

pensionati ugl

*L'INCREDIBILE SENTENZA
CHE HA TRASFORMATO L'ASSISTENZA IN PREVIDENZA*

**L'INTEGRAZIONE AL MINIMO
DELLE PENSIONI DELL'INPS**



REPUBBLICA ITALIANA

Sentenza n. 240
Anno 1994

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. Francesco Paolo CASAVOLA,
Presidente - Prof. Gabriele PESCATORE - Avv. Ugo SPA-
GNOLI - Prof. Antonio BALDASSARRE - Avv. Mauro
FERRI - Prof. Luigi MENGONI - Prof. Enzo CHELI -
Dot. Renzo GRANATA - Prof. Francesco GUIZZI - Prof.
Cesare MIRABELLI - Prof. Fernando SANTOSUOSSO -
Avv. Massimo VARI - Dott. Cesare RUPERTO, Giudic.,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del combinato disposto
degli art. 6, commi 5, 6 e 7, del d.l. n. 17 settembre 1983,
n. 463 (1°) e per

ai; b) cessazione o integrazione al minimo
principio di unità dell'integrazione sancito dal combinato
art. 6, comma 3.

Riferita al caso *sub a*), la frase «il trattamento minimo
spetta su una sola delle pensioni, come individuata secondo
i criteri previsti al comma 3 dell'art. 6 del d.l. n. 463 del
1983» significa mantenimento solo su questa pensione del
trattamento minimo «cristallizzato» nell'importo spettante al
30 settembre 1983; riferita al caso *sub b*) significa manteni-
mento del diritto all'integrazione al trattamento minimo solo
per questa pensione.

Ciò premesso, ai fini della decisione della questione in
esame occorre definire la natura dell'integrazione al minimo.
I giudici rimettenti disattendono giustamente le tesi — soste-
nute nella relazione al disegno di legge n. 1508 (Senato della
Repubblica, XI leg., p. 1508), nonostante l'argomento contra-
rio desumibile dall'art. 37, comma 3, lett. b), della legge
9 marzo 1989, n. 88 — che attribuisce natura assistenziale
a questo istituto. Esso ha la funzione di integrare la pensione
quando del calcolo in base ai contributi accreditati al lavora-
tore risulti un importo inferiore a un minimo ritenuto neces-
sario, in mancanza di altri redditi di una certa consistenza,
ad assicurargli mezzi adeguati alle esigenze di vita, giusta
il precetto dell'art. 38, secondo comma, Cost. Tale funzione
qualifica l'integrazione al trattamento minimo come istituto
previdenziale fondato sul principio di solidarietà.

Il d.l. n. 463 del 1983, finalizzato a un'azione di contem-
peramento del deficit pubblico ha segnato due limiti all'interven-
to di questo principio: l'istituto di integrazione esterna, ostativo dell'integra-
zione, quando — in presenza di altri redditi superiori
che nel concorso

Pensioni - Pensioni a carico dell'INPS - Concorso di due o più pensioni integrate o integrabili al trattamento minimo, delle quali una sola conserva il diritto all'integrazione - Rispetto dei limiti reddituali previsti alla data del 30 settembre 1983 - Previsione della riconduzione all'importo a calcolo dell'altra o delle altre pensioni non più integrabili, anziché il mantenimento di esse nell'importo spettante alla data indicata, fino ad assorbimento negli aumenti della pensione-base derivanti dalla perequazione automatica - Violazione dei principi di uguaglianza e di assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita.

Illegittimità costituzionale - Limitazione della cristallizzazione alla pensione principale - Ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco - Inammissibilità.

Corte Costituzionale - 8/10.6.94, n. 240 - Pres. Casavola - Est. Mengoni - Boschi ed altri - INPS.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 11, comma 22°, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), nella parte in cui — nel caso di concorso di due o più pensioni integrate o integrabili al trattamento minimo, delle quali una sola conserva il diritto all'integrazione ai sensi dell'art. 6, comma 3°, del D.L. 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638, non risultando superati al 30 settembre 1983 i limiti di reddito fissati nei commi precedenti — prevede la riconduzione all'importo a calcolo dell'altra o delle altre pensioni non più integrabili, anziché il mantenimento di esse nell'importo spettante alla data indicata, fino ad assorbimento negli aumenti della pensione-base derivanti dalla perequazione automatica.

È inammissibile la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 6, comma 7°, del citato D.L. 12 settembre 1983, n. 463, e dell'art. 11, comma 22°, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), sollevata in riferimento agli artt. 3, 38, 2° comma, e 101 della Costituzione.

FATTO — 1.1. - Nel corso del procedimento sui ricorsi proposti contro una sentenza del Tribunale di Trani, che ha riconosciuto ad Angela Gazzillo, titolare di più pensioni integrate al minimo a carico dell'INPS, il diritto dal 1° ottobre 1993, all'integrazione al trattamento minimo soltanto su una pensione, conservando tuttavia l'importo dell'altra a questa data fino al suo riassorbimento negli aumenti derivanti dalla perequazione automatica, la Corte di cassazione, con ordinanza del 18 gennaio 1994, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38, 2° comma, 101, 102 e 104 Cost., questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 6, commi 5°, 6° e 7°, del D.L. 12 settembre 1983, n. 463, convertito nella L. 11 novembre 1983, n. 638, e dell'art. 11, comma 22°, della L. 24 dicembre 1993, n. 537.

Il giudice remittente rammenta preliminarmente che, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione, sostanzialmente condivisa dalla Corte costituzionale, l'art. 6, comma 7°, del D.L. n. 463 del 1983, nel garantire la conservazione del trattamento pensionistico nell'importo spettante alla data del 30 settembre 1983 (c.d. cristallizzazione), si riferisce sia all'ipotesi di titolarità di una sola pensione non più integrabile per superamento del previsto limite di reddito, sia all'ipotesi di

titolarità di due o più pensioni, tutte integrate al minimo. Anche nella seconda ipotesi si ritiene ricorra la *ratio* della norma, che è quella di assicurare la gradualità del passaggio dal precedente al nuovo, meno favorevole, trattamento pensionistico.

In contrasto con questa giurisprudenza, l'art. 11, comma 22°, della L. n. 537 del 1993, collegata alla legge finanziaria per il 1994, con norma definita di interpretazione autentica e come tale munita di efficacia retroattiva, ha attribuito all'art. 6, commi 5°, 6° e 7°, del D.L. del 1983 un significato restrittivo, escludente l'ipotesi di concorso di una pluralità di pensioni. In questa ipotesi il trattamento minimo è conservato su una sola pensione, individuata secondo i criteri di cui al comma 3°, «mentre l'altra o le altre pensioni spettano nell'importo a calcolo senza alcuna integrazione». Con ciò viene negato il diritto di conservare la seconda pensione nell'importo erogato al 30 settembre 1983, con conseguente riduzione immediata del trattamento complessivo rispetto a quello spettante a tale data.

La norma interpretativa è ritenuta contrastante: a) col principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), perchè ascrive all'art. 6 del D.L. n. 463 del 1983 un significato che non poteva essergli ragionevolmente attribuito, stante la contraria interpretazione pre-

valsa nella giurisprudenza; b) con l'art. 38, 2° comma, Cost., perchè, avendo il trattamento pensionistico natura essenzialmente previdenziale, e non semplicemente assistenziale, esso concorre a determinare il rapporto di congruenza tra esigenze di vita e predisposizione di mezzi idonei a soddisfarle; c) con gli artt. 101, 102 e 104 Cost. per la medesima ragione indicata *sub a*).

1.2. — Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si è costituita l'assicurata, chiedendo che la norma denunciata sia dichiarata costituzionalmente illegittima con argomentazioni adesive all'ordinanza di rimessione.

1.3. — Si è costituito anche l'INPS chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Secondo l'Istituto, l'integrazione al minimo, non avendo a fronte alcuna contribuzione ed essendo posta a carico del bilancio dello Stato, ha natura puramente assistenziale, e quindi è «condizionata dal momento storico e dai problemi del bilancio statale». La norma impugnata ha una funzione peregrina che consiste nel riportare le pensioni plurime sotto il principio di proporzione del trattamento dovuto ai contributi versati, almeno per le prestazioni pensionistiche ulteriori rispetto a quella principale, conservando una sola integrazione.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 38 Cost., l'INPS obietta che se fosse vero che la doppia integrazione al minimo esprime il minimo indispensabile per garantire al pensionato mezzi adeguati alle sue esigenze di vita, si dovrebbero allora ritenere inadeguati tutti i trattamenti pensionistici costituiti da una sola pensione di importo pari a quella individuata ai sensi dell'art. 6, comma 3°, del D.L. n. 463 del 1983.

1.4. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

Ad avviso dell'interveniente, negare la validità di una legge interpretativa che si discosta da un orientamento giurisprudenziale uniforme significa censurare il merito della scelta legislativa sostituendo l'interprete al legislatore. Non è perciò pertinente invocare nè il principio di ragionevolezza, nè l'art. 101 Cost.. Nemmeno può ritenersi violato l'art. 38 Cost. in quanto l'integrazione al minimo di uno dei trattamenti pensionistici goduti dall'interessato è sufficiente per adempiere il requisito di adeguatezza dei mezzi alle esigenze di vita.

2.1. — Analoga questione, in riferimento agli artt. 3, 38, 2° comma, e 101 Cost., è stata sollevata dal Pretore di Parma con sette ordinanze datate tra il 14 gennaio e il 16 febbraio 1994.

La linea argomentativa è analoga a quella dell'ordinanza della Corte di cassazione, dalla quale però si discosta sul punto della natura della norma impugnata. Mentre la Corte di cassazione ritiene «non revocabile in dubbio la natura di norma di interpretazione autentica» dell'art. 11, comma 22°,

della L. n. 537 del 1993, invece per il pretore si tratta di norma «sostanzialmente innovativa» sotto «una falsa veste interpretativa», che le conferisce efficacia retroattiva frustando le aspettative fondate sulla disciplina precedente.

2.2. — Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si sono costituite, con atti difensivi separati, alcune delle ricorrenti, le quali condividono le argomentazioni del giudice remittente e concludono per una dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Nell'imminenza dell'udienza di discussione uno dei difensori ha depositato un'ampia memoria integrativa in cui si sostiene, in particolare, che l'art. 11, comma 22, della L. n. 537 del 1993 costituisce una norma nuova, introdotta con un'«operazione di chirurgia normativa, sostitutiva e additiva, di tale rilevanza tecnica da escludere che il comma 22 possa considerarsi di interpretazione autentica»: «si tratta di una nuova disciplina che rientra nell'ipotesi di autodefinizione arbitraria come norma di interpretazione autentica».

Ad avviso della parte privata, la retroattività non solo viola il principio di ragionevolezza, essendo destinata a contrastare l'interpretazione dell'art. 6 del D.L. n. 463 del 1983 da tempo divenuta «diritto vivente», ma lede anche il principio di eguaglianza determinando una disparità di trattamento tra i pensionati che hanno già ottenuto il riconoscimento del diritto alla doppia integrazione al minimo con sentenza passata in giudicato e coloro per i quali il giudizio è ancora in corso o che non hanno ancora sperimentato l'azione giudiziaria contro l'INPS.

2.3. — Si è pure costituito l'INPS ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, con memorie e conclusioni identiche a quelle dedotte nell'altro giudizio di costituzionalità promosso dall'ordinanza della Corte di cassazione, salvo che per la questione sollevata con l'ordinanza iscritta nel R.O. n. 79/93, della quale è eccepita dall'INPS l'inammissibilità, non essendo configurabile una doppia integrazione al minimo quando si tratti di una pensione a carico dello Stato e di una a carico dell'Istituto.

DIRITTO — 1. - La Corte di cassazione ordinanza iscritta in R.O. n. 107/1994, ha ' to, in riferimento agli artt. 3, 38, 2° com 102 e 104 Cost., questione di legittimit' nale del «combinato disposto dell' 6° e 7°, del D.L. n comma 22°, dell vata, in riferi 101 Co' ze isc L' disp se' ni, n

PD 14/94

CORTE COSTITUZIONALE

D E D U Z I O N I

dell'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, in persona del Commissario Straordinario, legale rappresentante pro-tempore, Sig. Mario Colombo, rappresentato e difeso, in virtù di mandato speciale in calce al presente atto, sia congiuntamente che disgiuntamente, dagli Avvocati Carlo De Angelis, Gabriella Pescosolido e Andrea Barbuto, con elezione di domicilio nel loro ufficio presso l'Avvocatura Centrale dell'Istituto, in Roma, Via della Frezza n. 17

NEL GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

proposto dal Tribunale di Ancona con ordinanza emessa il 14 gennaio 1994 nel procedimento civile vertente tra l'I.N.P.S. e PICCHIO Annita, con la quale ha dichiarato rilevante e non manifestatamente infondata, in riferimento agli art.li 3 e 38, 77, 101 e 104 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, vers. 1° della L. 24 dicembre

La realizzazione degli importi non dovuti quando il diritto all'integrazione si perde per superamento dei limiti di reddito; per i secondi la soppressione dell'integrazione sulla seconda pensione determina l'immediata riduzione del trattamento) con conseguente esposizione, per i secondi, al pericolo di perdita dei mezzi adeguati alle esi-

genze di vita. Invero la norma in questione ripropone una interpretazione già rigettata dal giudice delle leggi (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 418/1991)".

A parere della difesa dell'I.N.P.S., il combinato disposto dell'art 6, settimo comma, della L. 638/83 e dell'art. 11, ventiduesimo comma, della L. n. 537/93 non si pone in contrasto né con l'art. 3, né con l'art. 38 della Costituzione.

Premesso che l'integrazione al minimo costituisce la differenza, posta a carico dello Stato, tra la quota di pensione maturata in base alla contribuzione versata ed il minimo stabilito dalla legge, pare ovvio che tale integrazione, da qualificarsi non come una prestazione previdenziale, ma puramente assistenziale, sia condizionata dal momento storico in cui vive lo Stato ed ai problemi di bilancio che da tale integrazione scaturiscono; conseguentemente non vi possono essere ostacoli costituzionali a modifiche legislative in tale materia anche nella fase di quiescenza della prestazione pensionistica.

Quella funzione della norma interpretativa, è il

PREVIDENZA**Pensioni a 1 milione,
misura assistenziale**

DI ELSA FORNERO

Nel discorso programmatico pronunciato ieri al Senato, il Presidente Berlusconi ha confermato l'intenzione, formulata in campagna elettorale, di aumentare le pensioni minime, portandole a un milione di lire mensili. Lodevole iniziativa, non c'è dubbio, purché se ne precisino i contenuti (quali pensioni minime? con quali restrizioni?) e se ne individuino correttamente le modalità di applicazione, inclusa la copertura dei relativi oneri.

Preso alla lettera, la misura ha un chiaro intento di sostegno dei redditi più bassi della popolazione anziana e, sotto questo profilo, essa appare ineccepibile. Assai più di quanto lo fosse l'abolizione del ticket sui medicinali decisa dal precedente Governo.

Con almeno due precisazioni, però. La prima riguarda l'ambito di applicazione. Se ci si limita alle pensioni minime, queste ammontano oggi a circa 740mila lire, alle quali si aggiungono (grazie a un provvedimento varato, sempre dal governo Amato, nella finanziaria per il 2001) dalle 50 alle 180mila mensili, differenziate secondo l'età e la condizione reddituale del pensionato e dell'eventuale coniuge. Dunque, già oggi le pensioni minime di pensionati con reddito molto basso sono, in virtù dell'integrazione, assai vicine al milione. Certo, anche poche decine

di migliaia di lire sono importanti per chi ha assai poco; tuttavia, al di là dell'effetto prodotto dalla cifra tonda, la misura non sposta di molto il reddito degli anziani più poveri. Diverso è invece il discorso per le pensioni e gli assegni "sociali", assai più distanti dal traguardo del milione.

Qui entra però in gioco la seconda osservazione, che riguarda il nesso con la riforma delle pensioni. Deve essere chiaro, infatti, che un simile provvedimento appartiene al novero delle politiche assistenziali e redistributive e non ha nulla a che fare con la politica previdenziale. L'assistenza si occupa di chi, per qualunque ragione, non ha i mezzi per una sopravvivenza dignitosa; la previdenza si occupa invece di spostare redditi dall'età lavorativa all'età anziana, in previsione appunto dei bisogni di tale età. Una corretta politica previdenziale (come peraltro previsto dalle riforme degli anni '90) determina l'importo della pensione in funzione di parametri obiettivi, come l'ammontare dei contributi versati durante la vita lavorativa e la longevità attesa al pensionamento, e non in funzione della generosità dei governanti.

E' pertanto più che legittimo che il nuovo governo voglia alzare le pensioni minime; esso deve però spiegare: 1) che i costi della misura non saranno posti a carico dell'Inps (che, per l'appunto, si occupa di previdenza e non più di assistenza) ma che sarà necessario alzare le imposte tanto quanto basta a coprire le maggiori spese; 2) che l'adozione del provvedimento non comporta il venire meno dell'impegno a riformare il sistema previdenziale nel suo complesso, ossia ad accelerare l'entrata in vigore del metodo contributivo e a introdurre misure atte a posticipare l'età di pensionamento o a ridurre l'importo della pensione, per chi voglia continuare ad avvalersi della pensione di anzianità.

Non sembra ancora esservi, in definitiva, una chiara direzione di marcia nel programma del nuovo governo né sul terreno della previdenza, né su quello delle politiche redistributive. Mentre sul primo prevale la cautela, sul secondo, l'abolizione dell'imposta di successione favorisce i ricchi, ma l'innalzamento delle pensioni minime va a vantaggio degli anziani più poveri. Non vorremmo ritrovare, nell'azione del nuovo governo, il sapore della vecchia politica che, attraverso la formazione di debito pubblico, ha finito per favorire le generazioni presenti a scapito di quelle future.

Effetti visibili
solo per
assegni sociali