CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **349/1985** (ECLI:IT:COST:1985:349)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **PALADIN** - Redattore: - Relatore: **SAJA-GRECO**
Udienza Pubblica del **05/11/1985**; Decisione del **12/12/1985**
Deposito del **17/12/1985**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **11265 11266 11267 11268 11269 11270 11271 11272 11273 11274 11275**
Atti decisi:

N. 349

SENTENZA 12 DICEMBRE 1985

Deposito in cancelleria: 17 dicembre 1985.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 1/1 s.s. dell'8 gennaio 1986.

Pres. PALADIN - Rel. SAJA e GRECO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LIVIO PALADIN, Presidente - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO - Prof. RENATO DELL'ANDRO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 l. 27 febbraio 1978 n. 41 (Provvedimenti in materia previdenziale); artt. da 16 a 19 l. 21 dicembre 1978 n. 843; art. 10 l. 3 giugno 1975 n. 160; artt. 14, 14 bis e 14 ter l. 29 febbraio 1980 n. 33, promossi con ordinanze emesse il 18 marzo 1980 dal Pretore di Aosta, il 16 luglio 1980 dal Pretore di Bassano del Grappa, il 9 marzo 1981 dal Pretore di Arezzo, il 2 marzo 1981 dal Pretore di Padova, l'11 marzo 1981 dal Pretore di Palermo, il 21 maggio 1981 dal Tribunale di Torino, il 28 aprile 1981 dal Pretore di Imperia, il 27 luglio 1981 dal Pretore di Firenze, il 27 ottobre 1981 dal Pretore di Aosta, l'11 gennaio 1982 dal Pretore di Genova, il 3 giugno 1981 dal Tribunale di Torino, il 3 marzo 1982 dal Pretore di La Spezia, il 18 marzo 1982 dal Tribunale di Torino, il 22 giugno 1981 dal Pretore di Milano, il 10 aprile 1981 dal Pretore di Milano, il 24 ottobre 1983 dal Pretore di Savona, il 10 novembre 1983 dal Pretore di Alessandria, il 18 maggio 1983 dal Pretore di Torino, il 22 marzo 1984 dal Pretore di Palermo, iscritte rispettivamente ai nn. 335 e 672 del registro ordinanze 1980; ai nn. 345, 383, 391, 509, 591 e 794 del registro ordinanze 1981; ai nn. 42, 108, 213, 278, 395, 517 e 618 del registro ordinanze 1982; ai nn. 18, 316, 319 e 1194 del registro ordinanze 1984 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 173, 311 dell'anno 1980; nn. 276 e 304 dell'anno 1981; nn. 33, 89, 129, 185, 255, 283, 317 e 331 dell'anno 1982; n. 53 dell'anno 1983; nn. 162, 252, 176 dell'anno 1984 e n. 59 bis dell'anno 1985.

Visti gli atti di costituzione di Gianasso, Chiuppani, Ceresa, Delle Mura, Zanini, Maurizi, Radicati, Gianesini, Foga ed altri, Marotta, Curti, Benedetti ed altri, dell'Inpdai, dell'Inps, della Cassa di previdenza della Cassa di risparmio di Padova e Rovigo, dell'Istituto bancario San Paolo di Torino e della Cassa di previdenza del personale dello stesso istituto, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi nell'udienza pubblica del 5 novembre 1985 i giudici relatori dott. Francesco Saja e dott. Francesco Greco;

uditi gli avvocati Massimo Severo Giannini, Franzo Grande Stevens, Mattia Persiani per Gianasso, Chiuppani, Ceresa, Dalle Mura e Zanini, l'avvocato Parisio Ravajoli per Maurizi e Radicati, l'avvocato Mattia Persiani per Gianesini, Foga ed altri, l'avvocato Massimo Severo Giannini per Marotta, l'avvocato Andrea Comba per Curti, l'avvocato Marino Bin per Benedetti ed altri, l'avvocato Mario Capaccioli per l'Inpdai, l'avvocato Paolo Boer per l'Inps, l'avvocato Renato Scognamiglio per la Cassa di previdenza del personale della Cassa di risparmio di Padova e Rovigo, l'avvocato Mario Nigro per l'Istituto bancario San Paolo di Torino e la Cassa di previdenza del personale dello stesso istituto nonché l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ricorso al Pretore di Aosta, Gianasso Giovanni, dirigente industriale in pensione, rilevava che la l. 30 aprile 1969 n. 153, contenente la revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale, aveva stabilito nel suo art. 19, tra l'altro, l'aumento degli importi delle pensioni, a carico dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e delle gestioni speciali dell'assicurazione medesima per i lavoratori autonomi, in misura pari all'aumento percentuale dell'indice del costo della vita calcolata dall'Istituto centrale di statistica (Istat) ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria. A questa disciplina - esponeva ancora il ricorrente - si erano adeguate via via numerose disposizioni di legge relative a diversi Fondi speciali di previdenza. Essa tuttavia era stata modificata dalla legge 3 giugno 1975 n. 160, la quale - per i lavoratori dipendenti - nell'art. 10 aveva stabilito un nuovo criterio di determinazione delle pensioni superiori al minimo. Precisamente esse sarebbero aumentate: a) in parte in quota variabile, risultante dalla

differenza tra percentuale d'aumento delle retribuzioni minime degli operai dell'industria e percentuale d'aumento del costo della vita (primo comma); b) in parte in quota fissa, risultante dai punti di contingenza variamente tradotti in denaro, a seconda dei diversi periodi, dal 1976 in poi (terzo comma).

Tanto premesso, il Gianasso chiedeva che l'Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali (Inpdai) venisse condannato a pagare, a titolo di pensione, la differenza tra quanto già corrisposto in base all'art. 1 d.l. 23 dicembre 1977 n. 942 conv. in l. 27 febbraio 1978 n. 41 - con cui il sistema di cui alla legge sopra citata n. 160 del 1975 era stato esteso ai pensionati delle gestioni di previdenza sostitutive o integrative dell'assicurazione generale obbligatoria - e la maggior somma che asseriva dovutagli in base alla l. 15 marzo 1973 n. 44, con cui ai pensionati ora detti era stato esteso il precedente sistema di cui alla l. n. 153 del 1969.

2. - Con ordinanza del 18 marzo 1980 (reg. ord. n. 335 del 1980) il Pretore sollevava questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 l. n. 41 del 1978 in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost.

Il magistrato osservava che la diminuzione in termini reali della pensione spettante all'attore (posto in quiescenza alla fine del 1973) e rideterminata ai sensi della norma impugnata, oltreché incostituzionale in quanto idonea a peggiorare irrazionalmente un trattamento legittimamente acquisito (art. 3 Cost.), poteva pregiudicare il soddisfacimento delle esigenze di vita dell'attore stesso (art. 38 Cost.); inoltre la pensione, dovendo in ogni caso essere connessa alla retribuzione, non sembrava proporzionata alla qualità e quantità del lavoro a suo tempo prestato (art. 36 Cost.).

Il Pretore ravvisava una violazione dell'art. 3 Cost. anche perché riteneva non giustificata la differenza del meccanismo di perequazione delle pensioni minime rispetto a quelle superiori al minimo.

3. - Il Pretore di Aosta sollevava analoghe questioni con ordinanza del 27 ottobre 1981 (n. 42 del 1982) emessa nella causa civile vertente tra Curti Luigi e l'Istituto bancario San Paolo di Torino, nonché la Cassa di previdenza di quest'ultimo, le cui pensioni, prima dell'entrata in vigore della norma impugnata, erano determinate dalle norme statutarie della detta Cassa.

Questioni analoghe venivano sollevate ancora dai seguenti uffici giudiziari: Pret. di Bassano del Grappa con ordinanza del 16 luglio 1980 (n. 672/1980) in causa Chiuppani Giuseppe c. Inpdai; Pret. di Arezzo con ord. del 9 marzo 1981 (n. 345/1981) in causa Maurizi Mario ed altri (già dipendenti da imprese di gestione delle abolite imposte di consumo, ai quali la normativa in questione si applicava ai sensi della l. 1 luglio 1975 n. 296) c. Inps; Pret. di Palermo con ordinanze dell'11 marzo 1981 e del 22 marzo 1984 (n. 391/1981 e 1194/1984) in cause Caradonna e Conti c. Fondo pensioni per il personale della Cassa centrale di risparmio per le province siciliane (agli ex dipendenti bancari la norma impugnata si applicava in sostituzione dei contratti collettivi); Pret. di Padova con ordinanza del 2 marzo 1981 (n. 383/1981) in causa Gianesini c. Cassa di previdenza del personale della Cassa di risparmio di Padova e Rovigo; Trib. di Torino con ordinanze del 21 maggio 1981 (n. 509/1981) in causa Ceresa e Dalle Mura c. Inpdai, 3 giugno 1981 (n. 213 del 1982) in causa Marinelli c. Inpdai, 18 marzo 1982 (395/1982) in causa Accatino ed altri c. Cassa di risparmio di Torino; Pret. di Imperia con ordinanza 28 aprile 1981 (n. 591/1981) in causa Zanon c. Inpdai; Pret. di Firenze con ordinanza del 27 luglio 1981 (n. 794/1981) in causa Zanini c. Inpdai; Pret. di Genova con ordinanza 11 gennaio 1982 (n. 108/1982) in causa Vaggi c. Inpdai; Pret. La Spezia con ordinanza 3 marzo 1982 (n. 278/1982) in causa Spinelli c. Inpdai; Pret. di Savona con ordinanza del 24 ottobre 1983 (n. 18/1984) in causa Tranquillo c. Inpdai; Pret. di Alessandria con ordinanza del 10 novembre 1983 (316/1984) in causa Zaccaria c. Inpdai; Pretore di Torino con ordinanza del 10 maggio 1983 (n. 319/1984) in causa Benedetti ed altri c. Enasarco.

In alcune delle dette ordinanze venivano impugnate altresì la l. 21 dicembre 1978 n. 843 (artt. 16, 18), ossia la legge finanziaria per il 1979 (Pretori di Bassano del Grappa, Firenze, La Spezia, Savona, Alessandria; Tribunale di Torino), nonché gli artt. 14, 14 bis e 14 ter d.l. 30 dicembre 1979 n. 663, nel testo risultante dalla l. di conv. 29 febbraio 1980 n. 33 (Pret. di Padova). Queste norme modificavano i modi di determinazione risultanti dall'art. 10 l. n. 160 del 1975, ma senza alterare il sopra descritto criterio distintivo tra pensioni minime e pensioni superiori al minimo.

Il Pretore di Torino impugnava anche, direttamente, l'art. 10 ult. cit.

Quali norme di riferimento il Pretore di Bassano del Grappa indicava, oltre agli artt. 36 e 38 Cost., art. 3 Cost., per il trattamento deteriore riservato ai pensionati Inpdai, i quali a differenza dei pensionati degli altri fondi di previdenza erano già stati assoggettati ad un massimale di retribuzione imponibile, quale che fosse stata la loro retribuzione reale, e quindi ad un massimale di pensione; l'art. 42 Cost., per essere stato il "diritto quesito" ad una pensione predeterminata sottoposto ad un prelievo forzoso simile ad un'espropriazione senza indennizzo; l'art. 47 Cost., per l'ingiustificata diminuzione della pensione, considerata come frutto di retribuzione risparmiata; l'art. 53 Cost., per la sostanziale presenza di una imposizione tributaria non commisurata sulla capacità patrimoniale del contribuente.

I Pretori di Padova, di Palermno e di Firenze vedevano nelle norme impugnate una menomazione della tutela del lavoro, di cui all'art. 35 Cost.

Il Pretore di Palermo, osservato che le norme censurate incidevano su una pensione già determinata per contratto collettivo, indicava quale norma costituzionale di riferimento anche l'art. 39 Cost. per violazione dell'autonomia negoziale dei sindacati. Egli ravvisava altresì una violazione dell'art. 45 Cost. nella "frustrazione della cooperazione mutualistica realizzata attraverso la maggiore contribuzione alla gestione autonoma".

4. - Il Pretore di Torino sollevava poi una questione subordinata di legittimità costituzionale.

Egli osservava che l'art. 19 l. n. 843 del 1978 - applicabile anche all'Enasarco, convenuto in causa - stabiliva essere dovuta la quota fissa di cui all'art. 10, terzo comma, l. n. 160 del 1975 (v. supra, n. 1) una sola volta ai titolari di più pensioni, quali erano le parti attrici. Ciò aggravava ulteriormente, a suo dire, il già deteriore trattamento stabilito dalle norme sopra denunciate e determinava, per le stesse ragioni già dette, una violazione degli artt. 3, 36, 38 e 53 Cost.

5. - Con ricorso del 9 gennaio 1981 Martinelli Franco conveniva in giudizio davanti al Pretore di Milano l'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (Inpgi) "G. Amendola", chiedendo la condanna alla corresponsione dell'assegno mensile di pensione.

Il giudice adito, con ordinanza emessa il 10 aprile 1981 (reg. ord. n. 618 del 1982), sollevava questioni di costituzionalità dell'art. 10 della più volte citata l. n. 160 del 1975, che riteneva contrastante con l'art. 3 Cost. in quanto: a) non essendo operante nei confronti di tutti i pensionati, determinava disparità di trattamento fra costoro; b) attuava poi una sperequazione, in danno dei pensionati, rispetto ai lavoratori in servizio, producendo per i primi incrementi periodici del trattamento di quiescenza minori di quelli prodotti sulle retribuzioni dei secondi dall'operatività della scala mobile. Il Pretore indicava anche, quali norme costituzionali di riferimento, gli artt. 36, 38, 42, 47 Cost., sostanzialmente ripetendo le censure svolte dai suddetti giudici rimettenti.

Congiuntamente al citato art. 10 della l. n. 160 del 1975, il Pretore denunciava poi, in relazione ai medesimi parametri costituzionali, le norme ad esso connesse o di esso attuative e

segnatamente l'art. 2 del D. M. 20 ottobre 1977 (G.U. n. 298 del 2 novembre 1977) e del D. M. 5 gennaio 1980 (G. U. n. 38 dell'8 febbraio 1980) nella parte in cui, rispettivamente, stabilivano le misure degli aumenti in percentuale ed in quota fissa a decorrere dal 1 gennaio 1978 e fissavano nella misura del 2,9% l'aumento decorrente dal 1 gennaio 1980.

Il Pretore impugnava infine l'art. 1 d.l. n. 942 del 1977 così come conv. in l. n. 41 del 1978; l'art. 16 l. n. 843 del 1978; l'art. 14 d.l. n. 663 del 1979; l'art. 1 l. n. 33 del 1980. Queste norme, secondo il magistrato rimettente, modificavano i criteri di cui all'art. 10 l. n. 160/1975, determinando in ogni caso un peggioramento dei trattamenti superiori al minimo.

6. - Lo stesso Pretore di Milano, in altra causa di identico oggetto, promossa contro l'Inpgi da Paris Enzo, con ordinanza emessa il 22 giugno 1981 sollevava le medesime questioni di costituzionalità (reg. ord. n. 517 del 1982).

7. - La Presidenza del Consiglio dei ministri interveniva in tutte le cause, eccependo l'inammissibilità delle questioni. Nel merito l'interveniente osservava che il precedente sistema di adeguamento, ossia quello previsto nella l. n. 153 del 1969, aveva portato un aumento delle pensioni superiori al minimo eccessivo rispetto a quelle minime. Giustamente perciò il legislatore, nella sua discrezionalità insindacabile ed esercitata nella specie in modo non esorbitante dai limiti della ragionevolezza, aveva corretto il sistema: né era ravvisabile nelle nuove norme alcuna violazione degli artt. 36 e 38 Cost., poiché esse lasciavano le pensioni adeguate alle esigenze di vita degli aventi diritto.

La Presidenza del Consiglio negava poi che le norme impugnate avessero attinenza alla tutela costituzionale della proprietà, del risparmio e della equità tributaria.

Quanto alle questioni sollevate dal Pretore di Milano, essa invocava ancora la discrezionalità del legislatore ed affermava la ragionevolezza di scelte diversificate: si doveva infatti considerare che le garanzie costituzionali del regime previdenziale, a differenza di quelle poste dall'art. 36 Cost. per la retribuzione, non imponevano l'adozione di un criterio di proporzionalità del trattamento di quiescenza al pregresso trattamento retributivo.

8. - Al fine di sostenere la non fondatezza delle questioni si costituivano l'Inpdai, l'Inps e le Casse di previdenza del personale della Cassa di risparmio di Padova e di Rovigo e dell'Istituto bancario San Paolo di Torino. Anche queste parti eccepivano preliminarmente l'inammissibilità delle questioni stesse poiché esse, unico ed immediato oggetto delle cause pendenti davanti ai giudici a quibus, dovevano ritenersi proposte in via principale e non in via incidentale, vale a dire in violazione dell'art. 23 l. 11 marzo 1953 n. 87.

Nel merito l'Inpdai osservava che il legislatore poteva discrezionalmente determinare i criteri di calcolo delle pensioni contemperando la tutela dei soggetti interessati con le esigenze di bilancio degli enti previdenziali e senza che ciò comportasse la violazione dei principi di eguaglianza e della tutela del lavoro o previdenziale.

L'Inpdai negava, ancora, che la normativa in questione avesse alcuna attinenza con gli artt. 47 e 53 Cost.

L'Ente aggiungeva, infine, che alcune norme successive a quelle impugnate avevano modificato sia il massimale di retribuzione (l. n. 155 del 1981) sia il criterio di determinazione delle pensioni (l. n. 730 del 1983, art. 21).

Analoghe considerazioni svolgevano le altre parti private. In particolare l'Inps notava che le pensioni più alte, come già le retribuzioni, dovevano adeguarsi al costo della vita in misura minore rispetto alle pensioni più basse, così potendo realizzarsi i principi di solidarietà sociale e di eguaglianza.

9. - Al fine di sostenere la fondatezza delle questioni si costituivano i pensionati Gianasso, Chiuffani, Maurizi, Gianesini, Dalle Mura, Ceresa, Zanini, Curti, Foga (ed altri), Benedetti (ed altri) e Martinelli.

Il Gianasso ravvisava un'evidente violazione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione, e quindi della pensione (artt. 36 e 38 Cost.), nel fatto che con il sistema di perequazione censurato il potere di acquisto delle pensioni superiori al minimo si sarebbe dimezzato nel giro di due-tre anni. Il principio di eguaglianza, poi, veniva leso dall'ingiustificata disparità di trattamento dei pensionati Inps rispetto a quelli di altre Casse di previdenza, o anche rispetto ai dirigenti ancora in servizio, le cui pensioni o retribuzioni continuavano ad adeguarsi pienamente all'aumento del costo della vita. Analoghi argomenti venivano addotti dalle altre parti.

10. - In prossimità dell'udienza sono state presentate memorie, di adesione alle censure espresse nelle ordinanze di rimessione, dai suddetti pensionati Chiuffani, Maurizi, Radicati Gianesini, Foga e Benedetti.

Altre memorie, per contro, intese a sostenere l'infondatezza delle questioni, sono state presentate dall'Inpdai (cause n. 335, 672/1980; 509, 591, 794/1981; 108, 213, 278/1982; 18, 316/1984), dall'Inps (causa n. 345/1981), dalla Cassa di previdenza del personale della Cassa di risparmio di Padova e Rovigo (causa n. 383/1981), dall'Istituto bancario San Paolo di Torino nonché dalla sua Cassa di previdenza (causa n. 42 del 1982).

11. - Nell'udienza pubblica del 5 novembre 1985 il giudice Francesco Saja ha riferito su tutte le cause, tranne che su quelle n. 517 e 618 del 1982, sulle quali ha riferito il giudice Francesco Greco.

Considerato in diritto:

1. - Tutte le ordinanze indicate in epigrafe pongono, sia pure con qualche lieve differenza di prospettazione, questioni analoghe o connesse, relative alla perequazione automatica delle pensioni erogate dalle gestioni speciali sostitutive del regime generale dei lavoratori dipendenti. Pertanto i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2. - Al fine di intendere compiutamente le ordinanze di rimessione, sembra opportuno, data la complessità della materia, premettere qualche cenno sulla disciplina legislativa che viene in discussione.

In proposito, è bene prendere le mosse dalla l. 30 aprile 1969 n. 153, la quale introdusse per la prima volta nel nostro ordinamento la cosiddetta perequazione automatica, disponendo che le pensioni venissero aumentate, con effetto dal 1 gennaio di ciascun anno, in misura percentuale pari all'incremento dell'indice del costo della vita calcolato dall'ISTAT ai fini della scala mobile della retribuzione ai lavoratori dell'industria (art. 19). Tale normativa concerneva l'assicurazione generale obbligatoria, e pertanto non comprendeva le gestioni speciali, sostitutive o esonerative, alle quali continuava ad applicarsi, anche in tema di perequazione, la disciplina propria di ciascuna di esse.

Seguì la l. 3 giugno 1975 n. 160, la quale con l'art. 10 modificò, rispetto all'assicurazione generale obbligatoria, il ricordato sistema di perequazione e, in particolare, per le pensioni superiori al minimo (che costituiscono l'esclusivo oggetto dei giudizi a quibus) stabilì che essa sarebbe avvenuta in base a due coefficienti: a) uno variabile, rappresentato dalla differenza tra l'aumento percentuale dei tassi delle retribuzioni minime contrattuali e la variazione, parimenti

percentuale, del costo della vita; b) uno fisso, risultante dal prodotto tra l'ammontare del punto unico di contingenza e il numero dei punti accertati per i lavoratori dell'industria. Neppure questa normativa si applicava alle gestioni speciali, che pertanto restavano ancora soggette ai rispettivi ordinamenti.

Sopravvenne poi l'art. 1 d.l. 23 dicembre 1977 n. 942, così come convertito nella l. 27 febbraio 1978 n. 41, il quale estese anche alle predette gestioni, a decorrere dal 1 gennaio 1978, la disciplina perequativa prevista dalla citata l. n. 160 del 1975.

Da ciò traggono origine le ordinanze di rimessione, le quali formulano diverse censure, una riferita direttamente alla ricordata norma di estensione, e le altre sostanzialmente rivolte contro la suindicata disposizione dell'art. 10 l. n. 160 del 1975, la cui disciplina, come ora detto, è divenuta applicabile alle diverse gestioni speciali, in sostituzione dei rispettivi ordinamenti. I giudici a quibus hanno sollevato anche questioni di minore rilievo, impugnando disposizioni legislative connesse o conseguenziali, che verranno in prosieguo specificate.

3. - Prima di occuparsi di dette censure rileva la Corte che il Pretore di Milano ha ritenuto di poter coinvolgere nelle proposte questioni anche i decreti ministeriali 20 ottobre 1977 e 5 gennaio 1980, i quali, in attuazione del più volte citato art. 10 l. n. 160 del 1975, stabiliscono le misure degli aumenti dei trattamenti pensionistici. Al riguardo, però, è evidente come si imponga una pronuncia di inammissibilità, non trattandosi di leggi né di atti aventi forza di legge bensì di atti amministrativi, rispetto ai quali non è consentito il giudizio di costituzionalità, ma è applicabile la tutela prevista dall'art. 113, primo comma, Cost.

4. - Non può trovare accoglimento, invece, l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato e da alcune gestioni speciali, le quali hanno dedotto che le questioni di legittimità costituzionale delle norme sopra indicate costituirebbero l'unico oggetto dei giudizi a quibus e perciò non sarebbero state sollevate in via incidentale, come imposto dall'art. 23 l. 11 marzo 1953 n. 87, bensì in via principale, al di fuori dei casi tassativamente previsti dagli artt. 31, 32 e 33 della stessa legge (impugnazione di legge regionale da parte dello Stato o di altra regione, oppure di legge statale da parte di una regione). Invero secondo i suddetti giudici, competenti a qualificare giuridicamente le proposte domande, gli attori avevano convenuto in giudizio le varie gestioni speciali al fine di ottenere che la perequazione delle pensioni proseguisse secondo l'ordinamento loro proprio, di gran lunga più favorevole della suindicata disciplina prevista dalla l. n. 160 del 1975. A fronte dell'eccezione formulata dalle convenute, i giudici a quibus - rilevato che la disciplina ora richiamata, benché peggiorativa del trattamento pensionistico originariamente previsto, era applicabile al rapporto dedotto - hanno dubitato della legittimità costituzionale di essa e ritenuto che una pronuncia di illegittimità da parte di questa Corte avrebbe consentito l'accoglimento della domanda.

Dal che si deduce chiaramente come le questioni di costituzionalità siano state sollevate in via incidentale, perché l'oggetto del giudizio di merito era dato dalla ricordata pretesa degli attori, suscettibile di accoglimento soltanto previa caducazione della normativa suddetta.

5. - Ciò posto, va esaminata la questione relativa all'art. 1 d.l. n. 942 del 1977, convertito nella l. n. 41 del 1978, il quale, oltre ad essere denunciato in via strumentale, al fine di censurare il sistema perequativo dell'art. 10 l. n. 160 del 1975, da esso esteso alle gestioni speciali, viene impugnato da numerose ordinanze anche in maniera autonoma: si deduce, in proposito, che non era consentito al legislatore disporre la detta estensione, idonea a peggiorare il trattamento già assicurato ai pensionati delle gestioni sostitutive per effetto di diritti quesiti, che la nuova legge era tenuta a rispettare.

Osserva la Corte che nel nostro sistema costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata,

anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (v. sentt. n. 36 del 1985 e n. 210 del 1971).

Se quindi - in via di principio - rispetto alla fattispecie in esame deve ritenersi ammissibile un intervento legislativo che, nel rispetto dell'autonomia negoziale privata, modifichi l'ordinamento pubblicistico delle pensioni, non può però ammettersi che tale intervento sia assolutamente discrezionale. In particolare non potrebbe dirsi consentita una modificazione legislativa che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro, ovvero quando addirittura è subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività.

Una siffatta irrazionale incidenza va però esclusa nel caso in esame, in quanto l'estensione normativa considerata ha bensì determinato un sacrificio per i pensionati delle gestioni speciali. Ma questo sacrificio, da un lato, è strettamente collegato, secondo una valutazione legislativa che non può ritenersi irrazionale, alla necessità economico- sociale di evitare in un momento di grave crisi economica notevoli disparità fra le diverse categorie di pensionati, con le conseguenti tensioni sociali; mentre dall'altro, come sarà chiarito in prosieguo, risulta sensibilmente contenuto nelle sue dimensioni quantitative e temporali, in quanto il legislatore ha avuto cura di sostituire senza eccessivi indugi il sistema denunciato con altro, più rispondente alle esigenze dei pensionati, ed ha poi altresì provveduto a compensare, sia pure in parte, il mancato incremento patrimoniale verificatosi nel periodo di vigenza della norma.

6. - Ritenuta non fondata la questione relativa alla disposizione suddetta, in sé considerata, deve la Corte portare il suo esame sulle numerose censure che, se pur formalmente riferite alla stessa disposizione, sostanzialmente riguardano la disciplina dell'art. 10 della cit. legge n. 160 del 1975. Di tali censure, quella fondamentale ha come parametri, congiuntamente, gli artt. 36 e 38 Cost. (qualche ordinanza ha aggiunto pure l'art. 35, senza però addurre alcuno specifico argomento in proposito, sì da rendere palese come detta indicazione non dia luogo ad una distinta questione) perché sarebbero stati violati i principi di proporzionalità ed adeguatezza, riferibili non solo alla retribuzione, ma anche al trattamento pensionistico.

In proposito, la Corte non può non muovere dalla sua precedente giurisprudenza e in particolare dalla decisione n. 26 del 1980, ripetutamente invocata dalle parti private. Con essa venne ribadito come dai parametri degli artt. 36 e 38 Cost. scaturisce "una particolare protezione per il lavoratore, nel senso che il suo trattamento di quiescenza, al pari della retribuzione in costanza di servizio, della quale costituisce sostanzialmente un prolungamento a fini previdenziali, deve essere proporzionato alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato, e deve in ogni caso assicurare al lavoratore medesimo ed alla sua famiglia i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita per un'esistenza libera e dignitosa: proporzionalità ed adeguatezza, che non debbono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta". Ciò - come la Corte ebbe ad aggiungere - non comporta tuttavia automaticamente la necessaria e integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione; e peraltro lascia sempre sussistere una sfera di discrezionalità riservata al legislatore per l'attuazione, anche graduale, dei principi suddetti.

7. - Ora, la censura qui in esame concerne in realtà il principio della proporzionalità, che si assume violato per effetto del sistema introdotto in sostituzione di quello già ricordato dalla l.

n. 153 del 1969 (che aveva determinato la perequazione automatica delle pensioni in base a un criterio di aumento percentuale pari all'aumento percentuale dell'indice del costo della vita calcolato dall'ISTAT): sistema che indubbiamente determinerebbe non lievi perplessità se, come fanno le ordinanze di rimessione e le parti private, venisse considerato isolatamente, ossia in modo avulso dalle vicende legislative successive.

È ben vero infatti che nei lavori preparatori e, in particolare, nella Relazione ministeriale al disegno di legge del 1975, si affermò che l'intento del legislatore era quello di agganciare le pensioni alla dinamica salariale. Ma tale finalità non venne affatto tradotta nel disposto legislativo, fondato come sopra si è detto (n. 2), su due elementi, i quali, per la scarsa incidenza di quello variabile e la preponderante rilevanza di quello fisso, hanno causato il c.d. fenomeno dell'appiattimento. E proprio in questa situazione la qualità del lavoro prestato non sembra trovare la considerazione e la tutela voluta dalle norme costituzionali.

Invero, gli effetti concreti del sistema in questione hanno inciso in maniera profondamente ineguale sulle pensioni, che, rispetto al potere di acquisto della moneta, hanno subito, in casi che possono considerarsi emblematici e secondo i calcoli dello stesso Istituto nazionale della previdenza sociale, variazioni non rispondenti a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, in quanto comprese tra aumenti del 179% per le pensioni meno alte (ma sempre superiori al minimo) e diminuzioni del 39% ed oltre per quelle medio-alte.

Indubbiamente sulla nuova disciplina hanno esercitato il loro peso, come già si è accennato, le particolari contingenze economiche di quegli anni ed i connessi problemi, anche di carattere sociale; come pure ha influito in modo rilevante l'evoluzione necessariamente graduale del sistema di perequazione. Ma tutto ciò non avrebbe potuto comunque giustificare le gravi conseguenze prodotte da detta disciplina, se questa non fosse stata tempestivamente abbandonata e sostituita con altra improntata a diverso criterio.

8. - Il che è avvenuto con la l. n. 730 del 1983 (art. 21), che ha abolito, con decorrenza dal 1 gennaio 1984, il sistema del 1975 e ha disposto che la perequazione automatica torni ad operare per tutte le forme previdenziali solo in cifra percentuale, in base agli stessi indici di aumento della scala mobile dei lavoratori dell'industria: sicché, in luogo dell'incremento in misura fissa, il quale, come già si è detto, ha comportato l'inammissibile fenomeno dell'appiattimento delle pensioni, si è tornati al diverso sistema generale di incremento commisurato all'importo di esse. Né in proposito sembra inutile ricordare come la Relazione governativa al disegno di legge indichi, tra gli scopi della nuova normativa, appunto quello di eliminare le "distorsioni" prodotte da quella precedente.

Va altresì aggiunto che con la successiva l. 15 aprile 1985 n. 140 si è ulteriormente inteso riparare agli effetti negativi della l. n. 160 del 1975, disponendosi nell'art. 10 che le pensioni erogate dalle gestioni speciali, quali quelle qui esclusivamente in discussione, saranno valutate con i criteri previsti dalle normative delle singole gestioni e secondo le possibilità economiche di esse: il che fa altresì perdere rilievo all'argomento, ripetutamente addotto nel presente giudizio e relativo all'ammontare dei contributi versati, in quanto le somme eventualmente economizzate per effetto della l. n. 160 del 1975 verranno ora ridistribuite ai medesimi pensionati.

Dai superiori rilievi discende che la disciplina denunciata è stata in vigore solo per alcuni anni, sicché questo carattere temporaneo e contingente esclude, a parere della Corte, la fondatezza della censura suddetta.

9. - Va ora esaminata la questione di legittimità costituzionale della stessa norma, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione sotto diversi profili, i quali debbono essere separatamente considerati.

A) Senza fondamento si deduce anzitutto che sussisterebbe ingiustificata disuguaglianza fra pensionati con trattamento superiore al minimo, a cui si riferisce la denunciata norma dell'art. 10 l. n. 160 del 1975, e titolari di pensione pari al minimo, alle quali si applica il diverso criterio dell'art. 9 della stessa legge (aumento percentuale pari a quello delle retribuzioni minime nel settore dell'industria).

Com'è noto, però, l'invocato principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione, presuppone che le situazioni poste a raffronto siano identiche ovvero, quanto meno, omogenee; mentre nell'ipotesi qui esaminata risulta evidente l'intrinseca eterogeneità, sia sotto il profilo sociale che sotto quello strettamente economico, delle due categorie di soggetti (titolari di una pensione minima oppure superiore al minimo), sicché non può considerarsi irrazionale una diversa disciplina di perequazione per ciascuna di esse. Senza dire che l'indicazione del cit. art. 9 come tertium comparationis non è convincente anche sotto altro profilo e precisamente per la sua inidoneità a costituire un elemento costante di raffronto, in quanto agisce variamente secondo l'importo delle pensioni: ed appunto perciò in altri giudizi la disciplina suddetta è stata denunciata in senso inverso, reclamandosi l'applicazione della disposizione dell'art. 10, più favorevole nei singoli casi di quella dell'art. 9 ult. cit.

B) Del pari la censura non regge sotto l'altro profilo dedotto, concernente la diversità fra sistema di perequazione per il trattamento pensionistico, da un lato, e sistema di retribuzione dei lavoratori in servizio, dall'altro: sono invero palesemente diverse le posizioni dei pensionati e dei lavoratori in servizio (si veda sul punto anche la ricordata sent. n. 26 del 1980), sicché non può ritenersi arbitrario un differente ordinamento anche in tema di perequazione; il quale, peraltro, come già si è detto, è stato successivamente modificato attraverso l'aggancio delle pensioni agli indici di aumento della scala mobile dei lavoratori dell'industria (cit. art. 21 l. n. 730 del 1983).

C) Ed infine non ha fondamento la censura riferita esclusivamente ai dirigenti delle aziende industriali (i pensionati Inpdai) sul rilievo che essi, a differenza degli altri pensionati, già prima dell'entrata in vigore delle norme ora impugnate, avevano una base massima di calcolo, e perciò di ammontare, della pensione: qui la diversità di trattamento - che in ogni caso andrebbe considerata non isolatamente ma in riferimento all'intero status normativo ed economico dei detti dirigenti di azienda - riguarda semmai le norme che stabiliscono la sunnominata base massima, estranee a questo giudizio, ma non anche quelle relative alla perequazione attualmente sottoposte all'esame della Corte.

10. - Il Pretore di Palermo con l'ordinanza n. 391 del 1981 ha denunciato anche, per contrasto con l'art. 39 Cost., la disposizione del cit. art. 10, sul rilievo che il sistema di perequazione da detta norma previsto potrebbe avere modificato in peggio i criteri stabiliti dai contratti collettivi, così violando l'autonomia contrattuale dei sindacati. Va però rilevato come la censura viene proposta non già in relazione ad una situazione costituente oggetto del giudizio a quo, bensì ad una generica ipotesi: il che, per la mancanza del necessario requisito della rilevanza, la rende inammissibile.

11. - Altra censura di cui la Corte deve occuparsi è quella mossa in riferimento all'art. 42 Cost., sul rilievo che il diritto ad una pensione predeterminata verrebbe assoggettato ad un prelievo forzoso simile ad una espropriazione senza indennizzo (Pretori di Bassano del Grappa e Arezzo). È evidente però l'inesattezza della qualificazione della situazione giuridica considerata, non trattandosi dell'ablazione di un bene ma della modificazione del trattamento pensionistico (sia pure in senso sfavorevole) rispetto a quello in precedenza vigente. Non è quindi in discussione l'istituto della proprietà, pur dovendosi riconoscere che la posizione soggettiva in esame, la quale è strettamente connessa al rapporto di lavoro e al conseguente trattamento previdenziale, meriti la massima tutela, la quale però trova la sua fonte, come si è detto, nelle disposizioni degli artt. 36 e 38 della Costituzione.

12. - Neppure fondate sono le altre questioni sollevate dai Pretori di Palermo e Bassano del Grappa, con riferimento agli artt. 45, 47 e 53 della Costituzione.

Fuor di proposito, invero, rispetto alla prima è invocato il principio della cooperazione mutualistica, giacché, a parte la considerazione che in tema di assicurazioni sociali prevale di norma un diverso principio (e cioè quello solidaristico, su cui cfr., da ultimo, sent. nn. 132 e 133 del 1984), nulla impedisce al legislatore di istituire, per superiori esigenze di politica sociale, un sistema previdenziale omogeneo, che impedisca macroscopiche disparità ed eventuali tensioni fra le varie categorie di lavoratori, sempre nel rispetto dei principi e delle limitazioni dei quali si è fatto sopra cenno (retro nn. 5 e 6) ed avendo riguardo alla "specialità" di alcuni rapporti.

Altrettanto inconferente è il riferimento all'art. 47, poiché qui non è in questione il fenomeno economico del risparmio, ma il ben diverso istituto della sicurezza sociale, che, come già detto, va esaminato in base ai principi, ad esso specificamente riferibili, di cui agli artt. 36 e 38 Cost.

Infine non ha pregio il richiamo all'art. 53 Cost., non potendosi certo ritenere che la nuova disciplina sia relativa ad una imposizione tributaria; essa infatti non ha per oggetto una prestazione patrimoniale diretta a contribuire agli oneri finanziari della pubblica amministrazione, ma concerne esclusivamente, come più volte si è osservato, il regime previdenziale dei lavoratori.

13. - Alcune ordinanze hanno poi denunciato gli artt. 16 e 18 l. 21 dicembre 1978 n. 843 nonché 14, 14 bis e 14 ter d.l. 30 dicembre 1979 n. 663, nel testo risultante della legge di conversione 29 febbraio 1980 n. 33, i quali hanno regolato diversamente talune modalità del sistema di perequazione di cui all'art. 10 l. n. 160 del 1975, senza tuttavia alterarne il criterio fondamentale. Queste norme, secondo i giudici rimettenti (Pret. Bassano del Grappa, Torino, Imperia, Firenze, La Spezia, Savona, Alessandria e Trib. Torino), violerebbero le medesime norme costituzionali indicate per l'impugnazione della norma-base (art. 10 l. n. 160/1975): pertanto le questioni ora indicate si risolvono, in effetti, nella reiterazione di quelle sopra esaminate, e risultano di conseguenza analogamente non fondate.

Con una diversa prospettazione le medesime norme degli artt. 16 l. n. 843 del 1978 e 14 d.l. 30 dicembre 1979 n. 663 (convertito nella l. n. 33 del 1980) sono state denunziate dal Pretore di Milano, sul rilievo che esse, avendo sancito l'inapplicabilità alla quota aggiuntiva fissa della misura percentuale degli aumenti rispettivamente per gli anni 1979 e 1980, avrebbero ulteriormente peggiorato il trattamento dell'art. 10 l. n. 160 del 1975, violando così - sempre ad avviso del giudice rimettente - gli artt. 3, 38 e 42 Cost. In base ai rilievi che precedono deve osservarsi anzitutto che l'unica norma in tesi correttamente invocata sarebbe quella dell'art. 38. della quale, però, nell'ipotesi suddetta si deve escludere la violazione, per la medesima ragione sopra indicata: la disciplina denunciata va infatti considerata nella sua sostanziale unitarietà e le singole disposizioni, succedutesi su alcuni punti, aderiscono strettamente alla gradualità di essa, sicché risultano prive di una propria autonomia e perciò non suscettibili di un distinto giudizio di legittimità costituzionale.

Si deve peraltro aggiungere che si tratta di misure legislative disposte in uno dei momenti più critici del fenomeno inflattivo e dirette a contenere gli effetti ad esso conseguenti, gravemente negativi per la generalità dei cittadini e quindi anche per i pensionati; la previsione normativa peraltro è stata contenuta in limiti quantitativi talmente esigui (si è già detto della modestissima portata della quota fissa), da escluderne una sensibile incidenza nel quadro complessivo del singolo trattamento pensionistico.

14. - Dal Pretore di Torino (ord. n. 319 del 1984), è stata denunciata la disposizione dell'art. 19 cit. l. n. 843/1978, la quale stabilisce che la perequazione automatica si applica una

sola volta ai titolari di più pensioni.

Anche tale questione è destituita di fondamento.

La perequazione ha invero la peculiare finalità di compensare il lavoratore delle conseguenze dell'accresciuto costo della vita, costo che non irrazionalmente viene considerato soltanto una volta, onde determinare un unico aumento di quanto corrisposto a titolo di pensione o di retribuzione. Ciò può trovare anche conferma nella disciplina dell'indennità integrativa speciale spettante al personale statale, la quale, a norma dell'art. 1, quarto comma, l. 27 maggio 1959 n. 324, compete ad un solo titolo, con opzione per la misura più favorevole nei casi di consentito cumulo di impieghi.

15. - Il Pretore di Milano ha infine denunciato, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'art. 1 l. 29 febbraio 1980 n. 33, nella parte in cui, aggiungendo al d.l. n. 663/1979, in sede di conversione, l'art. 14 bis, prevede la periodicità semestrale della perequazione delle pensioni, mentre i lavoratori in servizio fruiscono di un'indicizzazione delle retribuzioni con periodicità trimestrale.

Anche tale censura non può trovare accoglimento, in quanto, come già accennato, diversa è la posizione dei lavoratori in servizio rispetto a quella dei pensionati, onde non risulta arbitraria la disciplina che, anche su questo punto, preveda una regolamentazione differenziata per le due categorie. Può anche aggiungersi che la disposizione denunciata rappresenta un notevole miglioramento rispetto alla normativa precedente, che prevedeva l'indicizzazione annuale (art. 10 cit. l. n. 160 del 1975) e va collocata quindi nell'ampio quadro gradualmente migliorativo del sistema pensionistico, in corrispondenza all'evoluzione della situazione socio-economica del Paese.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dei decreti ministeriali 20 ottobre 1977 e 5 gennaio 1980, sollevata in riferimento agli artt. 3, 36, 38, 42 e 47 Cost. dal Pretore di Milano con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 d.l. 23 dicembre 1977 n. 942 convertito nella legge 27 febbraio 1978 n. 41, sollevata in riferimento all'art. 39 Cost. dal Pretore di Palermo, con l'ordinanza n. 391 del 1981 indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 d.l. 23 dicembre 1977 n. 942, convertito nella legge 27 febbraio 1978 n. 41, nonché dell'art. 10 l. 3 giugno 1975 n. 160, sollevate in riferimento agli artt. 3, 35, 36, 38, 42, 45, 47 e 53 Cost. dai Pretori di Aosta, Bassano del Grappa, Arezzo, Padova, Palermo, Imperia, Firenze, Genova, La Spezia, Savona, Alessandria, Torino, Milano e dal Tribunale di Torino con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16 e 18 l. 21 dicembre 1978 n. 843 nonché 14, 14 bis e 14 ter d.l. 30 dicembre 1979 n. 663, così come convertito nella l. 29 febbraio 1980 n. 33, sollevate, in riferimento agli articoli della Costituzione citati sub 3, dai Pretori di Bassano del Grappa, Torino, Imperia, Firenze, La

Spezia, Savona, Alessandria, Milano e dal Tribunale di Torino con le ordinanze indicate in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 l. n. 843 del 1978 sollevata in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 53 Cost. dal Pretore di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 l. n. 33 del 1980 sollevata in riferimento agli artt. 3, 36, 38, 42, 47 Cost. dal Pretore di Milano con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma. nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 1985.

F.to: LIVIO PALADIN - ORONZO REALE - ALBERTO MALAGUGINI - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE GALLO - ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO - FRANCESCO GRECO - RENATO DELL'ANDRO.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.