CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **124/1971** (ECLI:IT:COST:1971:124)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BRANCA** - Redattore: - Relatore: **BENEDETTI**
Udienza Pubblica del **21/04/1971**; Decisione del **04/06/1971**
Deposito del **09/06/1971**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **5637 5638 5639 5640**
Atti decisi:

N. 124

SENTENZA 4 GIUGNO 1971

Deposito in cancelleria: 9 giugno 1971.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 151 del 16 giugno 1971.

Pres. BRANCA - Rel. BENEDETTI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - 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 - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi primo e secondo, 6, comma

terzo, e 7, comma primo, della legge 27 luglio 1967, n. 658, sul riordinamento della previdenza marinara, e dell'annessa tabella gestione marittimi n. 2, promosso con ordinanza emessa il 24 settembre 1969 dal tribunale di Napoli nei procedimenti civili riuniti vertenti tra la ditta Attanasio Costantino ed altri, Capano Raffaele ed altri e l'Istituto nazionale per la previdenza sociale, iscritta al n. 7 del registro ordinanze 1970 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50 del 25 febbraio 1970.

Visti gli atti di costituzione della ditta Attanasio Costantino e dell'INPS e d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 aprile 1971 il Giudice relatore Giovanni Battista Benedetti;

uditi l'avv. Giuseppe Abbamonte, per la ditta Attanasio, l'avv. Pierino Pierini, per l'INPS, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Franco Chiarotti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

Con ordinanza 24 settembre 1969 emessa nei procedimenti civili riuniti promossi dalla Ditta Attanasio Costantino ed altri e da Capano Raffaele ed altri contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale - gestione autonoma della Cassa nazionale per la previdenza marinara - il tribunale di Napoli, accogliendo la eccezione sollevata dalle parti attrici, ha proposto la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni contenute negli artt. 5, commi primo e secondo, 6, comma terzo, e 7, comma primo, della legge 27 luglio 1967, n. 658 sul "Riordinamento della previdenza marinara", in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione.

Si osserva nell'ordinanza che tanto il contributo base ordinario dovuto dagli armatori e dai lavoratori per l'assicurazione marinara (art. 5), quanto il contributo integrativo istituito per il ripiano del disavanzo delle precedenti gestioni (art. 7) vengono calcolati in base alle retribuzioni medie mensili di cui alla tabella G.M. n. 2 annessa alla legge, che distingue le navi da carico in due categorie, cioè di stazza lorda superiore a 500 tonnellate (cat. A) e fino a 500 tonnellate (cat. B). Da questa bipartizione, che tiene conto soltanto del tonnellaggio e trascura altre obiettive disparità, quali il tipo di navigazione ed il tipo del contratto di arruolamento, deriverebbe come conseguenza che i valori medi retributivi fissati dal legislatore nell'indicata tabella non corrispondono affatto ai valori molto più bassi previsti dai contratti collettivi e realmente corrisposti sulle navi di tonnellaggio minore, se pur superiori a 500 tonnellate. Gli armatori maggiori vengono così a conseguire un indebito beneficio, mentre quelli minori subiscono un danno ingiusto.

Questo sistema contributivo, afferma il tribunale, sarebbe in contrasto col principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione poiché la legge impugnata viene arbitrariamente ad imporre un contributo uniforme a soggetti che invece si trovano in situazioni sensibilmente diverse favorendo gli armatori e i marittimi delle navi maggiori ove si corrispondono retribuzioni superiori a quelle tabellari, e si pagano, per effetto delle medie, contributi non proporzionali alle retribuzioni effettivamente corrisposte.

Il sistema contributivo di cui trattasi sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 53 della Costituzione, giacché il rapporto tra imposizione e capacità contributiva sembra spezzato essendo la retribuzione media, su cui si calcola il contributo, lontana dalla realtà e venendo così meno il presupposto al quale la prestazione è collegata.

Nel giudizio dinanzi a questa Corte si è costituita la ditta Attanasio Costantino, con

deposito di deduzioni in cancelleria in data 12 febbraio 1970. Si sono anche costituiti gli armatori Capano Raffaele ed altri, che hanno però depositato fuori termini le proprie deduzioni in data 13 aprile 1970, e l'Istituto nazionale per la previdenza sociale, che ha depositato deduzioni il 23 dicembre 1969. È infine intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con deposito di atto di intervento in data 12 febbraio 1970.

Nelle proprie deduzioni costitutive la difesa della ditta Attanasio Costantino rileva che con la legge 27 luglio 1967, n. 658, è stato più che raddoppiato per gli armatori minori l'onere contributivo precedentemente stabilito dal t.u. 26 dicembre 1962, n. 2109. I nuovi contributi, di cui alla tabella G.M. n. 2 annessa alla legge, sono ancorati a fittizie retribuzioni uniformi riferite a due sole classi di naviglio (inferiore e superiore alle 500 tonnellate), mentre nella realtà il naviglio è distinto in più numerose classi, con paghe correlativamente differenziate a seconda del tipo di navigazione, del tipo di contratto e dell'anzianità del marittimo. Per effetto della nuova legge gli armatori e i marittimi sono così costretti a pagare contributi sulla base di retribuzioni inventate dal legislatore molto superiori a quelle in effetti corrisposte.

Evidente è pertanto la disparità di trattamento, l'irragionevolezza, e la violazione del principio di proporzione della capacità contributiva. L'uguaglianza di trattamento di cui all'art. 3 della Costituzione risulta violata dal fatto che armatori maggiori e minori devono pagare contributi nella stessa misura desunti sulla base di retribuzioni non vere.

Del pari violato risulta l'art. 53 della Costituzione essendosi imposto un carico tributario uniforme, senza tener conto della realtà della situazione di fatto che varia in rapporto alle classi di naviglio, alle retribuzioni effettive, al reddito ricavato.

La difesa dell'Istituto nelle proprie deduzioni osserva preliminarmente che il personale marittimo, con la sua particolare organizzazione e disciplina, ha un proprio "status". Per questo personale appare quindi giustificata una speciale forma di previdenza la cui caratteristica tipica non è costituita, - così come avviene per l'assicurazione generale obbligatoria - dall'esistenza di un rapporto di lavoro retribuito alle altrui dipendenze, ma dall'esplicazione di una attività professionale nell'ambito della navigazione. Da questa diversità discende che la corrispondenza del sistema contributivo e pensionistico in uso presso la Cassa marinara ai criteri costituzionali di uguaglianza e proporzionalità (artt. 3 e 53 Cost.) deve essere valutata da un punto di vista diverso da quello seguito dal tribunale il quale si è basato soltanto sul raffronto con le retribuzioni effettivamente corrisposte e sulle diverse potenzialità economiche delle imprese armatoriali.

Dall'art. 30 del regolamento approvato con r.d. 6 luglio 1922, n. 1447, che istituì le tabelle di competenze medie assunte come base del sistema contributivo della Cassa, risulta evidente che fu dato rilievo determinante non tanto all'ammontare concreto della retribuzione, quanto alla funzione professionale effettivamente svolta. I contributi furono infatti stabiliti in relazione al grado dell'iscritto, al genere della nave e della navigazione.

Indubbiamente il sistema delle tabelle corrisponde anche ad esigenze pratiche di un agevole e rapido accertamento contributivo, ma la sua ragione principale sta nella tipica natura professionale della previdenza per i marittimi i quali, come membri dell'equipaggio, sono esposti ai medesimi rischi e assumono le medesime responsabilità professionali quando esplicano la loro attività in mare, qualunque sia l'altezza della retribuzione che percepiscono o la potenza economica dell'imprenditore.

Ora, anche le nuove tabelle previste dalla legge impugnata del 27 luglio 1967, n. 658, sono state compilate secondo i criteri della citata norma regolamentare e cioè secondo i gradi del personale iscritto alla Cassa, il tipo di nave e della navigazione. Pur essendo inserite in una legge formale quale è appunto la legge 1967 n. 658 si potrebbe ritenere - e la Corte vaglierà

questa ipotesi - ch'esse non abbiano vera e propria natura normativa dato che l'art. 6 della legge prevede la revisione delle tabelle medesime con un tipico atto dell'autorità amministrativa.

Ciò posto, venendo all'esame dei due motivi di incostituzionalità fondati sul riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, la difesa dell'INPS rileva che è fuor di luogo parlare di violazione dei criteri di uguaglianza dato che l'onere contributivo connesso con l'esercizio professionale della navigazione grava su tutti coloro che esercitano quella medesima attività. Del pari insussistente sarebbe la violazione dei criteri di perequazione nella ripartizione della spesa pubblica (articolo 53) in quanto l'onere non è imposto in funzione della capacità contributiva, ma come costo previdenziale del lavoro marittimo richiesto.

Nota infine la difesa che con la legge n. 658 del 1967 il legislatore ha voluto stabilire un vincolo di integrazione tra l'assicurazione generale obbligatoria e l'assicurazione per i marittimi in modo da rendere possibile il trasferimento di una parte notevole degli oneri della mutualità dei marittimi a quella generale, nella quale l'apporto diretto dello Stato garantisce la realizzazione di più adeguati criteri di perequazione della distribuzione degli oneri.

Conclude chiedendo che la Corte voglia dichiarare non fondata la proposta questione.

Nell'atto di intervento l'Avvocatura rileva anzitutto che nel nostro ordinamento previdenziale la retribuzione costituisce la base imponibile per determinare l'ammontare del contributo da corrispondere per le assicurazioni sociali. Il contributo è di regola basato sulla retribuzione effettivamente corrisposta al lavoratore; ma quando il lavoratore non percepisce redditi fissi o se, comunque, la sua retribuzione non è accertabile, sono stabiliti salari medi o convenzionali sui quali viene calcolato il contributo.

Del tutto particolare si presenta la situazione del settore del lavoro dei marittimi stante la molteplicità dei tipi di contratto di arruolamento e la varietà delle retribuzioni.

Risulta da ciò evidente l'impossibilità di creare un sistema che consenta l'accertamento e il controllo delle retribuzioni effettivamente corrisposte ai marittimi e di qui la necessità di commisurare le contribuzioni su retribuzioni medie. A questa esigenza provvede la tabella annessa alla legge 27 luglio 1967, n. 658, che determina una diversità di trattamento contributivo tenendo conto della qualifica del personale, del genere della nave e della navigazione. Sono state stabilite ben dodici categorie di naviglio e le retribuzioni medie ottenute risultano contenute in un livello medio inferiore a quello proposto dai sindacati e a quello denunciato presso le Casse marittime. Sembra quindi che la regolamentazione del trattamento contributivo sia giustificata, ragionevole e non arbitraria ed inconcepibile appare un controllo di legittimità costituzionale sul merito dei calcoli attuariali che sono alla base della determinazione delle retribuzioni tabellari.

In ordine alla pretesa violazione dell'art. 53 della Costituzione l'Avvocatura osserva che questo precetto concerne il rapporto giuridico tributario che abbia per contenuto la prestazione di una imposta in senso tecnico. Ora è noto che la natura giuridica del contributo previdenziale ha dato luogo a discussioni e soluzioni non univoche; comunque, anche ammettendo per ipotesi l'equiparazione di tali contributi alle imposte, ad escludere il denunciato contrasto delle norme impugnate con l'art. 53 basterebbe ricordare che la Corte ha già riconosciuto la legittimità delle presunzioni in materia fiscale (sent. 109 del 1967).

Nella previdenza marinara, del resto, non vien meno il principio della proporzionalità posto che il maggior carico di oneri grava sulle aziende proprietarie di navi di grosso tonnellaggio che versano contributi in misura più ampia perché maggiore è il numero di personale occorrente per questo tipo di navi e più lunghi sono i percorsi che esse effettuano.

Afferma infine l'Avvocatura che la legge sulla previdenza marinara è dettata da razionali e giustificati criteri con i quali viene attuato il precetto costituzionale del diritto del cittadino all'assistenza sociale (art. 38 Cost.).

Le parti in causa hanno presentato memorie nelle quali sono stati ulteriormente sviluppati i motivi posti a sostegno delle rispettive tesi.

Considerato in diritto:

1. - La difesa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale ha preliminarmente prospettato dubbi sull'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal tribunale di Napoli. Ritenendo che i vizi d'incostituzionalità denunciati investano direttamente la tabella G.M. n. 2 annessa alla legge 27 luglio 1967, n. 658, e solo di riflesso riguardino le disposizioni che tale tabella si limitano a richiamare, la difesa ha affermato che l'inserimento della tabella nella legge non varrebbe a conferirle quel carattere normativo che consente il controllo da parte della Corte dato che l'art. 6 ne prevede la revisione ad opera di un atto dell'autorità amministrativa.

L'eccezione non è fondata.

È la legge stessa che nei propri articoli offre la definizione delle retribuzioni, che, in relazione alla qualifica rivestita a bordo dal marittimo, al genere di nave e della navigazione, devono essere poste a base del calcolo dei contributi e della pensione degli iscritti alla gestione marittimi della Cassa nazionale della previdenza marinara. La tabella, che contiene l'indicazione sistematica e analitica delle singole qualifiche e delle corrispondenti retribuzioni medie mensili, costituisce parte integrante della legge ed ha la stessa forza e valore di legge che hanno le disposizioni contenute negli artt. 5, 6 e 7 che espressamente la richiamano e che insieme con essa sono stati impugnati.

Sul carattere legislativo della tabella non può influire il fatto che in prosieguo può essere modificata con atto emanato da organi non legislativi (decreto del Presidente della Repubblica su proposta dei Ministri per il lavoro e la previdenza sociale e per la marina mercantile di concerto con il Ministro per il tesoro) poiché è la stessa legge (art. 6, comma primo) che ha disciplinato il particolare procedimento di variazione della tabella retributiva ad opera degli indicati organi, allorché siano intervenuti mutamenti nella misura delle retribuzioni a seguito di nuovi contratti e di accordi nazionali di lavoro.

2. - La legge 27 luglio 1967, n. 658, sul "Riordinamento della previdenza marinara", come è dato desumere dai lavori preparatori, ha inteso risolvere organicamente il problema della riforma di questo settore previdenziale nel quale si era verificato un cospicuo disavanzo dovuto principalmente alla notevole sproporzione tra la massa dei pensionati e il numero del tutto insufficiente, ai fini del finanziamento delle prestazioni, delle unità attive soggette a contributo. Strumento idoneo a tale scopo è stato ritenuto quello di disporre in primo luogo la trasformazione della forma di previdenza gestita dalla Cassa nazionale per la previdenza marinara da "sostitutiva" in "integrativa" dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti; il che ha comportato da un canto l'ammissibilità dei lavoratori del mare a fruire di tutte le provvidenze, compresa la pensione sociale, previste in tale forma assicurativa generale e, d'altra parte, la ricezione dei principi vigenti nell'assicurazione obbligatoria in materia di incidenza contributiva.

In base alla nuova normativa, la commisurazione dei contributi previdenziali (quelli dovuti all'assicurazione generale obbligatoria e quelli integrativi per la gestione marittimi) non è più

fatta sulle tabelle di "competenze medie" previste dalle precedenti disposizioni, ma su tabelle di "retribuzioni medie mensili" le quali, nell'intento del legislatore, devono corrispondere alla "retribuzione effettiva percepita dal lavoratore". Esse infatti vanno compilate tenendo conto della qualifica rivestita a bordo dall'iscritto, del genere della nave e della navigazione e devono essere comprensive di tutto ciò che è corrisposto a compenso dell'opera prestata, al lordo di qualsiasi trattenuta, comprese le competenze accessorie e qualsiasi altro assegno, che non abbia carattere di rimborso di spesa né elargizione fatta una volta tanto (art. 5, comma primo e 6, comma secondo). Proprio per garantire la più esatta possibile rispondenza delle tabelle all'effettiva situazione retributiva esistente la legge ha previsto che esse debbono essere annualmente modificate, mediante decreto del Presidente della Repubblica, ove siano intervenute modificazioni nella misura delle retribuzioni a seguito di contratti o di accordi nazionali.

3. - Nel presente giudizio le censure d'incostituzionalità non vengono rivolte alla legge per il fatto che essa abbia adottato il sistema delle retribuzioni medie per la determinazione dei contributi e delle pensioni degli iscritti alla gestione marittimi. Il ricorso a tabelle di retribuzioni medie o convenzionali non è, del resto, fatto esclusivo di questi assicurati (vedi art. 49, ultimo comma, del r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827). Vi sono speciali categorie di lavoratori addetti a particolari settori per i quali è molto difficile e talora impossibile determinare la retribuzione effettiva stante la molteplicità e mutevolezza dei compensi corrisposti.

A queste categorie appartiene la gente di mare per la peculiarità del rapporto di lavoro. Basti por mente alla varietà dei relativi contratti di arruolamento (a tempo determinato o indeterminato, per uno o più viaggi) e delle retribuzioni (fisse, a partecipazione o miste) nonché alle competenze accessorie (variabili a seconda del tipo del viaggio, del genere di merce trasportata ecc.).

Le stesse parti private negli scritti difensivi riconoscono l'utilità pratica di ricorrere a valori retributivi medi per il calcolo dei contributi dei marittimi. Le loro doglianze si appuntano unicamente sul fatto che la distinzione delle retribuzioni di cui alla tabella annessa alla legge è stata effettuata, per le navi da carico, soltanto in base all'elemento del tonnellaggio (inferiore o superiore a 500 tonnellate). Le retribuzioni medie tabellari così fissate dal legislatore sarebbero fittizie, non corrispondenti a quelle realmente pagate sulle navi minori; verrebbe conseguentemente imposto un contributo uniforme a carico di soggetti che si trovano in situazioni obbiettive diverse con violazione dei princip i di uguaglianza e della capacità contributiva enunciati dagli artt. 3 e 53 della Costituzione.

Queste doglianze non possono trovare ingresso in questa sede. Esse implicano una indagine sulla completezza e la esattezza di calcoli di retribuzioni, per ricavarne una media, che la Corte non può compiere. Al giudice della legittimità delle leggi spetta soltanto statuire se lo strumento apprestato dal legislatore per la determinazione dei contributi e delle prestazioni previdenziali non sia arbitrario, irrazionale, discriminatorio e non accertare se in concreto detto strumento sia stato poi ben utilizzato e se le medie retributive con esso accertate siano più o meno adeguate alla realtà.

Come già posto in evidenza l'adozione del sistema contributivo in base a tabelle di retribuzioni medie nello specifico settore è ampiamente giustificato da molteplici ragioni. La formazione delle tabelle ad opera di organi competenti che operano su dati raccolti dalle autorità marittime preposte alla stipula dei singoli contratti di arruolamento nei vari ambienti, la partecipazione delle associazioni sindacali di categoria ed, infine, la procedura di variazione delle tabelle sono tutti elementi unitariamente rivolti ad assicurare la corrispondenza dei valori medi ai valori retributivi reali.

Il sistema dettato dal legislatore è quindi disciplinato in modo idoneo ed opportuno per evitare che a base dei contributi siano poste proprio quelle retribuzioni fittizie sul cui

presupposto sono state sollevate le eccezioni d'incostituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi primo e secondo, 6, comma terzo, e 7, comma primo, della legge 27 luglio 1967, n. 658, sul riordinamento della previdenza marinara, e dell'annessa tabella gestione marittimi n. 2, sollevata dal tribunale di Napoli con ordinanza 24 settembre 1969 in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 1971.

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

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.