CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **458/1989** (ECLI:IT:COST:1989:458)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**
Udienza Pubblica del **04/07/1989**; Decisione del **19/07/1989**
Deposito del **27/07/1989**; Pubblicazione in G. U. **09/08/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13623**
Atti decisi:

N. 458

SENTENZA 19-27 LUGLIO 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. 5, quarto comma, del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17 (Misure per il contenimento del costo del lavoro e per favorire l'occupazione), convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1983, n. 79, promosso con ordinanza emessa il 10 ottobre 1988 dal Pretore di Modena nel procedimento civile vertente tra Galloni Mara e l'I.N.P.S., iscritta al n. 204 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visto l'atto di costituzione dell'I.N.P.S. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 4 luglio 1989 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Uditi l'avv. Giacomo Giordano per l'I.N.P.S. e l'Avvocato dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un procedimento civile vertente tra Galloni Mara - pensionata della gestione speciale dell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti degli artigiani - e I.N.P.S., il Pretore di Modena, con ordinanza 10 ottobre 1988 (r.o. n. 204/1989), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 31, primo comma e 38, secondo comma, Cost., dell'art. 5, quarto comma, del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17 (convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1983, n. 79), poiché non attribuisce anche ai titolari di pensioni I.V.S., a carico delle gestioni speciali dei coltivatori diretti mezzadri e coloni, artigiani ed esercenti attività commerciali, o quanto meno ai pensionati ex artigiani, la maggiorazione degli assegni familiari stabilita dal secondo comma a vantaggio dei titolari di pensione I.V.S. a carico del fondo lavoratori dipendenti, nonché di gestioni obbligatorie di previdenza sostitutive, integrative o esonerative.

Ad avviso del Pretore, tale mancata attribuzione introdurrebbe una ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento tra i lavoratori autonomi in quiescenza e i pensionati già lavoratori dipendenti, attesa l'omogeneità delle relative situazioni personali - in entrambi i casi trattandosi di lavoratori non più in attività per ragioni di età o di salute, ovvero di superstiti di lavoratori deceduti - ciò tanto più a seguito dell'avvenuta parificazione - quanto alla misura - delle maggiorazioni pensionistiche per carichi familiari, spettanti ai primi, agli assegni familiari, spettanti ai secondi (art. 4 del decreto-legge n. 314 del 1980, convertito nella legge n. 440 del 1980), nonché a fronte della identità di disciplina delle due categorie quanto alla conservazione del diritto al trattamento per carichi familiari in relazione al reddito familiare (art. 20 della legge n. 730 del 1983). Né ad escludere la violazione, sotto questo profilo, del principio costituzionale di eguaglianza potrebbe invocarsi la differente natura dell'attività svolta prima del pensionamento, divenuta irrilevante a seguito di quest'ultimo.

La disposizione impugnata, in secondo luogo, sarebbe in contrasto con l'art. 38, secondo comma, Cost., posto a garanzia di qualsiasi trattamento pensionistico - in ciascuna delle sue componenti, compresa la maggiorazione per i familiari a carico - senza distinzione alcuna tra lavoratori autonomi e lavoratori subordinati. Tale disposizione costituzionale, pur consentendo al legislatore di determinare differentemente l'ammontare dei vari trattamenti pensionistici, gli impedirebbe però di introdurre differenziazioni in relazione a presupposti identici: ciò è quanto avverrebbe nella specie, in cui l'insufficienza dell'importo erogato a titolo di assegni familiari darebbe luogo ad un adeguamento in senso maggiorativo soltanto a favore di alcune categorie di pensionati, con esclusione di altre pure vertenti nella identica situazione di bisogno.

In terzo luogo, sia gli assegni familiari sia le maggiorazioni pensionistiche per carichi di famiglia, costituirebbero, allo stesso modo, provvidenze economiche intese ad agevolare l'adempimento dei compiti familiari di cui all'art. 31 Cost.: di conseguenza il legislatore, pur nella sua ampia facoltà di scelta, non potrebbe nell'attribuire tali provvidenze, discriminare arbitrariamente tra famiglia e famiglia.

2. - Nel giudizio innanzi alla Corte si è costituito l'I.N.P.S., eccependo preliminarmente l'irrilevanza della questione, perché basata sull'erroneo presupposto che i pensionati già lavoratori autonomi siano titolari di un diritto agli assegni familiari (onde la pretesa della correlativa maggiorazione): viceversa essi avrebbero diritto alle maggiorazioni di pensione per carichi di famiglia, atteso che queste ultime sarebbero state sostituite dagli assegni familiari

soltanto per i pensionati del Fondo lavoratori dipendenti, così come espressamente disposto dall'art. 4 del decreto-legge n. 30 del 1974, convertito nella legge n. 114 del 1974.

Tali maggiorazioni peraltro, nonostante il livellamento del loro importo alla misura degli assegni familiari, avrebbero natura diversa da questi ultimi, rimanendo pur sempre, nella concezione del legislatore, una parte del trattamento pensionistico (così Cass., sez. lav., n. 3663 del 1986).

In subordine, l'I.N.P.S. deduce l'infondatezza della questione, negando la pretesa omogeneità tra la situazione dei lavoratori autonomi e quella dei lavoratori dipendenti in quiescenza.

Richiama a tal fine la sentenza n. 31 del 1986 di questa Corte a tenore della quale - sia per la diversa qualità del rapporto di lavoro dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi, che godono di un reddito e non di una retribuzione fissa, sia per la diversa posizione economica e sociale degli stessi, sia infine per la differente disciplina delle contribuzioni previdenziali previste per gli uni e per gli altri - il legislatore ben potrebbe, nei limiti della ragionevolezza, fissare in maniera differenziata l'entità delle rispettive prestazioni previdenziali ed assistenziali, in conseguenza di una differente valutazione delle esigenze di vita delle due categorie.

E ciò è, a parere dell'I.N.P.S., quanto esso avrebbe fatto dettando la disposizione impugnata, poiché, nell'escludere i lavoratori autonomi in pensione dal beneficio, avrebbe tenuto conto della più cospicua rilevanza economica, anche in funzione del pensionamento, del reddito da lavoro autonomo rispetto a quella da lavoro dipendente, ancorato a misure fisse.

La diversa natura dell'attività svolta, infine, caratterizzerebbe differentemente anche le famiglie dei pensionati, con ciò escludendo anche la fondatezza della censura relativa all'art. 31 Cost.

3. - Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, eccependo innanzi tutto l'inammissibilità di sentenze additive quale quella auspicata dal giudice a quo.

Nel merito, conclude per l'infondatezza della questione, rilevando che i sistemi previdenziali, avendo una loro autonoma individualità, non sarebbero tra loro comparabili (Corte cost., n. 108 del 1989) e che comunque, nella specie, il censurato differente trattamento tra pensionati sarebbe giustificato, attesa la differente natura delle attività - e del correlativo regime (di lavoro, fiscale, ecc.) - svolte prima del pensionamento. Di contro la tesi del giudice a quo, che giudica irrilevante tale diversità e fa leva esclusivamente sulla identica posizione di titolari di pensione dei soggetti messi a confronto, perverrebbe a negare in assoluto ogni possibilità di diversificazione per qualsiasi categoria di soggetti, con un singolare "appiattimento" di situazioni differenti nei presupposti, vietata proprio dall'art. 3 Cost.

4. - In prossimità dell'udienza l'I.N.P.S. ha prodotto una memoria illustrativa, osservando che i lavoratori autonomi sarebbero totalmente estranei alla normativa impugnata. La prevista maggiorazione degli assegni familiari infatti - come emergerebbe dalla Relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 17 del 1983 - costituirebbe attuazione di uno dei punti del c.d. "accordo Scotti" per il contenimento del costo del lavoro, siglato dai rappresentanti del Governo, dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti, e sarebbero intese a compensare questi ultimi dei sacrifici ad essi contestualmente imposti, operando una redistribuzione dei redditi a favore delle famiglie più bisognose dei lavoratori medesimi e dei pensionati. La finalità e la ratio della legge dunque non consentirebbero alcuna possibilità di estensione della previsione ai pensionati da lavoro autonomo, i quali - oltre a non percepire gli assegni familiari a carico dei fattori economici della produzione (le maggiorazioni

pensionistiche essendo a carico delle rispettive Gestioni speciali), non sono stati, né avrebbero potuto essere parti del suddetto "Accordo", per difetto di ogni logico presupposto.

Considerato in diritto

1. - L'art. 5 del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17 (convertito nella legge 25 marzo 1983, n. 79) - che reca misure per il contenimento del costo del lavoro e per favorire l'occupazione - prevede - al comma secondo - che a decorrere dal periodo di paga in corso al 1° luglio 1983 ai lavoratori dipendenti è corrisposta una maggiorazione degli assegni familiari esclusivamente per i figli ed equiparati (ai sensi dell'art. 38 del d.P.R. 26 aprile 1957, n. 818) a carico - di età inferiore ai diciotto anni compiuti - in misura modulata in relazione al reddito familiare ed al numero dei figli (ed equiparati) minori secondo la tabella allegata allo stesso decreto-legge. Al quarto comma, il predetto art. 5 statuisce che "la stessa maggiorazione spetta altresì ai titolari delle pensioni dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, nonché ai titolari di pensioni erogate dalle gestioni obbligatorie di previdenza sostitutive o integrative dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti o che ne comportino l'esclusione o l'esonero".

Detto quarto comma è stato impugnato dal Pretore di Modena che dubita della sua legittimità costituzionale perché non attribuisce la maggiorazione degli assegni familiari oltre che ai titolari di pensione, già lavoratori dipendenti, anche ai titolari delle pensioni a carico delle gestioni speciali per l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, dei coltivatori diretti, mezzadri, coloni, artigiani ed esercenti attività commerciali o quanto meno ai titolari delle pensioni erogate dalla sola gestione speciale per l'assicurazione obbligatoria degli artigiani (gestione alla quale fa riferimento la pensione del ricorrente nel giudizio a quo).

Tale mancata attribuzione introdurrebbe una ingiustificata discriminazione in danno di tali ultimi soggetti, e delle loro famiglie, nonostante l'identica posizione di tutti i titolari di pensione di invalidità, vecchiaia e superstiti, e nonostante la loro medesima condizione di bisogno in relazione al sostentamento del carico familiare: di qui la censura di violazione degli artt. 3, primo comma, 38, secondo comma e 31, primo comma, Cost.

2. - La questione non è fondata.

La considerazione da parte del legislatore - sotto il profilo previdenziale - del "carico di famiglia" gravante sui pensionati, ha condotto, almeno a partire dal decreto-legge 2 marzo 1974, n. 30 (convertito nella legge 16 aprile 1974, n. 114), come di recente ha riconosciuto anche la Corte di cassazione, alla previsione di regimi, trattamenti ed istituti diversi a seconda che i soggetti con famiglia a carico siano titolari di pensioni amministrate dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti o dalle gestioni speciali dei lavoratori autonomi.

Il predetto provvedimento (art. 4) ha infatti attribuito soltanto ai primi - in luogo della quota di maggiorazione della pensione prima percepita - gli assegni familiari di cui al testo unico approvato con d.P.R. 30 maggio 1955, n. 797 e successive modificazioni; a favore dei titolari di pensioni già lavoratori autonomi ha invece espressamente mantenuto le dette quote di maggiorazione, limitandosi a fissarne un tetto minimo (art. 4- bis). Per effetto di tali disposizioni la tutela dei familiari dei titolari di pensione da lavoro dipendente ha cessato così di essere soddisfatta attraverso un aumento dell'importo del trattamento pensionistico, per essere attuata con una prestazione previdenziale specifica, disciplinata in modo organico e differenziata comunque dalla maggiorazione della pensione. Pur perseguendo infatti, rispetto a

tale maggiorazione, analoghe finalità, gli assegni familiari non costituiscono più una parte della pensione, sono erogati da un ente diverso da quello che corrisponde i trattamenti pensionistici, mentre è diverso il sistema delle relative contribuzioni.

Tale divaricazione tra il nuovo trattamento per carichi di famiglia dei pensionati da lavoro dipendente e quello conservato ai pensionati da lavoro autonomo non è peraltro venuta meno a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 4 del decreto-legge 14 luglio 1980, n. 314 (convertito in legge 8 agosto 1980, n. 440): tale disposizione infatti si è limitata espressamente a disporre una equiparazione della sola misura dei trattamenti dovuti ai secondi rispetto a quelli goduti dai primi, e non ha inciso sulla struttura né sulle modalità dei trattamenti medesimi; struttura e modalità che, peraltro, sono rimaste impregiudicate anche a seguito della fissazione di un tetto massimo comune per il loro godimento (art. 20 della legge 27 dicembre 1983, n. 730). Ulteriori e rilevanti divaricazioni sono intervenute con provvedimenti successivi: e ciò non solo con il decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, contenente la norma impugnata, ma soprattutto con il decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito nella legge 13 maggio 1988, n. 153. Quest'ultimo infatti - sulla scorta degli indirizzi già limitatamente preannunciati nel decreto precedente ha riformato radicalmente l'istituto degli assegni familiari, trasformandolo in quello dell'assegno per il nucleo familiare, attribuito sulla base di un metodo non più anagrafico ma secondo un criterio selettivo fondato sulla limitatezza del reddito della famiglia, in correlazione al numero delle persone facenti parte del nucleo familiare. È stata così modificata la stessa struttura della misura previdenziale, rendendola idonea - al di là delle imperfezioni del provvedimento emerse nel dibattito parlamentare - ad una redistribuzione dei redditi intesa a tutelare realmente ed esclusivamente le situazioni di effettivo bisogno delle famiglie.

La riforma è tuttavia limitata (art. 2) alla sola categoria dei lavoratori dipendenti, pubblici e privati, in servizio o in quiescenza (ed ai lavoratori assistiti dall'assicurazione contro la tubercolosi), e non si estende dunque al settore del lavoro autonomo.

Tale limitazione è peraltro ribadita proprio in relazione alla posizione dei pensionati già lavoratori autonomi, per la quale la legge contiene una apposita norma (art. 12- bis), che dispone espressamente che la ricordata equiparazione del loro trattamento di famiglia con quello dei lavoratori dipendenti - sancito dall'art. 4 del decreto-legge n. 314 del 1980 - debba restare riferita al precedente regime degli assegni familiari.

3. - L'analisi del quadro legislativo complessivo e l'evoluzione - anche non rettilinea - degli istituti attraverso i quali si è realizzato il sostegno previdenziale in funzione del carico di famiglia, la crisi e la trasformazione degli assegni familiari e il conseguente approfondimento del divario nella struttura e nelle finalità della nuova disciplina rispetto a quella delle maggiorazioni di pensione, sono tutti elementi che conducono a ritenere che, quanto meno allo stato, i trattamenti relativi ai carichi di famiglia dei pensionati già lavoratori autonomi e di quelli già dipendenti appaiono dotati di una propria autonoma individualità.

Essi pertanto, anche in relazione alle molteplici differenti caratteristiche dei complessivi regimi previdenziali goduti dalle due categorie, non risultano comparabili al fine di saggiarne la rispondenza di singoli aspetti al principio di eguaglianza e di estendere a favore dell'una le provvidenze dettate per l'altra (cfr., per esempio, le sentenze nn. 31 del 1986, 527 del 1987, 220 del 1988 e 108 del 1989).

4. - Ma, anche al di là di questa pur decisiva considerazione, questa Corte ritiene che comunque la censurata diversità di trattamento non sia né irragionevole né arbitraria.

Infatti in contrario non può sostenersi, come fa il giudice a quo, che il legislatore, nel disporre una misura di sostegno delle famiglie dei pensionati economicamente più deboli in relazione al numero dei componenti a carico, non avrebbe potuto operare una distinzione discendente dalla natura dell'attività lavorativa precedentemente prestata.

Questo argomento è contraddetto dalle ragioni poste a fondamento della sentenza n. 31 del 1986.

Tale sentenza, per un verso ha ritenuto non arbitrario, in relazione all'art. 3 Cost., il diverso trattamento minimo di pensione disposto per i lavoratori autonomi rispetto a quello goduto dai lavoratori dipendenti, e ciò sulla base della considerazione della differente situazione in cui versano le due categorie, in relazione sia alla diversa qualità del rapporto di lavoro dei lavoratori dipendenti e di quelli autonomi, che godono di un reddito e non di una retribuzione fissa, sia alla diversa posizione economica e sociale degli stessi, sia infine alla diversa disciplina delle rispettive contribuzioni previdenziali. Per altro verso, ha affermato che l'art. 38, secondo comma, della Costituzione non vincola il legislatore a considerare le esigenze della vita come indiscriminatamente uniformi, prescindendo dal reddito fruito durante la vita lavorativa, e non gli impone di determinare un unico minimo di pensione per tutte le categorie di lavoratori.

I principi così espressi - dai quali la Corte non intende ora discostarsi - in relazione ad un istituto come quello del trattamento minimo pensionistico finalizzato a far fronte a esigenze essenziali non possono non trovare applicazione in riferimento ai trattamenti previdenziali per carico di famiglia, potendosi quindi anche nella specie affermare che - almeno in linea di principio - tali trattamenti non debbono necessariamente essere uguali per tutte le categorie di lavoratori e che la selezione e la differenziazione possono fondarsi - per meglio rispondere al particolare stato di bisogno cui sono funzionalmente collegati - su motivazioni razionali discendenti dalla considerazione, tra gli altri, dei diversi aspetti, sopra ricordati, che caratterizzano la posizione di ciascuna di esse, e dunque delle loro famiglie.

5. - A tali più generali considerazioni deve aggiungersi che la norma impugnata si colloca in un provvedimento emanato a seguito di un complesso accordo - siglato dal Governo e dalle parti sociali - diretto a contenere il costo del lavoro, mediante l'introduzione, tra l'altro, di misure antinflazionistiche dirette ad indebolire sensibilmente i meccanismi di adeguamento delle retribuzioni al costo della vita.

Nell'imporre tali sacrifici economici ai lavoratori dipendenti - peraltro particolarmente provati dagli effetti negativi, in termini di "drenaggio fiscale", derivanti dai processi inflazionistici - il legislatore ha introdotto la maggiorazione degli assegni familiari allo scopo di sostenere le famiglie economicamente più deboli dei medesimi lavoratori, espressamente estendendola (con la norma impugnata) a quelli in pensione, per i quali le conseguenze sfavorevoli direttamente incidenti sul trattamento previdenziale si assommano a quelle proprie del periodo di attività lavorativa.

Attesi i particolari presupposti e finalità di questa misura di sostegno - posta peraltro a totale carico dello Stato - non può dunque ritenersi incoerente né irragionevole la scelta del legislatore - condizionata anche dalla ristrettezza delle disponibilità finanziarie per il necessario contenimento, anche in funzione antinflazionistica, della spesa pubblica - di limitarne l'applicazione al solo settore del lavoro subordinato, con esclusione delle categorie del lavoro autonomo, non gravate dai medesimi sacrifici e capaci di difendersi dalla erosione inflazionistica in ragione della specificità - rispetto alla retribuzione fissa dei lavoratori dipendenti - del reddito derivato dalla propria attività.

6. - Per tutte queste considerazioni, deve escludersi che la disposizione censurata contrasti con i parametri invocati.

È peraltro rimesso alla discrezionalità del legislatore, in vista di una più ampia e completa attuazione degli artt. 31 e 38, secondo comma, Cost., di promuovere - disegnandone le necessarie e peculiari modalità di disciplina - il passaggio, anche per i pensionati già lavoratori autonomi ad una erogazione selettiva del trattamento per carichi di famiglia che meglio

risponda all'esigenza di sostenere situazioni di bisogno determinate da insufficiente reddito familiare che come tali emergano dai redditi fiscalmente accertati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, quarto comma, del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17 (Misure per il contenimento del costo del lavoro e per favorire l'occupazione), convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1983, n. 79, sollevata dal Pretore di Modena in relazione agli artt. 3, primo comma, 31, primo comma e 38, secondo comma, della Costituzione, con ordinanza emessa il 10 ottobre 1988 (r.o. n. 204/1989).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 luglio 1989.

Il cancelliere: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.