CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **23/1989** (ECLI:IT:COST:1989:23)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CASAVOLA**
Udienza Pubblica del **22/11/1988**; Decisione del **11/01/1989**
Deposito del **24/01/1989**; Pubblicazione in G. U. **01/02/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13402**
Atti decisi:

N. 23

SENTENZA 11-24 GENNAIO 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco Saja; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 febbraio 1978, n. 41 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 1977, n. 942, concernente provvedimenti in materia previdenziale") e artt. 1 e 3 del d.P.R. 11 febbraio 1987, n. 32 ("Norme di attuazione dell'art. 10 della legge 15 aprile 1985, n. 140, sulla previdenza dei dirigenti di aziende industriali gestita dall'Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali"), promosso con ordinanza emessa il 18 febbraio 1988 dal Pretore di Aosta nel procedimento civile vertente tra Gianasso Giovanni e I.N.P.D.A.I., iscritta al n. 180 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima Serie speciale, dell'anno 1988;

Visti gli atti di costituzione di Gianasso Giovanni e dell'I.N.P.D.A.I., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 1988 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Uditi l'avv. Franzo Grande Stevens per Gianasso Giovanni, l'avv. Mario Capaccioli per l'I.N.P.D.A.I. e l'Avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

Nel corso di un giudizio in cui era stata richiesta la declaratoria d'illegittimità del calcolo perequativo effettuato dall'I.N.P.D.A.I. sulla pensione del ricorrente, il Pretore di Aosta, con ordinanza emessa il 18 febbraio 1988, ha sollevato, in relazione agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, rectius articolo unico, della legge 27 febbraio 1978, n. 41 e dell'art. 1, commi primo e terzo, del d.P.R. 11 febbraio 1987, n. 32.

Il giudice a quo richiama la sentenza n. 349 del 12 dicembre 1985 con la quale questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'articolo unico della legge n. 41 del 1978, norma estensiva ai pensionati delle gestioni di previdenza, sostitutive ed integrative dell'A.G.O. dei meno favorevoli criteri di perequazione delle pensioni superiori al minimo (introdotti, per l'assicurazione generale, dalla legge n. 160 del 1975).

Premesso che gli effetti negativi della già denunziata normativa erano destinati ad essere eliminati con separati, specifici, provvedimenti, secondo la previsione dell'art. 10 della legge n. 140 del 1985, il Pretore osserva che al contrario il successivo d.P.R. n. 32 del 1987, attuativo del citato art. 10, non avrebbe integralmente realizzato la preannunciata rivalutazione, avendo adeguato le sole pensioni concesse dopo il 1982, e non anche quelle dei lavoratori che, come il ricorrente, erano stati collocati in pensione negli anni 1967-1974.

Nel giudizio dinanzi a questa Corte si sono costituite entrambe le parti private, le quali hanno anche depositato memorie nell'imminenza dell'udienza.

L'Istituto ha insistito sull'inammissibilità della questione in conseguenza del carattere regolamentare del denunziato d.P.R., ribadendo, nel merito, la peculiarità che prima degli interventi normativi caratterizzava le pensioni dei dirigenti industriali nonché la coerenza del congegno perequativo con il principio solidaristico e sottolineando infine come la ratio dell'art. 10 della legge n. 140 del 1985, risieda nell'art. 3 della legge n. 297 del 1982, che, per le pensioni successive al 1° luglio 1982, ha introdotto il meno favorevole meccanismo di calcolo della pensione consistente negli ultimi cinque anni di contribuzione (di qui l'esigenza di riparametrare le pensioni con decorrenza anteriore, rapportate all'indice dell'ultimo triennio contributivo).

La difesa del ricorrente ha diffusamente argomentato nel senso della sindacabilità del d.P.R. n. 32 del 1987, osservando poi come questa Corte avesse subordinato - nella citata sentenza n. 349 del 1985 - la conformità al precetto costituzionale della normativa allora denunziata all'eliminazione di una disparità di trattamento che la disciplina ora impugnata ha viceversa perpetuato.

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, che ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione concernente l'art. 1 del d.P.R. n. 32 del 1987 e ha concluso per la declaratoria della manifesta infondatezza di

quella relativa all'articolo unico della legge n. 41 del 1978.

Considerato in diritto

1. - Il Pretore di Aosta, con ordinanza del 18 febbraio 1988 (R.O. n. 180/1988), solleva questione di costituzionalità, in relazione agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, dell'art. 1, rectius unico, della legge 27 febbraio 1978, n. 41 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 1977, n. 942, concernente provvedimenti in materia previdenziale") e dell'art. 1, commi primo e terzo, del d.P.R. 11 febbraio 1987, n. 32 ("Norme di attuazione dell'art. 10 della legge 15 aprile 1985, n. 140, sulla previdenza dei dirigenti di aziende industriali gestita dall'Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali").

Il Pretore remittente considera le norme impugnate un "sistema" che "per il suo aspetto sostanziale, prescindendo dalla veste formale indossata, è riconducibile al rapporto esistente fra legge di delegazione e legge, come diffusamente illustrato nella memoria del ricorrente".

2. - Nella richiamata memoria si prospettano ben quattro ipotesi alternative di configurabilità della forza di legge per le norme impugnate, onde consentire quella verifica della loro conformità a Costituzione, che sarebbe altrimenti preclusa:

a) malgrado il nomen iuris di "norme di attuazione", il d.P.R. n. 32 del 1987 conterrebbe norme innovative per una compiuta e organica disciplina della materia, sorte sulla base di un semplice "generico impulso programmatico" della legge n. 140 del 1985, e pertanto esse devono essere riconosciute per norme dotate di forza di legge;

b) tra la legge n. 140 del 1985 e il d.P.R. n. 32 del 1987 è delineabile un rapporto di "delegazione implicita o atipica", di cui ricorrerebbero gli elementi: indicazione della materia, del termine entro cui esercitare il potere delegato, dei criteri cui questo deve attenersi; con la conseguenza che il d.P.R. sarebbe non provvedimento regolamentare, ma legge delegata;

c) il d.P.R. n. 32 del 1987 sarebbe "regolamento delegato" contenente norme di carattere innovativo esorbitanti "dallo schema strettamente esecutivo", e rientranti invece nel fenomeno della "delegificazione";

d) l'art. 10 della legge n. 140 del 1985 non sarebbe intelligibile se non alla luce delle norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 32 del 1987, dal cui combinato disposto o continuum normativo deriverebbe il precetto da sottoporre al vaglio della legittimità costituzionale.

3. - La questione è inammissibile.

L'art. 10 della legge n. 140 del 1985 dispone: "Entro il 30 giugno 1985, le pensioni aventi decorrenza anteriore al 1° luglio 1982, a carico delle forme di previdenza sostitutive ed esonerative del regime generale dei lavoratori dipendenti, del Fondo di previdenza per il personale dipendente dalle aziende private del gas e del Fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dalle esattorie e ricevitorie delle imposte dirette saranno rivalutate, sentite le categorie interessate, con separati provvedimenti che tengano conto dei criteri previsti in materia dalle specifiche normative delle singole gestioni. I relativi oneri saranno posti a carico delle gestioni predette e delle categorie interessate".

Dal tenore della disposizione risulta palese la natura del precetto come mera cautio prodita de futuro, in quanto promessa di interventi migliorativi avvenire con pluralità di "separati provvedimenti" di cui non si predeterminano né la forma, né il numero. La genericità della

previsione normativa su riportata, per l'identificazione formale e sostanziale dei provvedimenti ivi menzionati, esclude che la legge n. 140 del 1985 possa valere come legge di delegazione e il provvedimento contenente le norme di attuazione, di cui al d.P.R. n. 32 del 1987, qualificarsi come legge delegata.

Quest'ultimo presenta invece caratteri formali e di contenuto propri dei provvedimenti di natura regolamentare che la Corte per costante giurisprudenza non ha mai ritenuto di poter sottoporre alla propria giurisdizione di costituzionalità (cfr. Corte cost. ord. n. 50/1960; sentt. n. 47/1963, n. 94/1964, n. 53/1965; ord. n. 24/1971; sent. n. 74/1978; ordd. n. 501/1987, n. 344/1988; sentt. n. 504/1988, n. 1104/1988).

Finché l'evoluzione storica del sistema costituzionale, pur nel crescente pluralismo delle forme di produzione normativa, conserverà l'attuale configurazione monistica di forma di governo con potere legislativo riservato al Parlamento e non riconosciuto in via originaria e concorrente anche all'esecutivo o ad altri organi, il controllo, demandato a questa Corte, dall'art. 134 della Costituzione deve intendersi limitato alle sole fonti primarie.

I regolamenti, privi di abilitazione parlamentare, ne restano esclusi.

4. - Il tentativo di assorbire, nella specie, il contenuto del regolamento nella legge, costruendo diacronicamente un precetto comprensivo dell'articolo unico della legge 27 febbraio 1978, n. 41, dell'art. 10 della legge 15 aprile 1985, n. 140, nonché dell'art. 1, commi primo e terzo, del d.P.R. 11 febbraio 1987, n. 32, viene logicamente a dipendere dalla possibilità di analizzare nel merito le disposizioni normative racchiuse nella fonte secondaria, formalmente non collegabile con la interposta legge n. 140 del 1985, consistendo questa in una mera previsione programmatica e non in una legge di abilitazione. Il continuum normativo prospettato nella memoria di parte, pertanto, appare insussistente ai fini del giudizio di costituzionalità, essendo escluso il controllo della fonte secondaria.

In ordine a quella che, nella sequenza temporale e asserita combinazione sistematica, può dirsi la prima delle norme impugnate, l'art. 1 del decreto-legge 23 dicembre 1977, n. 942, convertito nell'articolo unico della citata legge 27 febbraio 1978, n. 41, va ricordato, inoltre, ch'essa è passata indenne all'esame di costituzionalità operato da questa Corte con sentenza n. 349 del 1985, nonché, più recentemente, con ordinanza n. 712 del 1988, in ordine agli stessi parametri 3, 36 e 38 della Costituzione invocati nell'ordinanza di rimessione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, rectius unico, della legge 27 febbraio 1978, n. 41 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 1977, n. 942, concernente provvedimenti in materia previdenziale") e dell'art. 1, commi primo e terzo, del d.P.R. 11 febbraio 1987, n. 32 ("Norme di attuazione dell'art. 10 della legge 15 aprile 1985, n. 140, sulla previdenza dei dirigenti di aziende industriali gestita dall'Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali"), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CASAVOLA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 24 gennaio 1989.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.