 37 del d.P.R. n. 1032 del 1973, ma la diversa decurtazione della retribuzione dei lavoratori in regime di TFR.

3.1. Nei giudizi di cui al reg. ord. n. 125 e n. 127 del 2017, l'INPS è intervenuto, con atti depositati il 16 ottobre 2017, e ha chiesto di dichiarare ammissibile l'intervento e di dichiarare la questione di legittimità costituzionale inammissibile o, in subordine, «del tutto infondata».

L'INPS, in linea preliminare, afferma di non essere parte nei giudizi a quibus e, tuttavia, di essere titolare di «un interesse qualificato e concreto ad intervenire», in quanto è succeduto all'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) in ogni rapporto attivo e passivo, anche con riguardo alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio e di fine rapporto dei dipendenti del comparto statale e locale delle pubbliche amministrazioni.

A sostegno dell'ammissibilità dell'intervento, l'INPS evidenzia che la questione di legittimità costituzionale riguarda il meccanismo di finanziamento del TFR nel comparto pubblico, prestazione rientrante nelle sue competenze, e che il datore di lavoro pubblico dei ricorrenti ha chiesto, in caso di accoglimento del ricorso, la restituzione degli importi già versati all'INPS. Pertanto, l'esito della questione di legittimità costituzionale inciderebbe direttamente sulla posizione dell'ente previdenziale.

Quanto al merito, l'INPS, negli atti di intervento, ha ribadito gli argomenti illustrati nella memoria di costituzione depositata nel giudizio di cui al reg. ord. n. 126 del 2017.

4. In tutti e tre i giudizi, è intervenuto, con atto depositato il 17 ottobre 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale.

La decurtazione della retribuzione del personale in regime di TFR non si attergerebbe come un contributo previdenziale obbligatorio, ma sarebbe l'unico strumento, di valenza eminentemente perequativa, atto a evitare un indebito vantaggio per il personale in regime di TFR e a garantire il principio dell'invarianza della retribuzione, riconducendo a eguaglianza i regimi retributivi e contributivi e scongiurando nuovi oneri a carico del bilancio statale.

Senza la decurtazione indicata, difatti, si determinerebbe un aumento della retribuzione lorda ai fini fiscali e, in pari tempo, della retribuzione netta e si produrrebbe «una disparità di trattamento economico fra dipendenti aventi la stessa retribuzione complessiva», in contrasto con il principio di parità di trattamento contrattuale e retributivo dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni che svolgano eguali mansioni (art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»).

Inoltre, la decurtazione sarebbe recuperata in virtù di un incremento figurativo ai fini previdenziali e del calcolo del trattamento di fine rapporto, meccanismo correttivo finalizzato a evitare pregiudizi ai dipendenti in regime di TFR.

Quanto alla sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012, richiamata a sostegno delle censure, riguarderebbe i dipendenti in regime di TFS e non già i dipendenti in regime di TFR,

che, al contrario, godrebbero di un vantaggio indebito se fosse abolita la trattenuta nei termini auspicati dal rimettente.

4.1. Il 18 settembre 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memorie illustrative, per confermare le conclusioni già formulate.

L'interveniente ha ribadito che la decurtazione in esame non solo è preordinata a tutelare il principio dell'invarianza della retribuzione, garantendo che la retribuzione dei dipendenti in regime di TFR e di TFS sia «identica a parità di mansioni e anzianità», ma è anche recuperata attraverso un incremento figurativo ai fini previdenziali e dell'applicazione delle norme sul trattamento di fine rapporto. Il principio di invarianza della retribuzione, lungi dall'essere in contrasto con l'art. 36 Cost., ne rappresenterebbe la puntuale attuazione.

Da ultimo, l'Avvocatura generale dello Stato ha posto in risalto il considerevole impatto economico di una pronuncia di accoglimento, che implicherebbe un costo annuo di seicento milioni di euro, via via crescente nella misura del 6 per cento annuo, in ragione del progressivo aumento della quota di personale in regime di TFR.

Quanto all'incidenza della restituzione degli importi già versati, l'importo ammonterebbe a 3,5 miliardi di euro, considerando la vigenza del termine di prescrizione decennale per le azioni di ripetizione di indebito.

L'accoglimento della questione di legittimità costituzionale determinerebbe dunque, in contrasto con «il principio del pareggio tra entrate e uscite di bilancio», «effetti finanziari negativi di rilevante entità, suscettibili di pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica».

5. All'udienza pubblica del 9 ottobre 2018, le parti del giudizio di cui al reg. ord. n. 126 del 2017 hanno ribadito le conclusioni illustrate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1. Il Tribunale ordinario di Perugia, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 19, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), che disciplina il passaggio dei lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni dal trattamento di fine servizio (TFS) al trattamento di fine rapporto (TFR) e, in tale contesto, demanda a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di «definire, ferma restando l'invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile ai fini pensionistici, gli adeguamenti della struttura retributiva e contributiva conseguenti all'applicazione del trattamento di fine rapporto».

Nell'attuare le previsioni indicate, il DPCM 20 dicembre 1999 (Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti) ha soppresso, per i dipendenti che transitano al regime del TFR, la trattenuta a carico dei lavoratori, destinata a finanziare le pregresse forme di trattamento di fine servizio e prevista dall'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), e dall'art. 11 della legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali).

Allo scopo di «assicurare l'invarianza della retribuzione netta complessiva e di quella utile ai fini previdenziali», il decreto citato ha disposto la riduzione della retribuzione lorda, «in misura pari al contributo previdenziale obbligatorio soppresso».

Il rimettente ravvisa, nell'assetto delineato dalla disposizione censurata e poi specificato dalla fonte secondaria, in linea con le vincolanti indicazioni della legge, un contrasto con gli artt. 3 e 36 della Costituzione.

Il giudice a quo muove dall'assunto che «la retribuzione dei lavoratori non può essere considerata quella netta effettivamente ricevuta in pagamento essendo, tale retribuzione effettiva, la risultante di una serie di trattenute di natura fiscale e contributiva operate sul trattamento ipoteticamente spettante, trattenute che, a loro volta, sono correlate a specifici obblighi che gravano su tutti o soltanto parte dei lavoratori dipendenti (pubblici e privati)». Si dovrebbe dunque scegliere come «corretto punto di partenza» la retribuzione lorda, e non quella effettivamente ricevuta in pagamento dal lavoratore.

Sulla scorta di tali premesse, il rimettente denuncia «una evidente ed ingiustificata disparità di trattamento tra i lavoratori dipendenti dello Stato e degli Enti Locali» in regime di indennità di buonuscita o di trattamento di fine servizio e i dipendenti delle medesime amministrazioni in regime di trattamento di fine rapporto. La legge, difatti, riconoscerebbe ai primi «un trattamento retributivo più elevato» e disporrebbe, a danno dei secondi, una irragionevole riduzione della retribuzione lorda, in misura pari all'ammontare del soppresso contributo previdenziale obbligatorio.

La disciplina in esame sarebbe lesiva anche dell'art. 36 Cost., norma «posta a presidio della proporzionalità e sufficienza dei trattamenti retributivi dei lavoratori in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato». La decurtazione della retribuzione lorda, nel collocare «la retribuzione di tale categoria di dipendenti pubblici al di sotto della soglia della retribuzione tabellare prevista dalla contrattazione collettiva con riferimento a determinate tipologie di prestazioni», implicherebbe, per i dipendenti pubblici in regime di TFR, l'attribuzione di «trattamenti retributivi inferiori rispetto a quelli minimi previsti dalle parti collettive».

2. I giudizi, che hanno ad oggetto la medesima questione, devono essere riuniti e definiti con un'unica pronuncia.

3. Si deve osservare, preliminarmente, che l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) si è costituito nel giudizio di cui al reg. ord. n. 126 del 2017 e ha spiegato intervento nei giudizi di cui al reg. ord. n. 125 e n. 127 del 2017.

L'intervento è ammissibile.

L'INPS, chiamato a erogare i trattamenti di fine rapporto di cui si discute nei giudizi a quibus, vanta un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e suscettibile, pertanto, di essere inciso dall'esito del processo principale.

Tale interesse è avvalorato anche dal fatto che i datori di lavoro pubblici, nell'ipotesi di accoglimento delle domande dei ricorrenti, conseguente all'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, si riservano di chiedere in un successivo giudizio la restituzione delle somme versate all'INPS.

Deve essere dunque confermato l'orientamento già espresso da questa Corte, nel dichiarare ammissibile l'intervento dell'INPS, nella qualità di ente erogatore dei trattamenti di fine rapporto oggetto di controversia nel giudizio principale (ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 4 ottobre 2016 e allegata alla sentenza n. 240 del 2016 e ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 7 ottobre 2014 e allegata alla sentenza n. 244 del 2014).

4. L'INPS, sia nell'atto di costituzione che negli atti di intervento, ha eccepito l'inammissibilità della questione in ragione dell'incompleta ricostruzione del quadro normativo.

L'INPS soggiunge che il rimettente non ha sottoposto al vaglio di questa Corte l'art. 2, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), idoneo a giustificare la contestata riduzione della retribuzione lorda, anche senza le specificazioni racchiuse nella disposizione censurata.

L'Agenzia regionale per la protezione ambientale Umbria (ARPA Umbria), costituitasi nel giudizio di cui al reg. ord. n. 126 del 2017, dal canto suo, lamenta che il rimettente abbia travisato il quadro normativo di riferimento e abbia trascurato di rilevare che alla riduzione della retribuzione lorda fa riscontro un recupero ai fini previdenziali e del trattamento di fine rapporto.

Le eccezioni, che possono essere esaminate congiuntamente, in quanto investono profili in larga parte connessi, non sono fondate.

Il giudice a quo ha diffusamente ricostruito le particolarità della disciplina in esame e ha dato conto anche dell'art. 2, comma 6, della legge n. 335 del 1995, che segna l'avvio di un complesso percorso evolutivo della normativa in materia.

Le censure si appuntano sull'art. 26, comma 19, della legge n. 448 del 1998, sul presupposto che tale disposizione, nel dare nuovo impulso al processo di transizione dal regime del TFS a quello del TFR e, in particolare, nell'enunciare il principio di invarianza della retribuzione netta, sia lesiva degli artt. 3 e 36 Cost. Contro tale principio, in tutte le sue implicazioni, definite in modo coerente dalla fonte secondaria, si indirizzano le censure proposte.

La premessa ermeneutica dalla quale muove il dubbio di costituzionalità non è prima facie implausibile e si fonda su un'approfondita ricognizione delle diverse discipline e, in particolare, della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, che, nel sancire il citato principio di invarianza, ha portata innovativa rispetto all'art. 2, comma 6, della legge n. 335 del 1995.

Quanto al dedotto travisamento del quadro normativo, le argomentazioni di ARPA Umbria, pur evocando il profilo preliminare dell'ammissibilità, attengono al merito della questione e sostengono una diversa valutazione della disciplina scrutinata.

5. Nel merito, la questione non è fondata.

6. La disposizione censurata si colloca nella complessa transizione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni «da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato» (sentenza n. 244 del 2014, punto 7.1. del Considerato in diritto).

Il legislatore, nel prudente esercizio della sua discrezionalità, ha scandito la descritta transizione secondo un percorso graduale, che investe anche la disciplina delle indennità di fine rapporto spettanti ai dipendenti pubblici, progressivamente ricondotte all'unitaria matrice civilistica del trattamento di fine rapporto (art. 2120 del codice civile).

È in tale gradualità che si inquadra la coesistenza del regime del trattamento di fine servizio con il regime del trattamento di fine rapporto, applicato, anche in virtù delle innovazioni recate dal DPCM 2 marzo 2001 (Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi dei pubblici dipendenti), a coloro che abbiano aderito alla previdenza complementare in base all'art. 59, comma 56, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), o siano stati assunti con contratto a tempo indeterminato dopo il 31 dicembre 2000 o con contratto a tempo determinato, per i periodi di lavoro successivi al 30 maggio 2000.

Alla gradualità, che contraddistingue l'avvicinarsi dei due regimi delle indennità di fine rapporto dei dipendenti pubblici (sentenza n. 244 del 2014, punto 7.1. del Considerato in diritto), si affianca il ruolo di primaria importanza delle organizzazioni sindacali più rappresentative che il 29 luglio 1999 hanno stipulato con l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) un accordo quadro nazionale successivamente recepito dal DPCM 20 dicembre 1999.

Nella sede negoziale, nell'alveo delle indicazioni offerte dall'art. 26, comma 19, della legge n. 448 del 1998, sono state definite le misure atte a salvaguardare il principio dell'invarianza della retribuzione netta e a contemperare la tutela dei diritti retributivi e previdenziali dei lavoratori pubblici con la salvaguardia della sostenibilità del sistema complessivamente considerato.

7. Inquadrata nelle coordinate di un articolato percorso evolutivo, mediato anche dall'autonomia collettiva, la disciplina in esame si sottrae alle censure del rimettente.

7.1. Per i dipendenti che transitano al regime del TFR, il superamento delle forme previgenti delle indennità di fine rapporto ha determinato l'eliminazione della trattenuta a carico del lavoratore, originariamente destinata a finanziarle, secondo le modalità tratteggiate dall'art. 37 del DPR n. 1032 del 1973, per l'indennità di buonuscita dei dipendenti statali, e dall'art. 11 della legge n. 152 del 1968, per l'indennità premio di servizio dei dipendenti degli enti locali.

La soppressione della trattenuta a carico del lavoratore concorre a differenziare la fattispecie sottoposta all'odierno sindacato di questa Corte rispetto a quella scrutinata nella sentenza n. 223 del 2012, richiamata dal rimettente a sostegno delle censure, pur nella consapevolezza della diversità delle situazioni poste a raffronto.

Questa Corte era chiamata allora a sindacare la legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, che statuiva l'applicazione delle regole di computo del TFR, a decorrere dal 1° gennaio 2011, per le anzianità contributive dei trattamenti di fine servizio dei lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni in regime di TFS.

La disposizione citata non escludeva che sul lavoratore continuasse a gravare la rivalsa del 2,50 per cento prevista dall'art. 37 del DPR n. 1032 del 1973 ed è su tale aspetto che si incentra la declaratoria di illegittimità costituzionale.

Questa Corte, a tale riguardo, ha argomentato che la rivalsa, pur giustificata «a fronte di un miglior trattamento di fine rapporto» e di un accantonamento determinato su una base di computo inferiore, pari all'80 per cento della retribuzione, si rivelava priva di ogni apprezzabile ragion

d'essere nel diverso sistema del TFR dei dipendenti pubblici, che peraltro contempla una percentuale di accantonamento applicata «sull'intera retribuzione» (sentenza n. 223 del 2012, punto 14. del Considerato in diritto).

Il permanere della trattenuta a carico del dipendente era il frutto della commistione della disciplina del TFS, nel suo tratto caratteristico della rivalsa, con l'eterogenea regolamentazione del TFR e così determinava «una diminuzione della retribuzione e, nel contempo, la diminuzione della quantità di TFR maturata nel tempo» (sentenza n. 223 del 2012, punto 14. del Considerato in diritto), con un trattamento peggiore dei lavoratori pubblici in regime di TFR rispetto ai lavoratori privati, esentati da ogni rivalsa.

Con l'art. 1, comma 98, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», il legislatore, al fine di attuare la sentenza di questa Corte, ha poi abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2011, l'art. 12, comma 10, del D.L. n. 78 del 2010 e ha così ripristinato, per i lavoratori interessati dalle disposizioni del citato decreto-legge, il regime del trattamento di fine servizio e la trattenuta prevista dall'art. 37 del d.P.R. n. 1032 del 1973.

7.2. La disposizione oggi sottoposta allo scrutinio di questa Corte si iscrive in un differente contesto e risponde a diverse esigenze.

L'art. 26, comma 19, della legge n. 448 del 1998, così come specificato dalla fonte negoziale prima e successivamente dalla normativa secondaria, riguarda il personale che è sin dall'origine assoggettato al regime del TFR, e non già, come nella fattispecie scrutinata nella sentenza n. 223 del 2012, il personale ancora sottoposto al regime del TFS.

È poi dirimente la circostanza che, nel caso di specie, non venga in rilievo una rivalsa a carico del lavoratore. Per espressa previsione della fonte secondaria (art. 1, comma 2, del DPCM 20 dicembre 1999), le trattenute disciplinate dall'art. 37 del d.P.R. n. 1032 del 1973 e dall'art. 11 della legge n. 152 del 1968 cessano di gravare sui lavoratori che transitano al regime del TFR.

Differente, anche perché ispirato a diverse finalità, è il meccanismo della riduzione della retribuzione lorda, applicato in misura pari all'ammontare del contributo soppresso.

Tale riduzione, preordinata a contenere gli oneri finanziari connessi alla progressiva introduzione del regime del TFR, risponde all'esigenza di apportare gli indispensabili adeguamenti della struttura retributiva e contributiva del personale che transita al regime del TFR, così da salvaguardare l'invarianza della retribuzione netta prescritta dalla fonte primaria.

È lo stesso rimettente a riconoscere che, posto il principio dell'invarianza della retribuzione netta, la decurtazione della retribuzione lorda in misura pari all'ammontare del contributo soppresso si configura come scelta obbligata, nei termini recepiti nel DPCM 20 dicembre 1999.

Tale riduzione è l'approdo di un percorso negoziale volto a salvaguardare la parità di trattamento retributivo dei dipendenti che abbiano il medesimo inquadramento e svolgano le medesime mansioni, in armonia con il principio di parità di trattamento contrattuale dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, oggi sancito dall'art. 45, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Detto principio impone che, a parità di inquadramento e di mansioni, corrisponda la medesima retribuzione e che il trattamento retributivo non muti in ragione di un dato accidentale, quale è l'applicazione del regime del TFR o del TFS.

Un sistema così congegnato, che persegue un obiettivo di razionalizzazione e di tendenziale allineamento delle retribuzioni, a prescindere dal regime applicabile all'indennità di fine rapporto, non svincola neppure il ruolo cruciale della contrattazione collettiva che, nell'ambito del lavoro pubblico (sentenza di questa Corte n. 178 del 2015, punto 17. del Considerato in diritto), è chiamata a garantire efficace tutela ai principi di rango costituzionale della parità di trattamento (art. 3 Cost.), della proporzionalità della retribuzione (art. 36 Cost.) e del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), in un'ottica di razionale impiego delle risorse pubbliche.

Si deve poi considerare che la riduzione della retribuzione lorda è compensata da un corrispondente incremento figurativo ai fini previdenziali e del trattamento di fine rapporto, che neutralizza i possibili effetti pregiudizievoli, su tale versante, della decurtazione operata.

Anche da questo punto di vista la disposizione oggi censurata si discosta dalla disciplina del D.L. n. 78 del 2010, dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto si risolveva in una riduzione del TFR maturato.

8. Quanto alla denunciata discriminazione dei lavoratori beneficiari del TFR, si deve osservare che l'eterogeneità della struttura, della base di calcolo e della disciplina dei regimi del TFR e del TFS, confermata anche dal laborioso processo di armonizzazione e dalla necessaria gradualità che lo ha governato, preclude la valutazione comparativa sollecitata dal rimettente. Non sussiste, pertanto, la violazione dell'art. 3 Cost., prospettata dal rimettente.

L'auspicata equiparazione tra lavoratori in regime di TFR e lavoratori in regime di TFS, nei termini adombrati dal giudice a quo, non potrebbe che alterare il punto di equilibrio individuato dal legislatore e dalle parti negoziali, secondo un bilanciamento non irragionevole, e determinare, per ammissione dello stesso rimettente, una diversa sperequazione, che avvantaggerebbe i lavoratori in regime di TFR, destinati a beneficiare di un più cospicuo trattamento retributivo rispetto ai lavoratori in TFS.

Il principio dell'invarianza della retribuzione netta, con i meccanismi perequativi tratteggiati in sede negoziale, mira proprio a garantire la parità di trattamento, nell'ambito di un disegno graduale di armonizzazione, e non contrasta, pertanto, con il principio di eguaglianza invocato dal rimettente.

8.1. Non si ravvisa neppure la violazione del diritto a una retribuzione sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato (art. 36 Cost.).

Per costante insegnamento di questa Corte, la sufficienza e la proporzionalità della retribuzione devono essere valutate avendo riguardo al trattamento complessivo e non a una singola sua componente, quale è l'importo del contributo previdenziale soppresso (fra le molte, sentenze n. 96 del 2016, punto 4. del Considerato in diritto, e n. 178 del 2015, punto 14.1. del Considerato in diritto).

Alla stregua di tale valutazione onnicomprensiva, i canoni della sufficienza e della proporzionalità non possono dirsi violati.

La disciplina censurata, per un verso, lascia inalterata la retribuzione netta, senza incidere sull'importo effettivamente percepito dal lavoratore, e, per altro verso, si ripromette di salvaguardare la parità di trattamento contrattuale e retributivo, nel perimetro tracciato dalla contrattazione collettiva e dalla necessaria verifica della compatibilità con le risorse disponibili. Tale principio di parità di trattamento si pone a ineludibile presidio dello stesso diritto a una retribuzione sufficiente e proporzionata, invocato dal rimettente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

- 1) dichiara ammissibili gli interventi spiegati dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) nei giudizi di cui al registro ordinanze n. 125 e n. 127 del 2017;
- 2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 19, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), sollevata dal Tribunale ordinario di Perugia, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente
Silvana SCIARRA, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA