

IL FORO AMMINISTRATIVO C.d.S.

RIVISTA MENSILE DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA

Vol. II - Febbraio 2003

2

ISSN: 1722- 2400

DIRETTA DA

GIORGIO GIOVANNINI, ALBERTO ROMANO

Si segnalano all'attenzione del lettore

Cons. St., ad. plen., 14 febbraio 2003 n. 2: <i>sulla quantificazione del risarcimento del danno.</i>	495
Cons. St., ad. plen., 27 febbraio 2003 n. 3: <i>sulla qualificazione dell'atto amministrativo.</i>	497
Cons. St., sez. IV, 4 febbraio 2003 n. 565: <i>in materia di volontariato.</i>	507
Cons. St., sez. IV, 11 febbraio 2003 n. 734: <i>accesso processuale ed extra-processuale.</i>	514
Cons. St., sez. V, 4 febbraio 2003 n. 530: <i>sui limiti della rilevanza della sentenza penale patteggiata.</i>	568
Cons. St., sez. V, 6 febbraio 2003 n. 617: <i>sui limiti della manutenzione straordinaria.</i>	571
Cons. St., sez. V, 6 febbraio 2003 n. 628: <i>sulla giurisdizione ordinaria nello svolgimento del rapporto contrattuale.</i>	574
Cons. St., sez. V, 11 febbraio 2003 n. 708: <i>sulla giurisdizione ordinaria nella revoca degli amministratori di s.p.a. comunale.</i>	582
Cons. St., sez. V, 14 febbraio 2003 n. 794: <i>appalto di servizi sociali e illegittimità della riserva a cooperative.</i>	584
Cons. St., sez. V, 14 febbraio 2003 n. 816: <i>accesso ai documenti in materia ambientale, e richiesta di accesso a concessioni edilizie.</i>	590
Cons. St., sez. V, 19 febbraio 2003 n. 923: <i>sulla non ammissibilità di offerte plurime (ma di varianti interne di una unica offerta).</i>	606
Cons. St., sez. V, 24 febbraio 2003 n. 980: <i>sulla immediata impugnabilità della clausola che fissa un termine irragionevolmente breve per la presentazione delle offerte.</i>	609
Cons. St., sez. V, 23 febbraio 2003 n. 1073: <i>limiti del sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici.</i>	616
Cons. St., sez. VI, 3 febbraio 2003 n. 508: <i>sull'opposizione di terzo.</i>	634
Cons. St., sez. VI, 6 febbraio 2003 n. 603: <i>la carenza sopravvenuta di interesse sopravvive alla l. n. 205 del 2000.</i>	639
Cons. St., sez. VI, 19 febbraio 2003 n. 932: <i>ratifica di provvedimento viziato per incompetenza.</i>	649
Cons. St., sez. VI, 25 febbraio 2003 n. 1037: <i>prova dei requisiti di partecipazione a gara e acquisizione d'ufficio di documenti da parte dell'amministrazione.</i>	654
Cons. St., sez. VI, 25 febbraio 2003 n. 1054: <i>sulla pubblicità ingannevole di sconti sul prezzo della benzina praticati dai distributori (sindacabilità degli atti della AGM, poteri rinnovatori dell'amministrazione, motivazione del provvedimento, ecc.)</i>	660
Cons. St., sez. VI, 26 febbraio 2003 n. 1086: <i>esecuzione del giudicato e fatti sopravvenuti.</i>	669



DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE

Spedizione in a.p. - 45% - art. 2 comma 20/b legge 662/96 - Filiale di Varese

© Copyright Giuffrè 2018. Tutti i diritti riservati. P.IVA 00829840156

Utente: . LEGANCE-AVvocATI ASSOCIATI - www.iusexplorer.it - 19.03.2018

i suoi effetti — nel periodo della vigenza (sulla sindacabilità di norme abrogate, in relazione agli effetti che possono continuare a produrre cfr. indicazioni nella nota redazionale alla sent. n. 14 del 1987, in *Giur. cost.*, 1987, 102. In dottrina, circa la definizione dell'effetto abrogativo come delimitazione dell'efficacia della norma abrogata ai fatti verificatisi nel periodo anteriore all'abrogazione cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 190; F. MODUGNO, voce *Abrogazione*, in *Enc. giur.*, I, Roma, 1988, 4; circa la possibilità di un giudizio di legittimità costituzionale che abbia ad oggetto norme abrogate cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti del diritto*, I, Torino, 1988, 42).

MATTEO LOSANA

506 - 4 dicembre 2002 — Pres. Ruperto — Red. Vaccarella — Caruso — Legal Sud s.r.l. — Pres. Cons. (*).

[3192/180] **Esecuzione mobiliare presso il debitore e presso terzi - Pignoramento in genere - Pensioni, assegni e indennità - Pensioni erogate dall'Inps - Impignorabilità assoluta della sola parte necessaria per le esigenze di vita e pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte - Mancata previsione - Contrasto con il principio di ragionevole limitazione dei diritti dei terzi creditori - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

(Cost., art. 3 comma 1; r.d.l. 4 ottobre 1935 n. 1827, conv., con modif., in l. 6 aprile 1936 n. 1155, art. 128).

[3192/180] **Esecuzione mobiliare presso il debitore e presso terzi - Pignoramento in genere - Impiego pubblico - Pensioni e indennità - Impignorabilità assoluta della sola parte necessaria per le esigenze di vita e pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte - Mancata previsione - Contrasto con il principio di ragionevole limitazione dei diritti dei terzi creditori - Illegittimità costituzionale in parte qua, consequenziale (ex art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87).**

(Cost., art. 3 comma 1; l. 11 marzo 1953 n. 87, art. 27 ultimo comma; d.P.R. 5 gennaio 1980 n. 180, artt. 1 e 2 comma 1).

[3192/180] **Esecuzione mobiliare presso il debitore e presso terzi - Pignoramento in genere - Pensioni, assegni e indennità - Impignorabilità nei limiti di un quinto - Manifesta infondatezza della questione.**

(Cost., art. 3 comma 1; l. 30 aprile 1969 n. 153, art. 69 comma 1).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 128, r.d.l. 4 ottobre 1935 n. 1827, conv., con modif., in l. 6 aprile 1936 n. 1155, nella parte in cui esclude la pignorabilità per ogni credito dell'intero ammontare di pensioni, assegni ed indennità erogati dall'Inps, anziché prevedere l'impignorabilità, con le eccezioni previste dalla legge per crediti qualificati, della sola parte della pensione, assegno o indennità necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte. Infatti il pubblico interesse — in cui si traduce il criterio di solidarietà sociale — a che il pensionato goda di un trattamento « adeguato alle esigenze di vita » può, ed anzi deve, comportare anche una compressione del diritto di terzi di soddisfare le proprie ragioni creditorie sul bene-pensione; ma tale compressione non può essere totale ed indiscriminata, bensì deve rispondere a criteri di ragionevolezza che valgano, da un lato, ad assicurare in ogni caso (e, quindi, anche con sacrificio delle ragioni di terzi) al pensionato mezzi adeguati alle sue esigenze di vita e, dall'altro lato, a non imporre ai terzi, oltre un ragionevole limite, un sacrificio dei loro crediti, negando alla intera pensione la qualità di bene sul quale possano soddisfarsi (sent. n. 88 del 1963, 131 del 1967, 20 del 1968, 22 del 1969, 37 e 38 del 1970, 214 del 1972, 189 del 1973, 100,

(*) Segue nota di L. GENINATTI SATÈ. Sulla stessa sentenza v. anche il commento di P. NOVELLI, *La pignorabilità delle pensioni e la loro soggezione a sequestro e pignoramento per la soddisfazione di crediti per danni cagionati all'erario*, in questa Rivista, 2003, 24.

101 e 102 del 1974, 209 del 1975, 49 del 1976, 105 del 1977, 209 del 1984, 37 e 337 del 1985, 89 e 155 del 1987, 878 e 1041 del 1988, 572 del 1989, 55 e 156 del 1991, 99 del 1993, 72 e 361 del 1996; ord. n. 12 del 1977, 260 del 1987, 491 del 1987, 434 del 1997 e 342 del 2002).

Sono costituzionalmente illegittimi in via consequenziale — ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953 n. 87 — gli artt. 1 e 2, comma 1, d.P.R. 5 gennaio 1950 n. 180, nella parte in cui escludono la pignorabilità per ogni credito dell'intero ammontare di pensioni, indennità che ne tengono luogo ed altri assegni di quiescenza erogati ai dipendenti dai soggetti individuati dall'art. 1 dello stesso d.P.R., anziché prevedere l'impignorabilità, con le eccezioni previste dalla legge per crediti qualificati, della sola parte delle pensioni, indennità o altri assegni di quiescenza necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte (vedi massima 1).

È manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, l. 30 aprile 1969 n. 153, nella parte in cui esclude — in relazione all'art. 545 comma 4, c.p.c. — la pignorabilità nei limiti di un quinto della pensione di vecchiaia per crediti diversi da quelli inerenti all'INPS e da quelli di natura alimentare, in quanto, con tale norma, il legislatore non altro ha fatto che prevedere limiti e modalità attraverso le quali un creditore qualificato può assoggettare a pignoramento un quinto dell'intero ammontare della pensione.

[3192/180] La fine della impignorabilità delle pensioni: tutela dell'uguaglianza e discrezionalità del legislatore.

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo in materia di pignorabilità di pensioni e retribuzioni. — 2. Le argomentazioni della sentenza. — 3. I modi di utilizzo del principio di uguaglianza come parametro: il giudizio sulla compressione dei diritti all'uguaglianza sostanziale. — 4. (*segue*): Il giudizio sulla irrazionalità della disciplina legislativa. — 5. (*segue*): Il giudizio su analogia e differenza tra pensioni e retribuzioni e la considerazione della discrezionalità legislativa.

1. Il quadro normativo in materia di pignorabilità di pensioni e retribuzioni.

La sentenza della Corte costituzionale in epigrafe n. 506 del 2002 segna la fine del regime di impignorabilità delle pensioni di vecchiaia erogate dall'INPS, con riguardo ai crediti diversi da quelli dell'INPS stesso e da quelli di natura alimentare. Con pronuncia additiva, la Corte ha infatti reso possibile il pignoramento di questi trattamenti pensionistici nella misura di un quinto, analogamente a quanto già avviene per le somme dovute ai privati a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro (1).

(1) In particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 128 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935 n. 1827 nella parte in cui esclude la pignorabilità per ogni credito dell'intero ammontare di pensioni, assegni ed indennità erogati dall'INPS, anziché prevedere l'impignorabilità, con le eccezioni previste dalla legge per crediti qualificati, della sola parte della pensione, assegno o indennità necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte. In applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953 n. 87, ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2, primo comma, del d.P.R. 5 gennaio 1950 n. 180, nella parte in cui escludono la pignorabilità per ogni credito dell'intero ammontare di pensioni, indennità che ne tengono luogo ed altri assegni di quiescenza erogati ai dipendenti dai soggetti individuati dall'art. 1, anziché prevedere l'impignorabilità, con le eccezioni previste dalla legge per crediti qualificati, della sola parte delle pensioni, indennità o altri assegni di quiescenza necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte. È invece stata dichiarata manifesta-

La sentenza si inserisce in un quadro normativo articolato, che può essere così sintetizzato:

— l'art. 2740 c.c. stabilisce il principio della generale responsabilità patrimoniale del debitore (il quale « risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri), disponendo che limitazioni a tale responsabilità possono essere disposte solo dalla legge;

— tra le restrizioni legislativamente previste vi sono quelle di cui all'art. 545 c.p.c., che al comma 4, individua i crediti impignorabili e prescrive che le somme di natura *lato sensu* retributiva possono essere pignorare nella sola misura di un quinto;

— altra eccezione era posta dall'art. 2, d.P.R. 5 gennaio 1950 n. 180, ove si escludeva la pignorabilità degli emolumenti dei pubblici dipendenti, limitatamente agli stipendi, salari e retribuzioni dei dipendenti di tutti gli enti indicati nell'art. 1 del decreto, ad eccezione dei dipendenti statali;

— ulteriore eccezione alla generale responsabilità patrimoniale era poi contenuta nell'art. 128 del r.d.l. 4 ottobre 1935 n. 1827, convertito nella l. 6 aprile 1936 n. 115, nonché nell'art. 69 comma 1, della l. 30 aprile 1969 n. 153, disposizioni oggetto della q.l.c. in esame, ove era prevista l'impignorabilità assoluta della pensione di vecchiaia erogata dall'INPS.

Questo sistema risultava già segnato in più punti dalla Corte costituzionale, che, in particolare, era intervenuta:

— con la sentenza 31 marzo 1987 n. 89 (2), in cui è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 2, d.P.R. 5 gennaio 1950 n. 180, ove si escludeva la pignorabilità degli stipendi, salari e retribuzioni dei pubblici dipendenti, ad eccezione dei dipendenti statali (3); con la successiva pronuncia 26 luglio 1988 n. 878 (4), la Corte ha poi provveduto a rimuovere anche lo speciale trattamento riservato a questi ultimi, determinando così la generalizzata estensione del regime previsto dall'art. 545 comma 4, c.p.c.;

— con la sentenza 30 novembre 1988 n. 1041 (5), in cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 128 del r.d.l. n. 1827 del 1935 e 69 della l. n. 1155 del 1936 (ossia le medesime disposizioni oggetto della q.l.c. in esame) nella parte in cui non consentivano, entro i limiti di cui all'art. 2 comma 1, del d.P.R. n. 180 del 1950 (vale a dire un terzo al netto di ritenute), la pignorabilità delle pensioni corrisposte dall'INPS per crediti di natura alimentare;

— con la sentenza 22 dicembre 1989 n. 572 (6), in cui la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 110 del d.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124, nella parte in cui non consentiva, entro i medesimi limiti, la pignorabilità per crediti alimentari delle rendite erogate dall'INAIL;

— con la sentenza 19 marzo 1993 n. 99 (7), in cui la Corte ha dichiarato la

mente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge 30 aprile 1969 n. 153.

(2) In *Foro it.*, 1987, I, 1001.

(3) Si determinava in tal modo una disparità di trattamento assai criticata in dottrina: V. SALETTI, *La « nuova » pignorabilità degli emolumenti dei pubblici dipendenti*, in *Riv. dir. proc.*, 1987, 987 ss.

(4) In *Foro it.*, 1988, I, 2787.

(5) In *Giur. cost.*, 1988, I, 5120.

(6) In *Giur. cost.*, 1989, I, 2642.

(7) In *Giur. cost.*, 1993, I, 800.

illegittimità costituzionale dell'art. 2 comma 1 n. 3, del d.P.R. n. 180 del 1950 nella parte in cui escludeva la sequestrabilità e pignorabilità, entro i limiti di cui all'art. 545 comma 4, c.p.c., anche per ogni altro credito, delle indennità di fine rapporto di lavoro spettanti ai dipendenti degli enti indicati all'art. 1 del decreto (8);

— con la sentenza 22 novembre 2002 n. 468, in cui la Corte ha dichiarato l'inammissibilità ancora dell'art. 128, r.d.l. n. 1827 del 1935, nella parte in cui non consentiva, entro i medesimi limiti, la pignorabilità per crediti tributari di pensioni, indennità che ne tengano luogo ed assegni corrisposti dall'INPS.

Nel complesso, dunque, alla vigilia della sentenza qui in commento risultava che:

— i crediti di natura retributiva erano tutti (indistintamente dai loro titolari) pignorabili entro i limiti del quinto, ex art. 545 comma 4, c.p.c.; allo stesso regime era assoggettato quel credito di natura « mista » costituito dal t.f.r.;

— alcuni crediti di natura previdenziale erano pignorabili entro i diversi limiti stabiliti dall'art. 2 comma 1, del d.P.R. n. 180 del 1950;

— le pensioni di vecchiaia erogate dall'INPS erano pignorabili, oltre che per i crediti vantati dall'Istituto, per i crediti di natura alimentare, ma solo entro questi ultimi limiti (un terzo al netto delle ritenute).

2. *Le argomentazioni della sentenza.*

Per effetto della pronuncia qui annotata anche questi ultimi crediti (le pensioni di vecchiaia erogate dall'INPS) sono ora pignorabili nei limiti del quinto, anche se limitatamente alla parte non necessaria ad assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita.

La Corte non pare nel caso in questione avere condotto un giudizio di bilanciamento, il quale, com'è noto, consiste in: (i) un conflitto tra due principi costituzionali, (ii) che può essere risolto (I) individuando la migliore proporzione possibile tra i due principi (punto di ottimo equilibrio), oppure (II) identificando entro quale confini uno dei principi assume rilevanza costituzionale, e dunque oltre i quali la sua compressione non può avvenire (contenuto minimo essenziale) (9).

Il *thema* del giudizio di costituzionalità in esame non pare costituire ipotesi di bilanciamento perché non vi compaiono due principi costituzionali in conflitto, come invece è accaduto in numerosi altri casi in materia di pignorabilità dei crediti derivanti da retribuzione e da trattamento pensionistico: così, ad esempio, nelle pronunce che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che non consentivano la pignorabilità delle pensioni corrisposte dall'INPS e delle rendite erogate dall'INAIL per crediti di natura alimentare, laddove sussisteva conflitto tra il diritto ai trattamenti assistenziali e previden-

(8) V., in argomento, CONTE, *Il pignoramento delle retribuzioni e delle pensioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le nuove leggi. civ. comm.*, 1993, 1389 ss.

(9) In argomento, v. DOGLIANI, *Il ruolo della Corte costituzionale nel processo di deformalizzazione dell'ordinamento giuridico*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari - Quaderno n. 11*, Torino, 2001, 155-156; BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 133 ss.

ziali ed i « diritti della famiglia » derivanti dall'art. 29 cost. come norma che tutela il legame familiare (10).

Rimasto inespresso sullo sfondo il riferimento alla compressione del diritto alla difesa ex art. 24 cost. (11), le argomentazioni con cui la Corte è pervenuta alla decisione si sono concentrate essenzialmente sul principio di uguaglianza.

Il rilievo assunto da tale principio deve però essere accuratamente valutato: esso può venire inteso come la norma che tutela l'attuazione e la garanzia dei diritti all'uguaglianza sostanziale, oppure può venire inteso come parametro del giudizio di irrazionalità della legge.

3. *I modi di utilizzo del principio di uguaglianza come parametro: il giudizio sulla compressione dei diritti all'uguaglianza sostanziale.*

Quanto al primo senso, occorre richiamare i rapporti che sussistono fra la disposizione di cui all'art. 36 e quella di cui all'art. 38 cost., e, in generale, le relazioni fra i diritti all'uguaglianza sostanziale c.d. commutativa e i diritti all'uguaglianza sostanziale c.d. distributiva (12).

(10) V., in tal senso, GIORGIS-GENINATTI SATÈ, *I diritti all'uguaglianza sostanziale a tutela del legame familiare*, in AA.VV., *Trattato di diritto di famiglia*, diretto da ZATTI, Milano, 2002, v. VI, 405 ss.

(11) Emerge in taluni passaggi della sentenza l'argomentazione (più nitida nell'ordinanza di rimessione) che tenta di porre in connessione l'art. 2740 c.c. con l'art. 24 cost.: risultando il pignoramento delle pensioni « il mezzo espropriativo *nella pratica* più fruttuoso », la compressione che ad esso provenga dai limiti stabiliti dal legislatore si tradurrebbe in un sacrificio del diritto alla difesa. Va notato che una simile argomentazione si rivelerebbe inammissibile in quanto orientata a censurare la limitazione che al diritto costituzionalmente riconosciuto dall'art. 24 cost. deriva non da una disposizione normativa, ma dall'utilizzo che di essa viene effettuato nella prassi applicativa. Sulla infondatezza della questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 24 cost. v. già C. cost., 6 febbraio 1991 n. 55, che ha escluso nel regime di impignorabilità qui censurato una limitazione del diritto alla tutela giurisdizionale « in base al rilievo che, ferma la possibilità della realizzazione coattiva del credito su tutti i beni del debitore, l'esclusione delle pensioni dal novero dei beni sequestrabili o pignorabili per il soddisfacimento di crediti non qualificati, è da ritenersi espressione della facoltà del legislatore, non preclusa dalla norma costituzionale invocata, di subordinare in alcuni casi l'esperimento del diritto del privato alla tutela di altri interessi generali o di preminente valore pubblico come, nel caso, quelli garantiti dall'art. 38 cost. ».

(12) Entrambe le disposizioni costituzionali stabiliscono diritti a prestazioni positive, segnando in tal senso « il riconoscimento a ciascun individuo del diritto di accedere ad una quota delle risorse materiali e culturali di cui la collettività dispone » « attraverso l'attribuzione di un articolato complesso di pretese soggettive » (v. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, 8 ss. *maxime*, da cui sono tratte anche le citazioni che seguono). Sia l'art. 36 che l'art. 38 presentano un contenuto che consiste in una « pretesa giuridica rivolta ad altri soggetti (pubblici o privati) affinché questi pongano in essere comportamenti o condotte a favore dei titolari », ed in tal senso mirano a realizzare una condizione di uguaglianza sostanziale. Essi si distinguono, però, nella loro struttura: il diritto ad una retribuzione adeguata e sufficiente si orienta ad « assicurare ai lavoratori una situazione di maggiore uguaglianza nei confronti dei datori di lavoro, o comunque una situazione di minore soggezione al potere (privato) di questi ultimi (tale da garantire perlomeno le condizioni economiche per condurre, insieme alla propria famiglia, un'esistenza libera e dignitosa) »; il diritto ai trattamenti previdenziali è indirizzato, invece, a garantire « agli individui economicamente, socialmente, fisicamente o culturalmente più deboli e agli stessi lavoratori, allorché si vengano a trovare nella oggettiva impossibilità di

Qualora il principio di uguaglianza assuma rilievo in quanto norma che tutela i diritti all'uguaglianza sostanziale, il giudizio di legittimità costituzionale condurrà a riconoscere l'illegittimità di quelle disposizioni normative che comportino il sacrificio di un diritto a prestazioni positive, in quanto (o introducendo ostacoli all'erogazione della prestazione, oppure mancando di predisporre gli strumenti che la rendano concretamente possibile) impediscano la realizzazione dell'uguaglianza sostanziale *ex art. 3 comma 2 cost. (13)*.

Il medesimo giudizio potrà condurre alla dichiarazione di illegittimità costituzionale anche di quelle disposizioni che determinano la compressione del diritto ad ottenere da parte del legislatore, come prestazione positiva, una disciplina normativa attuativa dei principi di parità di trattamento (14).

Nella pronuncia qui annotata il principio di uguaglianza non però viene in rilievo sotto questo profilo (in nessuna delle sue possibili articolazioni), poiché non è in questione la compressione di un diritto a prestazioni positive, né con riguardo alla disposizione che garantisce la retribuzione ai lavoratori, né con riguardo a quella che ne assicura il trattamento pensionistico.

Ciò in quanto si può ben ammettere che la natura di diritto all'uguaglianza sostanziale di tipo commutativo piuttosto che di tipo distributivo non rileva ai fini del regime della pignorabilità dei crediti vantati dai soggetti titolari dei rispettivi diritti.

Si deve però anche riconoscere, correlativamente, che rispetto alla struttura costituzionale di tali diritti, e, più in generale, rispetto a ciò che è costituzional-

svolgere una attività lavorativa » un articolato complesso di pretese soggettive che dovrebbero valere ad assicurare anche a loro i presupposti materiali e culturali per condurre una vita libera e dignitosa ». Nel primo caso il soggetto titolare del diritto e quello che in base ad esso è onerato di un certo comportamento si trovano in una relazione diretta, sicché il diritto sociale realizza in primo luogo un principio d'uguaglianza commutativa; nel secondo caso, invece, il rapporto tra soggetti è necessario e mediato dall'intervento dello Stato, il quale ha il compito di stabilire le forme ed i modi della distribuzione delle risorse destinate a soddisfare le pretese dei soggetti tutelati, sicché il diritto sociale mira « a soddisfare un'esigenza di uguaglianza, o più precisamente di giustizia, di carattere essenzialmente distributivo ». Sull'argomento v. anche SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali: orientamenti e tecniche decisorie a confronto*, Torino, 2000; PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali: indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2001. Per un configurazione dei diritti sociali come diritti di credito alla prestazione di servizio pubblico R. CAVALLO PERIN, *La struttura della concessione di servizio pubblico locale*, Torino, 1998, 54 ss., 67-68 *maxime*.

(13) Così è ad esempio accaduto: con riguardo al diritto alla retribuzione *ex art. 36 cost.*, nelle sentenze della Corte costituzionale n. 616 del 1987 e 19 dicembre 1990 n. 534; con riguardo al diritto a prestazioni positive in materia di previdenza e assistenza *ex art. 38 cost.*, nelle sentenze 3 febbraio 1986 n. 31; 16 aprile 1987 n. 135; 9 marzo 1992 n. 88; 18 marzo 1992 n. 106; 13 aprile 1994 n. 134; 10 giugno 1994 n. 240; 26 luglio 1995 n. 388; 9 maggio 1997 n. 127; 18 febbraio 1998 n. 18. Nella giurisprudenza ordinaria si possono ricordare, con riguardo al diritto a prestazioni positive in materia di previdenza e assistenza, le recenti pronunce di legittimità, Cass., 11 giugno 1999 n. 5761, e di merito, Trib. Como, 6 novembre 2000 n. 1287.

(14) V., con riguardo al diritto alla parità di trattamento fra lavoratori dipendenti e non dipendenti rispetto al regime legislativo cui sono assoggettati i rispettivi crediti da lavoro *ex art. 35 cost.*, C. cost., sent. 27 giugno 1984 n. 180; 30 dicembre 1985 n. 369; 29 gennaio 1998 n. 1; con riguardo al diritto alla commisurazione dei tributi da parte del legislatore in proporzione all'effettiva capacità contributiva, sentt. 21 maggio 2001 n. 155, e 20 giugno 2002 n. 258.

mente rilevante, la differenziazione in ordine al regime di pignorabilità non si configura come elemento qualificante, sicchè occorre concludere che, in base alle caratteristiche dei diritti *ex art. 36* ed *ex art. 38* cost. come diritti costituzionali all'uguaglianza sostanziale, è indifferente dal punto di vista costituzionale non solo quale sia il rispettivo regime di pignorabilità, ma anche che esso sia identico per l'uno e per l'altro.

4. (segue): *Il giudizio sulla irrazionalità della disciplina legislativa.*

Questa conclusione assume significativo rilievo rispetto al secondo modo in può essere utilizzato il riferimento al principio di uguaglianza, ossia come parametro di un giudizio di irrazionalità della disciplina legislativa (15).

Nelle motivazioni della pronuncia risulta infatti sostanzialmente accolta la linea proposta dal giudice remittente: mentre la pignorabilità dei crediti da retribuzione è consentita dall'art. 545 comma 4, c.p.c. nei limiti del quinto, essa risulta preclusa — in via assoluta — per quanto riguarda le pensioni di vecchiaia dalle disposizioni censurate, che quindi integrano una irragionevole disparità di trattamento rispetto alla due specie di crediti.

Nel giudizio comparativo condotto dalla Corte occorre in primo luogo esattamente considerare il ruolo del richiamo all'art. 2740 c.c. (peraltro non esplicitamente invocato dall'ordinanza di rimessione): è sotto questo profilo, infatti, che il giudizio sul rispetto del principio di uguaglianza può venire ad assumere la forma di un giudizio sulla irrazionalità della disciplina.

Non sarebbe però ammissibile un'argomentazione che deducesse l'illegittimità costituzionale di una delle due fattispecie soltanto in ragione del diverso grado di compressione che da esse deriva al principio della responsabilità patrimoniale del debitore: ciò in quanto, com'è noto, l'esigenza che le disposizioni normative che compongono l'ordinamento non siano fra loro in contraddizione non esclude la possibilità di differenziazioni, ma comporta che ogni distinzione sia riconducibile ad un proprio principio giustificativo (16).

Le uniche diversità che contrastano con il principio di sistematicità, determinando l'irrazionalità come vizio della legge, sono dunque quelle incompatibili con la logica del sistema, logica che deve essere ricostruita a partire dall'ordinamento normativo, e che al suo interno deve rimanere, perché il vizio del quale si dubita quando si confrontano i diversi effetti che due discipline comportano rispetto al *tertium comparationis* è quello della incoerenza e della contraddizione meramente legislative, della legge nei confronti della legge (17).

Il principio di uguaglianza in questo caso rileva come la fonte del principio di sistematicità, in quanto richiede che la distinzione dei trattamenti sia riconducibile ad una sistema in cui riconoscere le corrispondenti distinzioni di *ratio*.

Se così è, per svolgere il giudizio su tale vizio occorre identificare ed isolare logicamente le *rationes* delle discipline che si oppongono, al fine di valutare se

(15) Per precedenti sul giudizio di ragionevolezza si rinvia alle pronunce esaminate da DONNARUMMA, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2000, 239 ss.; in generale sul principio v., da ultimo, LUTHER, voce *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *D. disc. pubbl.*, Torino, 1997, v. XII; SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza*, Milano, 2000; MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001.

(16) V., per tutti, ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 143 ss.

(17) Cfr. ZAGREBELSKY, *lc. cit.*

si tratti di effettiva contraddizione oppure se possa costruirsi un modello razionale rispetto al quale la distinzione di regolazione non appaia incoerente ma trovi una propria giustificazione.

5. (segue): *Il giudizio su analogia e differenza tra pensioni e retribuzioni e la considerazione della discrezionalità legislativa.*

Nel caso in esame questo procedimento si concentra nella individuazione della natura della retribuzione rispetto a quella dei trattamenti previdenziali, perché solo laddove si possa riconoscere piena identità fra i due termini potrà qualificarsi come irrazionale il diverso grado di compressione che dalla loro disciplina deriva al principio di responsabilità patrimoniale del debitore.

Si presentano di conseguenza due alternative possibili: stabilire che il legislatore è vincolato a uniformare la disciplina dei due istituti perché essi sono identici (sicché la differenziazione di disciplina, in quanto irrazionale, deve ritenersi costituzionalmente illegittima), oppure ammettere che il legislatore ha la discrezionalità di predisporre trattamenti differenziati perché gli istituti sono diversi, purché, beninteso, le differenze di disciplina siano riconducibili (e ricondotte) alle differenze di *ratio*.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha riconosciuto in numerose occasioni che i trattamenti di quiescenza hanno natura retributiva e costituiscono un prolungamento a fini previdenziali della retribuzione goduta in costanza di lavoro (18), nonostante un più risalente filone tendesse a valorizzare la funzione previdenziale di trattamenti di quiescenza (19) e sebbene alcune posizioni della dottrina avessero manifestato opinione contraria (20).

In queste situazioni, però, l'equiparazione tra gli istituti si è fondata sul presupposto che la *ratio* del trattamento previdenziale consiste nella necessità di assicurare ai lavoratori stessi, allorché si vengano a trovare nella oggettiva impossibilità di svolgere una attività lavorativa, i presupposti materiali e culturali per condurre una vita libera e dignitosa (21). Questa *ratio* rivela infatti che il diritto al trattamento previdenziale dà attuazione al principio per cui la tutela assicurata ai lavoratori in pendenza del rapporto deve continuare alla sua cessazione; se così è, allora, non si può ammettere che le garanzie riservate ai lavoratori durante l'attività lavorativa cessino nel tempo in cui tale attività non può essere svolta, ed ecco che dalle affermazioni nel senso della natura retributiva dei trattamenti previdenziali è sempre discesa l'estensione a questi ultimi

(18) V. C. cost., 5 ottobre 1983 n. 288; 13 marzo 1980 n. 26; 3 luglio 1975 n. 176; 26 giugno 1974 n. 191; 9 dicembre 1968 n. 124; 13 gennaio 1966 n. 3.

(19) V. C. cost., 22 dicembre 1969 n. 155; più di recente, C. cost. 30 gennaio 1986 n. 19.

(20) Cfr. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2002, 17 ss.

(21) Molto chiara al riguardo, in particolare, C. cost. 7 luglio 1986 n. 173, secondo cui il trattamento di quiescenza deve assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia mezzi adeguati alle loro esigenze di vita, per un'esistenza libera e dignitosa. Si è precisato altresì che «adeguatezza alle esigenze di vita» è concetto più ampio di soddisfazione dei bisogni elementari e vitali, in quanto in esso devono essere ricompresi anche i mezzi idonei a realizzare le esigenze relative al tenore di vita conseguito dal lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dall'attività lavorativa svolta.

delle caratteristiche di garanzia che la Costituzione riconosce alla retribuzione (22).

Questo conferma che il giudizio sulla identità o differenza tra il trattamento retributivo e quello pensionistico (e quindi il giudizio sulla irrazionalità delle distinzioni nelle relative discipline) è di tipo relativo, perché deve essere ancorato ad un parametro che, caso per caso, definisca un sistema in cui i due istituti risultano, rispetto a quel parametro, analoghi o diversi.

Ci si deve allora chiedere se tale giudizio, condotto rispetto al parametro del regime di impignorabilità, conduca a rilevare che la retribuzione ed il trattamento pensionistico sono tra loro identici, con conseguente illegittimità costituzionale per irrazionalità delle distinzioni di disciplina.

La stessa pronuncia che qui si annota pare talora escludere la perfetta equiparazione.

La Corte individua infatti nell'art. 38 cost. un limite alla impignorabilità assoluta delle pensioni, traendo dal diritto al trattamento pensionistico la necessità che sia impignorabile solo quella parte della pensione che vale « al pensionato quei mezzi adeguati alle esigenze di vita che la Costituzione impone gli siano garantiti ».

Tale limite, ovviamente, non sussiste per quanto riguarda la pignorabilità delle retribuzioni.

Del resto, come si è visto a proposito dei diritti all'uguaglianza sostanziale, non può ammettersi una generale identità di struttura e di funzione tra diritto alla retribuzione e diritto al trattamento pensionistico, e, come pure si è ricordato, se è vero che rispetto al regime della pignorabilità dei crediti il tipo di uguaglianza può considerarsi indifferente è parimenti chiaro che questa indifferenza preclude la possibilità di ritenere incostituzionale una distinzione di disciplina.

In questi termini, peraltro, si era già espressa la Corte costituzionale nella sentenza 6 febbraio 1991 n. 55 (23), ove molto chiaramente veniva affermato che « ove la questione sollevata dovesse [...] intendersi rivolta a censurare la possibilità stessa per il legislatore di disciplinare in maniera differenziata l'intervento degli strumenti di esecuzione civile sulle retribuzioni e sulle pensioni, neanche allora potrebbe ravvisarsi il denunciato contrasto con il principio di eguaglianza; invero la differenza di regime non è comunque irragionevole poiché trova fondamento nella intrinseca diversità di due situazioni giuridiche che rispondono a principi e finalità diversi, quali quelli espressi, rispettivamente, dagli artt. 36 e 38 cost. ».

Nel complesso, dunque, l'analogia tra retribuzioni e pensioni, con riguardo al regime della pignorabilità dei relativi crediti, non appare così stringente,

(22) È in questo senso che la Corte ha ad esempio ritenuto: (a) che il trattamento pensionistico deve essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato, e che tale proporzione deve essere rispettata dal legislatore pur nella sua discrezionalità nel fissare l'ammontare (C. cost., 7 luglio 1986 n. 173; 19 dicembre 1986 n. 275; 25 maggio 1985 n. 176); (b) che il trattamento di quiescenza deve assicurare al lavoratore medesimo ed alla sua famiglia mezzi adeguati alla loro esigenza di vita, per un'esistenza libera e dignitosa, come già visto; (c) che la proporzionalità e adeguatezza del trattamento devono sussistere non solo al momento del collocamento a riposo, ma devono essere costantemente assicurate anche nel prosieguo (C. cost., 5 maggio 1988 n. 501; 24 luglio 1986 n. 208; 17 dicembre 1985 n. 349).

(23) In *Giur. cost.*, 1991, I, 416 ss.

perché sussiste rispetto a certi parametri ma può non sussistere rispetto ad altri.

Ma il giudizio sulla irrazionalità di disciplina, come si è visto, si fonda sul riconoscimento di una tale analogia tra fattispecie da non giustificare alcuna differenza di regolamentazione; quando l'analogia non risulti assoluta, ma parziale, la distinzione di trattamento, purché puntualmente connessa alle diversità degli istituti, non è né imposta né vietata, ma lasciata alla discrezionalità del legislatore (24).

Il richiamo al principio di uguaglianza nella sentenza della Corte rischia quindi di essere muto: senza spazio per un giudizio di bilanciamento, non venendo in questione la compressione dei diritti all'uguaglianza sostanziale e non potendo accertarsi in termini assoluti (e dunque negli unici termini possibili) la irrazionalità delle discipline, i vincoli derivanti dall'art. 3 cost. ad uniformare il regime di pignorabilità di pensioni e retribuzioni appaiono piuttosto attenuati.

Non è certo precluso al legislatore (mentre lo è alla Corte) equiparare il regime di pignorabilità delle pensioni a quello delle retribuzioni, ma non è altrettanto precluso mantenere distinzioni di trattamento quando esse si riconducano a specifiche differenze di fattispecie.

L'effettiva tutela dell'uguaglianza è anche, in questo senso, la doverosa considerazione della discrezionalità del legislatore.

LUCA GENINATTI SATÈ

(24) Sui limiti della discrezionalità del legislatore v. le pronunce raccolte in SCUDIERO-STAIANO (a cura di), *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, 1999. In argomento v. MASSA PINTO, *La discrezionalità politica del legislatore tra tutela costituzionale del contenuto essenziale e tutela ordinaria caso per caso dei diritti nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1998, 1309 ss., e, da ultimo, ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale - 1999-2001*, Torino, 2002.