

REGIONE

Marche

Fatto - Diritto P.Q.M.

La Corte Costituzionale

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nei giudizi di legittimità dell' *art. 11 della legge 24 dicembre 1993, n. 537*, commi 16 e 18 (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.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

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 della legge 24 dicembre 1993, n. 537* stessa, commi 16 e 18, "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 Cost.* la scelta di riportare 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 del 1989* , 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 lamenti 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 (sent. n. 295 del 1995 e sent. n. 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 *decreto legislativo 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 della legge n. 438 del 1992*, comma 1, lettera e) 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. sent. 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 sent. 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 seguito nell'ottica della sua opzione (v. anche sent. 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. sent. n. 390 del 1995, sent. n. 99 del 1995, sent. n. 240 del 1994 e sent. 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 - alla sent. n. 566 del 1989 e alla sent. 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.

P.Q.M.

La Corte Costituzionale

riuniti i giudizi, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell' *art. 11 della legge 24 dicembre 1993, n. 537*, commi 16 e 18 (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.