CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **417/1996** (ECLI:IT:COST:1996:417)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **RUPERTO**
Camera di Consiglio del **27/11/1996**; Decisione del **12/12/1996**
Deposito del **27/12/1996**; Pubblicazione in G. U. **08/01/1997**
Norme impugnate:
Massime: **22988 22989**
Atti decisi:

N. 417

SENTENZA 12-27 DICEMBRE 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità dell'art. 11, commi 16 e 18, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), promosso con ordinanze emesse:

1) il 2 marzo 1995 dal tribunale amministrativo regionale del Lazio, sul ricorso proposto da Iannucci Francesca contro Ente Poste italiane, iscritta al n. 12 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 1996;

2) il 21 luglio 1995 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Marche, sui ricorsi riuniti proposti da Perrone don Bartolomeo contro Provveditore agli studi di Ancona,

iscritta al n. 110 del registro ordinanze e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 1996;

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e di Contini Aurelia;

Udito nella camera di consiglio del 27 novembre 1996 il giudice relatore Cesare Ruperto.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio amministrativo - promosso da Iannucci Francesca, ex dipendente dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni, al fine di ottenere il riconoscimento del diritto alla pensione di anzianità non soggetto alle disposizioni limitative introdotte dall'art. 11, comma 16, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), che prevede per i dipendenti con un'anzianità contributiva inferiore ai 35 anni la riduzione del trattamento pensionistico in proporzione degli anni mancanti al raggiungimento di detto requisito contributivo secondo determinate percentuali fissate dalla stessa legge - il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione seconda-bis, con ordinanza emessa il 2 marzo 1995, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 18, della citata legge n. 537 del 1993, il quale esclude dall'applicabilità della nuova disciplina i dipendenti la cui domanda di pensionamento sia stata accolta prima del 15 ottobre 1993.

Affermata la rilevanza della questione - poiché le dimissioni presentate dalla ricorrente, in data 12 luglio 1993, erano state accolte l'8 novembre dello stesso anno con decorrenza dal 1 dicembre successivo - osserva il rimettente come sia irragionevole e fonte di disparità di trattamento, per dipendenti in possesso di identici requisiti, affidare alla pubblica amministrazione la libertà di influire sul loro regime pensionistico a seconda che essa accolga o meno la domanda di collocamento a riposo entro il predetto termine del 15 ottobre 1993, al di là di ragioni plausibili atte a giustificare la sottoposizione al nuovo regime. In tal modo, la fruizione o meno del beneficio di cui alla norma impugnata verrebbe a dipendere da circostanze di mero fatto, variamente incidenti sul procedimento di accoglimento della domanda di pensionamento, inerente a diritti fondamentali che possono subire alterazioni, non per circostanze occasionali o elementi ab extra, ma solo attraverso modifiche del sistema pensionistico.

2. - Nel giudizio davanti a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo la declaratoria di non fondatezza della questione, alla stregua della costante giurisprudenza della Corte, secondo la quale non rilevano, ai fini del giudizio riferito all'art. 3 Cost., le cosiddette "disparità di mero fatto", ossia quelle differenze di trattamento derivate da circostanze accidentali e da fatti contingenti, non riferibili alla norma in sé considerata.

3. - Nel corso di altro giudizio amministrativo - promosso da Perrone don Bartolomeo, docente scolastico, il quale in data 17 dicembre 1993 aveva presentato le dimissioni, poi accolte il giorno 30 dello stesso mese - la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Marche, con ordinanza emessa il 21 luglio 1995, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 16 e 18, della stessa legge n. 537 del 1993, "nella parte in cui dispone la riduzione, anche per il personale della scuola anticipatamente collocato a riposo la cui domanda di pensionamento sia stata accolta dopo il 15 ottobre (1993), del trattamento pensionistico in proporzione degli anni mancanti al raggiungimento dell'anzianità contributiva di trentacinque anni".

Affermata la rilevanza della questione, il collegio rimettente sottolinea come il legislatore

abbia trascurato la peculiare posizione giuridica del personale della scuola (evidenziata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 439 del 1994 e dalla recente legge n. 335 del 1995): infatti, a norma dell'art. 10 del d.-l. 6 novembre 1989, n. 357, convertito con modificazioni nella legge n. 417 del 1989, detto personale viene necessariamente collocato a riposo dal 1 settembre di ogni anno e colui il quale abbia presentato le proprie dimissioni non può revocarle (anche se nel frattempo formalmente accolte) dopo il 31 marzo successivo, mentre le dimissioni presentate dopo tale data, ma prima dell'inizio dell'anno scolastico, avranno effetto dal 1 settembre dell'anno che segue il suddetto anno scolastico. Da ciò trae argomento per affermare che il Provveditorato agli studi, non solo non ha alcun obbligo di pronunciarsi con immediatezza sulle domande di pensionamento prima che sia spirato il termine entro il quale le domande stesse possono essere revocate, ma deve soddisfare lo specifico interesse di evitare l'emanazione di provvedimenti la cui stessa esistenza è subordinata all'esercizio del diritto potestativo di revoca delle dimissioni già presentate dal dipendente. La qualcosa - nel mentre confligge con l'art. 97 della Costituzione, stante la manifesta possibilità per l'Amministrazione scolastica di procurare, con comportamenti non censurabili, ingenti danni o indebiti vantaggi, sol procrastinando ovvero tempestivamente accogliendo le domande di pensionamento anticipato - rende ininfluente, sempre secondo il collegio rimettente, la data di presentazione della domanda di dimissioni, finendo col condizionare la misura del trattamento pensionistico all'inerzia non censurabile della predetta Amministrazione. Donde la violazione anche del principio di uguaglianza per disparità di trattamento, sia rispetto ai dipendenti degli altri comparti del pubblico impiego, per i quali sono applicabili le disposizioni di cui alla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi, sia nell'ambito del medesimo comparto della scuola, potendosi verificare che un soggetto con minore anzianità contributiva che abbia presentato domanda di dimissioni prima del termine di cui alla norma impugnata venga a godere - pur cessando dal servizio in coincidenza temporale con altro soggetto avente maggiore anzianità contributiva la cui domanda di pensionamento sia stata accolta dopo la predetta data del 15 ottobre 1993 - di un trattamento pensionistico migliore rispetto a quest'ultimo.

In considerazione, infine, della doppia decurtazione gravante sia sulla base pensionabile da cui si determina il trattamento pensionistico in ragione del numero degli anni utili alla pensione, sia sull'indennità integrativa speciale (che attualmente incide in misura rilevante sul trattamento economico di servizio), ritiene il collegio rimettente che le disposizioni censurate si pongano in contrasto altresì con gli artt. 36 e 38 della Costituzione.

4. - Anche in questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o comunque per la declaratoria di non fondatezza della questione.

Sottolinea l'Avvocatura come sia del tutto ragionevole che la legge abbia fatto riferimento alla data di accoglimento delle dimissioni escludendo ogni rilievo alla decorrenza delle stesse, di talché non viene in essere alcuna differenza tra il personale della scuola ed il restante personale dello Stato.

Quanto poi alle restanti censure - ribadito che la pubblica amministrazione è comunque vincolata nell'adozione dei propri provvedimenti dalle specifiche norme di legge - l'Avvocatura osserva che la nuova disciplina (nell'ottica di dissuasione dei pensionamenti anticipati, perseguita dal legislatore ai fini di un equilibrato contenimento della spesa pubblica) ragionevolmente ha adeguato le misure della pensione di anzianità in termini che tengano conto della percezione anticipata di essa rispetto al trattamento di vecchiaia.

5. - Nel medesimo giudizio promosso dalla sezione giurisdizionale per la regione Marche della Corte dei conti, ha depositato atto di intervento ad adiuvandum Aurelia Contini, dipendente in pensione dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza", concludendo per l'accoglimento della sollevata questione in conformità alle motivazioni svolte dal collegio

rimettente.

Considerato in diritto

1.1. - Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 18, della legge 24 dicembre 1993, n. 537. La norma si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 36 Cost., essendo irragionevole e fonte di disparità di trattamento, rispetto a dipendenti in possesso di identici requisiti, affidare alla pubblica amministrazione la libertà di influire sul loro regime pensionistico - riguardante diritti fondamentali, suscettibili di alterazioni solo attraverso modifiche del sistema pensionistico e non per circostanze occasionali - a seconda che essa stessa accolga o meno la domanda di collocamento a riposo entro il termine del 15 ottobre 1993.

1.2. - La sezione giurisdizionale per la regione Marche della Corte dei conti solleva, a sua volta, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 16 e 18 della stessa legge 24 dicembre 1993, n. 537, "nella parte in cui dispone la riduzione, anche per il personale della scuola anticipatamente collocato a riposo la cui domanda di pensionamento sia stata accolta dopo il 15 ottobre (1993), del trattamento pensionistico in proporzione degli anni mancanti al raggiungimento dell'anzianità contributiva di trentacinque anni". Secondo la prospettazione le norme sarebbero lesive:

a) dell'art. 3 Cost., poiché la mancata considerazione del peculiare sistema di presentazione e decorrenza delle dimissioni nel comparto nella scuola verrebbe a determinare una disparità di trattamento, sia rispetto ai dipendenti degli altri comparti del pubblico impiego, per i quali sono applicabili le disposizioni di cui alla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi, sia nell'ambito del medesimo comparto della scuola, potendosi verificare che un soggetto con minore anzianità contributiva che abbia presentato domanda di dimissioni prima del termine di cui alla norma impugnata venga a godere - pur cessando dal servizio in coincidenza temporale con altro soggetto avente maggiore anzianità contributiva, la cui domanda di pensionamento sia stata accolta dopo la predetta data del 15 ottobre 1993 - di un trattamento pensionistico migliore rispetto a quest'ultimo;

b) degli artt. 36 e 38 Cost., stante la doppia decurtazione gravante, tanto sulla base pensionabile che serve per determinare il trattamento pensionistico in ragione del numero degli anni utili alla pensione, quanto sull'indennità integrativa speciale;

c) dell'art. 97 Cost., attesa la possibilità per l'amministrazione scolastica di procurare, con comportamenti non censurabili, ingenti danni o indebiti vantaggi, sol procrastinando ovvero tempestivamente accogliendo le domande di pensionamento anticipato.

2. - Preliminarmente dev'essere dichiarata l'irricevibilità dell'atto di intervento depositato da Aurelia Contini nel giudizio promosso dalla sezione per la regione Marche della Corte dei conti (r.o. n. 110 del 1996). Difatti la relativa ordinanza di rimessione è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 21 febbraio 1996, mentre l'atto di intervento è stato depositato solo il successivo 15 novembre, quindi ben oltre il termine previsto dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. L'atto - dal quale tra l'altro dovrebbero essere desunti gli elementi che comprovino l'ammissibilità dell'intervento nonostante la Contini non sia parte nel giudizio di merito - non può pertanto essere preso in considerazione.

3. - Le questioni sollevate dai due collegi rimettenti, stante la loro stretta connessione,

vanno esaminate congiuntamente.

Esse non sono fondate.

3.1. - Le norme oggetto del presente vaglio di costituzionalità si inseriscono nel processo di radicale riconsiderazione del trattamento di anzianità, iniziato con l'adozione dei cosiddetti "decreti catenaccio", succedutisi a breve distanza di tempo (legge n. 438 del 1992; legge n. 537 del 1993; decreto-legge n. 553 del 1994; decreto-legge n. 654 del 1994 e legge n. 724 del 1994), che ebbero a disporre il blocco della liquidazione dei pensionamenti anticipati, e infine concluso dalla legge 8 agosto 1995, n. 335, che prevede a lungo periodo la graduale soppressione dell'istituto. Nella complessa opera di riforma il legislatore è così passato da un iniziale intervento di ripristino degli equilibri finanziari delle diverse gestioni, realizzato attraverso un contingente risparmio monetario, ad una soluzione di natura strutturale, diretta ad incidere sugli stessi requisiti del pensionamento. L'opzione sottesa all'adozione di siffatti provvedimenti, realizzata attraverso la previsione di disincentivi alla pratica delle dimissioni volontarie prima del raggiungimento dell'anzianità contributiva minima trentacinquennale, muove dalla necessità - esplicitata negli stessi testi normativi e messa in luce anche durante i relativi lavori preparatori - di influire, in correlazione al coesistente programma di omogeneizzazione tra i regimi del settore pubblico e del settore privato, sull'andamento tendenziale della spesa previdenziale mediante la stabilizzazione entro determinati livelli del rapporto tra la spesa medesima ed il prodotto interno lordo.

3.2. - Orbene, i collegi rimettenti non censurano l'adozione, in quanto tale, del termine del 15 ottobre 1993, cui il legislatore ha inteso ricollegare la produzione degli effetti delle norme in esame. Essi si limitano a ritenere lesiva degli artt. 3 e 97 della Costituzione la scelta di rapportare la scadenza di detto termine, invece che alla data di presentazione della domanda di dimissioni del pubblico dipendente, a quella del suo accoglimento da parte dell'amministrazione di appartenenza. E ciò - per quanto specificamente attiene alla controversia davanti alla Corte dei conti - anche avuto riguardo alla peculiare posizione del personale docente della scuola, il quale, ai sensi dell'art. 10 del decreto-legge n. 357 del 1989, convertito con modificazioni nella legge n. 417 dello stesso anno, viene necessariamente collocato a riposo, per rispetto delle esigenze di buon andamento dell'attività scolastica, con decorrenza dal 1 settembre di ogni anno.

In sostanza, le lamentele muovono dall'assunta premessa che la riduzione o meno del trattamento pensionistico verrebbe determinata da un dato occasionale connesso al grado di celerità (non sempre sindacabile) dell'amministrazione nell'istruire e nell'accogliere la domanda di dimissioni.

3.3. - Ricorda anzitutto la Corte che, secondo il suo consolidato orientamento giurisprudenziale, le cosiddette disparità di mero fatto - ossia quelle differenze di trattamento che derivano da circostanze contingenti ed accidentali, riferibili non alla norma considerata nel suo contenuto precettivo ma semplicemente alla sua concreta applicazione - non danno luogo a un problema di costituzionalità, nel senso che l'eventuale funzionamento patologico della norma stessa non può costituire presupposto per farne valere una illegittimità riferita alla lesione, vuoi del principio di uguaglianza (sentenze nn. 295 e 188 del 1995), vuoi di quello del buon andamento della pubblica amministrazione.

Tanto premesso, va osservato che l'adozione della data di accoglimento delle dimissioni quale discrimine oggettivo tra il nuovo ed il vecchio regime trova plausibile spiegazione, sul piano giuridico, nella natura costitutiva del relativo provvedimento amministrativo, rispetto al quale la volontà del dipendente rappresenta soltanto il presupposto necessario, e nel conseguente effetto estintivo del rapporto di pubblico impiego, le cui norme generali e speciali rimangono transitoriamente in vigore fino alla stipulazione dei contratti collettivi disciplinati dal decretolegislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Sicché la scelta di privilegiare il momento

temporale coincidente con l'accoglimento delle dimissioni - peraltro già fatta negli stessi termini dall'art. 2, comma 1, lettera e), della legge n. 438 del 1992, diversamente da quanto previsto nella precedente lettera d) per l'impiego privato - non può considerarsi viziata da quelle manifeste ragioni di irrazionalità ovvero da quelle discriminazioni prive di fondamento giuridico, che sole potrebbero consentire di sindacare l'ampio potere discrezionale riservato al legislatore in materia (v. sentenza n. 185 del 1995).

D'altronde, stante la palese estraneità al dettato normativo di qualsiasi riferimento alla decorrenza delle dimissioni e quindi - per quanto qui interessa - alla peculiare posizione del personale della scuola pur rilevata dalla Corte con la sentenza n. 439 del 1994, non è dato in alcun modo ravvisare l'asserita disparità di trattamento tra detto personale e quello degli altri comparti per via della prefissione di un unico termine valevole nei confronti di tutti i pubblici dipendenti.

Ancor meno è poi configurabile una disparità all'interno dei rispettivi comparti di appartenenza dei singoli dipendenti, a seconda che la domanda sia stata accolta prima o dopo la data fissata. Qui infatti il diverso trattamento deriva, all'evidenza, dalla semplice circostanza di trovarsi o meno nelle condizioni dalla norma previste in via generale con riguardo a tutte le categorie coinvolte. Per cui, se determinati soggetti - quali i ricorrenti nei giudizi a quibus, le cui domande di dimissioni non erano state accolte e, nel caso sottoposto alla Corte dei conti, addirittura neppure presentate - sono rimasti esclusi dagli effetti della salvaguardia delle rispettive posizioni sancita dal censurato comma 18, ciò è avvenuto solo perché le loro aspettative non erano pervenute a quello stadio di consolidamento ritenuto necessario dal legislatore, secondo il non irrazionale criterio da esso seguìto nell'ottica della sua opzione (v. anche sentenza n. 390 del 1995).

3.4. - Passando ora all'esame del prospettato vulnus agli artt. 36 e 38 della Costituzione, non può non cominciarsi col rilevare che il comma 19 del censurato art. 11 fa espressamente salva - per coloro i quali abbiano presentato domanda di collocamento in pensione successivamente al 31 dicembre 1992 e che ne facciano domanda entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge - la possibilità di revocare la domanda stessa e, addirittura, di chiedere, qualora nel frattempo essi siano cessati dal servizio, la riammissione con la qualifica e l'anzianità maturata all'atto del collocamento a riposo, nonché con la facoltà di riscattare il periodo scoperto ai fini della previdenza e della quiescenza secondo aggiornati criteri attuariali. Tanto basta per ritenere che, nella fattispecie, la posizione del soggetto viene adeguatamente garantita, poiché la decurtazione prevista dal comma 16 - peraltro non incidente sulla valutazione dell'anzianità di servizio ma solo rapportata al numero degli anni mancanti per il raggiungimento del limite trentacinquennale di anzianità contributiva - deriva da un pensionamento cui l'interessato perviene per sua libera e consapevole scelta, prima nel presentare le dimissioni e poi nel non revocarle ovvero nel non richiedere la riammissione in servizio.

A quanto sopra va aggiunto che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, gli evocati parametri non escludono affatto la possibilità di un intervento legislativo che, per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza previsto, considerato che esiste il limite delle risorse disponibili e che, in sede di manovra finanziaria di fine anno, spetta al Governo ed al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario per salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato e perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria (v. sentenze nn. 390 e 99 del 1995, n. 240 del 1994 e n. 119 del 1991).

Né vale in contrario il richiamo - nel quale si esaurisce la motivazione del vizio di costituzionalità prospettato dalla Corte dei conti - alle sentenze n. 566 del 1989 e n. 204 del 1992. Queste infatti riguardano, entrambe, casi del tutto diversi, in cui il legislatore aveva

disposto una decurtazione del trattamento pensionistico "senza stabilire il limite minimo dell'emolumento dell'attività esplicata, in relazione alla quale tale decurtazione diventa(va) operante". Laddove le disposizioni in esame contengono tutte le coordinate della riduzione del trattamento operata nell'ottica dissuasiva dei pensionamenti anticipati perseguita in via generale dal legislatore, che ha fra l'altro previsto una riduzione della misura della pensione di anzianità tenendo anche conto della percezione anticipata di essa rispetto alla pensione di vecchiaia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 16 e 18, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Marche, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 1996.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Ruperto

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 27 dicembre 1996.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.