

**CONTABILITA' E BILANCIO DELLO STATO**

Questioni di legittimità costituzionale

**PREVIDENZA SOCIALE**

Questioni di legittimità costituzionale

**Fatto Diritto P.Q.M.**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco AMIRANTE Presidente

- Ugo DE SIERVO Giudice

- Paolo MADDALENA "

- Alfio FINOCCHIARO "

- Alfonso QUARANTA "

- Franco GALLO "

- Luigi MAZZELLA "

- Gaetano SILVESTRI "

- Sabino CASSESE "

- Giuseppe TESAURO "

- Paolo Maria NAPOLITANO "

- Giuseppe FRIGO "

- Alessandro CRISCUOLO "

- Paolo GROSSI "

ha pronunciato la seguente

Svolgimento del processo

SENTENZA

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell' *art. 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247* (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), promosso dal Tribunale di Vicenza nel procedimento vertente tra P.A. E. ed altro e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) con ordinanza del 17 aprile 2009, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di costituzione di P.A. E. ed altro e dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2010 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Mattia Persiani per P.A. E. ed altro, Mauro Ricci per l'INPS e l'avvocato dello Stato Massimo Santoro per il Presidente del Consiglio dei ministri.

1. - Il Tribunale di Vicenza, con ordinanza del 17 aprile 2009, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli *articoli 38, secondo comma, 36 e 3 della Costituzione*, dell' *art. 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247* (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale).

Tale norma stabilisce che per le pensioni superiori a otto volte il trattamento minimo INPS non venga concessa per l'anno 2008 alcuna perequazione automatica.

1.1. - Riferisce il giudice rimettente che P.A. E. e R. T., titolari di pensioni INPS eccedenti otto volte il trattamento minimo, anche per effetto della perequazione automatica per legge, avevano contestato la decisione dell'INPS di non perequare automaticamente tale emolumento a partire dal gennaio 2008 in applicazione dell' *art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007*, lamentando la perdita del potere d'acquisto conseguentemente determinatasi, con effetti destinati a prodursi anche in futuro, incidenti definitivamente sull'ammontare della pensione stessa.

1.2. - Secondo il Tribunale di Vicenza, la questione di legittimità costituzionale sarebbe, innanzitutto, rilevante, perché la chiara ed univoca lettera della norma censurata non ne consentirebbe una interpretazione diversa da quella che univocamente conduce all'esclusione dell'applicabilità del beneficio della perequazione.

1.3. - La questione sarebbe, inoltre, non manifestamente infondata, perché, anche in attuazione dell'*art. 38, secondo comma, Cost.*, il legislatore ha previsto la perequazione automatica delle pensioni erogate in tutti i regimi, compresi quelli integrativi, nonché delle forme di previdenza complementare, secondo una disciplina improntata alla copertura integrale delle pensioni economicamente più contenute e parziale per altre tipologie di pensioni più elevate (con l'unica eccezione di cui all'*art. 59, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*, Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica). Con la norma censurata, invece, è stato disposto il blocco totale (temporaneo, ma con riflessi permanenti) della perequazione automatica, con una valutazione che il giudice a quo sospetta non essere rispettosa dell'*art. 38 Cost.* e del principio di ragionevolezza previsto dall'*art. 3 Cost.*, in quanto, nel bilanciamento tra principi di uguale rango costituzionale (quello dell'*art. 38 Cost.* e quello della solidarietà sociale sotteso alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di tenuta finanziaria del sistema previdenziale), sarebbe stato inciso totalmente uno di questi - il diritto a che lo Stato assicuri i mezzi adeguati alle esigenze di vita dei lavoratori pensionati - e tutelato integralmente l'altro.

Il giudice rimettente ritiene altresì che la pensione totalmente non perequata, con effetti non solo nell'immediato, ma anche per il futuro (in difetto di qualunque previsione di recupero per gli anni successivi), non risponda al canone della adeguatezza sancito, per le prestazioni previdenziali, dall'*art. 38, secondo comma, della Costituzione*.

La mancata rivalutazione automatica delle pensioni superiori ad un certo importo, oltre ad impedire la conservazione nel tempo del valore del trattamento di quiescenza, andrebbe altresì a pregiudicare la proporzionalità tra pensione e retribuzione goduta nel corso dell'attività lavorativa, tutelata dagli *artt. 38 e 36 Cost.*, discriminando irragionevolmente i percettori di pensioni medio-alte rispetto ai percettori di pensioni meno elevate; i primi esposti globalmente al rischio inflattivo, i secondi protetti integralmente da esso.

Secondo il Tribunale di Vicenza, infine, il principio di solidarietà, cui si raccordano le esigenze di contenimento della spesa pubblica, di salvaguardia del bilancio dello Stato, di tenuta finanziaria del sistema previdenziale, giustificerebbe soltanto meccanismi normativi di rivalutazione parziale e non anche la radicale esclusione della perequazione per certune tipologie pensionistiche, foriera di nette ed irragionevoli disparità di trattamento tra pensionati.

2. - Con memoria depositata in data 2 settembre 2009 si sono costituiti in giudizio i ricorrenti nel giudizio principale, instando per la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione legislativa censurata, in relazione all'*art. 38, secondo comma, Cost.* - o allo stesso articolo in combinazione con l'*art. 36 Cost.* - e all'*art. 3 della Costituzione*.

Pur non ignorando l'insegnamento reso dalla Corte con l'ordinanza n. 256 del 2001, la quale ha escluso la illegittimità costituzionale del meccanismo di temporanea sospensione della perequazione automatica di cui all'*art. 59, comma 13, della legge n. 449 del 1997*, i pensionati interessati evidenziano che tutti i provvedimenti di blocco della perequazione automatica, anche se temporanei, hanno prodotto, e producono tuttora, un danno economico sui livelli delle pensioni di importo più elevato e che dunque non si dovrebbe continuare a legittimare, anche per il futuro, l'esistenza di quel danno.

A loro giudizio la mancata rivalutazione automatica, sia pure con riguardo alle pensioni di un certo importo, pregiudicherebbe la realizzazione della "adeguatezza" delle prestazioni previdenziali e impedirebbe, o almeno concorrerebbe ad impedire, la realizzazione della proporzionalità tra pensione e retribuzione goduta nel corso dell'attività lavorativa.

Sotto il profilo della ragionevolezza viene, infine, osservato che i titolari di pensioni superiori ad otto volte il trattamento minimo INPS sarebbero stati privati della perequazione automatica senza una giustificazione adeguata, non ricavabile neppure dal principio di solidarietà.

2.1. - Con memoria illustrativa depositata il 10 settembre 2010 la difesa dei ricorrenti in via principale ha ribadito e ulteriormente sviluppato le argomentazioni già svolte nell'atto di costituzione a sostegno dell'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

3. - Con atto depositato il 15 settembre 2009 si è costituito l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Vicenza con l'ordinanza sopra specificata sia dichiarata inammissibile o infondata e richiamando l'orientamento consolidato di questa Corte, secondo cui «appartiene alla discrezionalità del legislatore, con il solo limite della palese irrazionalità, stabilire la misura dei trattamenti di quiescenza e le variazioni dell'ammontare delle prestazioni» (ordinanza n. 256 del 2001).

La misura dei trattamenti interessati dall'intervento normativo sarebbe tale da escludere a priori la

paventata lesione dell'art. 38 Cost. , tanto meno potendo risultarne sacrificate le «esigenze minime di protezione della persona».

La ragionevolezza e tollerabilità della sospensione della perequazione automatica, per il solo 2008, delle pensioni superiori ad otto volte il trattamento minimo dipenderebbe dal fatto che essa è limitata nel tempo ed incide su fasce di reddito elevate.

Non sarebbe, inoltre, ravvisabile alcun contrasto con gli artt. 36 e 38 Cost. , avendo il legislatore, alla luce delle esigenze fondamentali di politica economica, discrezionalmente bilanciato i contrapposti interessi secondo criteri non arbitrari o illogici.

Rispetto al canone dell'art. 3 Cost. , infine, la norma avrebbe regolato situazioni fra loro disomogenee e perciò non comparabili.

4. - Con atto depositato il 15 settembre 2009 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per la dichiarazione di manifesta infondatezza - o, comunque, di inammissibilità - della questione sollevata dal Tribunale di Vicenza con l'ordinanza succitata, poiché non motivata con argomenti nuovi rispetto all'analogia questione decisa dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 256 del 2001.

Con specifico riferimento alla norma censurata, la sua conformità alla Costituzione troverebbe ampio riscontro nella giurisprudenza di questa Corte, univocamente attestata sui principi dell'inesistenza di un vincolo costituzionale di automatico adeguamento delle pensioni agli stipendi (sentenza n. 62 del 1999); dell'appartenenza alla discrezionalità del legislatore, con il solo limite della palese irrazionalità, dei modi, delle misure e delle variazioni dei trattamenti di pensione, attraverso il temperamento delle esigenze di vita dei beneficiari con le concrete disponibilità finanziarie e le esigenze di bilancio (sentenza n. 372 del 1998), discrezionalità peraltro destinata a manifestarsi specificamente nella modulazione in concreto dei meccanismi di perequazione (sentenze n. 241 del 2002 e n. 439 del 2001).

#### Motivi della decisione

1. - Viene all'esame di questa Corte la questione di legittimità costituzionale sollevata, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dal Tribunale di Vicenza, relativamente all' articolo 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale).

2. - Il Tribunale di Vicenza sospetta che la norma, nella parte in cui, per l'anno 2008, prevede il blocco integrale della perequazione automatica delle pensioni superiori a otto volte il trattamento minimo, violi l'art. 38, secondo comma, anche in combinato disposto con l'art. 36, e l' art. 3 della Costituzione.

Il giudice rimettente dubita, in primo luogo, che la pensione totalmente non perequata, con evidenti effetti nell'immediato ("per l'anno 2008"), ma pure con inevitabili riflessi permanenti (non essendo stato previsto alcun recupero per gli anni successivi), risponda al canone della adeguatezza sancito, per la prestazione previdenziale, dall'art. 38, secondo comma, Cost. , avendo temporaneamente reso inefficace l'unico istituto posto a tutela della conservazione nel tempo del valore del trattamento pensionistico.

A suo avviso, inoltre, la mancata rivalutazione automatica delle pensioni superiori ad un certo importo contribuirebbe a precludere la proporzionalità tra pensione e retribuzione goduta nel corso dell'attività lavorativa, tutelata dagli artt. 38 e 36 Cost. , discriminando irragionevolmente i percettori di pensioni medio-alte rispetto ai percettori di pensioni meno elevate; i primi esposti globalmente al rischio inflattivo, i secondi protetti integralmente da esso.

La norma impugnata, infine, contrasterebbe con l'art. 38 Cost. , e con il principio di ragionevolezza previsto dall'art. 3 Cost. , per avere totalmente sacrificato il diritto all'assicurazione da parte dello Stato di mezzi adeguati ai bisogni di vita dei lavoratori pensionati alla solidarietà sociale sottesa alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di tenuta finanziaria del sistema previdenziale, evitando qualunque forma di bilanciamento tra valori di pari rango costituzionale, quale avrebbe potuto essere realizzata con interventi più calibrati di attenuazione della dinamica perequativa.

3. - La questione non è fondata.

L' art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007 - disponendo il blocco della perequazione automatica, per il solo anno 2008, delle pensioni con importo superiore a otto volte il trattamento minimo INPS - ha lo scopo dichiarato di contribuire al finanziamento solidale degli interventi sulle pensioni di anzianità, contestualmente adottati con l'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge.

In particolare, la mancata rivalutazione dei predetti trattamenti ha concorso a compensare l'eliminazione dell'innalzamento repentino a sessanta anni, a decorrere dal 1° gennaio 2008, dell'età minima già prevista per l'accesso alla pensione di anzianità in base all' articolo 1, comma 6, della legge 23 agosto 2004, n. 243 (Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica,

per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria), e l'introduzione, in sua vece, di un sistema più graduale e flessibile delle "uscite", basato sul raggiungimento di quote risultanti dall'età anagrafica e dall'anzianità contributiva.

3.1. - Così ricostruitane la ratio, la norma impugnata è immune da tutti i vizi denunciati.

L'*art. 38, secondo comma, Cost.* impone che al lavoratore siano garantiti «mezzi adeguati» alle esigenze di vita in presenza di determinate situazioni che richiedono tutela. La mancata perequazione per un solo anno della pensione non tocca il problema della sua adeguatezza.

Dal principio enunciato nell'*art. 38 Cost.*, infatti, non può farsi discendere, come conseguenza costituzionalmente necessitata, quella dell'adeguamento con cadenza annuale di tutti i trattamenti pensionistici. E ciò, soprattutto ove si consideri che le pensioni incise dalla norma impugnata, per il loro importo piuttosto elevato, presentano margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo. L'esigenza di una rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario è, dunque, per esse meno pressante di quanto non sia per quelle di più basso importo.

3.2. - Anche rispetto al principio di proporzionalità delle pensioni alle retribuzioni, contenuto nell'*art. 36 Cost.*, la lesione ipotizzata dal giudice rimettente non sussiste. In relazione all'adeguatezza dei trattamenti di quiescenza alle esigenze di vita del lavoratore e della sua famiglia, questa Corte ha ripetutamente affermato che tale principio non impone un aggancio costante dei trattamenti pensionistici agli stipendi (ex plurimis, sentenza n. 62 del 1999 e ordinanza n. 531 del 2002).

Spetta, infatti, al legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona (per tutte, sentenza n. 30 del 2004). Esigenze, queste, che il livello economico dei trattamenti previsti dalla norma impugnata non scalfisce, per i suoi effetti limitati al 2008.

3.3. - Quanto poi all'irragionevole sperequazione ascritta dal giudice rimettente all'intervento normativo censurato, questa Corte - proprio nell'affrontare un'analoga questione di legittimità costituzionale riguardante altra norma (*art. 59, comma 13, della legge n. 449 del 1997*) che pure escludeva per un anno (1998) la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici allora superiori a cinque volte il minimo INPS - ha ribadito che «appartiene alla discrezionalità del legislatore, col solo limite della palese irrazionalità, stabilire la misura dei trattamenti di quiescenza e le variazioni dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio» (ordinanza n. 256 del 2001; nello stesso senso, sentenza n. 372 del 1998).

Allo stesso modo, anche in questo caso dev'essere riconosciuta al legislatore - all'interno di un disegno complessivo di razionalizzazione della precedente riforma previdenziale - la libertà di adottare misure, come quella denunciata, di concorso solidaristico al finanziamento di un riassetto progressivo delle pensioni di anzianità, onde riequilibrare il sistema a costo invariato.

3.4. - In tale prospettiva, neppure può ritenersi violato il principio di eguaglianza, perché il blocco della perequazione automatica per l'anno 2008, operato esclusivamente sulle pensioni superiori ad un limite d'importo di sicura rilevanza, realizza un trattamento differenziato di situazioni obiettivamente diverse rispetto a quelle, non incise dalla norma impugnata, dei titolari di pensioni più modeste. E che si tratti di situazioni disomogenee trova conferma nella stessa disciplina "a regime" della perequazione automatica, la quale prevede una copertura decrescente, a mano a mano che aumenta il valore della prestazione.

Inoltre, la chiara finalità solidaristica dell'intervento, in contrappeso all'espansione della spesa pensionistica dovuta alla graduazione dell'entrata in vigore di nuovi più rigorosi criteri di accesso al pensionamento di anzianità, offre una giustificazione ragionevole alla soppressione annuale della rivalutazione automatica prevista a scapito dei titolari dei trattamenti medio-alti. Il loro sacrificio, infatti, serve ad attuare la scelta non arbitraria del legislatore di soddisfare - cancellando la brusca elevazione dell'età minima pensionabile - le aspettative maturate dai lavoratori, i quali, in base alla più favorevole disciplina previgente, erano prossimi al raggiungimento del prescritto requisito anagrafico.

La norma impugnata si sottrae, infine, a censure di palese irragionevolezza, perché, limitandosi a rallentare la dinamica perequativa delle pensioni di valore più cospicuo, non determina alcuna riduzione quantitativa dei trattamenti in godimento. Essa così finisce per imporre ai relativi percettori un costo contenuto, sia pure tenendo conto dei riflessi futuri del mancato adeguamento circoscritto al 2008.

4. - Va, in definitiva, riaffermato che la garanzia costituzionale della adeguatezza e della proporzionalità del trattamento pensionistico, cui lo strumento della perequazione automatica è certamente finalizzato, incontra il limite delle risorse disponibili. A tale limite il Governo e il Parlamento devono uniformare la legislazione di spesa, con particolare rigore a presidio degli equilibri del sistema previdenziale.

Dev'essere, tuttavia, segnalato che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità (su cui, nella materia dei trattamenti di quiescenza, v. sentenze n. 372 del 1998 e n. 349 del 1985), perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta.

P.Q.M.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell' *articolo 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247* (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), sollevata, in riferimento agli *articoli 38, secondo comma, 36 e 3 della Costituzione*, dal Tribunale di Vicenza con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2010.