CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **509/1995** (ECLI:IT:COST:1995:509)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **GRANATA**
Udienza Pubblica del **07/11/1995**; Decisione del **11/12/1995**
Deposito del **18/12/1995**; Pubblicazione in G. U. **27/12/1995**
Norme impugnate:
Massime: **21945 21946**
Atti decisi:

N. 509

SENTENZA 11-18 DICEMBRE 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, paragrafo 2, del Regolamento CEE n. 1408/71 (relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità) e dell'art. 1 della legge 18 febbraio 1983, n. 47 (Riordinamento della prosecuzione volontaria dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti) promosso con ordinanza emessa il 7 giugno 1994 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Zandonà Albano contro l'INPS, iscritta al n. 65 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visti gli atti di costituzione dell'INPS e di Zandonà Albano nonché l'atto di intervento del

Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella udienza pubblica del 7 novembre 1995 il Giudice relatore Renato Granata;

Uditi l'avv. Giuseppe Iovino per l'INPS e l'Avvocato dello Stato Mario Imponente per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 7 giugno 1994 la Corte di cassazione ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 9, par. 2, del regolamento del Consiglio CEE n. 1408/71 nonché dell'art. 1 della legge 18 febbraio 1983, n. 47 in relazione agli artt. 1, 3, 4 e 38, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non contemplano che debba essere computato, ai fini dell'ammissione alla prosecuzione volontaria della contribuzione previdenziale, il periodo contributivo maturato esclusivamente in altro Stato membro.

Premette in fatto la Corte rimettente che un lavoratore italiano in Belgio con posizione previdenziale in quel paese si è visto negare dall'INPS la pensione di invalidità, richiesta con domanda del 15 ottobre 1984; inoltre gli è rimasta anche preclusa la prosecuzione volontaria della contribuzione giacché egli non ha potuto utilizzare - in base all'art. 9 del regolamento cit. - i contributi versati in Belgio per raggiungere il tetto necessario secondo l'ordinamento del nostro Paese per ottenere l'autorizzazione alla predetta prosecuzione. Tale norma infatti consente solo il cumulo fra contribuzioni versate in Stati diversi dal lavoratore, presupponendo, perciò, l'affiliazione dello stesso al sistema previdenziale nel cui ambito si richiede la prosecuzione. Quindi in sostanza l'accesso al beneficio previdenziale gli è stato precluso - come ritenuto dalla sentenza oggetto di ricorso per cassazione - dall'impossibilità di far valere in Italia la posizione previdenziale acquisita in Belgio.

Ma - osserva la Corte rimettente - tale sistema normativo, che subordina la prosecuzione volontaria dei versamenti contributivi alla qualità di assicurato, contrasta con i parametri evocati. Ed infatti innanzi tutto finisce per privare il lavoratore della sicurezza sociale che il sistema gli garantisce proprio allorché la sua capacità reddituale risulti compromessa (art. 38, secondo comma, Cost.). Inoltre egli - nonostante abbia adempiuto al suo dovere etico fondamentale, costituito dallo svolgimento di un'attività lavorativa (artt. 1 e 4, secondo comma, Cost.) - rimane privo della tutela previdenziale che rappresenta il corrispettivo solidaristico della collettività nei suoi confronti.

Si ha poi che egli, rimanendo privo di prestazioni previdenziali sostitutive del reddito, resta altresì escluso dal processo partecipativo alle vicende politiche ed economiche del Paese: così vedendo leso il suo diritto all'eguaglianza di fatto (art. 3, secondo comma, Cost.).

Infine la circostanza che la garanzia della sicurezza sociale risulti subordinata alla affiliazione del lavoratore al suo sistema previdenziale nazionale viola il principio di razionalità contenuto nell'art. 3, primo comma, Cost. dovendo considerarsi irrilevante, a tal fine, il luogo di esecuzione della prestazione lavorativa.

2. - Si è costituita la parte privata chiedendo - in adesione alle argomentazioni dell'ordinanza di rimessione - che la questione sia ritenuta fondata. In particolare - come profilo ulteriore di incostituzionalità - aggiunge che le norme censurate determinano una ingiustificata disparità di trattamento fra i lavoratori che si muovono nell'ambito comunitario e lavoratori che operano in quello extracomunitario, posto che, mentre per i primi l'equiparazione dei contributi versati all'estero a quelli versati in Italia è subordinata alla titolarità di una posizione previdenziale anche nel nostro paese, la legge n. 398 del 1987

prevede, per questi ultimi, l'obbligatorietà dell'iscrizione alle gestioni previdenziali italiane.

3. - Si è costituito l'INPS chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile od infondata.

Preliminarmente la difesa dell'Istituto ritiene inammissibile la censura della citata normativa comunitaria. Richiamando la giurisprudenza di questa Corte, rileva che in materia di ripartizione delle competenze normative fra gli organi comunitari e gli organi statali, risulta preclusa la possibilità della Corte costituzionale di sindacare la costituzionalità anche delle norme derivate, quali i regolamenti comunitari, perché a ciò si oppone l'art. 134 Cost.; i regolamenti suddetti trovano il loro compiuto sistema di controllo di legittimità nell'esclusivo ambito comunitario attraverso l'intervento della Corte di giustizia previsto dagli artt. 173 e 174 del trattato di Roma.

Nel merito l'INPS ritiene insussistente la prospettata violazione dei parametri evocati. In particolare la disciplina censurata non è lesiva dei diritti dei lavoratori italiani emigrati in uno Stato comunitario, atteso che questi ultimi, fruendo dei benefici della legislazione estera, sono posti al riparo dalla mancanza di copertura assicurativa con riferimento sia al tempo della richiesta delle prestazioni previdenziali che alla loro consistenza effettiva.

La medesima disciplina inoltre è del tutto rispettosa dell'art. 38, secondo comma, Cost. in quanto con essa il legislatore, esercitando la sua discrezionalità, ha individuato la soglia minima, con riferimento alla quantità di contribuzione e all'anzianità assicurativa, il cui raggiungimento da parte del lavoratore-assicurato condiziona l'insorgenza del diritto a poter contribuire volontariamente alla costituzione della propria posizione assicurativa nel sistema previdenziale pubblico.

D'altra parte è del tutto logico e razionale che la legge colleghi la prosecuzione volontaria dei contributi alla qualità di lavoratore che possa far valere (quale presupposto o requisito) una (ancorché minima) anzianità assicurativa e contributiva; ciò proprio per rispettare i diritti di tutti gli altri lavoratori assicurati di veder realizzato il precetto dell'art. 38 Cost., asseritamente violato.

Viceversa se fosse consentito al lavoratore che ha svolto la sua attività unicamente in Paesi stranieri di accedere, per ciò solo, alla iscrizione al sistema assicurativo nazionale, si verrebbe a violare il principio di "territorialità" nell'applicazione delle norme sulle assicurazioni sociali le quali hanno carattere di ordine pubblico.

La difesa dell'INPS invoca poi la giurisprudenza della Corte di giustizia CEE che ha affermato che spetta alla disciplina legislativa di ciascuno Stato membro determinare i presupposti del diritto o dell'obbligo di affiliazione ad un regime di previdenza sociale nazionale; e che il fatto che un soggetto abbia lavorato in uno Stato membro ed abbia ivi maturato periodi di contribuzione obbligatoria non lo legittima ad ottenere l'affiliazione ad un regime assicurativo di un altro Stato membro dove non abbia mai lavorato.

4. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato chiedendo - in adesione alle argomentazioni della difesa dell'INPS - che la questione sia dichiarata inammissibile od infondata.

Considerato in diritto

1. - È stata sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale - in riferimento agli

artt. 1, 3, 4 e 38, secondo comma, Cost. - dell'art. 9, par. 2, del regolamento del Consiglio CEE 14 giugno 1971, n. 1408/71 (relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità), nonché dell'art. 1 della legge 18 febbraio 1983, n. 47 (Riordinamento della prosecuzione volontaria dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti), nella parte in cui non contemplano che in favore del lavoratore, iscritto unicamente al sistema previdenziale di altro Stato membro della CEE, debba essere computato, al fine dell'ammissione alla prosecuzione volontaria della contribuzione nel sistema previdenziale nazionale, il periodo contributivo maturato esclusivamente in quell'altro Stato membro. In particolare si sospetta la violazione:

a) della necessaria tutela previdenziale (art. 38, secondo comma, Cost.) atteso che al lavoratore, ancorché la sua capacità reddituale possa essere compromessa dalla sua condizione di invalidità, non sono riconosciuti mezzi adeguati alle sue esigenze di vita;

b) del principio di ragionevolezza, stante l'irrilevanza del luogo di esecuzione della prestazione lavorativa al fine dell'attivazione della tutela previdenziale;

c) del principio di eguaglianza sia sotto il profilo della discriminazione di fatto conseguente alla mancata percezione delle prestazioni previdenziali, sia anche (profilo questo però evidenziato dalla parte privata costituita in giudizio) per disparità di trattamento fra i lavoratori che si muovono nell'ambito comunitario e lavoratori che operano in quello extracomunitario;

d) del valore (costituzionale) del lavoro, atteso che il lavoratore viene privato del "corrispettivo solidaristico" della collettività costituito dal diritto alle prestazioni previdenziali.

2. - In via pregiudiziale va esaminata l'eccezione di inammissibilità della censura della norma regolamentare comunitaria, sollevata dalla difesa dell'INPS, alla quale ha aderito l'Avvocatura dello Stato.

L'eccezione è fondata.

ll citato art. 9, par. 2, del regolamento del Consiglio CEE 14 giugno 1971, n. 1408/71, costituisce una disposizione contenuta in un atto normativo non riferibile all'ordinamento giuridico nazionale, ma a quello comunitario. Pertanto deve escludersi - come già ritenuto nella sentenza n. 183 del 1973 - che "questa Corte possa sindacare singoli regolamenti, atteso che l'art. 134 della Costituzione riguarda soltanto il controllo di costituzionalità nei confronti delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni, e tali … non sono i regolamenti comunitari".

Nella specie, invero, il giudice a quo - preso atto della interpretazione data dalla Corte di giustizia all'art. 9, par. 2 del regolamento n. 1408/71 e senza richiedere alla stessa Corte il controllo di validità di tale norma in relazione ai diritti fondamentali che pure fanno parte del diritto comunitario (sentenza n. 232 del 1989; Trattato di Maastricht, disposizione F) - ha censurato il citato art. 9 par. 2 davanti a questa Corte in via diretta e non per il tramite della legge di esecuzione del Trattato, senza prospettare una violazione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale nazionale o di diritti inalienabili della persona umana, che questa Corte deve salvaguardare anche rispetto alla applicazione del diritto comunitario.

3. - Ammissibile invece è la censura rivolta contro l'art. 1 della legge 18 febbraio 1983, n. 47 (Riordinamento della prosecuzione volontaria dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti), il quale - pur residuando come unico oggetto del sindacato di costituzionalità - tuttavia si coniuga con l'art. 9 del cit. regolamento comunitario, in combinazione con il quale viene a porre la disciplina complessiva del cumulo delle posizioni

previdenziali dei lavoratori all'interno della Comunità europea.

La disposizione censurata infatti prevede i requisiti per l'autorizzazione alla prosecuzione volontaria da parte dell'"assicurato", prescrivendo in particolare che l'autorizzazione (dell'INPS) è concessa se l'assicurato può far valere un periodo minimo di effettiva contribuzione, variamente articolato; nulla invece essa prescrive quanto alla possibilità di far valere in Italia periodi assicurativi maturati in uno dei paesi delle Comunità europee.

È appunto con riguardo a quest'ultimo profilo che l'art. 1 citato va letto in combinazione con l'art. 9, par. 2, del regolamento del Consiglio CEE 14 giugno 1971, n. 1408/71, cit., il quale prevede che, se la legislazione di uno Stato membro subordina l'ammissione all'assicurazione volontaria al compimento di periodi di assicurazione, i periodi di assicurazione compiuti sotto la legislazione di ogni altro Stato membro sono presi in considerazione, nella misura necessaria, come se si trattasse di periodi di assicurazione compiuti sotto la legislazione del primo Stato. Ciò allo scopo - come ha chiarito la giurisprudenza della Corte di giustizia - di "garantire l'equivalenza dei periodi di contribuzione maturati in diversi Stati membri, in modo che gli interessati possano soddisfare la condizione di una durata minima di periodi di contribuzione quando una normativa nazionale faccia dipendere da tale condizione l'ammissione all'assicurazione" (Corte di giustizia 20 ottobre 1993, c. 297/92; vedi anche il sesto "considerando" del regolamento Cee n. 1408/71). E tuttavia - come ha statuito la stessa Corte di giustizia - "l'art. 9, par. 2 del regolamento ... non fa obbligo ad uno Stato membro di ammettere la possibilità di affiliazione al proprio regime previdenziale in favore di persone precedentemente assoggettate ad un regime previdenziale obbligatorio in un altro Stato membro e che non soddisfino i presupposti per l'affiliazione al detto regime nel primo Stato membro" (Corte di giustizia 20 ottobre 1989, c. 297/92); cioè "non impone all'ente previdenziale di uno Stato membro di tenere conto dei periodi assicurativi maturati sotto le leggi di un altro Stato membro, qualora il lavoratore non abbia mai versato nel primo Stato membro i contributi legalmente prescritti per acquistare la qualità di assicurato a norma delle leggi di questo Stato membro" (Corte di giustizia 27 gennaio 1981, c. 70/80). Peraltro, la citata disposizione, se "non fa obbligo", neppure fa divieto allo Stato membro di adottare una disciplina - complementare a quella comunitaria - che preveda, anche ai fini della stessa affiliazione al regime assicurativo dello Stato membro, la piena equiparazione dei periodi di assicurazione maturati presso un diverso Stato membro con quelli maturati presso il proprio sistema previdenziale. Ed infatti - come ancora precisa la Corte di giustizia: sent. in causa 297/92 cit. - "spetta alla disciplina di ciascuno Stato membro determinare i presupposti del diritto o dell'obbligo di affiliazione ad un regime di previdenza sociale ... purché non venga operata al riguardo alcuna discriminazione fra i cittadini dello Stato ospitante e i cittadini di altri Stati membri". Con la conseguenza - a giudizio di questa Corte - che, qualora la omessa previsione di una siffatta equiparazione piena concretizzasse un vizio di legittimità costituzionale, il vulnus sarebbe da addebitare proprio alla normativa nazionale per non aver questa approntato quelle prescrizioni complementari idonee ad evitare che, coniugandosi le due discipline, si verifichi uno squilibrio nell'ordinamento interno apprezzabile appunto come lesione di un parametro costituzionale.

Prospettiva, questa, che si appalesa del tutto diversa da quella del preteso contrasto della normativa comunitaria con la Costituzione italiana, perché non è quest'ultima normativa ad essere oggetto della censura di costituzionalità, ma quella interna per mancata compensazione di eventuali effetti indiretti conseguenti all'immediata applicabilità della prima.

4. - Il dato ermeneutico di partenza dello scrutinio di costituzionalità richiesto alla Corte è dunque la constatazione che la norma comunitaria si preoccupa di stabilire unicamente il cumulo, e lascia invece alla disciplina legislativa di ciascuno Stato membro il compito di determinare i presupposti del diritto o dell'obbligo di affiliazione al proprio regime di previdenza sociale, sicché è alla disciplina nazionale che va imputata la mancanza di una previsione che assicuri al lavoratore la diversa - e più ampia - garanzia auspicata dal giudice a

quo, e cioè la fungibilità piena dei presupposti di accesso ai singoli sistemi previdenziali dei paesi membri, qualunque sia quello fra questi in cui essi sono maturati.

Ciò posto occorre verificare se, in ragione di tale omissione, la norma nazionale impugnata - art. 1 della legge 18 febbraio 1983, n. 47 - contrasti con i parametri costituzionali evocati.

5. - Si deve dunque passare all'esame nel merito delle singole censure, che risultano non fondate.

5.1. - Non sussiste innanzi tutto la denunciata violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost. sollevata sotto il profilo che al lavoratore, ancorché la sua capacità reddituale possa essere compromessa dalla condizione di invalidità, non sono riconosciuti mezzi adeguati alle sue esigenze di vita. È di tutta evidenza che il lavoratore non "assicurato" in Italia, ma in altri paesi della Comunità, partecipa ai sistemi previdenziali di questi e in uno qualsiasi - proprio in forza dell'art. 9 cit. - può far valere il cumulo dei singoli periodi contributivi. Né può in alcun modo rilevare la diversa disciplina previdenziale applicabile, la cui eventuale inadeguatezza deve essere valutata all'interno di quell'ordinamento nazionale senza che possa ridondare in vizio di incostituzionalità della normativa italiana.

Analogamente, e per la stessa ragione, non può ravvisarsi alcuna violazione degli artt. 1 e 4 Cost.

Sono questi, infatti, parametri non utilmente evocabili, perché il rapporto di lavoro assoggettato alla normativa di un altro paese della Comunità ritrova la sua tutela nell'ordinamento di questo stesso, senza che alcuna valutazione di adeguatezza di tale tutela possa compiersi al fine di attivare un intervento caducatorio o additivo nell'ordinamento italiano.

5.2. - Né sussiste il prospettato difetto di ragionevolezza in ragione dell'asserita irrilevanza del luogo di esecuzione della prestazione lavorativa rispetto alla fruibilità della tutela previdenziale. Ciò che, nella fattispecie all'esame del giudice rimettente, preclude che il lavoratore italiano all'estero possa accedere al sistema previdenziale italiano è non già il luogo di esecuzione della prestazione lavorativa, bensì l'inesistenza di un rapporto di lavoro assoggettato o assoggettabile a contribuzione in Italia. In ciò sta il carattere territoriale ed il fondamento di tipo assicurativo del sistema previdenziale che risponde ad una non irragionevole esigenza gestionale per l'equilibrio di bilancio degli enti deputati ad assicurare le prestazioni previdenziali, equilibrio che potrebbe risultare compromesso se oltre ai lavoratori "assicurati" potessero avere accesso (nella specie alla contribuzione volontaria) indistintamente tutti i lavoratori (non soltanto italiani, ma in genere comunitari) che, pur non essendo "assicurati" in Italia, risultassero assicurati in un qualsiasi altro paese della Comunità.

5.3. - Non sussiste infine la ipotizzata violazione del principio di eguaglianza sotto il profilo indicato dalla Corte rimettente, perché - ove la mancata erogazione di prestazioni previdenziali consegua ad una disciplina che per altro verso sia immune da censure di costituzionalità - la minore disponibilità di mezzi del cittadino italiano non "assicurato" in Italia, ma soltanto in altro paese della Comunità, rappresenta una mera conseguenza di fatto non valorizzabile autonomamente. Quanto al profilo indicato dalla parte privata costituita la censura è invece inammissibile attesa la impossibilità di un ampliamento del thema decidendum proposto con l'ordinanza di rimessione (da ultimo sentenze n. 143 del 1995, n. 263 del 1994).

6. - Peraltro, la conclusione, alla quale si perviene, di non fondatezza della questione relativa alla attuale disciplina, secondo la quale il sistema previdenziale nazionale non si apre indiscriminatamente ai lavoratori assicurati presso altri sistemi previdenziali, non esime la Corte dal rilevare che la attuazione di una siffatta maggiore garanzia potrebbe costituire un obiettivo a livello comunitario per rendere omogenei o comunicanti i trattamenti previdenziali

dei lavoratori, e a livello nazionale per assicurare la migliore tutela dei cittadini migranti per lavorare all'estero.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, par. 2, del regolamento del Consiglio CEE 14 giugno 1971, n. 1408/71 (relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità), sollevata, in riferimento agli artt. 1, 3, 4 e 38, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione con l'ordinanza indicata in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 18 febbraio 1983, n. 47 (Riordinamento della prosecuzione volontaria dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti) sollevata, in riferimento agli artt. 1, 3, 4 e 38, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 1995.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Granata

Il cancelliere: Di Paola

Depositata nella cancelleria il 18 dicembre 1995

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.