

Corte dei conti - pensionistica -dipendenti statali - doppia integrazione indennita' integrativa speciale- i.i.s. - la sezione giurisdizionale toscana con l'ordinanza n. 58/2006 rimette la questione al vaglio della Corte costituzionale

Autore: Francaviglia Rosa

In: Giurisprudenza commentata

Sulla controversa tematica del cumulo della indennità integrativa speciale (i.i.s.) sui trattamenti pensionistici in godimento di pubblici dipendenti statali, la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Toscana con l' ordinanza in allegato ha rimesso la questione al vaglio della Corte Costituzionale. Nella specie, trattasi di pensione ordinaria di quiescenza e di pensione privilegiata.

L' ordinanza riveste peraltro particolare interesse, in quanto acclara l' evoluzione normativo-giurisprudenziale che la problematica del cumulo dell' i.i.s. ha sinora avuto.

N. 58/2006

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale per le Regione Toscana

in composizione monocratica

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sui ricorsi iscritti ai nn. 53319/PM e 54012/PM del registro di segreteria prodotti, rispettivamente, da LUCCHESI Silvana e da BATTAGLIA Vincenzo, elettivamente domiciliati in Tolentino (MC), Galleria Europa,14, presso lo studio legale associato Guerra, contro la Direzione Provinciale dei Servizi Vari di Pisa e la Direzione Provinciale dell'I.N.P.D.A.P. di Pisa;

Uditi, alla pubblica udienza del 29 marzo 2006, per i ricorrenti l'avv. Paolo GUERRA e per le amministrazioni convenute il dott. Paolo PAFFI (per la D.P.S.V. di Pisa) e il dott. Marco PRATELLESI (per l'I.N.P.D.A.P. di Pisa);

Visti gli atti di causa.

FATTO

Il ricorrente

BATTAGLIA Vincenzo è titolare di pensione privilegiata ordinaria sulla quale non ha percepito dal 02.05.1966 al 03.12.1985 l'indennità integrativa speciale perché in quel periodo prestava opera retribuita alle dipendenze dello Stato (art.2,settimo comma,L. 324/59, sostituito dall'art. 99, quinto comma, D.P.R. 1092/73).

Non ha potuto fruire di alcun importo d'i.i.s. durante la prestazione lavorativa, neppure dopo l'entrata in vigore della L. 843/78, art. 17, primo comma, perché il trattamento pensionistico era superiore, ancorché di poco, al minimo INPS.

Dalla cessazione dell'attività lavorativa e contestuale fruizione della pensione ordinaria di quiescenza (04.12.1985), la D.P.T. che all'epoca amministrava entrambe le pensioni, ha ripristinato l'i.i.s. intera sulla pensione privilegiata ma non l'ha corrisposta su quella ordinaria, neanche dopo le sentenze 172/91 e 494/93 della Corte Costituzionale (essendo il relativo trattamento di poco superiore al minimo INPS), ritenendo ancora vigente l'art. 99, secondo comma, T.U. 1092/73: la pensione ordinaria di quiescenza è stata quindi fin dall'origine decurtata totalmente della i.i.s. che costituiva (e tuttora costituirebbe) la parte più rilevante del trattamento stesso.

Il ricorrente, dopo avere invitato l'INPDAP, con istanza del 21.06.2003, a regolarizzare con la i.i.s. tutte e due le pensioni nei rispettivi periodi di mancata erogazione e dopo averla preventivamente ma inutilmente diffidata ad adempiere con il ricorso de quo, ha chiesto a questa Sezione, quale giudice del rapporto, la declaratoria del suo diritto alla percezione:

- dell'indennità integrativa speciale sulla pensione privilegiata ordinaria nel periodo della contestuale prestazione lavorativa alle dipendenze del Ministero del lavoro dal 1966 al 1985;

-

della tredicesima mensilità nello stesso periodo;

- dell'indennità integrativa speciale su entrambi i trattamenti pensionistici dalla contestuale fruizione (04.12.1985);

-

delle differenze di tredicesima sulla i.i.s. non corrispostagli.

L'Amministrazione continua a contestare il diritto in entrambe le ipotesi.

In particolare, sulle due pensioni, sostiene che l'i.i.s. è dovuta una sola volta perché, anche volendosi applicare l'art. 99, secondo comma, nel testo "manipolato" dalla Corte Costituzionale con la sentenza 494/93, la pensione ordinaria è d'importo superiore al minimo INPS.

La fattispecie dedotta in giudizio con il ricorso di LUCCHESI Silvana differisce dalla precedente sia per il fatto che il "petitum" non contempla il cumulo dell'i.i.s. su pensione + retribuzione, ma **solo su due pensioni pubbliche**, sia perchè **una di queste due pensioni è privilegiata di reversibilità** fruita in concomitanza con altra ordinaria di quiescenza.

Infatti alla ricorrente, quale vedova del grande invalido Grassotti Fusco, ex caporale dell'esercito, già titolare di pensione privilegiata di I[^] categoria con superinvalidità dal 1971, venne concessa pensione privilegiata di reversibilità a decorrere dal 19.02.2002 con il trattamento speciale previsto dall'art.93 del T.U. 1092/73 per i primi tre anni pari al 100% della pensione mensile di I[^] ctg. percepita dal dante causa e successivamente pari al 50% della pensione stessa, oltre agli assegni dovuti per legge (i.i.s. e tredicesima) e tale pensione di reversibilità, in quanto derivante da pensione privilegiata diretta in base alle tabelle annesse al D.P.R. 1092/73 e quindi in epoca anteriore al 31.12.1994 (ciò che comportava l'i.i.s. separata come assegno accessorio ex lege) è stata determinata in base alla normativa precedente all'entrata in vigore della L.724/94 in quanto più favorevole (pensione base + i.i.s. separata ed intera).

Senonchè la competente D.P.S.V. di Pisa non ha corrisposto alla vedova-ricorrente, con il trattamento pensionistico di reversibilità, l'indennità integrativa speciale in misura intera ma il solo importo differenziale necessario ad integrare la pensione al c.d. minimo INPS, in quanto essa era già titolare di pensione ordinaria diretta amministrata dall'INPDAP di Pisa sulla quale veniva corrisposta l'i.i.s. intera.

Tale risultando la posizione pensionistica dei due ricorrenti, i loro difensori, **con riguardo al petitum relativo al cumulo dell'i.i.s. su due pensioni**, considerato:

- che la Corte costituzionale, con ordinanza n. 89/05, ha dichiarato inammissibile l'ultimo deferimento della questione di costituzionalità dell'art. 99, 2° comma, del D.P.R. n. 1092/73, nel testo "manipolato" con la sentenza n. 494/93, perchè i remittenti, pur essendo consapevoli che dopo gli ultimi interventi della Corte stessa (ord. 438/98, sent. 516/00 e ord. 517/00) l'orientamento maggioritario è quello di ritenere la posizione del titolare di due pensioni identica a quella del titolare di pensione che presta opera retribuita alle dipendenze di terzi, non hanno spiegato le ragioni per le quali ritengono di non adottare l'opzione interpretativa che esclude la persistenza nell'ordinamento del divieto di cumulo dell'i.i.s. anche in ipotesi di plurime pensioni, tenendo presente il principio pacifico e consolidato secondo cui una normativa non è illegittima perchè suscettibile di una interpretazione che ne comporta il contrasto con i precetti costituzionali, ma soltanto perchè non può essere interpretata in modo da essere in armonia con la Costituzione, sicchè alla Corte viene così chiesto di dirimere un contrasto sulla interpretazione della legge ordinaria;

- che le SS.RR. della Corte dei conti hanno però confermato con la recente sentenza 2/QM/06 il principio secondo cui, per il titolare di due pensioni, resta fermo il divieto di cumulo delle i.i.s. di cui all'art. 99, 2° comma, del D.P.R. 1092/1973, con l'integrazione operata con la sentenza manipolativa della Corte costituzionale n. 494/1993 e cioè con salvezza comunque dell'importo corrispondente al c.d. minimo INPS, e che non è consentito al giudice di merito alcuna diversa interpretazione o disapplicazione di tale norma da ritenere vigente;

se questa Sezione intendesse uniformarsi all'ultima sentenza delle SS.RR. ritenendo di non poter esercitare alcuna opzione interpretativa o disapplicativa della norma stessa perché vincolata dalla sentenza additiva-manipolativa 494/93, i difensori chiedono che, previa espressa precisazione di quanto sopra, siano rimessi gli atti alla Corte Costituzionale per un nuovo scrutinio dell'art. 99, secondo comma, del D.P.R. 1092/73 come "manipolato" dalla Corte Costituzionale:

1) per violazione degli artt. 3 e 36 della Costituzione, stante l'evidente sperequazione tra titolare di due pensioni e titolare di pensione che contestualmente presta opera retribuita presso pubbliche amministrazioni (nei confronti del primo resterebbe in vigore il divieto di cumulo dell'indennità integrativa speciale su più pensioni con salvezza del minimo INPS - art. 99, secondo comma, T.U. 1092/73, come emendato dalla sentenza 494/93 -, mentre nei confronti del secondo l'analogo divieto sarebbe stato espunto dalla sentenza 566/89 e ciò nonostante la Corte stessa abbia più volte equiparato le due posizioni, affermando il principio secondo il quale la posizione del titolare di due pensioni deve essere trattata con le stesse garanzie costituzionali riservate al titolare di pensione che presta opera retribuita (V. la sentenza n.172/1991: "Il carattere irragionevole e discriminatorio di tale disciplina è di tutta evidenza. Il passaggio dalla

condizione di lavoratore dipendente a quella di pensionato non può infatti giustificare una minore tutela, in relazione a prestazioni destinate ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni fondamentali della vita”).

2) per illegittimo appiattimento e quindi per violazione degli articoli 36 e 38 di tutte le pensioni privilegiate di cui alle tabelle 2 e 3 annesse al D.P.R. 1092/73 nonché di tutte le pensioni privilegiate ordinarie in genere, militari e civili, d'importo base inferiore al minimo INPS che verrebbero rese sostanzialmente identiche con la corresponsione dell'indennità integrativa speciale in misura differenziale fino alla concorrenza del minimo INPS, in esplicita violazione delle diverse necessità dei pensionati scaturenti dalla gravità delle patologie pensionate, come, al contrario, era stato previsto dal legislatore ed in esplicita violazione della natura e finalità dell'indennità integrativa speciale.

Con particolare riferimento, poi, alla fattispecie dedotta in giudizio con il ricorso proposto da LUCCHESI Silvana, si osserva che se effettivamente l'art. 99, secondo comma, del T.U. 1092/73 dovesse essere ritenuto vigente nel testo “manipolato” dalla Consulta, sarebbero stati “appiattiti” tutti i trattamenti privilegiati, diretti, indiretti o di reversibilità dei caporali e soldati dell'esercito essendo le pensioni tutte inferiori al minimo INPS, ancorché il legislatore avesse fissato importi differenziati (secondo le categorie pensionistiche) con le tabelle 2 e 3 annesse al D.P.R. 1092/73 e succ. integrazioni).

3) per violazione degli artt. 3 e 36, stante l'illegittima sperequazione tra pensionati, privilegiati e non, con trattamenti pensionistici superiori anche di un solo euro al minimo INPS che non beneficerebbero di alcun importo per i.i.s. e pensionati con trattamenti inferiori a detto minimo che avrebbero diritto all'integrazione differenziale al minimo INPS con la stessa i.i.s.;

4) per violazione degli artt. 3 e 36, stante l'evidente sperequazione tra posizione del titolare di pensione statale e di contestuale pensione della Regione Siciliana rispetto al titolare di due pensioni statali o comunque pubbliche, sperequazione determinata dai contrastanti dispositivi della sentenza 494/93 (additiva) e della sentenza 516/00 (ablatoria).

5) per violazione dell'art. 3 tra pensionati pubblici, conseguente al contrasto di giudicati costituzionali su questioni identiche (sent. 494/93 e 376/94 rispetto alla sentenza 516/00).

Infatti, dopo la più volte dichiarata natura ablatoria della sentenza 516/00 e delle sentenze 566/89 e 204/92 (cfr. anche le ordinanze della Corte Costituzionale 438/98, 517/00 e 89/05), sicuramente contrasta con l'ordinamento residuo la sentenza 494/93 con la quale sarebbe stata differentemente regolata la posizione del titolare di due pensioni.

6) per violazione degli artt. 3 e 36, stante l'evidente sperequazione tra titolari di contestuali pensioni ante 31.12.1994 e titolari di contestuali pensioni da data successiva, nonostante la ben precisa previsione normativa di cui all'art. 15, quinto comma, della L. 724/94, posta a salvaguardia delle posizioni pregresse da trattare più favorevolmente.

Invero il mutamento "meno favorevole" nei confronti delle pensioni liquidate dopo il 01.01.1995, a ben vedere, si è risolto in senso sfavorevole nei confronti delle precedenti situazioni con evidente sperequazione che non deriva da previsioni normative adottate in tempi diversi: infatti in questo caso "il fluire del tempo" non giustifica assolutamente la discriminazione che si verifica, perché non è la legislazione successiva al 1995 che ha legittimato il cumulo dell'indennità integrativa speciale su più pensioni, ma il meccanismo (perverso) conseguente alla contestuale fruizione della pensione successiva al 31.12.1994 con altra anteriore al 31.12.1994.

E proprio per il predetto meccanismo:

- il titolare di pensione che ha prestato opera retribuita alle dipendenze della P.A. da data precedente il 31.12.1994 ed è stato collocato a riposo dopo il 1.1.1995 divenendo titolare di altra pensione dopo tale data, non subisce alcuna riduzione dell'i.i.s. sulla prima pensione non versando in ipotesi di due indennità in quanto la seconda è interamente conglobata nella pensione e non più corrisposta con assegno separato.

- Il titolare di una pensione che ha prestato opera retribuita prima del 31.12.1994 ed è stato collocato a riposo prima del 01.01.1995 o abbia chiesto il trattenimento in servizio ovvero raggiunto quaranta anni di servizio prima del 31.12.1994 non ha diritto alle due indennità integrative speciali perché pagate con assegni separati (e quindi accessori).

Pertanto, posto che l'art. 15 della L. 724/94 ha previsto a decorrere dal 01.01.1995 il conglobamento dell'i.i.s. nella pensione (con salvaguardia, al comma cinque, delle posizioni pregresse perché più favorevolmente trattate) e l'art. 2, comma venti, della L. 335/95 ha esteso la salvaguardia delle precedenti più favorevoli disposizioni ad alcune posizioni pensionistiche, è evidente che la vigenza dell'art. 99, secondo comma, del T.U. 1092/73 nel testo modificato dalla Corte Costituzionale con sentenza 494/93 creerebbe una illegittima sperequazione proprio nei confronti delle posizioni precedenti al 31.12.1994 che il legislatore intendeva salvaguardare.

DIRITTO

La Sezione deve decidere sulla **rilevanza**

e sulla **ammissibilità** - in quanto non manifestamente infondata - della questione di legittimità costituzionale sollevata dai difensori dei ricorrenti con riferimento all'art. 99, 2° comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973 come risultante dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 494/1993.

Quanto alla **rilevanza** della sollevata questione di costituzionalità, é evidente la sua **sussistenza, poiché partendo dal presupposto della vigenza dell'art. 99, 2° comma, del T.U. n. 1092/1973 come risultante dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 494/1993, i ricorsi sono da respingere, mentre sarebbero da accogliere se la prospettata questione venisse ritenuta fondata.**

In ordine all'**ammissibilità** della proposta questione, si deve prendere atto della recentissima pronunzia di massima n. 2/QM/2006 del 22/2/2006 con la quale le Sezioni Riunite di questa Corte- nella loro funzione nomofilattica - sostanzialmente confermando la precedente n. 14/QM/2003 dell'11 luglio 2003 - hanno ritenuto - per il titolare di due pensioni - tuttora esistente il divieto di cumulo delle indennità integrative speciali di cui all'art. 99, 2° comma, del d.P.R. n. 1092/1973, con l'integrazione operata con la sentenza manipolativa della Corte costituzionale n. 494/1993 e cioè con salvezza del c.d. "minimo INPS".

Partendo da tale presupposto, questa Sezione **valuta positivamente l'ammissibilità della proposta questione di legittimità costituzionale di tale norma, ritenendola non manifestamente infondata nei termini e nei motivi sopraindicati**, in quanto formulata prendendo lo spunto dalle indicazioni delle SS.RR. di questa Corte, secondo cui "...nell'evolversi della legislazione, dopo le sentenze della Corte Costituzionale innanzi richiamate (494/93, per lo Stato, e 376/94, per la L.R. Sicilia) si sono verificati dei mutamenti che hanno modificato la situazione nella quale le pronunce sono state rese. In particolare va tenuto presente che l'indennità integrativa speciale è venuta nel tempo ad essere per una larga categoria di pensioni la parte più economicamente rilevante del trattamento pensionistico, perdendo completamente la sua natura di assegno accessorio per diventare sostanzialmente parte integrante della pensione. Dalla sopravvenienza può sorgere la domanda se sia ancora valido un parametro reddituale minimo come riferimento del divieto di cumulo o se invece debba prendersi in considerazione l'entità del trattamento pensionistico per configurare oggi la possibilità per il legislatore di addivenire alla decurtazione della pensione, scegliendo tra diverse soluzioni che comunque rispettino l'esigenza di un equilibrio del sistema retributivo e pensionistico (cfr. Corte Cost. sentenza n. 516/00). La riflessione è avvalorata dall'entrata in vigore della L. 724/94, che ha conglobato l'indennità integrativa speciale nella base pensionabile. Il diverso trattamento per le pensioni liquidate fino al 31.12.1994 è essenzialmente una norma di salvaguardia di migliore trattamento per le situazioni pregresse e non un voluto effetto diacronico tra trattamenti pensionistici."

Invero parte ricorrente, seguendo la traccia indicata dalle Sezioni Riunite nel formulare l'eccezione di incostituzionalità della norma in questione, ha analiticamente e compiutamente disegnato il quadro incostituzionale venutosi a determinare con il sopravvenire della legge n.724 del 1994 che ha costituito l'auspicato intervento in materia da parte del legislatore, il quale, con il conglobamento dell'indennità integrativa speciale nella pensione, ha sostanzialmente eliminato dall'ordinamento il divieto di cumulo di tale emolumento in caso di titolarità di più pensioni; in altri termini, l'entrata in vigore della legge n.724 del 1994 ha segnato l'evoluzione dell'i.i.s. da assegno accessorio a parte integrante della pensione, con tutte le conseguenze a livello costituzionale segnalate nella proposta eccezione a seguito del permanere nell'ordinamento dell'art. 99, 2° comma, del T.U. n. 1092/1973 anche dopo l'intervento del Giudice delle leggi con la sentenza n.

494/1993, laddove é stato bene evidenziato che il "fluire del tempo"- generalmente considerato dalla Corte costituzionale come causa di giustificazione di un differenziato trattamento di situazioni giuridiche simili - abbia in questo caso dato luogo ad un "meccanismo perverso" comportante la violazione di principi costituzionalmente rilevanti.

E che la legge n. 724 del 1994 segni il discrimine temporale dell'evoluzione dell'indennità integrativa speciale, viene percepito dalla stessa giurisprudenza sia della Corte costituzionale che della Corte dei conti, come si desume dalla citata ordinanza n.89/2005 del Giudice delle leggi laddove si evidenziano "...gli **ultimi** interventi di questa Corte in materia di indennità integrativa speciale" e cioè la "..ordinanza n. 438 del 1998, sentenza n. 516 del 2000, ordinanza n. 517 del 2000", come chiaro punto di riferimento della giurisprudenza contabile ad essi successiva che ha ritenuto esclusa la persistenza nell'ordinamento del divieto di cumulo in questione.

Pertanto non risulta più dirimente la circostanza che dopo l'emanazione della sentenza della Corte costituzionale n. 494/1993 sia intervenuta la sentenza n. 376 del 1994 (quando però non era ancora entrata in vigore la L. n. 724 del 23.12.1994) che ha confermato la legittimità costituzionale del divieto in questione solo facendo salvo il parametro del c.d. "minimo INPS", dopoché il legislatore, con la legge n. 724 del 1994, anziché raccogliere l'indicazione del Giudice delle leggi, contenuta nella sentenza n. 494/1993, di salvaguardare - pur permanendo il divieto di cumulo dell'i.i.s. - un parametro minimo che tenesse conto delle

giuste esigenze di vita del pensionato, **conglobando l'i.i.s nella pensione ha addirittura trasformato quella che era una retribuzione (differita) accessoria in retribuzione primaria**, con ciò evidenziando il suo chiaro intento di non riproporre tale divieto: del nuovo assetto normativo ha evidentemente preso atto la Corte costituzionale con le citate pronunzie n. 438/1998, 516/2000 e 517/2000.

Si chiede pertanto una pronuncia d'incostituzionalità della norma de qua sotto la nuova ottica (rispetto all'assetto normativo che ha conosciuto il Giudice costituzionale del '93), in quanto, diversamente opinando, si versa nella macroscopica disparità di trattamento tra i percettori di plurimi pensionistici ante L. n. 724/1994 (che godrebbero del mantenimento di più indennità integrative speciali, ma ancorate inevitabilmente al c.d. minimo INPS) e i percettori di plurime pensioni post L. n. 724/1994 (i quali, a parità di condizioni e di trattamenti pensionistici, solo temporalmente differenziati quanto al momento della loro liquidazione, godrebbero di indennità integrative speciali senz'altro integrali essendo tale voce divenuta parte integrante della retribuzione principale).

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Giudica rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, 2° comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973 n. 1092, **come risultante dopo la sentenza n. 494 del 1993**,

per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti, a cura della segreteria, alla Corte costituzionale, sospendendo conseguentemente i processisino all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità.

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e alle parti, e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così provveduto in Firenze, nella camera di consiglio del 29 marzo 2006.

IL GIUDICE UNICO

F.to Giancarlo Guasparri)

Depositata in Segreteria il 30 MARZO 2006

IL DIRIGENTE

F.to Dr. G. BADAME

<https://www.diritto.it/corte-dei-conti-pensionistica-dipendenti-statali-doppia-integrazione-indennita-integrativa-speciale-i-i-s-la-sezione-giurisdizionale-toscana-con-l-ordinanza-n-582006-rimett/>