

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **22/1969** (ECLI:IT:COST:1969:22)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **SANDULLI** - Redattore: - Relatore: **REALE N.**

Udienza Pubblica del **18/12/1968**; Decisione del **13/02/1969**

Deposito del **20/02/1969**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **3144 3145 3146 3147**

Atti decisi:

N. 22

SENTENZA 13 FEBBRAIO 1969

Deposito in cancelleria: 20 febbraio 1969.

Pubblicazione in "Gazz. Uff.le" n. 52 del 26 febbraio 1969.

Pres. SANDULLI - Rel. REALE

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. ALDO SANDULLI, Presidente - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 128, secondo comma, del R.D.L. 4 ottobre

1935, n. 1827, convertito nella legge 6 aprile 1936, n. 1155, promosso con ordinanza emessa il 15 giugno 1967 dal tribunale di Bari nel procedimento civile vertente tra Cipriani Nicola e l'Istituto nazionale della previdenza sociale, iscritta al n. 208 del Registro ordinanze 1967 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 271 del 28 ottobre 1967.

Visto l'atto di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale;

udita nell'udienza pubblica del 18 dicembre 1968 la relazione del Giudice Nicola Reale;

udito l'avv. Giorgio Cannella, per l'I.N.P.S.

Ritenuto in fatto:

Il signor Nicola Cipriani, titolare del certificato di pensione per invalidità e vecchiaia n. 2070306/104 per l'ammontare di lire 14.500 mensili, si vedeva corrispondere dall'Istituto nazionale della previdenza sociale, alle scadenze bimestrali prestabilite, la somma di sole lire 14.460 (invece di lire 29.000), in conseguenza di ritenuta operata dallo Istituto predetto nell'esercizio del diritto ad esso riconosciuto dall'art. 128, secondo comma del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito nella legge 6 aprile 1936, n. 1155. Per tale via l'Ente di previdenza intendeva dare esecuzione alla condanna pronunciata, nei confronti del Cipriani, dal Presidente del tribunale di Bari con decreto ingiuntivo non opposto, concernente crediti per contributi previdenziali dal Cipriani stesso non versati, prima che fosse maturato il di lui diritto alla pensione, per prestatori di opera già suoi dipendenti.

Contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale il Cipriani proponeva, quindi, domanda giudiziale per l'accertamento della illegittimità della ritenuta, eccependo contestualmente la incompatibilità della disposizione del secondo comma del citato art. 128 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, con l'art. 38, secondo comma, della Costituzione.

Il tribunale di Bari con ordinanza 15 giugno 1967, ritenutane la rilevanza ai fini della decisione della causa, sollevava la questione di legittimità costituzionale della suddetta norma nei termini prospettati dall'attore, osservando essere il giudizio di non manifesta infondatezza sorretto dai seguenti motivi.

In relazione alla finalità sociale, che la legislazione in materia di invalidità e vecchiaia persegue, di assicurare, mediante la concessione di un assegno di pensione, il soddisfacimento delle fondamentali necessità di sostentamento a favore dei lavoratori che per età o invalidità subiscano una menomazione o l'annullamento della capacità lavorativa, l'art. 128 della legge in esame, nel primo comma, stabilisce la non pignorabilità e la non sequestrabilità dei redditi previdenziali, e quindi il divieto di distrarre tali somme da quella stessa destinazione assistenziale richiamata dall'art. 38 della Costituzione.

Dal precetto costituzionale (e dalle finalità sociali della legislazione ordinaria che ad esso deve adeguarsi), si discosta però il citato secondo comma dell'art. 128, in quanto riconosce all'Istituto previdenziale, senza alcuna limitazione o discriminazione, il diritto di "trattenere sulle pensioni, gli assegni e le indennità di cui al precedente comma, l'ammontare delle somme ad esso dovute in forza di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria".

La facoltà affatto discrezionale accordata all'Istituto sarebbe quindi in contrasto con l'affermazione costituzionale del diritto dei lavoratori a che siano assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, invalidità e vecchiaia.

L'ordinanza, ritualmente notificata alle parti, e al Presidente del Consiglio dei Ministri e

comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 271 del 28 ottobre 1967.

Davanti a questa Corte si è costituito l'Istituto nazionale della previdenza sociale, difeso dagli avvocati Giorgio Cannella e Arturo Pittoni che hanno depositato atto di deduzioni il 7 novembre 1967, contestando il fondamento della questione sollevata dal tribunale di Bari.

Essi osservano che l'art. 38 della Costituzione, la cui violazione è stata denunciata, non avrebbe carattere immediatamente precettivo, ma programmatico.

Il primo comma di questa norma che riconosce il diritto degli inabili al lavoro, che versino anche in istato di indigenza, al mantenimento e alla assistenza sociale, sarebbe, peraltro, estraneo alla normativa delle assicurazioni sociali, alla quale sarebbe invece diretto il precetto contenuto nel secondo comma della citata norma costituzionale. Questo imporrebbe al legislatore di dettare, nell'interesse dei lavoratori, un'organica disciplina della previdenza ed assistenza sociale per i rischi inerenti alla percezione di un reddito di lavoro, quali si verificano nei casi di inabilità permanente o temporanea al lavoro, per invalidità e vecchiaia o a seguito di infortunio o per disoccupazione involontaria, senza peraltro fissare l'ammontare del quantum delle prestazioni assicurative e previdenziali e senza esigere che, in tutti i casi predetti, queste siano corrisposte.

La determinazione in concreto della misura e delle modalità di tali prestazioni sarebbe affidata al legislatore ordinario e non sarebbe, quindi, viziata da illegittimità costituzionale la legge diretta a stabilire tale misura, ogni volta che questa fosse ritenuta inadeguata alle esigenze del singolo lavoratore. Né contrasterebbe col principio costituzionale una norma ordinaria che, in determinate fattispecie, escludesse l'esigibilità delle prestazioni medesime.

Quest'ultima considerazione, in particolare, permetterebbe di giustificare sul piano costituzionale la disposizione del secondo comma dell'art. 128 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, intesa a consentire il recupero, mediante la trattenuta sulle pensioni, sia di prestazioni indebitamente percepite dagli assicurati, sia, come appunto verificatesi nella specie, di somme costituenti debiti degli stessi pensionati, per il mancato versamento di contributi assicurativi nel corso della loro attività imprenditoriale e relativi a lavoratori da essi dipendenti.

Ove questa possibilità fosse disconosciuta, ne deriverebbe pregiudizio alle gestioni previdenziali, con gravi riflessi in danno tanto della collettività dei lavoratori assicurati, quanto dei singoli, direttamente interessati all'accredimento dei contributi non corrisposti dai propri datori di lavoro.

Con memoria depositata il 4 dicembre 1968 la difesa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale ha illustrato ulteriormente la tesi della legittimità costituzionale della norma denunciata dal tribunale di Bari, ponendo in particolare risalto la preminenza, ai sensi appunto dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, dell'interesse pubblico alla realizzazione dei crediti per contributi previdenziali dovuti dai datori di lavoro, nei confronti dello stesso diritto soggettivo di costoro a fruire in concreto del reddito previdenziale loro spettante, in forza della legge in materia, nella veste di assicurati.

Tali contributi, nel sistema del diritto positivo, sarebbero diretti a costituire il maggior cespite per la copertura degli oneri per l'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia; il loro mancato pagamento arrecherebbe pregiudizio non solo ad altro lavoratore già alle dipendenze del datore di lavoro in mora, ma a tutti i lavoratori assicurati, incidendo gravemente sulla consistenza patrimoniale della gestione del servizio previdenziale.

Il criterio della indisponibilità delle pensioni, enunciato nel primo comma dell'art. 128 del R.D.L. n. 1827 del 1935, sarebbe quindi compatibile con la ipotesi eccezionale prevista nel

seguente secondo comma e troverebbe, d'altra parte, giustificazione nello stesso principio costituzionale di eguaglianza, attese le ragioni etico-sociali e il fondamento di razionalità e di giustizia che lo sorreggerebbero.

Per queste considerazioni anche nella discussione orale la difesa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale ha concluso perché la questione in esame sia dichiarata manifestamente infondata.

Considerato in diritto:

1. - Il principio generale della intangibilità delle pensioni, corrisposte dall'Istituto nazionale della previdenza sociale, in ordine alla cessione ed a procedure esecutive o cautelari, enunciate nel primo comma dell'art. 128 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito nella legge 6 aprile 1936, n. 1155, è stato riconosciuto rispondente alla norma dell'art. 38 della Costituzione con la sentenza n. 18 del 30 marzo 1960 di questa Corte.

Ciò sul riflesso che le particolari finalità della tutela previdenziale, diretta ad assicurare i mezzi indispensabili di sostentamento ai lavoratori, che per invalidità o vecchiaia non siano più in grado di provvedere, con un sufficiente reddito di lavoro, alle proprie esigenze di vita, giustificano appieno detto principio, consentendo peraltro soltanto le eccezioni espressamente stabilite, non estensibili, per loro natura, ed ipotesi diverse.

L'ordinanza del tribunale di Bari prospetta, ora, la questione della costituzionalità della norma del secondo comma del ricordato art. 128 del decreto n. 1827 del 1935, in quanto essa, introducendo appunto una deroga al principio espresso nel primo comma, consente all'Istituto nazionale della previdenza sociale di trattenere sulle pensioni, spettanti per invalidità al lavoro o vecchiaia, l'ammontare delle somme ad esso dovute per crediti accertati, con provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, a carico degli stessi titolari dei predetti redditi. E ciò senza alcuna limitazione quantitativa e senza ulteriore specificazione creditoria.

Nella potestà largamente discrezionale, accordata al detto ente, di perseguire la realizzazione dei propri crediti mediante la compensazione, disposta unilateralmente ed in misura non prestabilita della legge stessa, il giudice del merito ha ravvisato la possibilità che siano in concreto frustrate le finalità sociali delle istituzioni previdenziali; finalità tutelate dal secondo comma dell'art. 38 della Costituzione. La norma impugnata, infatti, sarebbe preordinata alla difesa dell'interesse dell'Ente creditore, mentre non conterrebbe alcuna disposizione intesa a garantire la prestazione delle pensioni ai soggetti assistiti, quanto meno nella misura necessaria a fronteggiare situazioni di bisogno personale o familiare.

2. - La questione, da esaminarsi nei limiti prospettati dall'ordinanza, è fondata.

Il secondo comma dell'art. 38 della Costituzione attribuisce valore di principio fondamentale al diritto dei lavoratori a che siano "preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia e di disoccupazione involontaria".

E questa Corte con varie decisioni, in cui ha preso in esame tale precedetto, lo ha considerato, come dovevasi, immediatamente operante nell'ordinamento giuridico e rilevante, in particolare, ai fini del sindacato di costituzionalità sulle leggi ordinarie.

Non può quindi essere accolta, su tale punto, la contraria tesi svolta succintamente dalla difesa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale nell'atto di costituzione in giudizio

davanti a questa Corte.

3. - Nel sistema dei rapporti economici costituzionalmente garantiti, il primo comma dell'art. 38 pone fra i compiti primari dello Stato quello dettato con la sentenza n. 27 del 6 aprile 1965), quale esplicazione del principio della solidarietà, che deve informare la normativa della pubblica assistenza e beneficenza a favore di chi versi in condizioni di indigenza per inabilità allo svolgimento di una attività remunerativa, prescindendosi da precorse qualità e situazioni personali e da servizi resi allo Stato (sent. n. 29 del 1968 e n. 27 del 1965).

Il secondo comma invece, anche esso ispirato a criteri di solidarietà sociale, ma con speciale riguardo ai lavoratori, impone che in caso di eventi, i quali incidono sfavorevolmente sulla loro attività lavorativa, siano ad essi assicurate provvidenze atte a garantire la soddisfazione delle loro esigenze di vita.

Al principio espresso nel citato art. 38, secondo comma, aderisce la funzione assegnata alle pensioni assicurative contro la invalidità e vecchiaia: funzione che tanto la dottrina quanto la giurisprudenza della Corte di cassazione hanno ulteriormente individuato nel carattere alimentare delle prestazioni, in quanto destinate a fronteggiare primarie necessità degli assistiti.

E si è rilevato (sentenza n. 34 del 1960 di questa Corte) che le pensioni per invalidità e vecchiaia rispondono al criterio di pubblico interesse a che venga garantita la corresponsione di un minimum. L'ammontare di questo minimum vitale è ovviamente riservato ad apprezzamenti del legislatore, il quale, come è noto, vi ha apportato progressivi aumenti, che peraltro non ne hanno alterato il surriferito carattere essenziale.

Ora dalla natura e dalla finalità di tali prestazioni previdenziali deriva non soltanto il principio generale che le sottrae alla disponibilità degli interessati e ad ogni misura cautelare od espropriativa nonché alla compensazione (art. 1246, n. 3, Cod. civ.), ma discende altresì che le ipotesi eccezionali, nelle quali le misure predette vengano ammesse, debbano essere strettamente circoscritte secondo espresse e tassative disposizioni, concernenti sia la specie del credito vantato contro l'assicurato, sia la parte della pensione, che possa risultare disponibile e soggetta ad azioni cautelari ed esecutive.

Diversamente, ove fosse consentita una indiscriminata ed illimitata tutela dell'interesse dei creditori, i bisogni che nel precetto costituzionale di cui all'art. 38, secondo comma, trovano la loro garanzia, rimarrebbero insoddisfatti ed il precetto stesso risulterebbe eluso.

Si deve in proposito osservare che, nell'ordinamento vigente ed anche in provvedimenti normativi anteriori alla Carta costituzionale, non mancano disposizioni volte ad eliminare il pericolo suddetto.

Basta, accennare, per tacere di altre, alle limitazioni concernenti in particolare la disciplina del pignoramento e del sequestro conservativo sui crediti alimentari o di lavoro (rispettivamente art. 545 Cod. proc. civ. nel testo modificato col decreto legislativo 10 dicembre 1947, n. 1548 e art. 671 Cod. proc. civ.) e ricordare le limitazioni previste in materia di rendite vitalizie costituite a titolo gratuito (art. 1881 Cod. civ.) e di crediti dell'arruolato verso l'armatore e del lavoratore verso l'esercente (artt. 369 e 930 Codice della navigazione).

Anche nella materia delle pensioni spettanti ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni e che, a giudizio di questa Corte (sentenza n. 124 del 1968) partecipano della natura retributiva, il testo unico, approvato con D.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180, delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione di dette pensioni, nonché degli stipendi e dei salari, reca tutto un complesso di limitazioni qualitative e quantitative alla cedibilità di tali emolumenti e alla esperibilità di azioni esecutive su di essi.

Ciò premesso è evidente che la norma dell'art. 128, secondo comma del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito nella legge 6 aprile 1936, n. 1155, non risponde al precetto costituzionale dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione, in quanto, col solo limite, non sufficiente, del previo provvedimento giudiziario, conferisce all'Istituto la facoltà di esercitare il diritto di "trattenuta" in via di compensazione sulle pensioni da esso dovute.

Ciò indiscriminatamente, per qualsiasi titolo e senza limitazione di ammontare: con la possibilità quindi che la pensione rimanga assorbita dalla trattenuta, integralmente o quasi, e per lungo tempo. A questo ultimo proposito va rilevato che non è conferente la circostanza, indubbiamente per altro verso apprezzabile, che l'Istituto abbia, nel caso di specie, ritenuto opportuno di operare una ritenuta parziale e non totale sulla pensione.

E di fronte alla genericità della previsione legislativa, che costituisce il punto sul quale la Corte deve portare il suo esame, astraendo dalla fattispecie in controversia, non vale obiettare, come si fa nelle ultime difese, che ove non fosse data potestà all'Istituto di perseguire, con trattenuta sui crediti vantati dai pensionati, i debiti per le contribuzioni da essi non versate per lavoratori da loro dipendenti e dirette a costituire il maggior cespite per la copertura degli oneri della gestione assicurativa, verrebbe meno ogni possibilità di agire contro i detti pensionati inadempienti: di guisa che, la gestione assicurativa e in ultima analisi, gli stessi assistiti subirebbero un grave pregiudizio.

Va rilevato in contrario che, a parte la possibilità per l'Istituto di agire su altri eventuali cespiti del pensionato, l'ordinamento prevede sanzioni volte a reprimere le inadempienze dei datori di lavoro e quindi a dissuaderli dall'incorrervi.

E d'altro canto il cosiddetto costo del servizio, pur gravando in certa misura, sui soggetti del rapporto di lavoro, è integrato con interventi erariali, i quali, sul piano finanziario, assicurano le finalità sociali perseguite dallo Stato.

In conclusione, e salva la possibilità per il legislatore ordinario di ovviare agli inconvenienti denunciati dall'Istituto, introducendo deroghe al principio della intangibilità, purché siano aderenti ai precetti costituzionali, la norma impugnata, nella sua formulazione attuale, va dichiarata costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 128, secondo comma, del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito nella legge 6 aprile 1936, n. 1155, nella parte in cui attribuisce all'Istituto nazionale della previdenza sociale il diritto di trattenere sulle pensioni l'ammontare delle somme ad esso dovute in forza di provvedimenti dell'Autorità giudiziaria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 febbraio 1969.

ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - GIUSEPPE CHIARELLI -
GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI
OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOTTA - VINCENZO
MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE.

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

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