CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **566/1989** (ECLI:IT:COST:1989:566)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Camera di Consiglio del **05/07/1989**; Decisione del **13/12/1989**
Deposito del **22/12/1989**; Pubblicazione in G. U. **27/12/1989**
Norme impugnate:
Massime: **14939 14940 14941**
Atti decisi:

N. 566

SENTENZA 13-22 DICEMBRE 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), promosso con ordinanza emessa il 9 febbraio 1988 dalla Corte dei Conti sul ricorso proposto da Compagnoni Carlo, iscritta al n. 120 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 5 luglio 1989 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Ritenuto in fatto

1. - La Corte dei conti - adita da un pensionato degli Istituti di previdenza, al quale la direzione provinciale del Tesoro aveva intimato la restituzione di L. 35.053.075 per indennità integrativa corrisposta sulla pensione in godimento durante il tempo per il quale egli aveva prestato la propria attività lavorativa presso una U.S.L. quale sanitario convenzionato - ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (T.U. sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato) "nella parte in cui dispone la sospensione dell'indennità integrativa speciale nei confronti dei pensionati che prestino opera retribuita, sotto qualsiasi forma, presso lo Stato, le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici, anche se svolgano attività lucrativa".

Premesso che l'indennità in parola non rappresenta solo un mezzo di adeguamento dello stipendio e della pensione alle variazioni del costo della vita, ma costituisce la fascia minima per far fronte alle essenziali esigenze della vita, il giudice a quo dubita che essa, già in linea di principio, possa essere legittimamente negata o sospesa, senza violare l'art. 36 della Costituzione. Ritiene, comunque, che la norma impugnata ponga in essere una ingiustificata disparità di trattamento, a danno del personale che ne viene escluso. Ciò rispetto: a) al personale in servizio che, fruendo della ordinaria retribuzione, sia chiamato ad assumere incarichi o ad assolvere compiti altrimenti retribuiti; b) al personale in quiescenza che presti attività lavorativa a favore di datori di lavoro diversi da quelli indicati nella norma, ove difetti rapporto di dipendenza o di subordinazione (art. 17, legge n. 843 del 1978). Ne deriverebbe la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

2. - Nel giudizio dinanzi a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha chiesto la declaratoria di non fondatezza della questione. Ha contestato a tal fine che l'indennità integrativa speciale abbia funzione diversa da quella di salvaguardia della conservazione del valore intrinseco del trattamento economico ed ha rilevato che la ratio della disposizione impugnata è quella di dissuadere il pensionato dal prestare opera retributiva, sotto qualsiasi forma, presso un'altra pubblica amministrazione.

Secondo quanto si osserva nelle note depositate, va ritenuta priva di fondamento la presunta equivalenza fra l'ammontare di detta indennità ed il livello di sussistenza costituzionalmente garantito, dovendosi "individuare la norma garante non già nell'art. 36, cui si fa richiamo nell'ordinanza di remissione, bensì nell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, a termini del quale, però, il livello di sussistenza, nel vigente ordinamento previdenziale, non può che identificarsi con l'importo corrispondente al trattamento minimo di pensione INPS".

Riguardo alle dedotte violazioni dell'art. 3 della Costituzione, si osserva che l'analogia con la disciplina riguardante il personale in servizio non sarebbe configurabile, stante la disomogeneità delle posizioni comparate e, parimenti, quanto all'attività prestata dal personale in quiescenza a favore dei privati, vi sarebbe una "sostanziale difformità delle situazioni poste a raffronto".

Considerato in diritto

1. - La Corte è chiamata a decidere se l'art. 99, quinto comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 - nella parte in cui dispone la sospensione dell'indennità integrativa speciale nei confronti dei pensionati che prestino opera retribuita, sotto qualsiasi forma, presso lo Stato, le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici, anche se svolgano attività lucrativa - contrasti: a) con l'art. 36 della Costituzione, in quanto l'indennità integrativa costituirebbe l'ammontare minimo necessario per far fronte alle normali esigenze di vita, cosicché non potrebbe essere legittimamente negata o sospesa; b) con l'art. 3 della Costituzione, in quanto la norma impugnata porrebbe in essere una ingiustificata disparità di trattamento, a danno del personale in pensione rispetto al personale in servizio che, fruendo della ordinaria retribuzione, sia chiamato ad assumere incarichi o ad assolvere compiti altrimenti retribuiti, nonché al personale in quiescenza che presti attività lavorativa a favore di datori di lavoro diversi da quelli indicati nella norma.

La questione è fondata nei limiti in seguito indicati.

2. - Va premesso che già la legge 27 maggio 1959, n. 324, nell'attribuire ai dipendenti statali in servizio e in quiescenza l'indennità integrativa speciale, aveva stabilito (artt. 1 e 2) che essa, nei casi in cui fosse consentito il cumulo d'impieghi o di titolarità di più pensioni, competeva ad un solo titolo, con opzione per la misura più favorevole". Successivamente il d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1081, ha statuito che la corresponsione dell'indennità integrativa speciale "è sospesa nei confronti dei titolari di pensioni che prestino opera retribuita, sotto qualsiasi forma, presso lo Stato, le amministrazioni pubbliche, e gli enti pubblici in genere, ancorché svolgano attività lucrativa". Quest'ultima disposizione è stata trasfusa nel testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato del 1973 e costituisce la norma impugnata, che è applicabile anche alle pensioni a carico degli Istituti di previdenza presso il Ministero del Tesoro (tale è quella che è oggetto del giudizio a quo): ai titolari di tali pensioni l'indennità integrativa speciale è stata attribuita con legge 22 novembre 1962, n. 1646.

3. Le censure proposte dal giudice a quo, sotto il profilo della violazione dell'art. 3 della Costituzione, sono prive di fondamento, in quanto le posizioni poste a confronto non sono omogenee, cosicché legittimamente sono state disciplinate in modo differenziato.

La situazione giuridica del pubblico dipendente in servizio attivo, che sia chiamato ad assumere incarichi per i quali siano previste particolari forme retributive, distinte dallo stipendio, non è comparabile, infatti, con quella del pubblico dipendente in quiescenza, il quale svolga una nuova attività lavorativa dopo il collocamento in pensione, stante la completa differenza dei rispettivi status con riguardo alla libertà di lavoro.

A norma dell'art. 98 della Costituzione, i pubblici impiegati sono "al servizio esclusivo della Nazione". In armonia con tale disposizione il d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (applicabile anche al di fuori dell'impiego statale: cfr. art. 8, legge 20 marzo 1975, n. 70, relativo ad una vasta categoria di dipendenti di enti pubblici; art. 27 d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, relativo ai dipendenti delle UU.SS.LL.), vincola gl'impiegati statali ad adempiere alle loro prestazioni lavorative con carattere di esclusività. L'art. 60 di tale d.P.R., dispone conseguentemente che "l'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche di società costituite a fini di lucro". La mancata osservanza di tale disposizione comporta la decadenza dall'impiego. L'art. 65 pone, poi, la regola generale secondo la quale "gl'impieghi pubblici non sono cumulabili, salvo le eccezioni stabilite da leggi speciali": l'assunzione di un nuovo impiego pubblico comporta la decadenza dal precedente.

Ne deriva che il pubblico impiegato solo eccezionalmente ed in presenza di espresse disposizioni di legge può assumere incarichi che non costituiscono diretta esplicazione della sua normale attività lavorativa. Parimenti, si pone come eccezione al principio dell'unicità della

retribuzione la possibilità di percepire emolumenti distinti dallo stipendio.

La situazione muta radicalmente con la cessazione dal servizio attivo: il pubblico dipendente in quiescenza, infatti, di regola è libero di svolgere qualsiasi utile prestazione, al servizio di privati o di enti pubblici, di lavoro dipendente od autonomo.

È del tutto ragionevole, quindi, che il legislatore abbia dettato discipline differenziate in relazione a tali differenti situazioni.

Quanto all'altro profilo d'illegittimità costituzionale prospettato in riferimento all'art. 3 della Costituzione riguardante il diverso trattamento riservato dalla norma impugnata al personale in quiescenza a seconda che presti attività lavorativa in favore di datori di lavoro pubblici o privati - anch'esso appare inconsistente.

La norma impugnata, con tale disciplina differenziata, persegue indirettamente anche lo scopo di scoraggiare i pensionati pubblici dal prestare, a qualsiasi titolo, dopo il collocamento al riposo, opera retribuita a favore delle amministrazioni e degli enti pubblici e ciò costituisce un indirizzo di politica legislativa, per quanto opinabile, di esclusiva spettanza del legislatore, che nella sua discrezionalità, ha inteso realizzare un'equa distribuzione delle occasioni lavorative.

Non è censurabile pertanto, di per sé, ma solo ove lesiva per altro verso di norme e principi costituzionali, la scelta di scoraggiare - pur senza inibirlo - l'accesso ai pubblici impieghi e, in generale, alle attività esplicabili per conto di enti pubblici, dei su detti pensionati.

4. La norma impugnata, tuttavia, stabilendo la sospensione della corresponsione dell'indennità integrativa speciale nei confronti dei titolari di pensioni che prestino opera in favore dello Stato e degli altri enti pubblici, senza dare alcun rilievo alla misura dell'emolumento percepito per la nuova attività, si pone in parziale contrasto con l'art. 36, primo comma, della Costituzione.

Questa Corte ha già avuto modo di stabilire che la riduzione del trattamento di pensione, nel caso di concorso con altra prestazione retribuita, di per sé non è illegittima (sentenze n. 275 del 1976, n. 155 del 1969 e n. 105 del 1963), essendo ragionevole che il legislatore tenga conto della maggiorazione di compenso derivante al pensionato a seguito della nuova attività. Peraltro, in tale ottica, la diminuzione del trattamento pensionistico complessivo può essere giustificata e compatibile col principio stabilito dall'art. 36, primo comma, della Costituzione, solo ove sia correlata ad una retribuzione della nuova attività lavorativa che ne giustifichi la misura.

Ne deriva che non sono legittime norme che, come quella impugnata, implicano una sostanziale decurtazione del complessivo trattamento pensionistico, senza stabilire il limite minimo dell'emolumento dell'attività esplicata, in relazione alla quale tale decurtazione diventa operante.

L'art. 99, quinto comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, va quindi dichiarato illegittimo in quanto non ha stabilito il limite dell'emolumento per le attività alle quali si riferisce, dovendosi ritenere ammissibile, al di sotto di tale limite, il cumulo integrale fra trattamento pensionistico e retribuzione, senza che sia sospesa la corresponsione dell'indennità integrativa.

Nel rispetto del principio di ragionevolezza, la fissazione di detto limite compete al legislatore, al cui intervento è rimessa, pertanto, la riformulazione della norma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 22 dicembre 1989.

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.