CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **345/1999** (ECLI:IT:COST:1999:345)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **ONIDA**
Udienza Pubblica del **11/05/1999**; Decisione del **14/07/1999**
Deposito del **22/07/1999**; Pubblicazione in G. U. **28/07/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24994 24996**
Atti decisi:

N. 345

SENTENZA 14-22 LUGLIO 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, 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, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo e terzo comma, della legge 22 novembre 1962, n. 1646 (Modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), promosso con ordinanza emessa il 12 giugno 1997 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna, iscritta al n. 900 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 1998.

Visto l'atto di costituzione di Negri Romolo;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 1999 il giudice relatore Valerio Onida.

Ritenuto in fatto

1. - Un medico condotto, cessato dal servizio per raggiunti limiti di età nel 1980, aveva percepito il trattamento provvisorio di pensione, con corresponsione delle rate non prescritte, solo nell'aprile 1992, in quanto in precedenza si era rifiutato di sottoscrivere la prevista "dichiarazione del titolare del trattamento". Successivamente egli si era visto chiedere dalla Direzione generale degli Istituti di previdenza (cui competeva allora la gestione pensionistica relativa alla Cassa per le pensioni ai sanitari, poi trasferita all'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica - INPDAP) la restituzione delle somme percepite relative al periodo anteriore alla presentazione della domanda di pensione, intervenuta solo l'11 dicembre 1992: ciò in applicazione dell'art. 13 della legge 22 novembre 1962, n. 1646 (Modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), secondo il quale, ai fini del conferimento del trattamento diretto di quiescenza delle Casse pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza, la domanda deve essere presentata dall'interessato non oltre il compimento del sessantottesimo anno di età ovvero non oltre dieci anni dalla cessazione dal servizio (primo comma), e se la domanda è presentata oltre detto termine il trattamento decorre dalla data di presentazione della domanda stessa (terzo comma).

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna, nel corso del giudizio promosso dal pensionato per opporsi alla richiesta di restituzione delle somme corrisposte, ha sollevato, con ordinanza emessa il 12 giugno 1997, pervenuta a questa Corte il 19 dicembre successivo, questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36 (quest'ultimo richiamato nella motivazione, ancorché omesso nel dispositivo) e 38 della Costituzione, del citato art. 13, commi primo e terzo, della legge n. 1646 del 1962.

La Corte remittente rileva che la norma in questione, prevedendo l'onere della domanda da parte dell'interessato ai fini del conferimento della pensione, pone in essere nei confronti dei dipendenti degli enti locali iscritti alle Casse pensioni una disciplina della procedura di liquidazione del trattamento di quiescenza differenziata rispetto al sistema pensionistico statale, nel quale la regola è quella dell'avvio d'ufficio del procedimento.

Ciò darebbe luogo ad una disparità di trattamento ai danni dell'indicata categoria di dipendenti, soprattutto considerando che l'intempestiva presentazione della domanda comporta la decorrenza del trattamento solo dalla data della stessa.

Secondo il giudice a quo, la differente disciplina non sembra trovare ragionevole giustificazione in una particolare situazione giuridica dei predetti dipendenti, la cui posizione pensionistica, pur essendo corrisposto il trattamento da un ente diverso da quello di appartenenza, si presenterebbe, nel complesso, sostanzialmente omogenea a quella dei dipendenti statali.

La norma impugnata, secondo l'autorità remittente, sembrerebbe violare inoltre i principi di proporzionalità della pensione e di adeguatezza della stessa alle esigenze vitali dei lavoratori, di cui rispettivamente all'art. 36, primo comma (la cui applicazione al trattamento pensionistico si riconnetterebbe al carattere retributivo di questo), e all'art. 38, secondo comma, della Costituzione. Ciò in quanto il conferimento della pensione rimane sospeso fino alla presentazione della domanda, sicché l'interessato sarebbe privato dei mezzi di sostentamento, e se la domanda è presentata oltre il termine fissato si verificherebbe una non giustificata riduzione della pensione rispetto ai servizi effettivamente prestati, quanto meno per i ratei non interessati dalla prescrizione, che dovrebbero essere corrisposti in assenza della norma in questione.

2. - Si è costituito il ricorrente nel giudizio a quo, chiedendo l'accoglimento della questione.

Nell'atto di costituzione, e più ampiamente nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, la parte privata osserva che la norma impugnata determinerebbe una indebita discriminazione a danno degli iscritti alle Casse pensioni già gestite dagli Istituti di previdenza rispetto ai dipendenti statali, per i quali non è previsto l'onere di presentazione della domanda di pensione; contrasterebbe con l'art. 36 della Costituzione, in quanto impedisce, in caso di ritardo nella presentazione della domanda, che siano corrisposte le somme maturate prima di essa, con conseguente riduzione del trattamento complessivo; contrasterebbe con l'art. 38 della Costituzione, in quanto, subordinando l'erogazione del trattamento di quiescenza all'impulso dell'interessato, consente che il lavoratore resti, fino a quel momento, privo dei mezzi di sostentamento. In tal senso si richiama il carattere imprescrittibile del diritto alla pensione, espressamente previsto dall'art. 5 del d.P.R. n. 1092 del 1973, e la sentenza n. 8 del 1976 di questa Corte.

Nella memoria si osserva che la sola circostanza che il trattamento pensionistico sia erogato da un ente piuttosto che da un altro non potrebbe giustificare una norma come quella in esame, che oltre a prevedere l'iniziativa dell'interessato per l'avvio del procedimento di riconoscimento del trattamento pensionistico, penalizza l'intempestività della domanda con la decadenza dal diritto a percepire i ratei precedenti alla domanda stessa.

Ad avviso della parte, la coesistenza di una pluralità di organismi di previdenza ed assistenza nell'ambito dell'impiego pubblico non basterebbe per legittimare una disuguaglianza di trattamento che non troverebbe giustificazione in una situazione oggettivamente diversa.

Pur riconoscendo che la disciplina della materia è affidata alla discrezionalità del legislatore, il quale può anche adottare trattamenti differenziati in relazione al tempo, la parte ritiene che non sia conforme ai canoni di razionalità e ragionevolezza una norma che impone l'onere della domanda e penalizza la tardiva presentazione della stessa solo per questa categoria di dipendenti, posto che il diritto a pensione è imprescrittibile - onde la decadenza dai ratei sarebbe irrazionale e comunque "sproporzionata rispetto all'esiguità del comportamento inerte del dipendente" - ed è il medesimo per tutti i dipendenti pubblici.

L'affermazione, contenuta nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui non sussiste parità di situazioni fra dipendenti statali, i cui trattamenti di quiescenza sono direttamente amministrati dallo Stato, e i dipendenti pubblici iscritti alle Casse già amministrate dagli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro, varrebbe solo con riferimento al trattamento economico di servizio e al sistema contributivo, ovvero in relazione alle diverse tipologie dei trattamenti di quiescenza. Il caso presente sarebbe diverso: mancherebbe un'adeguata giustificazione della norma che introduce un sistema di decadenza, ben più oneroso di quello della prescrizione, solo a carico di taluni soggetti.

Nella memoria si sostiene che il diritto alla pensione, anche se ha per contenuto prestazioni in denaro, è considerato dalla normativa vigente come situazione finale, e sottratto a conseguenze negative astrattamente collegabili all'inerzia del titolare, in ragione delle esigenze di certezza e di stabilità connesse alla sua funzione, attinente alla sopravvivenza della persona; e si afferma che limitazioni connesse all'iniziativa dell'interessato troverebbero giustificazione quando la fattispecie comporti oneri per il destinatario (come per il diritto al riscatto), ma non nella ipotesi ordinaria, come quella in esame, e tanto meno discriminando determinati destinatari del trattamento di pensione.

Le condizioni di esercizio del diritto a pensione avrebbero finalità e portata che non potrebbero non essere generali e uguali per tutti i lavoratori appartenenti ad una medesima categoria, come i dipendenti pubblici, ed ancorate unicamente ad elementi naturalistici ed

obiettivi, sicché esse non potrebbero essere rapportate ad elementi specifici di questo o di quel sistema pensionistico. In proposito si richiamano i principi affermati da questa Corte con le sentenze nn. 6, 9 e 15 del 1980, che indicavano la necessità di un riordino e di una sostanziale omogeneizzazione dei sistemi pensionistici.

Infine, in riferimento alla denunciata violazione degli artt. 36 e 38 della Costituzione, la parte osserva che la perdita dei ratei di pensione precedenti alla domanda, e non ancora prescritti, comporterebbe una lesione del principio della proporzionalità delle retribuzioni alla qualità e quantità del lavoro prestato, e della garanzia di sicurezza del lavoratore per il caso di bisogno. La discriminazione arbitraria fra ex dipendenti pubblici in base alla sola data di proposizione della domanda di pensione, e all'esistenza dell'onere, a sua volta discriminatorio, di presentazione della domanda, spezzerebbe il collegamento del trattamento di quiescenza con quello delle omologhe categorie del personale in servizio, e determinerebbe la progressiva insufficienza della pensione rispetto ai bisogni personali e familiari del pensionato.

Considerato in diritto

1. - La questione sollevata investe il primo e il terzo comma dell'art. 13 della legge 22 novembre 1962, n. 1646 (Modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), i quali prevedono, rispettivamente, che ai fini del conferimento del trattamento diretto di quiescenza da parte delle Casse pensioni già facenti parte degli Istituti di previdenza deve essere presentata domanda, da parte dell'interessato, non oltre il compimento del sessantottesimo anno di età ovvero non oltre dieci anni dalla cessazione dal servizio, se tale termine è più favorevole; e che, se la domanda è presentata oltre detto termine, il trattamento decorre dalla data di presentazione della domanda stessa.

Ad avviso del Tribunale remittente, tale normativa sarebbe in contrasto, in primo luogo, con l'art. 3 della Costituzione, in quanto darebbe luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento dell'indicata categoria di dipendenti pubblici rispetto ai dipendenti statali, che costituirebbero una categoria sostanzialmente omogenea alla prima, e per i quali la relativa disciplina prevede come regola l'avvio d'ufficio del procedimento per la liquidazione del trattamento di quiescenza. Sarebbe, in secondo luogo, in contrasto con gli artt. 36 - la cui applicazione in tema di trattamenti pensionistici si collegherebbe al carattere retributivo dei medesimi - e 38 della stessa Costituzione, in quanto, rimanendo sospeso il conferimento della pensione fino alla presentazione della domanda, l'interessato sarebbe privato nel frattempo dei mezzi di sostentamento, e, se la domanda è presentata oltre il termine, egli vedrebbe ridotta ingiustificatamente la propria pensione, la quale non sarebbe più proporzionata ai servizi effettivamente prestati, quanto meno avendo riguardo ai ratei non interessati dalla prescrizione, che dovrebbero essere corrisposti se la denunciata norma non facesse decorrere la pensione, in questo caso, dalla data della domanda.

2. - La questione è infondata.

Non comporta, infatti, violazione dell'art. 3 della Costituzione il solo fatto che, nel sistema previdenziale delle categorie interessate, a differenza di quello dei dipendenti statali, sia previsto l'onere della domanda per conseguire il trattamento di quiescenza. I diversi sistemi pensionistici hanno una loro specificità, e la circostanza che le discipline in essi previste non siano uniformi non lede di per sé il principio di eguaglianza, salvo il caso, nella specie non sussistente, di una evidente irragionevolezza della differenza di disciplina (cfr. sentenze n. 26 del 1980, n. 454 del 1993). Per ritenere che la previsione dell'onere della domanda al fine di conseguire il trattamento pensionistico dia luogo ad una disparità illegittima di trattamento non basta osservare che in altri casi tale onere è escluso, ma occorrerebbe dimostrare la

manifesta arbitrarietà di tale differenza; a meno che si tratti di un onere tale da incidere sostanzialmente sulla garanzia costituzionale di effettività della tutela previdenziale, ciò che - come verrà argomentato più oltre, nell'esaminare la censura fondata sull'art. 38 della Costituzione nella specie - non accade.

La differenza in esame non è priva di spiegazione sistematica. Per i dipendenti statali, infatti, valeva, fino ad epoca recente, e cioè fino alla istituzione dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 479 del 1994, la regola per cui era la stessa amministrazione di appartenenza del dipendente, e non un ente previdenziale da questa distinto, a provvedere d'ufficio alla liquidazione del trattamento pensionistico diretto (artt. 154 e 157 del d.P.R. n. 1092 del 1973). Al contrario, per i dipendenti il cui sistema pensionistico era amministrato dalle Casse pensioni, vigeva, come vige, il sistema della domanda, come nel settore privato, in cui i trattamenti di quiescenza sono erogati dall'Istituto competente. Onde si appalesa, sotto questo punto di vista, impropria la scelta, da parte del remittente, del tertium comparationis, non riscontrandosi, in relazione a siffatto aspetto della disciplina, particolari ragioni di omogeneità della categoria interessata rispetto a quella dei dipendenti statali, piuttosto che rispetto ad altre categorie di lavoratori.

Che poi all'onere della domanda si colleghi un termine di decadenza, decorso il quale si perde non già il diritto alla pensione, ma solo quello a percepire le quote del trattamento relative al periodo di tempo anteriore alla domanda stessa, è frutto a sua volta di una scelta discrezionale del legislatore, coerente con il sistema prescelto, e giustificabile se non altro per ragioni di certezza della situazione finanziaria dell'ente erogatore del trattamento: una scelta che non dà luogo, per le stesse ragioni già dette, ad una illegittima disparità di trattamento.

Né mancano, del resto, nell'ambito di altri sistemi pensionistici, previsioni analoghe (cfr., per gli stessi dipendenti statali, l'art. 191, terzo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973, ai cui sensi "per le liquidazioni da effettuarsi a domanda, se questa è presentata oltre due anni dopo il giorno in cui è sorto il diritto, il pagamento della pensione o dell'assegno rinnovabile ha luogo con effetto dal primo giorno del mese successivo a quello della presentazione della domanda o dei documenti prescritti"), o norme che fanno decorrere, in taluni casi, la corresponsione del trattamento dalla data della domanda (cfr., nel settore privato, quanto alle pensioni di anzianità, l'art. 22, quinto comma, della legge n. 153 del 1969; quanto alle pensioni di vecchiaia, l'art. 6, secondo comma, della legge n. 155 del 1981, ove si prevede, "su richiesta dell'interessato", la decorrenza della pensione dal mese successivo a quello di presentazione della domanda).

3. - Non sussiste nemmeno la denunciata violazione degli articoli 36 e 38 della Costituzione.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che non contraddice i caratteri del diritto alla pensione, come "situazione finale" sottratta "a conseguenze negative astrattamente collegabili all'inerzia del titolare in ragione delle esigenze di certezza e di stabilità connesse alla sua funzione, attinente alla sopravvivenza della persona", il fatto "che le vicende volte a determinare i presupposti di consistenza quantitativa o addirittura di esistenza del diritto alla pensione si svolgano entro limiti temporali", né in particolare "che l'azionamento di tali vicende sia rimesso dalla legge all'iniziativa dell'interessato, atteggiata come esercizio di un distinto diritto strumentale, e che questo sia sottoposto a decadenza in caso di mancato esercizio entro un termine" (sentenza n. 203 del 1985).

In altre parole, che il diritto a pensione sia un diritto fondamentale, irrinunciabile e imprescrittibile, non significa che il suo concreto esercizio non possa dalla legge essere subordinato ad adempimenti, non gravosi, dell'interessato, come è la presentazione di una domanda. E mentre una disciplina che collegasse al decorso del termine per la presentazione

della domanda la decadenza anche per il futuro dal diritto sostanziale in questione potrebbe in effetti essere ritenuta incompatibile con i caratteri di tale diritto costituzionalmente tutelato, finalizzato ad assicurare le esigenze primarie di vita della persona, non altrettanto può dirsi di una disciplina che si limiti - come quella in esame - a far discendere dalla mancata osservanza del termine la decadenza dal diritto alla corresponsione dei ratei di pensione relativi ai periodi di tempo anteriori alla domanda stessa.

Né può trascurarsi che, nella specie, il termine previsto dalla legge è di ben dieci anni dalla cessazione dal servizio (ovvero, se più favorevole, coincidente con il compimento del sessantottesimo anno di età). La mancata presentazione della domanda non può che essere dovuta, secondo una ragionevole presunzione, ad una consapevole scelta dell'interessato (ad esempio, per poter svolgere attività o usufruire di redditi di lavoro non compatibili con la percezione del trattamento di quiescenza).

Vale dunque il principio, affermato nella giurisprudenza di questa Corte, per cui "l'esercizio di ogni diritto, anche quello costituzionalmente garantito, può essere dalla legge regolato e così sottoposto a limite, sempre che questo sia compatibile con la funzione del diritto di cui si tratta (...) e non si traduca comunque nella esclusione dell'effettiva possibilità dell'esercizio in parola" (sentenza n. 203 del 1985; e cfr. anche, tra le altre, sentenze n. 10 del 1970, n. 33 del 1974, n. 33 del 1977, n. 71 del 1993).

Né il principio di proporzionalità della pensione al lavoro prestato (nei limiti in cui esso possa essere riconosciuto nell'ambito del concreto sistema previdenziale), né quello di adeguatezza della stessa alle esigenze di vita del lavoratore possono dirsi violati per il fatto che, fino alla presentazione della domanda, la corresponsione della pensione rimane sospesa, poiché tale conseguenza opera sul piano procedurale e non su quello sostanziale, nulla opponendosi a che l'interessato, fin dal momento in cui matura il suo diritto, ottenga, attraverso un adempimento certo non gravoso come la presentazione della domanda, il trattamento che gli spetta. Nemmeno sono violati per il fatto che il ritardo, oltre il termine stabilito, nella presentazione della domanda faccia perdere i ratei di pensione non prescritti relativi ai periodi precedenti già trascorsi, poiché, ancora una volta, ciò discende da una non irragionevole disciplina di carattere procedurale, e non fa venir meno il diritto a percepire, per il futuro, e fin dalla presentazione della domanda, il trattamento pensionistico finalizzato ad assicurare all'interessato i mezzi di sostentamento, ma solo il diritto a percepire somme che tale funzione avrebbero potuto avere, ma con riferimento ad un tempo già trascorso, e sol che l'interessato si fosse attivato per richiederle.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo e terzo comma, della legge 22 novembre 1962, n. 1646 (Modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 22 luglio 1999.

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.