CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **416/1999** (ECLI:IT:COST:1999:416)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **VARI**
Udienza Pubblica del **23/02/1999**; Decisione del **27/10/1999**
Deposito del **04/11/1999**; Pubblicazione in G. U. **10/11/1999**
Norme impugnate:
Massime: **25042 25043 25044 25045 25046**
Atti decisi:

N. 416

SENTENZA 27 OTTOBRE-4 NOVEMBRE 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. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promosso con ordinanza emessa il 5 dicembre 1997 dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, sul ricorso proposto da Biagini Celestino contro la Direzione provinciale del Tesoro di Roma, iscritta al n. 604 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37 - prima serie speciale - dell'anno 1998;

Visto l'atto di costituzione di Biagini Celestino nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 1999 il giudice relatore Massimo Vari;

Uditi l'avvocato Federico Rafti per Biagini Celestino e l'Avvocato dello Stato Michele Di Pace per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza 5 dicembre 1997, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

1.1. - In punto di rilevanza il giudice rimettente osserva che il ricorrente nel giudizio principale - già Consigliere di Stato cessato dal servizio, per dimissioni, a decorrere dal 30 novembre 1996, con un servizio utile di anni 29 ha invocato un "accertamento del regime pensionistico applicabile nella fattispecie sin dal momento del collocamento a riposo". Si tratta, perciò, di una domanda che muove da un "interesse diretto ed attuale" del medesimo ricorrente "alla pronuncia giurisdizionale", considerata l'incidenza, "sia sull'an che sul quantum del trattamento da corrispondere", della norma impugnata, la quale, "entrata in vigore dal 1 gennaio 1997", ha stabilito che, "con effetto sui trattamenti liquidati dalla data di cui al comma 185", e cioè dal 30 settembre 1996, "le pensioni di anzianità a carico della assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e delle forme di essa sostitutive, nonché i trattamenti anticipati di anzianità delle forme esclusive della medesima, non sono cumulabili, limitatamente alla quota liquidata con il sistema retributivo, con redditi da lavoro di qualsiasi natura e il loro conseguimento è subordinato alla risoluzione del rapporto di lavoro".

1.2. - Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice a quo ritiene che l'"operatività retroattiva" dell'art. 1, comma 189, della legge n. 662 del 1996, confligga - soprattutto "dopo il severo e rigoroso richiamo alla normalità costituzionale di cui alla sentenza n. 360 del 1996" di questa Corte con il precetto "che fa decadere fin dall'inizio i decreti legge non convertiti": la norma censurata, nel recuperare "i contenuti di un decreto-legge decaduto" (d.-l. 30 settembre 1996, n. 508), non avrebbe, infatti, tenuto conto di tutte le conseguenze di tale precetto, che non potrebbero "essere violate o indirettamente aggirate". E ciò anche perché, ad opinare il contrario, si otterrebbe, sul piano della certezza del diritto, un risultato deteriore per il cittadino: difatti, mentre in presenza di un decreto reiterato vi sarebbe pur sempre la possibilità di conoscere la normativa di riferimento al momento di operare le proprie scelte, l'utilizzo di norme ad efficacia retroattiva, tali da elidere diritti a prestazioni pensionistiche sostanzialmente acquisite, lascerebbe il cittadino "privo della possibilità di orientare le proprie scelte in relazione al quadro normativo esistente". Donde la violazione dell'art. 77 della Costituzione e "delle altre norme costituzionali (artt. 70 segg.) che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi", come pure dell'art. 3 della Costituzione, sia "per il contrasto con l'esigenza primaria di tutelare l'affidamento del cittadino, elemento fondamentale nello Stato di diritto", sia "per la diversificazione, quanto alla prevista operatività retroattiva" della norma censurata, "tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi", atteso che, per questi ultimi, il divieto di cumulo ha effetto soltanto "dalla data di entrata in vigore della presente legge" (comma 190 dell'art. 1 della legge impugnata).

1.3. - Non manifestamente infondata è, secondo la Corte rimettente, anche l'ulteriore, e distinta, denuncia del comma 189, dell'art. 1, della legge n. 662 del 1996, censurato "per la parte in cui stabilisce il totale divieto di cumulo del trattamento pensionistico di attività (recte: anzianità) con ogni tipo di reddito da attività autonoma libero-professionale".

L'ordinanza osserva, preliminarmente, che l'art. 1, comma 13, della legge 8 agosto 1995, n. 335, applicabile nella fattispecie oggetto di controversia nel giudizio principale, assicura, a chi

può vantare 18 anni di contribuzione alla data del 31 dicembre 1995, "la liquidazione della pensione interamente secondo il sistema retributivo". Senonché l'aspettativa derivante da detta norma è del tutto vanificata - "anche se limitatamente ai trattamenti anticipati di anzianità" - dalla censurata disposizione, avendo essa introdotto il criterio della non cumulabilità della quota di pensione liquidata col sistema retributivo, sì da confondere "il criterio di liquidazione del trattamento con la qualificazione" dello stesso, tanto da svuotare di contenuto "posizioni giuridiche ritenute acquisite ad una certa data", attraverso "limitazioni idonee a divenire discriminatorie".

Il rimettente precisa, peraltro, che la sollevata censura attiene "non alla ratio della disposizione ed al principio del criterio limitativo in sé", bensì "alla omessa previsione di ogni meccanismo correttivo (con riguardo ad una quota sicuramente contributiva e sicuramente corrisposta dal dipendente e in parte anche a carico del datore di lavoro) con effetto di totale esclusione della prestazione pensionistica e senza alcun limite minimo di mantenimento della prestazione stessa".

Ad avviso del giudice a quo v'è da dubitare della razionalità di un sistema che, comportando "il sostanziale annullamento di un diritto", ignora "ogni criterio di proporzionalità tra contributi, retribuzioni e pensioni", sì da non potersi più giustificare "neppure in base a principi solidaristici", ed incide sui principi di adeguatezza della pensione alle esigenze di vita del pensionato e di proporzionalità della pensione stessa alla quantità e qualità del lavoro prestato: donde, il vulnus agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.

1.4. - Secondo il rimettente, sussisterebbe, altresì, lesione del principio della tutela del diritto al lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, desumibile dagli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione. Posto che pure il pensionato "conserva il diritto inviolabile e irrinunciabile al libero esplicarsi della sua personalità anche sul piano economico", viene, nella fattispecie, a porsi un problema di "effettività" della tutela previdenziale, "addirittura annullata quando si impongono limitazioni di carattere generale e assoluto come quella in esame", le quali scoraggiano "il lavoratore (dipendente o autonomo) ... nell'adozione di scelte che coinvolgono la sua libertà lavorativa".

1.5. Osserva ancora l'ordinanza di rimessione che la norma denunciata ha introdotto - nell'ambito delle soluzioni fornite dal legislatore in materia di cumulo (art. 10, comma 6, del decreto legislativo n. 503 del 1992; art. 11, comma 9, della legge n. 537 del 1993) - un criterio che "può valere come norma a regime per le nuove posizioni previdenziali, non già applicarsi senza alcun limite a situazioni pregresse diversamente disciplinate e che scontano un assetto sempre più rigido via via che aumenta l'anzianità di lavoro e contributiva".

Secondo il giudice a quo non sembra, d'altro canto, possibile operare raffronti, in tema di cumulo, tra lavoro autonomo e subordinato, "né porre sullo stesso piano le limitazioni attinenti alla materia in esame", come conferma la stessa giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 433 nel 1994), la quale ha evidenziato la diversità dei rispettivi rapporti lavorativi e sistemi contributivi. Ciò non senza rilevare che la finalità di porre un disincentivo all'attività di lavoro subordinato prestata successivamente al collocamento al riposo "potrebbe costituire l'espressione di un indirizzo di politica legislativa, inteso a rimuovere ostacoli all'accesso dei giovani ad occasioni lavorative: ostacoli che quasi sempre non sono costituiti dall'espletamento di un'attività libero professionale".

1.6. - Ad avviso del rimettente, i sollevati dubbi di costituzionalità "sembrano trovare indiretta conferma nelle ulteriori modificazioni in materia introdotte" dall'art. 59, comma 14, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, il quale prevede il divieto di cumulo tra pensione e redditi da lavoro autonomo "solo limitatamente alla quota del 50% eccedente l'ammontare corrispondente al trattamento minimo del fondo pensioni lavoratori dipendenti", attraverso un correttivo che "esclude qualsiasi possibilità di perdita completa della pensione di anzianità".

Ritiene, peraltro, il giudice a quo che tale disposizione non incida (o incida solo parzialmente) sulla rilevanza delle questioni prospettate, considerato che, a parte ogni altro problema, il divieto totale di cumulo "permane (a danno del ricorrente) per tutto il periodo dal collocamento a riposo fino al 1 gennaio 1998 (entrata in vigore della più favorevole previsione)".

2. - Si è costituito il ricorrente nel giudizio principale, per sentir dichiarare l'incostituzionalità della normativa denunciata dal giudice a quo.

La parte privata, soffermandosi, in primo luogo, sul profilo attinente alla dedotta violazione dell'art. 77 della Costituzione, ritiene che la disposizione censurata abbia determinato, sostanzialmente, un aggiramento della "dichiarazione di incostituzionalità della riproposizione dei decreti-legge, in mancanza di conversione, portata" dalla sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996. Al tempo stesso, la diversità di decorrenza (30 settembre 1996) della disciplina anticumulo prevista dalla norma denunciata, per i titolari di trattamenti pensionistici da lavoro dipendente, rispetto a quella stabilita dal successivo comma 190 per i titolari di trattamento pensionistico da lavoro autonomo (dalla data di entrata in vigore della legge n. 662 del 1996) non solo sarebbe "priva di qualsiasi ragionevole giustificazione", ma anche in contrasto "con i precedenti normativi esistenti in materia", sì da vulnerare il principio di eguaglianza e ragionevolezza, di cui all'art. 3 della Costituzione. Sotto altro profilo, la retroattività della norma impugnata, colpendo anche coloro che, come la parte privata, sono andati in pensione quando nessuna norma prevedeva - "ricorrendo nella fattispecie la condizione del raggiungimento, alla data del 31 dicembre 1994, dei requisiti contributivi minimi, ex art. 10, comma 8, del decreto legislativo n. 503 del 1992" - l'incumulabilità tra il trattamento di quiescenza ed il nuovo reddito da lavoro autonomo, confligge con il principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione), violando "l'esigenza primaria di tutelare l'affidamento del cittadino". Ad avviso della parte privata, vi sarebbe anche violazione degli artt. 36 e 38 della Costituzione, "per mancato riconoscimento della pensione maturata con conseguente difetto dei mezzi di sostentamento proporzionati a quelli ottenuti nel corso dell'attività di servizio". Si rileva, in particolare, che, nei casi in cui la pensione risulta calcolata per intero in base al sistema retributivo, il menzionato art. 1, comma 189, "determina in sostanza la privazione completa (per tutto il periodo di svolgimento di una attività che produce reddito) del diritto ormai acquisito e perfetto alla pensione di anzianità". E ciò nonostante che la prestazione pensionistica costituisca una retribuzione differita e un diritto costituzionalmente garantito, caratterizzato "da una connotazione assicurativa, che impone, comunque, la corresponsione di un importo a titolo di rendimento dei contributi versati, quale che sia la condizione reddituale del destinatario della prestazione e, quindi, in ipotesi anche in totale assenza di uno stato di bisogno".

Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della norma impugnata viene ravvisato, inoltre, nel "contrasto con gli artt. 3 e 38 della Costituzione per disparità di trattamento e per violazione del principio della adeguatezza della pensione al regime di vita sostenuto nel corso dell'attività lavorativa, in relazione alla mancata prefissione di un limite minimo di reddito al di sotto del quale la pensione deve essere comunque riconosciuta".

La norma censurata contrasterebbe anche con l'art. 4 della Costituzione "per violazione del diritto al libero esplicarsi della attività lavorativa". L'incertezza del libero professionista sull'ammontare del reddito futuro lo porrebbe, infatti, nella "frustrante condizione di rinunciare al reddito professionale ... per accontentarsi, invece, della sola pensione", con "innegabile, grave affievolimento del diritto alla libera scelta del lavoro".

Secondo la parte costituita ulteriori elementi di conferma del contrasto dell'art. 1, comma 189, della legge n. 662 del 1996 con i principi costituzionali sarebbero desumibili dalle nuove disposizioni anticumulo di cui all'art. 59, comma 14, della legge n. 449 del 1997.

3. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione.

4. - Nell'imminenza dell'udienza, sia la parte costituita, che quella intervenuta, hanno depositato memorie illustrative.

4.1. - La difesa erariale, nel rilevare che la legge n. 662 del 1996 contempla, al comma 216 dell'art. 1, la validità degli atti e la salvezza degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base del d.-l. 30 settembre 1996, n. 508, non convertito, osserva come tale disposizione sia "pienamente in linea con il dettato" dell'art. 77 della Costituzione e traduca la volontà del Parlamento di "legiferare in continuità con il decaduto decreto-legge", recependone - nella connessione fra la norma censurata e il predetto comma 216 - i contenuti e precisandone taluni aspetti, sì da completare "razionalmente e formalmente" la disciplina posta, "in funzione anticipatoria", dal provvedimento governativo, tramite una soluzione di tecnica legislativa già praticata, del resto, in occasione della nota vicenda dei "blocchi" delle pensioni di anzianità (decreti-legge n. 384 del 1992 e n. 553 del 1994), "allo scopo di contenere gli altissimi costi, per il sistema previdenziale pubblico", delle pensioni medesime. Secondo l'Avvocatura dello Stato, "a tutto ciò non sembra ostare l'insegnamento fornito" dalla sentenza n. 360 del 1996, trattandosi, nella specie, non di reiterazione di un decreto-legge, bensì di "una legge approvata dal Parlamento, ... a nulla valendo che" quest'ultimo "abbia liberamente ritenuto di ispirarsi ... ad una disposizione già contenuta in un decreto-legge decaduto". Riguardo, poi, al secondo profilo di incostituzionalità sollevato dal giudice a quo (investente il totale divieto di cumulo della pensione di anzianità con ogni tipo di reddito da lavoro autonomo), si osserva che, nella specie, non vi è la perdita del trattamento pensionistico, ma la sua sospensione per il periodo in cui "il pensionato decida, liberamente, di dedicarsi ad un lavoro retribuito". Pertanto, in costanza di misure che incidano "sull'importo della pensione in corso di pagamento" non è dato apprezzare alcun vulnus all'art. 38 della Costituzione. Nel rilevare, poi, che la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente riconosciuto la legittimità "di norme legislative dotate di efficacia retroattiva", la memoria osserva come il vero limite di tali norme sia da ricercarsi nel rispetto "del principio di ragionevolezza", che, peraltro, non è contraddetto dalla disposizione denunciata che ha operato "in direzione di un contenimento della spesa previdenziale", senza pregiudizio per "il livello di vita complessivo del pensionato". Quanto alla prospettata violazione degli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione, si rileva che il richiamo al diritto del pensionato alla libertà lavorativa deve essere valutato anche in relazione alle distorsioni che provocherebbe, nel mercato del lavoro, la presenza "di soggetti, i pensionati, comunque garantiti da un reddito (proveniente, oltretutto, dal sistema previdenziale pubblico)".

Non sussisterebbe, inoltre, disparità di trattamento tra lavoratori dipendenti ed autonomi per il diverso momento di entrata in vigore della rispettiva normativa anticumulo, tenuto conto, da un lato, della sostanziale differenza tra le relative discipline previdenziali e, dall'altro, della circostanza per cui le disposizioni dettate, in materia di cumulo, per i lavoratori autonomi sono state introdotte direttamente dalla legge n. 662 del 1996. Per altro verso, quanto ai pensionati soggetti al "sistema retributivo", la memoria osserva che, per il regime del cumulo, non rilevano le "variabili" dell'anzianità contributiva o del sistema di calcolo della pensione, bensì quelle concernenti "tipo di pensione (vecchiaia, anzianità, ecc.) e tipo di attività lavorativa (lavoro dipendente o autonomo)".

Circa, poi, l'omessa previsione di "ogni meccanismo correttivo" con effetto di esclusione della prestazione pensionistica, l'interveniente evidenzia che il rigore della disposizione censurata è stato mitigato dalla disciplina introdotta, a decorrere dal 1 gennaio 1998, dall'art. 59, comma 14, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, frutto di una "evoluzione normativa", che, seppure "può sembrare invero convulsa e talvolta altalenante", si spiega, in ogni caso, con l'"evidente tentativo di mettere a punto gli interventi più efficaci per contemperare, da un lato,

le esigenze di un bilancio previdenziale pubblico pesantemente deficitario e, dall'altro, la necessità di garantire, nella misura del possibile, la libertà lavorativa del soggetto".

4.2. Con la memoria illustrativa, la parte privata, nel ribadire la violazione dell'art. 77 della Costituzione, come pure degli artt. 3 e 38 della Costituzione, osserva che gli effetti retroattivi della disposizione denunciata risultano vieppiù irrazionali se si tiene conto del fatto che, al 30 novembre 1996 (data di collocamento in quiescenza a domanda del ricorrente stesso), non solo non sussisteva, per la parte medesima, alcun divieto di cumulo tra pensione e reddito da lavoro autonomo, ma era anche esclusa la possibilità di revocare la domanda di pensionamento di anzianità (come invece consentito dall'art. 1, comma 188, della stessa legge n. 662 del 1996, per le domande presentate antecedentemente al 30 settembre 1996). In tal senso, "nessuna libertà di scelta e di ponderazione della propria convenienza è stata data" al pensionato. Rileva, ancora, la parte privata, in riferimento alle avverse argomentazioni sul "rispetto dell'art. 3 della Costituzione", che la norma censurata, "nel momento in cui comporta la ... perdita totale della pensione" interamente liquidata con il sistema retributivo, "determina una irragionevole disparità di trattamento tra le posizioni di pensionati andati in pensione nel medesimo periodo con una anzianità, rispettivamente, maggiore e minore di 18 anni alla data del 31 dicembre 1995". Ne consegue, peraltro, "uno stravolgimento della entità della prestazione previdenziale dei pensionati medesimi rispetto alle stesse previsioni della citata legge n. 335 del 1995"; difatti, con la normativa anticumulo posta dalla disposizione denunciata, il pensionato con anzianità maggiore - favorito, "in termini assoluti", dal calcolo della pensione con il sistema retributivo - verrebbe a godere di "un trattamento economico peggiore del pensionato con anzianità minore" (la cui pensione risulti calcolata in parte con il sistema retributivo ed in parte con quello contributivo). Il principio di eguaglianza e ragionevolezza sarebbe vulnerato anche in considerazione del fatto che la norma denunciata contraddice alla sua intrinseca finalità e cioè di "escludere la possibilità di cumulare il nuovo reddito solo con una parte della prestazione previdenziale". Secondo la parte privata non possono condividersi, infine, gli assunti dell'Avvocatura dello Stato sugli effetti del sopravvenuto art. 59, comma 14, della legge n. 449 del 1997, in quanto tale norma "lascia invariata" l'applicazione della disposizione censurata per il periodo da ottobre 1996 a dicembre 1997 (mantenendo, così, vivo "l'interesse alla pronuncia di incostituzionalità"); periodo in cui "il diritto del ricorrente (in pensione dal 30 novembre 1996) ad ottenere il trattamento di quiescenza maturato viene misconosciuto in violazione dei ricordati, numerosi precetti costituzionali".

Considerato in diritto

1. - Con l'ordinanza in epigrafe, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

La disposizione impugnata stabilisce che, "con effetto sui trattamenti liquidati dalla data di cui al comma 185", e cioè dal 30 settembre 1996, "le pensioni di anzianità a carico della assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e delle forme di essa sostitutive, nonché i trattamenti anticipati di anzianità delle forme esclusive della medesima, non sono cumulabili, limitatamente alla quota liquidata con il sistema retributivo, con redditi da lavoro di qualsiasi natura e il loro conseguimento è subordinato alla risoluzione del rapporto di lavoro".

1.1. - Il giudice rimettente pone in dubbio, anzitutto, la legittimità dell'"operatività retroattiva" della disposizione censurata (entrata in vigore il 1 gennaio 1997), ritenendo che essa violi:

l'art. 77 e le "altre norme costituzionali (artt. 70 segg.) che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi", essendo stati recuperati i contenuti di un d.-l. non convertito (il d.-l. 30 settembre 1996, n. 508), così contraddicendo il precetto costituzionale che fa decadere fin dall'inizio tali decreti, con conseguenze che - "dopo la sentenza della Corte costituzionale" n. 360 del 1996 - non possono "essere violate o indirettamente aggirate";

l'art. 3 della Costituzione, a causa, da un lato, della disparità posta in essere tra titolari di pensione da lavoro dipendente e titolari di pensioni da lavoro autonomo, con la differente decorrenza del divieto di cumulo, fissata per questi ultimi - alla stregua del successivo comma 190 - dall'entrata in vigore della legge n. 662 del 1996 e, dall'altro, del "contrasto con l'esigenza primaria di tutelare l'affidamento del cittadino, elemento fondamentale nello Stato di diritto".

1.2. - Nel denunciare, poi, la disposizione "per la parte in cui stabilisce il totale divieto di cumulo del trattamento pensionistico di attività (recte: anzianità) con ogni tipo di reddito da attività autonoma libero-professionale", il giudice a quo lamenta l'irrazionalità di una disciplina che, in violazione degli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, comporta "il sostanziale annullamento di un diritto", quale quello alla pensione di anzianità liquidata interamente con il sistema retributivo; e cioè per coloro che, giusta l'art. 1, comma 13, della legge n. 335 del 1995, possono, alla data del 31 dicembre 1995, far valere un'anzianità contributiva di almeno diciotto anni. Quanto sopra a causa, tra l'altro, della omessa previsione di qualsiasi meccanismo correttivo da parte della norma, la quale, trascurando "ogni criterio di proporzionalità tra contributi, retribuzioni e pensioni", vulnera, conseguentemente, anche il principio "di adeguatezza della pensione alle esigenze di vita del pensionato e di proporzionalità della pensione medesima alla quantità e qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo".

1.3. - L'ordinanza prospetta, altresì, un possibile vulnus degli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione. Il rimettente, muovendo dal presupposto che pure il pensionato "conserva il diritto inviolabile e irrinunciabile al libero esplicarsi della sua personalità anche sul piano economico", ritiene che una disposizione quale quella denunciata, ponendo in discussione l'"effettività" della tutela previdenziale, da reputare "addirittura annullata", abbia un effetto dissuasivo sul lavoratore (dipendente o autonomo) quanto all'"adozione di scelte che coinvolgono la sua libertà lavorativa".

1.4. - Nel rilevare, infine, che la norma censurata viene ad applicarsi senza alcun limite a situazioni pregresse "che scontano un assetto sempre più rigido via via che aumenta l'anzianità di lavoro e contributiva", il giudice a quo esclude che, in tema di cumulo, si possano "porre sullo stesso piano le limitazioni attinenti alla materia in esame", confrontando tra loro posizioni concernenti, rispettivamente, il lavoro autonomo e quello subordinato.

2. - Le censure sono da reputare solo in parte fondate, secondo quanto appresso si dirà.

2.1. - Prima di affrontarne il merito, conviene richiamare, sia pure per sommi capi e per quanto ha rilievo ai fini del presente giudizio, l'evoluzione legislativa verificatasi in materia di ordinamento previdenziale; evoluzione che ha secondato una tendenza intesa ad ampliare progressivamente l'ambito del divieto di cumulo tra pensione e redditi da attività lavorativa.

Per quel che concerne, in particolare, la pensione di anzianità dei lavoratori dipendenti, va rammentato che l'art. 22 della legge 30 aprile 1969, n. 153, ne prevedeva - con disposizione estesa, in un secondo momento, anche al pensionamento anticipato dei pubblici dipendenti (art. 10 del d.-l. n. 17 del 1983, convertito, con modificazioni, nella legge n. 79 del 1983) - il divieto di cumulo con i soli redditi da lavoro subordinato.

Esigenze di maggiore organicità e rigore in materia vennero, in seguito, ad ispirare la

legge 23 ottobre 1992, n. 421, la quale, nel conferire al Governo la delega, tra l'altro, per il riordino del sistema previdenziale, indicò, fra i vari principi e criteri direttivi, quelli dell'"armonizzazione ed estensione della disciplina in materia di limitazioni al cumulo delle pensioni con i redditi da lavoro subordinato ed autonomo per tutti i lavoratori pubblici e privati" (art. 3, comma 1, lettera m), stabilendo espressamente che la concessione della pensione di anzianità avvenisse "dopo l'effettiva cessazione dell'attività lavorativa, dipendente o autonoma, con identici criteri di non cumulabilità tra pensione e retribuzione o reddito da lavoro autonomo" (art. 3, comma 1, lettera n), punto 4).

Seguì l'art. 10 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, che, nel testo modificato dall'art. 11 della legge n. 537 del 1993, dispose, per tutte le forme previdenziali dei lavoratori dipendenti, il divieto totale di cumulo fra pensione di anzianità (o trattamenti anticipati di anzianità) e redditi da lavoro subordinato, stabilendo, nel contempo, una parziale incumulabilità con i redditi da lavoro autonomo, limitata alle quote di pensione eccedenti l'ammontare del trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti; quote rese non cumulabili nella misura del 50 per cento, sino a concorrenza dei redditi stessi.

Il predetto articolo, nel fare salve (comma 8) le disposizioni della precedente normativa, ove più favorevoli, per coloro che al 31 dicembre 1994 fossero titolari di pensione ovvero avessero raggiunto i requisiti contributivi minimi per la pensione di vecchiaia o di anzianità, subordinò, inoltre, per i lavoratori dipendenti, il conseguimento del trattamento alla risoluzione del rapporto di lavoro (comma 6).

A parte la legge 8 agosto 1995, n. 335, con la quale, in sede di riforma generale pensionistica, furono dettati i principi generali anticumulo applicabili a regime alla nuova prestazione denominata "pensione di vecchiaia" (sostitutiva, sulla base del sistema contributivo, delle precedenti pensioni di vecchiaia ed anzianità), un successivo intervento normativo si rinviene nel d.-l. 30 settembre 1996, n. 508, con il quale furono introdotte misure di maggiore rigore per le quote di pensione liquidate ancora con il sistema retributivo. Detto decreto, infatti, stabilì (art. 1, comma 4), con effetto sui trattamenti liquidati dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, che le pensioni di anzianità a carico dell'assicurazione obbligatoria dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi e, in genere, i trattamenti anticipati di anzianità - con esclusione di quelli liquidati con almeno 40 anni di contribuzione, nonché di quelli rientranti nelle eccezioni previste dall'art. 10 del d.-l. 28 febbraio 1986, n. 49 (convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 1986, n. 120) - non fossero cumulabili, quanto alla quota calcolata in base al sistema retributivo, con redditi da lavoro di qualsiasi natura.

Dopo la mancata conversione in legge del predetto decreto, la disposizione denunciata, e cioè il comma 189 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha riproposto la stessa disciplina anticumulo per i trattamenti pensionistici di anzianità dei lavoratori dipendenti liquidati dal 30 settembre 1996 e cioè dalla data di entrata in vigore del sopra ricordato decreto-legge. Invece, per i titolari di "pensioni di anzianità a carico dell'assicurazione generale dei lavoratori autonomi", il successivo comma 190 del medesimo art. 1 ha previsto che i trattamenti liquidati dalla data di entrata in vigore della legge non siano cumulabili "nella misura del 50 per cento con i redditi di lavoro autonomo, fino a concorrenza del reddito stesso".

Ulteriore sviluppo del descritto quadro normativo è rappresentato, infine, dall'art. 59, comma 14, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (menzionato anche dal rimettente), il quale (tornando alla regola dell'art. 10 del decreto legislativo n. 503 del 1992) ha stabilito, a partire dal 1 gennaio 1998, l'incumulabilità delle quote dei trattamenti pensionistici di anzianità dei lavoratori dipendenti, eccedenti il "trattamento minimo", con i redditi da lavoro autonomo nella misura del 50% e sino a concorrenza dei redditi stessi, riconfermando, nel contempo, per i trattamenti liquidati antecedentemente, la previgente disciplina "se più favorevole".

3. - Tanto premesso, va pregiudizialmente ritenuto, in punto di ammissibilità della proposta questione, che del tutto plausibilmente il giudice a quo esclude che la rilevanza della stessa sia elisa dalla disciplina legislativa da ultimo ricordata, tenuto conto che il comma 14 dell'art. 59 della legge n. 449 del 1997 spiega i suoi effetti soltanto a decorrere dal 1 gennaio 1998.

4. - Quanto al merito delle sollevate censure, la Corte ritiene di muovere, per ragioni di priorità logica, da quelle di portata più generale, volte a porre in dubbio la legittimità in sé del divieto di cumulo, per contrasto, da un canto, con gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione e, dall'altro, con gli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione.

4.1. - Dette censure non sono fondate.

Quanto alla prima, va rammentato che la giurisprudenza di questa Corte ha, in passato, ritenuto che la garanzia dell'art. 38 della Costituzione, proprio perché legata allo stato di bisogno, fosse da reputare di per sé riservata alle pensioni che trovavano la loro causa nella cessazione dell'attività lavorativa per ragioni di età e non anche a quelle il cui presupposto consisteva nel mero avvenuto svolgimento dell'attività stessa per un tempo predeterminato (sentenza n. 194 del 1991), così come nel caso dei trattamenti pensionistici di anzianità.

Nella vigenza dell'ordinamento pensionistico anteriore alla riforma del 1995, è stato, pertanto, espresso l'avviso che il godimento dei menzionati trattamenti di pensione, rappresentando un beneficio discrezionalmente concesso dal legislatore a prescindere dall'età pensionabile, potesse "essere limitato al solo caso di cessazione effettiva del lavoro" (sentenza n. 155 del 1969). Al tempo stesso, sono stati considerati privi di fondamento (sentenze nn. 576 del 1989 e 155 del 1969; v. anche sentenza n. 433 del 1994 e ordinanza n. 47 del 1994) i dubbi di legittimità costituzionale che erano stati sollevati (evocandosi i parametri degli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione), avverso normative che prevedevano il totale divieto di cumulo dei suddetti trattamenti pensionistici di anzianità con il reddito da lavoro dipendente.

Alla stregua dei ricordati orientamenti, non può, pertanto, reputarsi impedito al legislatore di stabilire che le quote di pensione di anzianità liquidate secondo il sistema retributivo (quale criterio di calcolo per giunta più favorevole, nella specie, di quello contributivo, come evidenziato dallo stesso giudice a quo) non sono cumulabili con "redditi da lavoro di qualsiasi natura".

Una misura siffatta, espressione di un non irragionevole esercizio della discrezionalità spettante al legislatore, trova la sua spiegazione oltre che nella tendenza legislativa a disincentivare il conseguimento di una prestazione anticipata rispetto all'età pensionabile (prestazione destinata oltretutto ad una graduale eliminazione, secondo la linea riformatrice seguita dal legislatore del 1995), anche nella considerazione delle esigenze di bilancio (tra le altre, v. sentenza n. 417 del 1996), nell'ambito della globale riforma del sistema previdenziale in corso di attuazione. E ciò anche se la riforma appare ancora suscettibile di adattamenti, in attesa della sua operatività a "regime", sì da comportare a volte il susseguirsi di misure anticumulo differenti tra loro, come dimostra per l'appunto la vicenda legislativa qui esaminata, nella quale, alla disciplina originariamente posta dall'art. 10 del decreto legislativo n. 503 del 1992 (modificato dalla legge n. 537 del 1993), ha fatto seguito, per i casi quali quello in questione, la più rigorosa regola dell'art. 1, comma 189, della legge n. 662 del 1996, salvo il successivo ritorno al precedente criterio, per effetto dell'art. 59, comma 14, della legge n. 449 del 1997, e salvo altresì - per venire alle più recenti innovazioni normative - quanto disposto dall'art. 77 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, che ha ricondotto le pensioni liquidate con anzianità contributiva di almeno quarant'anni nella disciplina anticumulo propria delle pensioni di vecchiaia. Ma tali interventi, per quanto possano apparire non del tutto omogenei, lungi dal corroborare, così come ritiene il giudice a quo, la tesi dell'incostituzionalità della denunciata disposizione, si spiegano proprio per la mutabile incidenza che su di essi hanno le contingenti emergenze finanziarie.

4.2. - La scelta così operata non può reputarsi arbitraria nemmeno sotto l'ulteriore profilo prospettato dal rimettente in punto di non equiparabilità, in tema di attività incompatibili con il trattamento di pensione, fra quelle di lavoro dipendente e quelle di lavoro autonomo, non sembrando a questa Corte che, dal punto di vista delle esigenze alle quali si è voluto ovviare con la disposizione denunciata, sia possibile ravvisare, tra le due figure, differenze tali da richiedere un diverso trattamento in materia di cumulo, sì da rendere irragionevole una disciplina volta, oltretutto, ad assicurare, in condizioni di parità fra i suddetti pensionati di anzianità e i non pensionati, l'accesso al mercato del lavoro globalmente considerato e, dunque, comprensivo non solo dell'occupazione tradizionale e stabile del lavoro dipendente.

4.3. - Altrettanto infondato è il dubbio che il rimettente prospetta sotto il profilo del contrasto della denunciata disposizione con gli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, della Costituzione.

Invero, il riconoscimento del diritto al lavoro e la tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni non sono pregiudicati dal fatto che il titolare di pensione di anzianità non possa godere di due diversi trattamenti, quello di lavoro e quello pensionistico (per altre applicazioni dello stesso principio v. la sentenza n. 155 del 1969; analogamente le sentenze nn. 30 del 1976 e 105 del 1963).

5. - Fondata è da ritenere, invece, la censura relativa all'"operatività retroattiva" dell'art. 1, comma 189, della legge n. 662 del 1996, benché non sotto il profilo della asserita "violazione dell'art. 77 della Costituzione e delle altre norme costituzionali (artt. 70 segg.) che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi", ma sotto quello del contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Infatti, il dubbio sollevato dall'ordinanza, in ordine alla sussistenza di un vizio "formale", censurabile alla stregua dei principi desumibili dalla sentenza di questa Corte n. 360 del 1996 sulla non consentita iterazione o reiterazione dei decreti-legge, appare del tutto privo di ragione.

Va considerato che il d.-l. 30 settembre 1996, n. 508, non è stato oggetto, dopo la sua decadenza, di alcuna iterazione, ma è stato, invece, seguito da una legge che, adottata con l'ordinario procedimento, ha mutuato, parzialmente, con la norma oggetto di censura (comma 189 dell'art. 1), il contenuto già proprio dell'art. 1, comma 4, dello stesso decreto; e, al tempo stesso, ha disposto (al comma 216) che restano validi gli atti e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo.

Giova, peraltro, osservare che, innanzi al giudice a quo, si controverte di un pensionamento decorrente dal 30 novembre 1996, allorché era già scaduto il termine per la conversione del d.-l. n. 508 del 1996 (del quale era così venuto meno ogni effetto), sicché è evidente che la disposizione denunciata rileva, sotto il profilo qui considerato, solo in quanto norma destinata ad incidere, retroattivamente, su una situazione che è rimasta estranea alla disciplina a suo tempo prevista dal decreto-legge stesso.

6.1. - Ciò premesso, mentre non appare pertinente l'evocazione del parametro dell'art. 77, nessun dubbio sussiste circa il potere spettante al legislatore di regolare autonomamente, sulla base dell'art. 70, le situazioni testé accennate, assumendo eventualmente come proprio il contenuto di un decreto-legge a suo tempo decaduto.

Quanto ai limiti di tale potere, questa Corte ha più volte affermato che il divieto di retroattività della legge - pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve in linea di principio attenersi - non è stato tuttavia elevato a dignità costituzionale, se si eccettua la previsione dell'art. 25 della Costituzione, relativa alla legge penale. Al legislatore ordinario, pertanto, fuori della materia

penale, non è inibito emanare norme con efficacia retroattiva, a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (da ultimo, v. sentenza n. 229 del 1999).

Tra questi la giurisprudenza costituzionale annovera, come è noto, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere leso da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti (v. sentenze nn. 211 del 1997 e 390 del 1995).

Nel caso di specie, va considerato che, allorché, per inutile decorso dei termini di conversione, è decaduto il decreto-legge n. 508 del 1996, i pensionati di anzianità potevano, in generale, confidare in un trattamento di quiescenza soltanto parzialmente inciso - per effetto di quanto previsto dall'art. 10, comma 6, del decreto legislativo n. 503 del 1992, come modificato dall'art. 11, comma 9, della legge n. 537 del 1993 (e cioè, nella misura del 50 per cento della quota eccedente il trattamento minimo della pensione) - dalla concorrenza con un'eventuale percezione di redditi da lavoro autonomo; se non, addirittura, godere, al riguardo, di un regime di piena cumulabilità, ove, alla data del 31 dicembre 1994, fossero già titolari di pensione oppure in possesso dei requisiti minimi contributivi per la relativa liquidazione (art. 10, comma 8, del decreto legislativo n. 503 del 1992, come modificato dal comma 10 del menzionato art. 11).

Va, pertanto, in parte condivisa la censura avanzata dal rimettente in riferimento all'art. 3 della Costituzione, anche se non sotto il profilo dell'asserita disparità di trattamento (quanto alla decorrenza del divieto di cumulo fra titolari di pensioni da lavoro dipendente e titolari di pensioni da lavoro autonomo), bensì sotto quello del contrasto con la esigenza di tutelare l'affidamento del cittadino.

Sotto il primo profilo va, infatti, osservato che si tratta di situazioni non comparabili, in quanto riconducibili a regimi previdenziali tuttora differenziati per taluni essenziali aspetti, sebbene si assista, attualmente, ad un processo di progressiva omologazione.

Sotto il secondo aspetto non può, invece, non reputarsi affetta da irragionevolezza una disciplina, quale quella della censurata disposizione, la quale è venuta a determinare, in modo retroattivo, per i trattamenti liquidati dal 30 novembre in poi, l'elisione dei ratei di pensione maturati a decorrere da detta data, nei casi in cui i relativi titolari abbiano, oramai decaduto il ricordato decreto-legge n. 508 del 1996, intrapreso un'attività libero professionale o, comunque, avente natura di prestazione autonoma.

6.2. - La detta esigenza di garanzia non può, peraltro, non arrestarsi nel momento a partire dal quale le disposizioni della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (in Gazzetta Ufficiale n. 303, supplemento ordinario n. 233, del 28 dicembre 1996) sono entrate in vigore (1 gennaio 1997, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 217) e cioè, in definitiva, nel momento in cui la regola contemplata dall'art. 1, comma 189, della citata legge, risulta incidere ormai sull'attualità di rapporti di durata, rispetto ai quali il legislatore è abilitato, sia pure nei limiti della ragionevolezza (che, per le ragioni precedentemente illustrate, non risultano superati nel caso in esame), a dettare disposizioni che modifichino sfavorevolmente la disciplina in atto (v. sentenze nn. 211 del 1997 e 409 del 1995). La data sopra indicata vale, pertanto, a definire anche il termine entro il quale va limitata la pronunzia di incostituzionalità della denunciata disposizione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nella parte in cui, con effetto sui trattamenti liquidati dal 30 novembre 1996 al 31 dicembre 1996, prevede, quanto alla quota liquidata con il sistema retributivo, il totale divieto di cumulo dei ratei della pensione di anzianità e dei trattamenti anticipati di anzianità, maturati in detto periodo, con redditi da lavoro autonomo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Vari

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 4 novembre 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.