

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **23/1973** (ECLI:IT:COST:1973:23)

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

Presidente: **CHIARELLI** - Redattore: - Relatore: **GIONFRIDA**

Udienza Pubblica del **24/01/1973**; Decisione del **14/02/1973**

Deposito del **01/03/1973**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **6587 6588 6589**

Atti decisi:

N. 23

SENTENZA 14 FEBBRAIO 1973

Deposito in cancelleria: 1 marzo 1973.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 62 del 7 marzo 1973.

Pres. CHIARELLI - Rel. GIONFRIDA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE CHIARELLI, Presidente - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOTTA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Prof. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 57 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), promosso con ordinanza emessa il 9 ottobre 1970 dal tribunale di Macerata nel procedimento civile vertente tra Properzi Nazzareno e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, iscritta al n. 346 del registro ordinanze 1970 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 299 del 25 novembre 1970.

Visti gli atti di costituzione di Properzi Nazzareno e dell'INAIL, nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 1973 il Giudice relatore Giulio Gionfrida;

uditi l'avv. Pasquale Nappi, per il Properzi, l'avv. Massimo Ungaro, per l'INAIL, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Renato Carafa, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - In un procedimento civile, vertente tra Nazzareno Properzi e l'INAIL ed avente ad oggetto la misura della rendita vitalizia spettante al primo in dipendenza da pregresso infortunio subito sul lavoro, il tribunale di Macerata, con ordinanza 9 ottobre 1970-dopo aver escluso che l'attore, la cui domanda era risultata infondata, potesse fruire del beneficio di cui all'art. 57 della legge n. 153 del 1969 (esonero dal pagamento delle spese di lite, in caso di soccombenza in giudizi promossi dal lavoratore per ottenere prestazioni previdenziali od assistenziali), inquantoché la norma cennata, introdotta come "comma aggiunto" dell'art. 128 della c.d. legge istitutiva dell'INPS (r.d.l. 1935 n. 1827), non era, conseguentemente, suscettibile di applicazione in controversie promosse contro l'INAIL - ha, di ufficio, sollevato questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 57, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

2. - Nella motivazione del provvedimento indicato, il primo dei due denunziati profili di incostituzionalità è fatto discendere dalla constatazione della disparità di trattamento che, in materia di regolamento delle spese di lite, si trova ingiustificatamente ad essere operato tra lavoratori assicurati presso l'INPS e lavoratori assicurati presso l'INAIL; mentre la violazione dell'art. 24 della Costituzione dipende, poi, da una non meglio specificata vulnerazione del diritto di difesa dei lavoratori (assicurati INAIL), in quanto esclusi dal detto beneficio di cui all'art. 57.

3. - Ritualmente notificata, comunicata e pubblicata l'ordinanza de qua ed apertosi il giudizio innanzi a questa Corte, si sono in esso costituiti il Properzi e l'INAIL e vi ha, inoltre, spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri.

4. - Nelle proprie deduzioni e nelle successive memorie illustrative, il Properzi, sul punto (logicamente preliminare) dell'interpretazione dell'art. 57, ha svolto la tesi (opposta a quella da cui ha preso le mosse il tribunale) della portata generale dell'art. 57 e della sua naturale estensione alle controversie nei confronti di qualsiasi istituto di previdenza od assistenza (compreso, quindi, l'INAIL), adducendo un triplice ordine di argomentazioni, incentrate:

a) sull'uso - fatto dal legislatore, nell'art. 57 appunto - delle espressioni "istituti di previdenza od assistenza" e "prestazioni previdenziali od assistenziali", al plurale e senza alcuna specificazione o discriminazione;

b) sull'esistenza, d'altra parte, nella legge 1969 n. 153, anche di altre disposizioni (quali,

ad esempio, gli artt. 12, 35, 65, 66) travalicanti il settore dell'assicurazione INPS e riferite agli istituti di assicurazione obbligatoria in generale;

c) sulla tendenza della stessa legge nel suo complesso ad interessare l'intero sistema della sicurezza sociale, come desumibile dal titolo della medesima: "Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale".

Onde ha concluso, in via principale, escludendo che la norma denunziata, retamente intesa nella sua portata estensiva, realizzi alcuna disparità di trattamento tra lavoratori assicurati presso questo o quello istituto previdenziale (a tutti avendo, senza distinzione, garantito il medesimo beneficio di esonero dalle spese); ed instando, solo in via subordinata - in ipotesi di adesione della Corte ad altra opposta interpretazione della norma in discussione -, per la declaratoria di fondatezza della questione di legittimità costituzionale come dal tribunale sollevata.

5. - L'INAIL, da parte sua - premessa la propria adesione alla tesi restrittiva espressa dal tribunale di Macerata (a sostegno della quale ha svolto ulteriori argomentazioni desunte, per un verso, dal carattere eccezionale dell'art. 57 legge 1969 n. 153, rispetto al principio racchiuso nell'art. 91 c.p.c., ed al conseguente divieto di sua applicazione analogica; e, per altro verso, dal fatto che la materia del regolamento delle spese, nei giudizi interessanti esso INAIL, trovava autonoma e non innovata disciplina negli artt. 45 r.d. 1935 n. 1827 e 110 d.P.R. 1965 n. 1124) - ha contestato, poi, la fondatezza delle dedotte censure all'ipotizzato contrasto della norma in parola con l'art. 3 della Costituzione, osservando che la lamentata diversità di trattamento giuridico tra assicurati INPS ed assicurati INAIL trova radice e logica giustificazione nelle differenze ontologicamente ravvisabili tra l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le varie forme previdenziali, con riferimento sia alla funzione della particolare assicurazione (che, nel primo caso, più che di assistenza o previdenza, avrebbe carattere risarcitorio), sia al modo di finanziamento dello Stato ecc.

Aggiunge l'INAIL che, proprio in materia di spese giudiziali, il legislatore, già in precedenza aveva - in dipendenza delle illustrate diversità ravvisabili tra le due gestioni assicurative - adottato norme differenziate e particolari rispettivamente per l'assicurazione INPS e per l'assicurazione contro gli infortuni: introducendo, ad esempio, l'art. 125 r.d. 1924 n. 1422, che, in deroga all'art. 90 c.p.c., per i soli giudizi proposti contro l'INPS, pone in ogni caso a carico dell'istituto l'onere di anticipazione delle spese di consulenza tecnica.

Quanto al secondo prospettato profilo di illegittimità, per contrasto con l'art. 24 della Costituzione, l'infondatezza della questione sarebbe, poi, secondo l'Istituto, ancor più trasparente, non vedendosi come possa dirsi violato il diritto dell'assicurato di agire in giudizio, per il riconoscimento delle prestazioni in suo favore previste in caso di infortunio professionale, per il solo fatto che non gli sia concesso il privilegio di non rimborsare, in caso di soccombenza, le spese all'istituto assicuratore ingiustamente convenuto.

Infine - ha concluso l'INAIL - ove la Corte, disattendendo tutte le sin'ora offerte argomentazioni, ritenesse di attribuire portata generale all'art. 57, riferendone la sfera di operatività anche ad esso INAIL, non potrebbe esimersi dall'esaminare la rispondenza della norma in questione ai principi contenuti proprio negli artt. 24 e 3 della Costituzione: sotto il diverso profilo, però, della violazione del diritto alla tutela giurisdizionale dell'ente gestore dell'assicurazione e dell'alterazione della par condicio processuale delle parti, per l'esonero delle spese garantito a priori al lavoratore.

6. - Deduzioni sostanzialmente analoghe a quelle svolte, in via principale, dal Properzi, ha, infine, presentato, per la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Avvocatura di Stato.

1. - Recita testualmente l'art. 57 della legge 30 aprile 1969, n. 153, che "il lavoratore soccombente nei giudizi promossi per ottenere prestazioni previdenziali, non è assoggettato al pagamento delle spese, competenze ed onorari a favore degli istituti di assistenza e previdenza, a meno che il giudizio intentato verso gli stessi non sia manifestamente infondato e temerario".

La legittimità costituzionale di tale norma è stata posta in dubbio dal tribunale di Macerata che, sul presupposto che la collocazione della norma, quale comma aggiunto dell'art. 128 r.d. 1935 n. 1827, implichi limitazione della relativa sfera di operatività alle sole controversie in cui sia interessato l'INPS, prospetta il contrasto di tale disposizione con gli artt. 3 e 24 della Costituzione. Ritiene violato il primo, per la disparità di trattamento tra lavoratori assicurati presso l'INPS e lavoratori assicurati presso altro istituto previdenziale; e violato, altresì, il secondo, in quanto i lavoratori non fruanti del menzionato esonero delle spese di lite rimarrebbero, per ciò, vulnerati nel loro diritto alla tutela giurisdizionale.

2. - La fondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale è contestata dal Properzi e dall'Avvocatura di Stato, che - con convergente ordine di argomentazioni - sostengono la erroneità dell'interpretazione della norma denunciata. Questa invece andrebbe interpretata nel senso della sua naturale estensione ad ogni giudizio che abbia per oggetto prestazioni previdenziali a qualunque istituto richieste. Onde il dubbio di legittimità costituzionale non avrebbe ragion d'essere.

3. - Il rilevato dissenso sulla interpretazione dell'art. 57 - nel quale del resto si coglie il riflesso del contrasto, sul punto, tuttora esistente in dottrina e giurisprudenza - va, a giudizio di questa Corte, risolto nel senso della esattezza della interpretazione posta a base della ordinanza di rimessione.

Le argomentazioni in contrario addotte non sono, invero, sufficienti a contrastarla.

Quanto all'argomento che si fonda sull'uso, fatto dal legislatore nell'art. 57, delle espressioni, al plurale, "istituti di assistenza e previdenza" e "prestazioni previdenziali", senza alcuna specificazione degli enti considerati, basta rilevare che l'uso del plurale si spiega con l'intento di comprendere, oltre le controversie con l'INPS, anche quelle promosse nei confronti di enti gestori di forme di previdenza sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia e i superstiti, e specialmente dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS), ai quali aveva già riguardo la legge 21 luglio 1965, n. 903, di avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale, col chiamare gli enti predetti a contribuire, in vario modo, per il finanziamento del "Fondo" istituito per la erogazione della pensione sociale (art. 3, lett. h; art. 25, comma terzo, e segg.), e nella delega concessa al Governo con l'art. 39 prevedeva anche (lett. h, n. 4) il coordinamento della disciplina concernente l'attività dell'ENPALS con quella dell'Istituto nazionale di previdenza sociale.

Né vale, poi, richiamarsi alla generica intitolazione della legge n. 153 del 1969 "Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale", la quale dimostrerebbe la tendenza ad investire l'intero sistema della sicurezza sociale, e addurre che alcune disposizioni della legge (quali gli artt. 12, 35, 65 e 66) riguardano anche istituti che gestiscono forme di tutela previdenziale e assistenziale diverse da quella per la invalidità, la vecchiaia e i superstiti, e devono intendersi applicabili all'INAIL.

In contrario va osservato che la istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni ha una genesi storica del tutto distinta da quella dell'assicurazione generale obbligatoria in materia di previdenza sociale e che le rispettive discipline normative, le quali

trovarono nel 1935 il loro assetto con r.d. 17 agosto 1935, n. 1765, per la prima, e col r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827, per la seconda, hanno avuto una successiva evoluzione con distinti provvedimenti legislativi, contenenti trattamenti in più punti differenziati. E alle due distinte serie di provvedimenti fanno capo, da un lato, la legge 19 gennaio 1963, n. 15, per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, contenente anche delega al Governo, in virtù della quale è stato emanato il t.u. 30 giugno 1965, n. 1124, e dall'altro, oltre alla predetta legge n. 903 del 1965 di avviamento alla riforma della previdenza sociale con altra delega al Governo, la legge integrativa del 18 marzo 1968, n. 238, con nuova delega fino al 31 dicembre 1970, il d.P.R. n. 488 del 1968, e infine la legge in questione n. 153 del 1969.

Il collegamento di questa ai predetti precedenti legislativi, i fini anticongiunturali di essa che sono espressi nei lavori preparatori e il rapporto con la tendenza alla fiscalizzazione degli oneri sociali in questo settore, escludono che la legge mirasse anche ad incidere sulla materia concernente l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Le su richiamate disposizioni degli artt. 12, 35, 65 e 66, che hanno riguardo anche alle gestioni di forme di tutela previdenziale diverse da quella considerata in generale dalla legge, si spiegano per la esigenza di coordinamento, in punti particolari, con norme aventi una necessaria interdipendenza.

Per quanto attiene, invece, alla denunciata disposizione dell'art. 57 della legge, non solo manca qualsiasi appiglio letterale per una interpretazione in senso estensivo, ma questa contrasta con la formulazione della norma quale comma aggiunto dell'art. 128 del r.d.l. 1935 n. 1827. Tale collocazione non è meramente accidentale, bensì risponde ad un preciso intento del legislatore di limitare l'ambito di applicazione della norma entro i limiti di operatività della sentenza n. 22 del 1969 di questa Corte costituzionale, la quale aveva dichiarato la illegittimità costituzionale del comma secondo del predetto art. 128, che dava all'Istituto nazionale della previdenza sociale il diritto di trattenere sulle pensioni, gli assegni e le indennità spettanti all'assicurato, l'ammontare delle somme dovute al primo in forza di provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Nella seduta del 28 marzo 1969 della Camera dei deputati, nella quale fu presentato l'articolo aggiuntivo 28 bis, poi divenuto l'attuale art. 57, si richiamò appunto la predetta pronuncia n. 22 di questa Corte e si rilevò che essa, se da un lato aveva un grande significato in quanto ribadiva la intangibilità del trattamento pensionistico, provocava però gravi conseguenze sul piano pratico perché, mentre fin allora i lavoratori, nei casi di ingiusto trattamento ricevuto da parte dell'INPS, potevano essere indotti ad adire le vie legali, sapendo che comunque il danno che avrebbero subito in caso di soccombenza sarebbe stato rateizzato mediante parziali trattenute sulla pensione, come l'istituto solea praticare, ciò non avrebbe più potuto verificarsi, per cui l'INPS si sarebbe soddisfatto mediante ricorso alla esecuzione forzata sui pochi beni del lavoratore: onde la esigenza di sollevare il lavoratore dalla preoccupazione di dover sopportare, nel caso di soccombenza, l'onere delle spese del giudizio dovute all'istituto predetto.

Queste considerazioni confermano che la retta interpretazione dell'art. 57 non può essere altra che quella della sua limitazione alle controversie con l'INPS o con enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e assistenza sostitutive.

4. - Ciò posto, appare fondata la questione di legittimità costituzionale della norma, così come sollevata dall'ordinanza del tribunale di Macerata, con riferimento all'art. 3 della Costituzione.

La disparità di trattamento, quanto all'esonero dal pagamento delle spese di lite, tra assicurato presso l'INPS e istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e assistenza sostitutive ed assicurati dell'INAIL non è sorretta da alcuna giustificazione apprezzabile sotto l'aspetto della ragionevolezza.

È ben vero che questa Corte, con riguardo all'art. 38, comma secondo, della Costituzione, il quale riconosce ai lavoratori il diritto che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro

esigenze di vita, oltre che in caso di invalidità, vecchiaia o disoccupazione involontaria, anche in quello di infortunio o di malattia, ha avuto occasione di precisare che "il citato articolo pone un principio generale riguardante tutte le situazioni bisognevoli di prestazioni previdenziali e pertanto non esclude che la legge disciplini variamente gli ordinamenti che meglio si adeguino in concreto alle particolarità delle singole situazioni, predisponendo i mezzi finanziari all'uopo necessari" (sentenza n. 22 del 1967). Se però si giustifica una disciplina differenziata del regime delle prestazioni (per quanto attiene ai presupposti, alla entità, ecc.) in correlazione alla varietà delle situazioni di bisogno, non eguale giustificazione può trovare la diversità di trattamento in ordine ad una situazione - quella psicologica del lavoratore che dalla previsione delle conseguenze economiche della soccombenza sia distolto dal far valere in giudizio sue fondate pretese previdenziali - la quale rimane identica nonostante le diverse connotazioni delle situazioni di bisogno.

Per la comprovata violazione dell'art. 3 della Costituzione (che esime dall'esaminare la ulteriore dedotta violazione dell'art. 24, la quale resta assorbita), deve quindi dichiararsi la illegittimità costituzionale della norma de qua per la parte in cui esclude il beneficio di esonero delle spese nel caso di controversie del lavoratore contro l'INAIL.

5. - È invece manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 57 in toto, quale in via subordinata prospettata dall'INAIL con riferimento agli stessi artt. 3 e 24 della Costituzione.

Sotto il profilo dell'art. 3, l'argomento dell'INAIL che il normale esonero dalle spese, a priori garantito al lavoratore che convenga in giudizio l'istituto di previdenza, altera, nel processo, la par condicio delle parti e, quindi, viola il principio di uguaglianza, non regge alla considerazione che il detto esonero dalle spese stabilito in favore dell'assicurato - lungi dal determinare una disparità di posizione tra le parti (che è solo apparente) - realizza, invece, attraverso un meccanismo di neutralizzazione della notoria minor resistenza del lavoratore di fronte al rischio processuale, una situazione di sostanziale parità.

Onde, non fonte di disuguaglianza - esso esonero, in definitiva, costituisce - bensì mezzo di ripristino di una uguaglianza che, se pur esistente sul piano formale, è suscettibile, comunque, di cadere, ove il rischio del processo - apparendo troppo gravoso - distolga il lavoratore dal far valere sue fondate pretese.

Tali considerazioni racchiudono l'implicita confutazione anche della violazione dell'art. 24, quale dall'INAIL prospettata: atteso che la rilevata posizione di sostanziale e formale parità tra l'assicurato e l'istituto assicuratore, evidentemente, contraddice l'affermata deminutio di tutela del secondo nei confronti del primo.

Il che, in altre parole, equivale a dire che la mancata ripetibilità delle spese di lite, pur in caso di vittoria, certamente non rappresenta, nei confronti dell'istituto assicuratore (attesa la sua peculiare struttura e connotazione, anche sotto il profilo finanziario), una remora alla difesa avverso pretese di prestazione del lavoratore, che si ritengano infondate e, quindi, una violazione del diritto dell'istituto medesimo alla tutela giurisdizionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 57 della legge 30 aprile 1969, n. 153, concernente "Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale", nella parte in cui esclude dal beneficio, in esso previsto, le controversie del lavoratore nei confronti dell'INAIL, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 febbraio 1973.

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 - PAOLO ROSSI - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA. ARDUINO SALUSTRI
Cancelliere

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.