CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **527/1987** (ECLI:IT:COST:1987:527)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **10/11/1987**; Decisione del **26/11/1987**
Deposito del **17/12/1987**; Pubblicazione in G. U. **30/12/1987**
Norme impugnate:
Massime: **3811**
Atti decisi:

N. 527

SENTENZA 26 NOVEMBRE-17 DICEMBRE 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. unico della legge 2 aprile 1958, n. 322 ("Ricongiunzione delle posizioni previdenziali ai fini dell'accertamento del diritto e della determinazione del trattamento di previdenza e di quiescenza"), promosso con ordinanza emessa il 18 novembre 1981 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto dall'I.N.P.S. contro Saba Alberto Mario, iscritta al n. 917 del registro ordinanze 1982 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 142 dell'anno 1983;

Visti gli atti di costituzione dell'I.N.P.S. e di Saba Alberto Mario;

Udito nell'Udienza Pubblica del 10 novembre 1987 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi gli avv.ti Luigi Concas per Saba Alberto Mario e Giuseppe Pansarella per l'I.N.P.S.

Ritenuto in fatto

L'avv. Alberto Mario Saba, aveva esercitato la libera professione forense dal 1946 al 1971 e come tale era stato obbligatoriamente iscritto, ai sensi della legge 8 gennaio 1952, n. 6, alla Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza per Avvocati e Procuratori, a favore della quale aveva curato il versamento dei relativi contributi.

Nell'ottobre del 1971 il predetto professionista, assunto alle dipendenze di un ente di diritto pubblico (Banco di Sardegna) con le mansioni di addetto all'ufficio legale, ai sensi dell'art. 3 della legge 27 novembre 1933, n. 1578, era stato regolarmente iscritto presso l'I.N.P.S. nell'ambito della posizione assicurativa I.V.S.; successivamente, ai sensi dell'art. 32 della citata legge n. 6 del 1952, aveva chiesto alla competente sede I.N.P.S. l'applicazione a suo favore della legge 2 aprile 1958, n. 322, la quale stabilisce, in unico articolo, che "in favore dei lavoratori iscritti a forme obbligatorie di previdenza sostitutive della assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti o ad altri trattamenti di previdenza che abbiano dato titolo all'esclusione da detta assicurazione, dev'essere provveduto, quando viene a cessare il rapporto di lavoro che va dato luogo alla iscrizione alle suddette forme o trattamenti di previdenza senza il diritto a pensione, alla costituzione, per il corrispondente periodo di iscrizione, della posizione assicurativa nell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, mediante versamento dei contributi determinati secondo le norme della predetta assicurazione".

Avendo la sede dell'I.N.P.S. dichiarato inaccoglibile detta domanda sul presupposto che la legge n. 322 del 1958 dovrebbe trovare esclusiva applicazione a favore dei lavoratori subordinati, iscritti a forme obbligatorie di previdenza sostitutive dell'assicurazione I.V.S. o ad altri trattamenti di previdenza che abbiano dato titolo all'esclusione di detta assicurazione, l'interessato propose ricorso al Comitato Esecutivo dell'I.N.P.S., senza alcun esito nei termini di rito. Pertanto, convenne in giudizio l'I.N.P.S. davanti al Tribunale di Sassari, dolendosi di tale interpretazione restrittiva della norma suindicata e chiedendo che, per essere la sua situazione quale iscritto alla Cassa di previdenza avvocati, analoga a quella prevista letteralmente dalla legge, venisse riconosciuto il suo diritto a ricongiungere il periodo assicurativo riferentesi a detta sua iscrizione con quello decorrente dal momento in cui, quale dipendente del Banco di Sardegna, era stato iscritto presso l'I.N.P.S.; e sollevando, in subordine, eccezione di incostituzionalità della legge 2 aprile 1958, n. 322, per contrasto con gli artt. 3, 4, 35 e 38 Cost.

Intervenuto il mutamento di rito ex lege n. 533 del 1973, venne investito il giudice unico del lavoro che con sentenza del 23-30 giugno 1975, nel respingere la domanda nell'assunto della inapplicabilità - nella specie - della legge n. 322 del 1958, difettando il presupposto della preesistenza di un rapporto di lavoro, dichiarò, altresì, manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dall'attore.

In sede di appello, la Corte di Cagliari con sent. 4 giugno 1977 accolse la domanda dell'appellante, affermando che anche per i lavoratori autonomi esercenti una professione intellettuale, e non solo a favore dei lavoratori dipendenti, deve ritenersi ammessa la costituzione di una posizione assicurativa nell'assicurazione obbligatoria I.V.S. ai sensi della legge 2 aprile 1958, n. 322.

Contro tale decisione l'I.N.P.S. propose ricorso per Cassazione, deducendo che la citata l.

n. 322/1958 è legge speciale in quanto dispone in materia di assicurazione obbligatoria e, nell'ambito di questa, costituisce eccezione ai principi generali, per cui non è suscettibile di applicazione analogica.

La Corte di cassazione ha perciò sollevato, questione di legittimità costituzionale del citato art. unico della legge n. 322 del 1958 con esclusivo riferimento all'art. 38, secondo comma Cost. Nell'ordinanza di rimessione il giudice a quo ritiene che, stante la terminologia usata ("lavoratori iscritti") e l'inciso "quando viene a cessare il rapporto di lavoro", essa deve essere interpretata nel senso che i destinatari della stessa possono essere soltanto i lavoratori subordinati, e non anche i lavoratori autonomi, onde l'impossibilità di fare ricorso ad una interpretazione di tipo "evolutivo" della norma in questione, stante il carattere di legge speciale di quest'ultima e il disposto dell'art. 14 delle preleggi.

Nell'ordinanza di rinvio si ritiene però che la norma in esame realizzi "una sproporzione di trattamento tra i lavoratori subordinati e quelli autonomi in genere e i liberi professionisti in particolare".

Questi ultimi, infatti, in quanto tali sono obbligatoriamente iscritti alle rispettive "Casse" professionali ed esclusi dall'assicurazione IVS gestita dall'I.N.P.S.; ma nel caso di passaggio dall'attività libero-professionale a quella subordinata, non possono giammai ricongiungere i vari periodi contributivi, con la conseguenza che, se in nessuno dei suddetti periodi abbiano raggiunto il minimo contributivo, essi non potranno godere di alcuna forma di pensione; e ciò sebbene risulti dai lavori preparatori che nelle intenzioni del proponente la L. n. 322 del 1958 vi era anche quella di evitare che un lavoratore, il quale avesse lavorato per tutta la vita in successive attività protette da trattamenti di previdenza, finisse per trovarsi senza diritto ad una pensione in conseguenza del fatto di essere stato iscritto per un periodo insufficiente allo scopo in ciascuno dei trattamenti medesimi.

D'altra parte - osserva la Cassazione - l'art. 38, II comma, Cost., sancisce il diritto di tutti i lavoratori, e non soltanto di quelli subordinati, di vedere previsti e assicurati i mezzi per le loro esigenze di vita anche in caso di invalidità e vecchiaia: da qui il dubbio di incostituzionalità della norma de qua, nella parte in cui esclude che il ricongiungimento delle posizioni previdenziali possa aver luogo a favore dei lavoratori autonomi.

Si sono costituiti in giudizio le parti avv. Alberto Mario Saba e l'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale presentando scritti difensivi.

In particolare l'Avv. Saba nella memoria depositata in previsione dell'udienza di trattazione ha approfondito tutti gli aspetti della questione ribadendone la fondatezza.

A tale memoria è stata allegata una attestazione rilasciata dal Banco di Sardegna in data 20 ottobre 1987, dalla quale risultano i contributi versati relativamente alla posizione assicurativa presso l'I.N.P.S. dal 18 ottobre 1971 al 31 dicembre 1986, e cioè per un periodo di oltre 15 anni, riferita al rapporto di lavoro subordinato dell'avv. Saba con il predetto Istituto di credito.

Nell'Udienza del 10 novembre 1987 l'Avv. A.M. Saba ha ribadito oralmente le proprie ragioni mentre il difensore dell'I.N.P.S. ha prodotto, dichiarando di farlo a fini di giustizia, copia della decisione n. 124 del 12 dicembre 1984 della Commissione Amministrativa delle Comunità Europee per la Sicurezza Sociale dei Lavoratori Migranti, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n. 180/5 del 18 luglio 1985.

Considerato in diritto

1. - È sottoposta all'esame della Corte la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 2 aprile 1958 n. 322 ("Ricongiunzione delle posizioni previdenziali ai fini dell'accertamento del diritto e della determinazione del trattamento di previdenza e di quiescenza"), in riferimento all'art. 38, secondo comma, Cost., nella parte in cui esclude per i liberi professionisti iscritti, o già iscritti alle relative "Casse", il ricongiungimento del periodo assicurativo maturato presso di esse con quello antecedentemente o successivamente venutosi a creare presso l'I.N.P.S. in conseguenza della instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato.

1.2 - Il giudice a quo esclude preliminarmente che possa pervenirsi in via interpretativa ad una estensione, in favore di soggetti esercenti le libere professioni, della previsione contenuta nella norma denunciata, la quale stabilisce che "in favore dei lavoratori iscritti a forme obbligatorie e di previdenza sostitutive dell'assicurazione per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti o ad altri trattamenti di previdenza che abbiano dato titolo all'esclusione da detta assicurazione, deve essere provveduto, quando viene a cessare il rapporto di lavoro che aveva dato luogo alla iscrizione alle suddette forme o trattamenti di previdenza senza il diritto a pensione, alla costituzione, per il corrispondente periodo di iscrizione, della posizione assicurativa nell'assicurazione obbligatoria, per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti mediante versamento dei contributi determinati secondo le norme della predetta assicurazione.

Si sostiene nell'ordinanza di rinvio che l'esclusione dei liberi professionisti dalla possibilità di ricongiungere la loro posizione contributiva presso le relative "Casse" previdenziali di categoria con quella dell'assicurazione generale per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti (I.V.S.) presso l'I.N.P.S., in caso di passaggio dall'attività libero-professionale a quella subordinata e viceversa, realizzerebbe una sproporzione di trattamento tra i lavoratori subordinati e quelli autonomi, violandosi così il secondo comma dell'art. 38 Cost.

2.1 - La questione è inammissibile.

Come è noto la molteplicità e l'eterogeneità delle disposizioni vigenti in materia pensionistica è tale che - come ha sottolineato anche la dottrina - non possa parlarsi di un "sistema" in senso proprio, ma, di "regimi" pensionistici il cui scopo comune è quello di assicurare ai lavoratori un trattamento economico continuativo denominato pensione. In tale quadro l'area previdenziale è solo in parte coperta dall'assicurazione generale obbligatoria per l'I.V.S., gestita dall'I.N.P.S., che riguarda i lavoratori subordinati e che regola un rapporto giuridico che vincola tre soggetti: un soggetto pubblico o gestore dell'assicurazione, un soggetto tenuto all'adempimento degli obblighi per la costituzione della posizione assicurativa e per il finanziamento ed infine un terzo soggetto, destinatario dell'intervento previdenziale.

Ad uno schema così articolato si riferisce nel suo complesso la norma qui denunciata (e di cui si chiede l'estensione ai liberi professionisti, essendo stata la questione di legittimità costituzionale sollevata nel corso di un giudizio intentato dal dipendente di un istituto di credito che in precedenza era stato iscritto alla Cassa di previdenza per gli avvocati ed i procuratori) che è formulata con esclusivo riguardo ai lavoratori dipendenti, allo scopo di consentire loro il ricongiungimento di periodi contributivi precedenti con l'assicurazione generale obbligatoria per l'I.V.S.gestita dall'I.N.P.S.

La norma è stata quindi concepita tenendo presenti due posizioni - quella di provenienza, costituita da forme di previdenza sostitutive o esclusive e quella di confluenza, cioè l'assicurazione generale obbligatoria per l'I.V.S. - strutturate su tecniche contributive sostanzialmente omogenee.

Diversa è la situazione dei liberi professionisti, iscritti a forme obbligatorie in cui, pur nel quadro delineato dalla sentenza n. 133 del 1984, permangono ancora aspetti di mutualità (più o meno accentuata a seconda delle "Casse"), e che vincolano solo due soggetti, l'ente di previdenza e l'assicurato, in un contesto quindi differente da quello proprio dell'assicurazione generale obbligatoria I.N.P.S.

Il primo regime si differenzia così dal secondo, sia per quel che riguarda le contribuzioni che le prestazioni, sotto vari aspetti, come ad esempio la mancanza di un intervento finanziario anche solo eventuale dello Stato, l'ambito dei rischi coperti rispetto a quelli propri dell'I.V.S., la misura dei contributi e i criteri per la loro determinazione, le modalità di liquidazione della pensione con riferimento ai contributi versati ed alla durata dei periodi assicurativi, la durata minima del periodo contributivo (che ad esempio per gli avvocati e procuratori è fissata nella legge 20 settembre 1980, n. 576, in 30 anni di iscrizione, in luogo dei 15 previsti per l'assicurazione generale obbligatoria dell'I.N.P.S.), il raggiungimento dell'età pensionabile.

Una previsione che possa consentire il ricongiungimento di posizioni così eterogenee dovrebbe perciò necessariamente essere accompagnata da una articolata disciplina che contemperi, con la salvaguardia dell'interesse del lavoratore, altre esigenze a propria volta contrapposte fra di loro.Da un lato dovrebbe considerarsi difatti l'esigenza dell'organizzazione assicurativa di provenienza, che non potrebbe essere gravata, se non alterando il rapporto fra gli assicurati in misura irragionevole rispetto all'ammontare dei contributi ad essa versati. Dall'altro l'esigenza dell'assicurazione generale obbligatoria, essendo prevista nella norma denunciata, di cui si reclama l'estensione ai liberi professionisti, la costituzione di una posizione assicurativa mediante il versamento dei contributi determinati secondo le norme della assicurazione obbligatoria presso l'I.N.P.S.

2.2. - D'altronde, che la ricongiunzione non possa concepirsi in modo automatico, quando ci si riferisce a regimi assicurativi diversificati, ma debba essere regolata nei suoi vari profili è dimostrato dall'esempio offerto dalla legge 7 febbraio 1979, n. 29, la quale ha previsto la possibilità di ricongiunzione nell'assicurazione generale obbligatoria per l'I.V.S. di posizioni assicurative di altre categorie di lavoratori autonomi che potessero far valere periodi di assicurazione in gestioni speciali gestite dall'I.N.P.S. Ebbene, per consentire tale possibilità di ricongiunzione, la legge n. 29 del 1979 ne ha stabilito le modalità mediante il versamento di una somma pari al 50% della differenza tra l'ammontare dei contributi trasferiti e l'importo della riserva matematica calcolata in base ai criteri ed alle tabelle di cui all'art. 13 della legge 12 agosto 1962 n. 1328.

Questa vicenda legislativa denota come, pur trattandosi di gestioni speciali che rientrano già nell'ambito dell'assicurazione generale obbligatoria per espressa previsione legislativa (leggi 26 ottobre 1957 n. 1047, 4 luglio 1959 n. 463, 22 luglio 1966 n. 613), tuttavia il legislatore non si è potuto limitare a disporre la possibilità di ricongiunzione, ma ha dovuto dettarne le modalità.

3.1 - Quand'anche per mera ipotesi si volesse riconoscere in via additiva l'estensione in favore dei liberi professionisti, già iscritti a Casse di previdenza di categoria, della legge n. 322 del 1958, come sembrerebbe dalla prospettazione della ordinanza di rinvio, resterebbe ancora da stabilire, in concreto, mancandone comunque la regolamentazione, su quale soggetto ed in qual misura debba gravare il costo della costituzione della posizione assicurativa presso l'assicurazione generale obbligatoria, (costo individuabile nella differenza tra l'ammontare dei contributi versati nella posizione assicurativa di provenienza e quello occorrente per la costituzione della nuova), tenuto conto della diversità strutturale fra i due regimi, derivante dalle loro differenti basi tecnico-giuridiche.

Ed in proposito non sembra superfluo sottolineare che, quanto alla incidenza dei costi conseguenti alla comunicabilità di regimi contributivi diversi, la realtà normativa esistente è

diversificata, perché, ad esempio, in taluni casi, ancorché riferiti al settore pubblico, come per gli impiegati dello Stato (artt. 11 e 12 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092), i riconoscimenti ed i riscatti operano senza il concorso economico degli interessati, mentre in altri casi, come per i dipendenti degli enti locali (art. 22 l. 3 maggio 1967, n. 315) sono possibili con il loro parziale concorso.

4. - Con la questione di legittimità costituzionale prospettata si chiede dunque sostanzialmente una modificazione normativa che non può prescindere da una disciplina articolata che, per sua natura impegna la discrezionalità del legislatore. Detta disciplina dovrebbe inoltre necessariamente coinvolgere altri organismi previdenziali tutti di natura pubblica, le cui posizioni potrebbero essere adeguatamente e discrezionalmente vagliate solo nella appropriata sede legislativa, in una visione di insieme che contemperi le indicate contrapposte esigenze.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 2 aprile 1958 n. 322 ("Ricongiunzione delle posizioni previdenziali ai fini dell'accertamento del diritto e della determinazione del trattamento di previdenza e di quiescenza") sollevata in riferimento all'art. 38, comma secondo, Cost., dalla Corte di cassazione con ordinanza n. 917 del 1982.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 1987.

Il Presidente: SAJA

Il Redattore: CAIANIELLO

Depositata in cancelleria il 17 dicembre 1987.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.