

SENTENZA N. 259

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), come modificato dall'art. 22 della legge 29 aprile 1976, n. 177 (Collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni. Miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale e degli iscritti alle casse pensioni degli istituti di previdenza), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, giudice unico delle pensioni, nel procedimento instaurato da D. D.B. nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 17 marzo 2016, iscritta al n. 115 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 novembre 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Luigi Caliulo per l'INPS e l'avvocato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 17 marzo 2016, iscritta al n. 115 del registro ordinanze 2016, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, giudice unico delle pensioni, ha sollevato, in riferimento agli artt. 36 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), come modificato

dall'art. 22 della legge 29 aprile 1976, n. 177 (Collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni. Miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale e degli iscritti alle casse pensioni degli istituti di previdenza).

1.1.– Il giudice a quo premette di dover decidere sul ricorso di un dirigente di Trenitalia spa cessato dal servizio, il quale ha chiesto di determinare la base pensionabile applicando anche sull'indennità integrativa speciale la maggiorazione del 18 per cento prevista dall'art. 220 del d.P.R. n. 1092 del 1973.

L'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ha replicato che la descritta maggiorazione opera soltanto sulle componenti retributive indicate dal legislatore, che non includono l'indennità integrativa speciale.

Il giudice rimettente reputa corretta tale premessa, sulla scorta della costante interpretazione dell'art. 220 del d.P.R. n. 1092 del 1973, avallata dalle sezioni centrali di appello della Corte dei conti.

Sulla determinazione della base pensionabile non avrebbero alcuna incidenza le previsioni negoziali, che non configurano l'indennità integrativa speciale come componente autonoma e distinta della retribuzione (art. 63 del contratto collettivo nazionale per i lavoratori addetti al settore delle attività ferroviarie e servizi connessi, sottoscritto il 16 aprile 2003). Solo un'espressa disposizione di legge potrebbe assoggettare tale voce alla maggiorazione del 18 per cento.

1.2.– Poste tali premesse, il giudice rimettente ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 220 del d.P.R. n. 1092 del 1973, nella parte in cui esclude la voce dell'indennità integrativa speciale dal beneficio della maggiorazione del 18 per cento.

In punto di rilevanza, il giudice rimettente osserva che la normativa censurata concorre a determinare la quota A della pensione del ricorrente nel giudizio principale, liquidata secondo il sistema retributivo per effetto dell'art. 13 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e dell'art. 1, comma 13, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare).

1.3.– In merito al profilo della non manifesta infondatezza, il giudice a quo muove dal presupposto che l'indennità integrativa speciale, in virtù dell'art. 63 del contratto collettivo nazionale (CCNL) per i lavoratori addetti al settore delle attività ferroviarie e servizi connessi, sia confluita nello stipendio tabellare.

Dalla fonte negoziale, che «comporterebbe un computo della pensione [...] correttamente ricollegato alla dinamica stipendiale», non si potrebbe prescindere, anche perché i contratti collettivi, in armonia con l'art. 36 Cost., concorrerebbero a determinare una retribuzione proporzionata alla consistenza quantitativa e qualitativa del lavoro svolto.

Inoltre, l'irrelevanza previdenziale di una voce dello stipendio contrasterebbe con l'art. 38 Cost., che impone di tutelare anche per la pensione ordinaria, in quanto «retribuzione differita», la proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato. Il giudice rimettente assume che si determini «un'irrazionale compressione della pensione [...], in ragione di uno scostamento non giustificato tra lo stipendio e la pensione stessa, pertanto pregiudizievole della posizione del lavoratore all'atto del suo collocamento a riposo».

Peraltro, l'incremento del 18 per cento si giustificerebbe proprio alla luce dell'esigenza di «valorizzazione forfetaria [...] degli emolumenti accessori non direttamente valutabili ai fini di pensione sulla base del pregresso ordinamento pensionistico» e non incontrerebbe alcun ostacolo nelle «esigenze di contenimento della spesa pensionistica», già salvaguardate dalle previsioni del d.lgs. n. 503 del 1992.

2.– Nel giudizio si è costituito l'INPS, con memoria del 30 giugno 2016, e ha chiesto di dichiarare inammissibile o comunque manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti.

In linea preliminare, l'INPS ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sotto un duplice profilo.

In primo luogo, il giudice rimettente mirerebbe ad ottenere un improprio avallo dell'interpretazione che ritiene di privilegiare, in dissenso rispetto alle sezioni centrali di appello. Al giudice rimettente, tuttavia, non sarebbe preclusa una diversa lettura della norma censurata e tale circostanza implicherebbe l'irrilevanza della questione.

Inoltre, il giudice a quo si limiterebbe a enunciare i principi consacrati dagli artt. 36 e 38 Cost., senza interpretarli alla luce della giurisprudenza costituzionale e senza bilanciarli con altri principi di pari rango, come quello sancito dall'art. 81 Cost.

Nel merito, la questione sarebbe manifestamente infondata.

Il conglobamento dell'indennità integrativa speciale nella retribuzione non eliderebbe la specificità e l'autonomia di tale voce. Il giudice rimettente, inoltre, non avrebbe dimostrato come la mancata maggiorazione dell'indennità integrativa speciale comporterebbe «l'insufficienza del trattamento di quiescenza determinato con l'inclusione nella base pensionabile del solo stipendio».

3.– Nel giudizio, con memoria del 5 luglio 2016, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibile e comunque infondata la questione di legittimità costituzionale.

La difesa dell'interveniente ravvisa un duplice profilo di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, legato all'insufficiente descrizione della fattispecie e alla carente indicazione delle ragioni del contrasto con i parametri costituzionali invocati.

Quanto al primo aspetto, il giudice rimettente non avrebbe illustrato per quale ragione, anche alla luce dell'entità degli stipendi percepiti dal ricorrente, il trattamento erogato sarebbe inidoneo «a garantire al pensionato e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa» e non sarebbe dunque «proporzionato alla qualità e quantità del lavoro prestato». La rilevanza della questione sarebbe, pertanto, meramente ipotetica e virtuale.

Per altro verso, il giudice a quo si sarebbe limitato a menzionare i precetti costituzionali, senza formulare censure circostanziate.

La questione, nel merito, non sarebbe comunque fondata.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, non sussiste un principio di automatica correlazione tra la misura della pensione e il trattamento retributivo percepito dal lavoratore poi pensionato e spetta alla discrezionalità del legislatore il compito di apprestare le misure che garantiscano l'adeguatezza delle prestazioni, nel necessario contemperamento con l'equilibrio di bilancio e con l'equilibrio dell'intero sistema previdenziale.

Un'eventuale pronuncia di accoglimento produrrebbe, inoltre, «effetti onerosi rilevanti per la finanza pubblica, con compromissione degli obiettivi di finanza pubblica».

4.– All'udienza le parti hanno ribadito le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, giudice unico delle pensioni, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), come modificato dall'art. 22 della legge 29 aprile 1976, n. 177 (Collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni. Miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale e degli iscritti alle casse pensioni degli istituti di previdenza).

La norma censurata, nel determinare il trattamento di quiescenza degli «iscritti al Fondo pensioni», non applicherebbe all'indennità integrativa speciale, pur confluita nello stipendio tabellare, l'incremento del 18 per cento previsto invece per l'ultimo stipendio e per gli assegni e per le indennità pensionabili espressamente indicati dalla legge.

In difetto di un'espressa disposizione di legge, non avrebbero alcun rilievo le previsioni del contratto collettivo nazionale, che hanno conglobato l'indennità integrativa speciale nel minimo contrattuale e quindi «nel trattamento economico fondamentale, indistintamente considerato» (Corte dei conti, sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, delibera 13 maggio 2005, n. 6), senza tuttavia alterare la peculiarità e l'autonomia di tale voce (Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, sentenza 31 gennaio 2013, n. 80). Le previsioni negoziali, difatti, inciderebbero sul solo trattamento retributivo, senza innovare la disciplina previdenziale, riconducibile alla competenza esclusiva della legislazione dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera o, Cost.).

Il giudice rimettente assume che la disciplina appena tratteggiata, così come vive nella giurisprudenza delle sezioni centrali di appello della Corte dei conti, contrasti con gli artt. 36 e 38 della Costituzione.

La mancata applicazione dell'incremento del 18 per cento, che «trova giustificazione nella valorizzazione forfetaria [...] degli elementi accessori non direttamente valutabili ai fini di pensione sulla base del pregresso ordinamento pensionistico», sarebbe foriera di «un'irrazionale compressione della pensione (sulla base del meno favorevole computo del trattamento pensionistico), in ragione di uno scostamento non giustificato tra lo stipendio e la pensione stessa, pertanto pregiudizievole della posizione del lavoratore all'atto del suo collocamento a riposo».

La disciplina censurata, in difetto di «esigenze di contenimento della spesa pensionistica», già salvaguardate dalle previsioni restrittive del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), contrasterebbe con gli artt. 36 e 38 Cost., che garantiscono al lavoratore, in caso di vecchiaia, mezzi necessari adeguati alle sue esigenze di vita in caso di vecchiaia e proporzionati «alla quantità e alla qualità del lavoro prestato».

La norma denunciata, nel negare ogni rilievo alla previsione negoziale che ha incluso nello stipendio tabellare l'indennità integrativa speciale, sacrificerebbe arbitrariamente il ruolo della contrattazione collettiva, chiamata a garantire la proporzionalità tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro svolto. Proporzionalità che, in tale prospettiva, deve contraddistinguere anche la pensione, qualificabile come «retribuzione differita».

2.– Non sono fondate le eccezioni formulate in linea preliminare nella memoria di costituzione e nell'atto di intervento.

2.1.– La difesa dello Stato ha eccepito l'insufficiente descrizione della fattispecie, che implicherebbe la natura meramente ipotetica e virtuale della questione proposta.

Il rimettente non avrebbe illustrato le ragioni che, nel caso concreto, determinano l'inadeguatezza e la mancanza di proporzionalità del trattamento previdenziale riconosciuto, anche alla luce del cospicuo importo degli stipendi percepiti dal ricorrente nel giudizio principale.

L'eccezione, prospettata sotto il profilo della irrilevanza della questione, non può essere accolta.

La norma censurata preclude l'accoglimento della domanda del ricorrente, che rivendica l'incremento del 18 per cento per una indennità che la legge non contempla. L'applicabilità della norma in esame alla fattispecie controversa è sufficiente a radicare la rilevanza della questione, che non presuppone l'accertamento della lesione dei principi costituzionali nella concreta vicenda del giudizio principale (sentenza n. 174 del 2016, punto 2. del Considerato in diritto).

2.2.– Devono essere disattese anche le eccezioni che l'INPS e la difesa dello Stato hanno mosso con riguardo all'inadeguata motivazione in punto di non manifesta infondatezza.

Il giudice a quo ha individuato puntualmente le ragioni del contrasto con i principi enunciati dagli artt. 36 e 38 Cost. Tali parametri sono stati evocati congiuntamente per denunciare l'inadeguatezza e la mancanza di proporzionalità della pensione calcolata senza la maggiorazione dell'indennità integrativa speciale.

I termini della questione sono stati dunque enucleati con un'argomentazione adeguata, che supera il vaglio preliminare di ammissibilità richiesto a questa Corte. Attiene al merito – e non al profilo

preliminare dell'ammissibilità – la valutazione della forza persuasiva degli argomenti addotti a sostegno delle censure.

2.3.– L'INPS lamenta che il rimettente, con uso distorto dell'incidente di costituzionalità, chieda a questa Corte l'avallo dell'interpretazione che ha prescelto.

Neppure tale obiezione coglie nel segno.

Il giudice a quo muove dalla premessa che sia ormai consolidato l'orientamento della giurisprudenza contabile, che esclude l'indennità integrativa speciale dalle componenti della retribuzione assoggettate alla maggiorazione del 18 per cento. Il rimettente ben può scegliere di uniformarsi a un'interpretazione che rappresenta "diritto vivente" e «richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali» (fra le molte, sentenza n. 122 del 2017, punto 3. del Considerato in diritto).

Anche da questo punto di vista, dunque, non si frappongono ostacoli all'esame del merito.

3.– Nel merito, la questione non è fondata.

3.1.– La determinazione della base retributiva utile ai fini del trattamento di quiescenza è rimessa alle scelte discrezionali del legislatore, chiamato a compiere «una congrua valutazione che contemperi le esigenze di vita dei lavoratori, che ne sono beneficiari, e le disponibilità finanziarie» (sentenza n. 531 del 1988, punto 5. del Considerato in diritto), senza valicare il limite della «garanzia delle esigenze minime di protezione della persona» (sentenza n. 457 del 1998, punto 5. del Considerato in diritto).

Nella commisurazione del trattamento di quiescenza ai redditi percepiti in costanza del rapporto di lavoro, l'art. 38 Cost. prescrive di salvaguardare la proporzione fra trattamento previdenziale e quantità e qualità del lavoro svolto e la sufficienza del trattamento ad assicurare le esigenze di vita del lavoratore pensionato.

L'art. 36 Cost., applicabile alle prestazioni previdenziali per il tramite e nella misura tracciata dall'art. 38 Cost. (sentenza n. 156 del 1991, punto 3. del Considerato in diritto), costituisce parametro di tali esigenze di vita, determinate «secondo valutazioni generali ed oggettive», che tutelino non solo «i bisogni elementari e vitali», ma anche le esigenze «relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dell'attività lavorativa svolta» (sentenza n. 173 del 1986, punto 10. del Considerato in diritto).

La garanzia dell'art. 38 Cost. è dunque connessa anche all'art. 36 Cost., «ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale» (sentenza n. 173 del 2016, punto 11.1. del Considerato in diritto). Il rapporto di corrispondenza tra pensioni e retribuzioni, pur tendenziale e imperfetto (sentenza n. 42 del 1993, punto 5. del Considerato in diritto), deve essere preservato mediante meccanismi di raccordo, atti a scongiurare il rischio di un «irragionevole scostamento», sintomatico dell'inadeguatezza del trattamento previdenziale corrisposto (sentenza n. 226 del 1993, punto 7. del Considerato in diritto).

Spetta, pertanto, alla discrezionalità del legislatore il «ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell'attuazione graduale di quei principi, compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa» (sentenza n. 119 del 1991, punto 3. del Considerato in diritto).

Ben può il legislatore, nel prudente esercizio della sua discrezionalità, apportare «correttivi di dettaglio» che, giustificati da «esigenze meritevoli di considerazione», non intacchino i criteri di proporzionalità e adeguatezza «con riferimento alla disciplina complessiva del trattamento pensionistico» (sentenza n. 208 del 2014, punto 4.2. del Considerato in diritto).

È proprio la molteplicità delle variabili sottese a tale bilanciamento a imporre, con riguardo alla proporzionalità e all'adeguatezza del trattamento di quiescenza, una valutazione globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti.

3.2.– La norma censurata subordina ad un'esplicita previsione legislativa l'inclusione di un assegno o di un'indennità nella base pensionabile soggetta a maggiorazione. In difetto di una disposizione espressa, l'incremento del 18 per cento non si applica all'indennità integrativa speciale.

Come emerge dai lavori parlamentari, la disciplina introdotta dalla legge n. 177 del 1976 è l'esito della consultazione intercorsa tra Governo e parti sociali, incentrata sul collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni (Seduta del 21 aprile 1976 della Commissione VI Finanze e Tesoro della Camera dei deputati).

L'assetto delineato ribadisce il ruolo primario e ineludibile della legge, chiamata a ponderare, in una prospettiva più generale, i molteplici elementi legati alla determinazione della base pensionabile, e persegue in pari tempo l'obiettivo di salvaguardare l'equilibrio del sistema pensionistico (Corte dei conti, sezione prima giurisdizionale centrale d'appello, sentenza 28 gennaio 2015, n. 82), senza sacrificare in maniera sproporzionata la tendenziale correlazione tra pensioni e retribuzioni.

Tale scelta non è lesiva dell'adeguatezza e della proporzionalità del trattamento di quiescenza. Il meccanismo prefigurato dalla legge è circoscritto a una singola voce del trattamento previdenziale e non vanifica la rilevanza dell'indennità integrativa speciale, che ha «natura retributiva» (sentenza n. 91 del 2004, punto 4. del Considerato in diritto) e assolve alla «funzione di adeguamento della retribuzione al costo della vita» (sentenza n. 243 del 1993, punto 6. del Considerato in diritto).

L'indennità integrativa speciale, pur esclusa dall'incremento del 18 per cento, non cessa di costituire, come parte integrante della retribuzione, una componente utile ai fini del computo della base pensionabile.

Non si riscontra dunque alcun irragionevole scostamento tra pensioni e retribuzioni, tale da compromettere la complessiva adeguatezza e la proporzionalità del trattamento previdenziale, né può ritenersi pregiudicato il nucleo intangibile dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), come modificato dall'art. 22 della legge 29 aprile 1976, n. 177 (Collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni. Miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale e degli iscritti alle casse pensioni degli istituti di previdenza), sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, giudice unico delle pensioni, in riferimento agli artt. 36 e 38 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA