Urteilskopf

117 V 229

29. Sentenza del 24 luglio 1991 nella causa P. contro Cassa Pensioni dei dipendenti dello Stato e Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino
Regeste (de):
Art. 13, 49 und 91 BVG; Art. 4 BV: Schutz der Pensionsansprüche von Beamten bei Änderung der gesetzlichen Ordnung.

- Die finanziellen Ansprüche von Beamten werden nur dann zu wohlerworbenen Rechten, wenn das Gesetz die Beziehungen ein für alle Mal festlegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt oder wenn mit dem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben werden. Soweit die erwähnten Ansprüche nicht wohlerworbene Rechte darstellen, sind sie gegenüber Massnahmen des Gesetzgebers nach Massgabe des Willkürverbots und des Gleichbehandlungsgebots geschützt (Bestätigung der Rechtsprechung).

- Im Lichte dieser Grundsätze Prüfung der Ansprüche eines Beamten auf vorzeitige Pensionierung, nachdem die gesetzliche Regelung seit der Anstellung in einer für ihn ungünstigen Weise geändert worden ist, indem die bisherigen alternativen Voraussetzungen des zurückgelegten 65. Altersjahres oder des vollendeten 40. Dienstjahres ersetzt worden sind durch die kumulativen Voraussetzungen des 60. Altersjahres und von 30 Dienstjahren.

Regeste (fr):
Art. 13, 49 et 91 LPP; art. 4 Cst. Protection des prétentions à pension des fonctionnaires en cas de modification de la loi.

- Les prétentions pécuniaires des fonctionnaires ne deviennent des droits acquis que si la loi fixe une fois pour toutes les situations particulières et les soustrait aux effets des modifications légales ou lorsque ont été données des assurances précises à l'occasion d'un engagement individuel. Si ces prétentions ne constituent pas des droits acquis, elles sont protégées contre les mesures du législateur par l'interdiction de l'arbitraire et l'obligation de respecter le droit à l'égalité (confirmation de la jurisprudence).

- Examen à la lumière de ces principes du droit d'un fonctionnaire de prendre une retraite anticipée: une modification du droit cantonal, postérieure à l'engagement de l'intéressé et défavorable à celui-ci, remplace les conditions, alternatives, d'une limite d'âge de 65 ans ou de 40 années de service par les conditions, cumulatives, d'une limite d'âge de 60 ans et de 30 années de service.

Regesto (it):
Art. 13, 49 e 91 LPP; art. 4 Cost.: Tutela delle pretese pensionistiche dei funzionari in caso di modificazione dell'ordinamento legale.

- Le pretese pecuniarie dei funzionari non divengono diritti acquisiti, se non nella misura in cui la legge definisca i rapporti una volta per tutte e li sottragga agli effetti dell'evoluzione della legge medesima, oppure quando siano date garanzie in relazione ad un singolo rapporto d'impiego. In quanto simili pretese non configurano dei diritti acquisiti, esse vanno comunque tutelate qualora il legislatore, modificando l'ordinamento, le leda in modo arbitrario o in violazione del principio della parità di trattamento (conferma della giurisprudenza).

- Esame, al lume di questi principi, delle pretese di un funzionario al pensionamento anticipato al seguito di una modifica, successiva alla sua assunzione e a lui sfavorevole, del disciplinamento legale cantonale, sostituente ai presupposti alternativi del 65o anno di età oppure del 40o anno di servizio i requisiti cumulativi dei 60 anni di età e dei 30 anni di servizio.

Sachverhalt ab Seite 230

BGE 117 V 229 S. 230

A.- Edgardo P., nato il 19 ottobre 1931, ha iniziato nel settembre 1950 la sua attività di docente, affiliato in questa veste alla Cassa pensioni, allora esistente, del corpo insegnante, fusa poi, mediante legge 25 marzo 1957, con quella dei magistrati, dei funzionari, degli impiegati, dei membri del corpo di gendarmeria e degli operai al servizio dello Stato. Il 19 marzo 1990 l'interessato ha chiesto di essere posto al beneficio del pensionamento anticipato a far tempo dal 1o settembre 1990, prevalendosi delle norme della legge vigente nel 1950

BGE 117 V 229 S. 231

che attribuiva diritto al pensionamento a chi avesse prestato 40 anni di insegnamento o avesse superato i 65 anni, ciò nel rispetto dei diritti acquisiti previsti dalla legge ora in vigore. La Cassa pensioni, mediante decisione del 22 marzo 1990, ha respinto l'istanza argomentando che la legge applicabile concedeva la facoltà di pretendere il pensionamento anticipato a chi, cumulativamente, avesse adempiuto i presupposti di 60 anni di età e di 30 anni di servizio, in concreto realizzabili solo nell'ottobre 1991 al compimento del 60o anno.

B.- Conformandosi ai rimedi di diritto indicati nell'atto della Cassa, Edgardo P. ha adito il Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino con un ricorso. Ha argomentato di essere entrato in funzione quando la legge concedeva il pensionamento dopo 40 anni di attività magistrale, con una disposizione ripresa in seguito nella legge di fusione delle diverse casse, e modificata solo in seguito, nel 1963, nel senso che i presupposti alternativi vennero sostituiti da quelli cumulativi, per motivazioni che non sarebbero valse a ledere i diritti acquisiti di chi era stato assunto prima di quell'anno. Ha precisato che la determinazione litigiosa sarebbe valsa, in certe ipotesi, a sancire disparità di trattamento nella misura in cui insegnanti coetanei entrati alle dipendenze dello Stato pure nel 1950 e che avevano poi interrotto l'attività potevano comunque pretendere il pensionamento anticipato con il raggiungimento del 60o anno, come lui, o persino qualche mese prima di lui a seconda del mese in cui sono nati, in quanto avessero contribuito per almeno 30 anni. Ha postulato pertanto l'accoglimento delle sue domande, vale a dire il riconoscimento del suo diritto al pensionamento anticipato dal settembre 1990. Con giudizio 23 luglio 1990 il Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino, ritenuta l'istanza dell'assicurato una petizione, l'ha respinta. I primi giudici, in sostanza, hanno argomentato che non configurabile sarebbe stata la tutela di un diritto acquisito, né ravvisabile sarebbe stata una violazione dell'art. 4 Cost.

C.- Edgardo P. interpone ricorso di diritto amministrativo a questa Corte. Contesta il fondamento delle argomentazioni addotte dai primi giudici, rivendicando comunque la tutela del suo diritto. A suo parere, il pensionamento anticipato configura un diritto del lavoratore, mentre la determinazione della Cassa costituirebbe un ulteriore sfruttamento, in sostanza "l'espropriazione" di anni di vita, mediante un lavoro "forzato". Se nel 1950 era giustificato il pensionamento a 59 anni, altrettanto doveva valere

BGE 117 V 229 S. 232

nel 1990, quando si fosse ritenuta l'importanza dei premi versati. Egli adduce di aver concluso un contratto, la cui contropartita era la possibilità di andare in pensione dopo 40 anni di servizio, qualsiasi fossero state le condizioni di salute. Se l'ammontare dei premi può variare, non trattandosi di diritti acquisiti, la scadenza pattuita sarebbe stata invece da rispettare. Ribadisce di pretendere solo il riconoscimento al pensionamento dopo 40 anni di servizio, quando si fosse ritenuto che nel 1950 i docenti erano patentati a 19 anni. La fusione delle casse non avrebbe modificato i diritti acquisiti dai docenti. Simili diritti del resto sarebbero stati assicurati nel 1963 al momento dell'adozione delle nuove norme. Chiede pertanto, in accoglimento del gravame, l'accertamento del suo diritto al pensionamento anticipato nel settembre 1990 e la fissazione, se la decisione dovesse intervenire dopo quella data, dell'importo del risarcimento dovutogli. Queste tesi sono contrastate dalla Cassa, la quale propone la reiezione del gravame. Da parte sua l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali rinuncia a determinarsi.

Erwägungen

Diritto:

1. (Competenza del Tribunale federale delle assicurazioni)

2. La Cassa ha qualificato l'atto litigioso del 22 marzo 1990 una decisione ed ha indicato dei rimedi di diritto per i quali l'atto sarebbe stato deferibile con ricorso al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino. Il Tribunale federale delle assicurazioni, esaminando d'ufficio, trattandosi di questione di diritto, le condizioni formali di validità e regolarità della procedura amministrativa (DTF 116 V 202 consid. 1a e 338 consid. 2, DTF 115 V 130 consid. 1 e 241 consid. 2b, DTF 114 V 242 consid. 3a, DTF 113 V 203 consid. 3d, DTF 112 V 83 consid. 1 e 365 consid. 1a, DTF 111 V 346 consid. 1a; GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2a ediz., pag. 73 cpv. 3 e sentenze ivi citate) costata che rettamente l'autorità giudiziaria di primo grado ha considerato costituire l'atto 22 marzo 1990 una semplice determinazione e l'istanza dell'assicurato ad essa rivolta una petizione (cfr. DTF 115 V 228 consid. 2).

3. Giusta l'art. 22 della legge sulla Cassa pensioni del corpo insegnante del Cantone Ticino del 12 ottobre 1936, gli assicurati che avevano superato l'età di 60 anni e contavano almeno 40 anni di servizio attivo potevano ritirarsi senza motivazione di salute percependo il massimo di pensione.

La disposizione venne modificata nella legge del 5 settembre 1950, nel senso che gli assicurati (uomini e donne) che avessero compiuto i 65 anni d'età oppure i 40 anni di servizio potevano chiedere di essere collocati a riposo. La nuova norma entrò in vigore con effetto retroattivo al 1o settembre 1946, rispettivamente al 1o gennaio 1948 (cfr. art. 2 cpv. 1 della suddetta legge modificante quella del 12 ottobre 1936, nonché art. 67 del testo unico delle leggi sulla Cassa pensioni del corpo insegnanti del Cantone Ticino del 17 ottobre 1950). Appare ora evidente che la nuova regolamentazione abbia comportato una modificazione dei criteri sul pensionamento dei docenti; in precedenza cumulativi (anni di età e di servizio), essi divennero in seguito alternativi (età oppure anni di servizio). Il 25 marzo 1957 venne decretata la fusione della Cassa pensioni dei magistrati, dei funzionari, degli impiegati, dei membri del corpo di gendarmeria e degli operai al servizio dello Stato con quella del corpo insegnante. La legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato, pure del 25 marzo 1957, riprese all'art. 19 la disposizione in virtù della quale gli assicurati che avessero compiuto o 65 anni oppure i 40 anni di servizio potessero chiedere di essere collocati a riposo. La legge venne ulteriormente modificata il 9 luglio 1963, in particolare con l'adozione dell'art. 40 cpv. 2, secondo cui l'assicurato con almeno 40 anni di servizio effettivo e che avesse compiuto i 60 anni d'età poteva chiedere di essere collocato a riposo e ammesso

al beneficio della pensione. Con ciò il criterio alternativo venne nuovamente sostituito da quello cumulativo. Questo criterio fu ripreso nell'art. 23 della legge 14 settembre 1976, per il quale l'assicurato con almeno 30 anni di servizio effettivo e che ha compiuto i 60 anni di età può chiedere di essere collocato a riposo.
La stessa nuova legge all'art. 61 ha, con alcune inflessioni, precisato che con la sua entrata in vigore i nuovi stipendi assicurati non potessero essere inferiori a quelli validi in precedenza, disponendo in particolare ai cpv. 2 e 3 quanto segue: "I diritti acquisiti con le precedenti leggi sono mantenuti
integralmente; le prestazioni pagate anteriormente non sono
modificate con l'entrata in vigore della nuova legge. Esse vengono rivalutate ... (cpv. 2).
Tutti gli eventi coperti dalla Cassa che si verificano
dopo l'entrata in vigore sono regolati secondo le nuove norme di legge (cpv. 3)."
In sostanza si afferma quindi il principio secondo cui sarebbero stati rispettati i diritti acquisiti in virtù delle precedenti legislazioni

nel tema delle prestazioni, mentre l'intervento dei rischi assicurati sarebbe stato soggetto alle norme della nuova legge.

4. In concreto se, come afferma il ricorrente, l'atto di nomina ebbe luogo nel 1950, durante l'estate, e manifestamente l'entrata in funzione si realizzò all'inizio dell'anno scolastico 1950/51, può essere ammesso che egli si sia impiegato già ritenendo il testo dell'art. 22, nella versione del 1950, non ancora adottato dal Parlamento cantonale; sta in ogni modo di fatto che la disposizione, visto l'effetto retroattivo, assunse comunque vigenza anche per il momento dell'assunzione.
Deve quindi essere esaminato se fosse stato da riconoscere al ricorrente il diritto di pretendere il pensionamento nel momento in cui alternativamente fossero ricorsi i presupposti del 65o anno di età oppure del 40o anno di servizio, come stabilito dal diritto vigente all'epoca in cui venne assunto, o invece se le successive disposizioni fossero valse a modificare il contenuto delle sue pretese, in particolare se conformi a diritto sono le disposizioni applicate dall'amministrazione della Cassa. Anzitutto deve essere osservato che i cpv. 2 e 3 dell'art. 61 della legge 14 settembre 1976 sono di evidente chiarezza, nel senso che i diritti acquisiti sono mantenuti per le prestazioni assicurate, mentre alla nuova legge sono sottoposti i rischi successivi. Né può essere affermato quindi che nella sua determinazione l'amministrazione della Cassa abbia in modo scorretto interpretato la norma. Resta da accertare se la stessa norma violi il diritto federale, segnatamente se disattenda il rispetto di diritti acquisiti o di altri diritti prevalenti.

5. a) Per quel che concerne la LPP, in materia di diritto a prestazioni di vecchiaia la legge federale si limita ad affermare aver diritto ad esse prestazioni gli uomini che hanno compiuto i 65 anni e le donne che hanno compiuto i 62 anni, precisando che le disposizioni regolamentari dell'istituto di previdenza possono stabilire, in deroga a questo principio, che il diritto alle prestazioni sorga alla cessazione dell'attività lucrativa (art. 13 cpv. 1 e 2 LPP). La legge medesima dispone inoltre che essa non tocca i diritti acquisiti dagli assicurati prima della sua entrata in vigore (art. 91 LPP). b) Deve quindi essenzialmente essere esaminata la questione se il disposto della legge cantonale non misconosca il rispetto di diritti acquisiti. Inizialmente la violazione di diritti acquisiti veniva di regola considerata come una violazione del principio costituzionale della

garanzia della proprietà; in un secondo tempo simile violazione è stata esaminata anzitutto al lume del principio della tutela della buona fede (KÄMPFER, Zur Gesetzesbeständigkeit "wohlerworbener Rechte", Mélanges ZWAHLEN, pag. 357 seg.; KÖLZ, Das wohlerworbene Recht - immer noch aktuelles Grundrecht?, RSJ 74/1978 pag. 89 segg.; GRISEL, Droit administratif suisse, pag. 256; SALADIN, Verwaltungsprozessrecht und materielles Verwaltungsrecht, RDS 94/1975 II pag. 339 n. 83). Secondo la più recente giurisprudenza del Tribunale federale, le pretese pecuniarie dei funzionari non divengono diritti acquisiti. Il rapporto di servizio, in quanto di diritto pubblico, è disciplinato dalla relativa legislazione e segue, per quel che concerne i suoi aspetti patrimoniali, l'evoluzione della legislazione medesima. Le pretese di salario e quelle pensionistiche possono configurare diritti acquisiti solo nella misura in cui la legge definisca i rapporti una volta per tutte e li sottragga agli effetti dell'evoluzione della legge stessa, oppure quando siano date garanzie in relazione con un singolo rapporto d'impiego (DTF 107 Ia 194 consid. 3a, 106 Ia 166 consid. 1a, DTF 101 Ia 445 consid. 2a; cfr. pure DTF 112 V 395 consid. 3d e sentenza del Tribunale federale 30 settembre 1988 in re W., pubblicata in SZS 1989 pag. 313). Nella fattispecie queste due ultime ipotesi non si sono verificate, se non nella misura in cui l'art. 61 della legge cantonale al cpv. 2 vieta la modificazione delle prestazioni in precedenza erogate. Infatti, in nessun testo della legge è ravvisabile una disposizione che stabilisca l'immutabilità delle pretese dell'interessato, né il ricorrente ha tentato di dimostrare che al momento dell'assunzione gli fosse stata attribuita individualmente l'assicurazione che il suo diritto a pensione sarebbe maturato in ogni modo al compimento del 40o anno di servizio e men che meno che questa circostanza fosse stata il seguito di una particolare pattuizione. Poiché i diritti vantati dal ricorrente non rientrano nel novero di quelli acquisiti, non si pone il problema se, ai sensi della giurisprudenza, la loro modificazione sia possibile solo per atto legislativo, di interesse pubblico e dietro pieno risarcimento (DTF 113 Ia 362 consid. 6b, DTF 106 Ia 168), ciò a prescindere dal fatto, per quel che concerne il risarcimento, che la richiesta sarebbe comunque stata irricevibile perché in tutti i modi sulla stessa la Cassa non si è pronunciata, né a titolo preventivo né in corso di vertenza. c) Il Tribunale federale ha comunque soggiunto nella medesima suddetta giurisprudenza che in quanto le pretese pecuniarie dei

funzionari non configurano dei diritti acquisiti, esse vanno tutelate qualora il legislatore, modificando l'ordinamento, le leda in modo arbitrario o in violazione del principio della parità di trattamento. Dall'art. 4 Cost. si deduce direttamente essere escluso che simili diritti siano arbitrariamente modificati, successivamente annullati o limitati nella loro sostanza e che senza particolare giustificazione si intervenga unilateralmente nei confronti di singoli beneficiari o di gruppi determinati (DTF 106 Ia 169 consid. 1c, 101 Ia 446 consid. 2a e sentenze ivi citate). In queste ipotesi resta da esaminare se nella revisione legislativa del 1963 (quella mediante la quale vennero reintrodotti i criteri cumulativi, irrilevante essendo ai fini del giudizio la modifica del 1976 che ha abbreviato i termini di durata dell'impiego) sia ravvisabile arbitrio o violazione del principio della parità di trattamento, con conseguenza di particolari oneri per singoli titolari di diritti o gruppi degli stessi. Ora, nel 1963 venne introdotto il principio del pensionamento anticipato, per tutti i dipendenti dello Stato, irrilevante se docenti o altri funzionari, sostituendo al criterio alternativo, 65 anni d'età oppure 40 anni di servizio, quello cumulativo dei 60 anni di età e dei 40 anni di servizio (art. 40 della legge 9 luglio 1963). La modificazione ha, da un lato, sfavorito i dipendenti che prima del 60o anno avessero compiuto 40 anni di servizio, ma, dall'altro, ha favorito quelli che avessero prestato 40 anni di servizio tra il 60o e il 65o anno d'età. Dagli atti legislativi risulta che il testo dell'art. 40 cpv. 2 era da interpretare con riferimento all'art. 30 concernente i supplementi fissi. Lo Stato, con la nuova regolamentazione, avrebbe assunto l'onere di versare pensione e supplemento fisso a chi si fosse ritirato prima del 65o anno. In sostanza, lo Stato avrebbe preso a carico il pagamento delle pensioni e dei supplementi fissi sino al momento in cui il beneficiario avesse maturato diritto alla rendita AVS (cfr. Messaggio 18 dicembre 1962 del Consiglio di Stato al Gran Consiglio concernente la legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato e dei docenti, Raccolta dei verbali del Gran Consiglio, sessione ordinaria primaverile 1963, pag. 248). Solo dopo quel momento sarebbe iniziato l'obbligo della Cassa. Con ciò sarebbe stato alleggerito l'onere della Cassa medesima e nel contempo aumentato quello dello Stato, in misura comunque relativa ritenuto che non

avrebbe dovuto pagare l'interesse sul capitale della Cassa ricevuto a titolo di mutuo. Prestazioni in precedenza a carico in parte della Cassa e in parte

dello Stato sarebbero state assunte tutte da quest'ultimo. In tale ambito la Commissione della gestione propose che il diritto al supplemento fisso previsto dal 1o gennaio, rispettivamente dal 1o luglio, dopo il pensionamento, valesse per i docenti dal 1o settembre (cfr. Rapporto 27 giugno 1963 della Commissione della gestione sul messaggio del Consiglio di Stato 18 dicembre 1962, op.cit., pag. 285 segg.). Questa proposta è stata fatta propria dal legislatore. La modificazione pertanto trovava fondamento in considerazioni di natura finanziaria, determinate dall'esigenza di stabilire l'equilibrio tra le nuove prestazioni che lo Stato sarebbe stato chiamato a fornire e gli eventuali vantaggi che gli sarebbero derivati. Il fatto poi che una modificazione sia stata introdotta con specifico riferimento ai docenti comprova che nessuno avesse inteso escludere detta categoria dall'applicazione di una disposizione di carattere generale. In sostanza le modificazioni legislative introdotte nel 1963, nella misura in cui assise su considerazioni di natura finanziaria, hanno da un lato limitato certi diritti per estenderne altri, in un confronto di interessi che certo non può essere censurato di arbitrario, né di violatore del principio di parità di trattamento.

6. Dato quanto precede, a ragione i primi giudici hanno respinto la petizione dell'assicurato.

Dispositiv

Per questi motivi,
il Tribunale federale delle assicurazioni pronuncia:
In quanto ricevibile, il ricorso di diritto amministrativo è respinto.