CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **531/1988** (ECLI:IT:COST:1988:531)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **12/01/1988**; Decisione del **10/05/1988**
Deposito del **12/05/1988**; Pubblicazione in G. U. **18/05/1988**
Norme impugnate:
Massime: **9251 9252**
Atti decisi:

N. 531

SENTENZA 10-12 MAGGIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10 del d.-l. 29 gennaio 1983, n. 17 ("Misure per il contenimento del costo del lavoro e per favorire l'occupazione") convertito in legge 25 marzo 1983, n. 79 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, recante misure per il contenimento del costo del lavoro e per favorire l'occupazione"), promossi con n. 3 ordinanze emesse il 21 giugno 1984 dal Tribunale amministrativo regionale della Liguria sui ricorsi proposti da Trebino Graziana, Manfredi Giuseppina e Terzer Maria Rosa contro il Ministero del Tesoro ed altri, iscritte ai nn. 678, 679 e 680 del registro ordinanze 1985 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 1986;

Visti l'atto di costituzione di Terzer Maria Rosa nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 1988 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Udito, alla presenza dell'avv. Ludovico Villani, costituito fuori termine, l'Avvocato dello Stato Luigi Sicoralfi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, con tre ordinanze in data 21 giugno 1984 - emesse nel corso di giudizi promossi avverso provvedimenti di liquidazione di trattamenti pensionistici, nei quali si faceva applicazione dell'art. 10 del d.-l. 29 gennaio 1983, n. 17 (conv. con modificazioni nella l. 25 marzo 1983, n. 79), - ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 36 e 38 Cost. e sotto il profilo dell'eccesso di potere legislativo, di tale art. 10 del D.L. 29 gennaio 1983, n. 17, nella parte in cui dispone che al personale avente diritto all'indennità integrativa speciale, a partire dall'entrata in vigore di detto decreto, ove presenti domanda di pensionamento anticipato, la misura dell'indennità, da corripondersi in aggiunta alla pensione, deve essere determinata in ragione di un quarantesimo, per ogni anno di servizio utile ai fini del trattamento di quiescenza, dell'importo dell'indennità stessa spettante al personale collocato in pensione con la massima anzianità di servizio.

La norma contrasterebbe con gli artt. 36 e 38 Cost. (cfr. n. 3) e, pur non disconoscendosi che rientra nella discrezionalità legislativa disciplinare con minor favore, rispetto alla disciplina previgente, il trattamento di quiescenza dei pubblici dipendenti, a seconda dell'anzianità maturata al momento delle dimissioni, nell'ordinanza di rimessione si rileva che le modificazioni normative debbono rispondere a criteri di ragionevolezza, dando luogo, altrimenti, ad eccesso di potere legislativo. La norma impugnata, secondo il giudice a quo, sarebbe censurabile anche sotto tale profilo, avendo operato una decurtazione così sensibile dell'indennità integrativa speciale, "da pregiudicare l'intero trattamento economico del dipendente" pensionatosi anticipatamente, ledendo anche il principio del divieto della reformatio in peius dei trattamenti retributivi e di quiesenza, nonché le legittime aspettative dei pubblici dipendenti.

Davanti a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

L'Avvocatura generale dello Stato rileva al riguardo che, secondo quanto ha affermato questa Corte, il legislatore può legittimamente adeguare la retribuzione alle variazioni del costo della vita con interventi adottati di volta in volta, senza essere vincolato all'adozione di meccanismi automatici, i quali costituiscono uno dei possibili strumenti di attuazione dei precetti contenuti nell'art. 36 Cost. Pertanto, come non può negarsi al legislatore la facoltà di "desensibilizzare" o "rallentare" il detto meccanismo rivalutativo, ove ciò appaia rispondente a finalità d'ordine sociale, politico o economico di portata generale, a maggior ragione deve ritenersi razionale una disciplina che, in vista dell'identico fine di contenimento della spesa pubblica e di salvaguardia del potere di acquisto reale delle retribuzioni, operi sui trattamenti di fine rapporto.

Quanto agli altri profili prospettati dal giudice a quo, nelle note depositate si rileva che il richiamo all'art. 38 Cost. non è pertinente, poiché tale norma, secondo l'insegnamento di questa stessa Corte, non fornisce parametri atti a consentire la verifica della legittimità della disciplina delle retribuzioni degli impiegati e dei conseguenti trattamenti pensionistici. In ogni

caso, la tutela da essa accordata al lavoratore, non esclude ma, al contrario, presuppone la discrezionalità del legislatore nell'apprestamento graduale dei mezzi necessari a renderla concreta: mezzi che debbono tener conto delle risorse finanziarie disponibili.

Si è costituita una delle parti dei giudizi a quibus, chiedendo la declaratoria d'illegittimità costituzionale delle norme impugnate.

Si è costituito anche lo SNALS-CONSAL - che aveva spiegato intervento adesivo dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Liguria dopo che questo aveva sospeso i giudizi e rimesso gli atti alla Corte costituzionale - chiedendo declaratoria d'illegittimità costituzionale della normativa impugnata.

Considerato in diritto

2. - In via pregiudiziale va dichiarata l'inammissibilità della costituzione dello SNALS-CONSAL, intervenuto davanti al Tribunale amministrativo regionale della Liguria dopo che erano state depositate, in data 21 giugno 1984, le tre ordinanze di rimessione degli atti alla Corte costituzionale ed i relativi giudizi erano stati sospesi.

Infatti, come è stato ripetutamente affermato da questa Corte (Sentenze 7 aprile 1988, n. 412; 25 febbraio 1988, n. 220), nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale, sono legittimate a costituirsi dinanzi alla Corte costituzionale soltanto le parti del giudizio a quo che, al momento del deposito (o della lettura in dibattimento dell'ordinanza di rimessione), avevano tale qualifica.

Poiché lo SNALS-CONSAL si è costituito davanti al Tribunale amministrativo regionale della Liguria dopo il deposito dell'ordinanza di rimessione, la costituzione dello SNALS-CONSAL è inammissibile.

Va, poi, dichiarata l'irricevibilità della costituzione dell'altra parte privata (Terzer Maria Rosa), perché avvenuta dopo il decorso del termine previsto dall'art. 25 della l. n. 87 del 1953 e 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Infatti la costituzione è avvenuta il 6 maggio 1986, mentre l'ordinanza era stata notificata il 2 aprile 1985 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 26 febbraio 1986.

3. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria ha sollevato questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 36 e 38 della Costituzione e sotto il profilo dell'"eccesso di potere legislativo" - dell'art. 10 del d.-l. 29 gennaio 1983, n. 17, conv. nella l. 25 marzo 1983, n. 79. Tale norma è censurata nella parte in cui dispone che, a partire dalla sua entrata in vigore, per il personale avente diritto all'indennità integrativa speciale, il quale presenti domanda di pensionamento anticipato, la misura dell'indennità, da corrispondersi in aggiunta alla pensione, deve essere determinata in ragione di un quarantesimo, per ogni anno di servizio, dell'importo dell'indennità stessa spettante al personale collocato in pensione con la massima anzianità di servizio.

Secondo il giudice a quo la norma impugnata contrasterebbe con gli artt. 36 e 38 della Costituzione, perché il trattamento di quiescenza è proiezione di quello di attività ed, essendo l'indennità integrativa speciale strumento di attuazione delle garanzie previste da tali articoli, la sua riduzione lederebbe i precetti in essi contenuti. Inoltre, la norma impugnata opererebbe una decurtazione così sensibile dell'indennità integrativa speciale da rivelarsi irrazionale, violando il principio del divieto di reformatio in peius dei trattamenti retributivi e di

quiescenza, nonché le legittime aspettative dei pubblici dipendenti.

La questione non è fondata.

4. - L'art. 10 del d.-l. n. 17 del 1983, nel testo originario, prevedeva che per il personale avente diritto all'indennità integrativa speciale, il quale cessasse dal servizio a partire dalla entrata in vigore di tale norma, la misura dell'indennità stessa, da corrispondere in aggiunta alla pensione, fosse determinata in ragione di un quarantesimo per ogni anno di servizio utile ai fini del trattamento di quiescenza e che le variazioni dell'indennità integrativa speciale dovessero essere determinate, per il futuro, in detta misura, per la generalità del personale in quiescenza. Tale sistema di computo dell'indennità integrativa era (ed è) destinata a cessare dalla data del raggiungimento dell'età di pensionamento da parte del titolare della pensione, ovvero dalla data di decorrenza della pensione di riversibilità in favore dei superstiti.

La ratio della disposizione - più estesa e rigorosa di quella approvata in sede di conversione del decreto-legge - era identificata nella relazione ministeriale alla Camera dei deputati nell'opportunità di correlare l'importo dell'indennità integrativa "all'anzianità di servizio, come previsto per il trattamento pensionistico fondamentale", così da evitare che il personale cessato dal servizio con anzianità minima o inferiore a quella massima, venisse a percepire lo stesso importo spettante al personale provvisto di quest'ultima anzianità.

Il testo originario fu emendato dalla Commissione lavoro, che limitò la disposizione dell'art. 10 ai soli casi di cessazione dal servizio a domanda ed eliminò la sua operatività - per gli aumenti dell'indennità integrativa successivi alla sua entrata in vigore - anche riguardo al personale già in quiescenza.

In tal modo la ratio originaria fu in parte corretta e la norma fu diretta unicamente a disincentivare il ricorso ai pensionamenti anticipati. Come è affermato nella relazione al Senato (in conformità, all'avviso espresso dal relatore alla Camera dei deputati), si tendeva così a limitare gli abusi determinati dalla "perversione" del meccanismo risultante dal cumulo della pensione con l'indennità integrativa speciale. Tale meccanismo aveva reso possibile, attraverso il pensionamento a domanda, il conseguimento di una pensione in ammontare quasi pari al massimo soltanto dopo pochi anni di servizio a percettori in età ancora giovanile.

La disposizione impugnata non è, pertanto, applicabile nei casi di cessazione dal servizio per ragioni indipendenti dalla volontà del pubblico dipendente, né ai pensionamenti già in atto, qualunque ne sia stata la ragione. È dovuto in ogni caso al personale un emolumento pari all'indennità integrativa speciale spettante per effetto del decreto del Ministro per il tesoro 22 novembre 1982 (art. 10, secondo comma). La differenza dell'importo su detto e quello che sarebbe spettato in proporzione dell'anzianità di servizio utile ai fini pensionistici, è corrisposto a titolo di assegno personale riassorbibile in occasione delle successive variazioni dell'indennità (art. 10, comma terzo).

5. - Questa Corte ha affermato (Sentenza 13 marzo 1986, n. 26) che la determinazione della base retributiva, utile ai fini del trattamento di quiescenza, appartiene alla discrezionalità del legislatore e che l'art. 36 Cost. estende l'ambito della sua tutela tanto alla retribuzione corriposta nel corso del rapporto di lavoro quanto a quella differita alla cessazione di tale rapporto e attribuita sotto forma di trattamento pensionistico (Corte cost. 26 luglio 1979, n. 83; 10 ottobre 1983, n. 302). È devoluto a tale discrezionalità disporre in merito ai modi e alla misura del trattamento (sentt. 7 luglio 1976, n. 151; 23 luglio 1974, n. 251).

Parimenti, in riferimento all'art. 38 Cost., questa Corte ha affermato che appartiene alla sfera legislativa la determinazione dell'ammontare delle prestazioni previdenziali e delle loro variazioni, attraverso una congrua valutazione che contemperi le esigenze di vita dei lavoratori, che ne sono beneficiari, e le disponibilità finanziarie (sentt. 7 luglio 1986, n. 173; 22

novembre 1985, n. 300; 10 novembre 1982, n. 180).

Quanto poi al meccanismo di (parziale) indicizzazione delle retribuzioni, attraverso l'indennità integrativa speciale e l'indennità di contingenza, spetta del pari al legislatore adeguare le retribuzioni alle variazioni del costo della vita attraverso tali meccanismi ovvero con interventi adottati di volta in volta; (sentenze 7 febbraio 1985, n. 34 e 14 aprile 1980, n. 43).

La disposizione impugnata - che non incide sui trattamenti di quiescenza in atto e non lede perciò diritti quesiti - non travalica i limiti di detta discrezionalità, ma, anzi, introduce un elemento di razionalizzazione nel sistema pensionistico. Tale sistema diventa, all'opposto, sperequato ove la pensione sia costituita da un trattamento di base inferiore a quello erogato a titolo di indennità integrativa speciale. Attribuendo a tutti i pensionati la stessa indennità integrativa e rapportando il solo trattamento di base agli anni di servizio, si realizzerebbe, infatti, una situazione ingiustificatamente vantaggiosa in caso di pensionamento anticipato.

Il legislatore, con l'impugnato art. 10, nel testo modificato in sede di conversione del d.-l. n. 17 del 1983, ha avuto cura, facendo buon uso della sua discrezionalità, di assicurare il su detto trattamento in tutti i casi in cui il pensionamento anticipato avvenga per cause indipendenti dalla volontà del dipendente. Lo ha variato invece, riducendo l'indennità integrativa e rapportandola agli anni di servizio prestato, ove il pensionamento avvenga "a domanda"; per effetto, quindi, di una scelta volontaria, dalla quale deriva la cessazione anticipata della prestazione dell'attività lavorativa. Non si commette, in tal guisa, eccesso di potere legislativo, non esorbitandosi in alcun modo dalla finalità specifica, prefissata dal legislatore, anzi realizzandola in modo completo ed organico. Invero, in relazione al fine normativamente perseguito dall'indennità integrativa speciale, questa viene opportunamente ragguagliata all'entità del lavoro prestato. Con riguardo al trattamento che la disciplina attribuisce ai dipendenti che abbiano prestato, per un più ampio periodo di tempo, attività di lavoro, si sancisce il principio che essi hanno titolo alla maggior entità della corresponsione proprio con riguardo alla maggiore quantità di lavoro prestato. Di conseguenza, la legge, lungi dal realizzare una differenziata ed ingiustificabile, e perciò arbitraria, sperequazione tra le due categorie, adegua le sue norme proprio alle diverse posizioni secondo una razionale visione e un buon governo di tali diversità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 del d.-l. 29 gennaio 1983, n. 17 ("Misure per il contenimento del costo del lavoro e per favorire l'occupazione") conv. con modificazioni nella l. 25 marzo 1983, n. 79, sollevata con le ordinanze indicate in epigrafe (r.o. n. 678, 679 e 680 del 1985) del Tribunale amministrativo regionale della Liguria, in riferimento agli artt. 36 e 38 Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 12 maggio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.