CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **16/1996** (ECLI:IT:COST:1996:16)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **MENGONI**
Udienza Pubblica del **12/12/1995**; Decisione del **22/01/1996**
Deposito del **29/01/1996**; Pubblicazione in G. U. **07/02/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22224**
Atti decisi:

N. 16

SENTENZA 22-29 GENNAIO 1996

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. 24, quarto comma, della legge 12 (recte: 28) gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), promosso con ordinanza emessa il 2 dicembre 1994 dal Pretore di Livorno nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Guidi Massimo ed altri e l'INPS, iscritta al n. 125 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 1995;

Visto l'atto di costituzione dell'I.N.P.S. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 12 dicembre 1995 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Udito l'avv. Giorgio Starnoni per l'I.N.P.S.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso del procedimento civile promosso contro l'INPS, dopo l'accoglimento dei ricorsi ex art. 700 cod. proc. civ., da soci della Compagnia lavoratori portuali di Livorno - giudicati inabili al lavoro portuale dalla Commissione prevista dall'art. 156 del regolamento di esecuzione del codice della navigazione (navigazione marittima), approvato con d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328 - per ottenere il ripristino della pensione di inabilità, annullata o revocata e sostituita con l'assegno ordinario di invalidità in seguito a visita medica disposta dall'Istituto, il Pretore di Livorno, con ordinanza del 2 dicembre 1994, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, nella parte in cui prevede che "ai lavoratori già cancellati dai registri per inidoneità al lavoro portuale ai sensi dell'art. 156, primo comma, n. 2, del citato regolamento, si applica il trattamento di cui all'art. 2 della legge 12 giugno 1984, n. 222" (cioè il trattamento della pensione ordinaria di inabilità).

Ad avviso del giudice rimettente, la disposizione impugnata, intervenuta nelle more del procedimento cautelare, privilegia ingiustificatamente i lavoratori portuali rispetto a tutti gli altri lavoratori assicurati presso l'INPS, i quali, per beneficiare della pensione di inabilità, devono trovarsi "nell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi tipo di attività lavorativa", il che vale anche per lavoratori (minatori, edili, ecc.) la cui attività è impegnativa e usurante al pari del lavoro portuale.

Secondo la disciplina anteriore all'entrata in vigore della legge n. 84 del 1994, dalla dichiarazione di inidoneità al lavoro portuale potevano derivare prestazioni differenziate agli assicurati, in relazione al diverso grado di inabilità. La "specialità" del regime dell'inidoneità specifica al lavoro portuale era circoscritta all'accertamento della patologia (affidato ad un'apposita commissione medica istituita presso la capitaneria di porto), non toccava le prestazioni in concreto da erogare. L'art. 156, ultimo comma, del menzionato regolamento di esecuzione si limitava ad attribuire all'accertamento di inidoneità al lavoro portuale "effetto anche ai fini del trattamento previdenziale", senza alcuna precisazione in ordine al tipo di trattamento. Prima della legge n. 222 del 1984 l'INPS doveva verificare, caso per caso, se ricorressero i presupposti per l'erogazione della pensione di inabilità o, soltanto, quelli per l'assegno di invalidità. Conseguentemente, l'avvenuta corresponsione tout court della pensione di inabilità è da considerare erronea, mentre sono pienamente legittimi i successivi provvedimenti di revoca della medesima.

Ciò vale però solo fino alla data di entrata in vigore della disposizione impugnata, che ha attribuito indiscriminatamente ai lavoratori dichiarati inabili al lavoro portuale, e conseguentemente cancellati dai registri, il diritto alla pensione di inabilità (senza efficacia retroattiva). Questa norma di favore è ritenuta dal giudice a quo un irragionevole privilegio, non giustificabile con la specialità del lavoro portuale, tanto più che il trattamento privilegiato dovrebbe ritenersi sottratto alla procedura di revisione di cui all'art. 9 della legge n. 222 del 1984.

2. - Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si è costituito l'INPS chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, essendo controversa soltanto l'interpretazione della norma in esame in punto di retroattività; nel merito, si rimette alle decisioni della Corte.

In una memoria aggiunta l'Istituto - premesso che con d.-l. 21 aprile 1995, n. 119 (ottavo di una serie di decreti reiterati, proseguita con i dd.ll. 21 giugno 1995, n. 237, 22 agosto 1995, n. 348 e 18 ottobre 1995, n. 433), gli oneri derivanti dall'art. 24, comma 4, della legge n. 84 del

1994 sono stati posti a carico della gestione commissariale del Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali in liquidazione e sono rimborsati all'INPS in base a rendicontazione annuale - osserva che la disposizione impugnata ha inteso assicurare la continuità del trattamento previdenziale complessivo vigente anteriormente alla legge n. 84 del 1994 in favore dei portuali cancellati dai registri per inabilità, i quali fruivano di un'integrazione pensionistica a carico del suddetto Fondo (soppresso dal d.-l. 22 gennaio 1990, n. 6, convertito nella legge 24 marzo 1990, n. 58), calcolata in misura pari alla differenza tra quanto corrisposto dall'INPS e quanto i lavoratori avrebbero maturato al compimento del sessantesimo anno di età.

In definitiva la disposizione impugnata servirebbe a garantire la conservazione di "diritti acquisiti" in una situazione caratterizzata da connotazioni del tutto peculiari, che la rendono oggettivamente incomparabile con altre e perciò escludono l'ipotizzata violazione del principio di eguaglianza.

3. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, concludendo per l'infondatezza della questione.

L'Avvocatura precisa che le finalità di conservazione di diritti quesiti, già indicata dalla difesa dell'INPS, sono perseguite dalla norma impugnata con precisi limiti tanto soggettivi quanto temporali. Si tratta infatti di un istituto connotato da carattere di specialità, riferito a una particolare categoria di lavoratori, con efficacia limitata nel tempo, "stante la sua avvenuta abrogazione in forza dell'art. 4 del d.-l. 25 febbraio 1995, n. 49, a far data dal 19 marzo 1995", che dispone la trasformazione in società di diritto privato delle compagnie portuali. Da questa data i lavoratori portuali, per quanto attiene ai trattamenti di inabilità o di invalidità, sono assoggettati al regime generale della legge n. 222 del 1984. D'altra parte, l'abrogazione anche dell'art. 156 del regolamento marittimo, disposta dall'art. 27, comma 8, della legge n. 84 del 1994, esclude che il problema possa più ripresentarsi in futuro dal momento che l'introduzione - prima su base contrattuale e dopo, in via transitoria, su base normativa - del trattamento pensionistico differenziato di cui si controverte è stata determinata proprio dalla disciplina speciale contenuta nella norma regolamentare, la quale prevedeva la definitività dell'accertamento dell'inidoneità fisica compiuto dalle Commissioni ivi previste, escludendo la possibilità di reiscrizione nei registri nel caso di recupero delle condizioni fisiche occorrenti per essere riconosciuti abili al lavoro portuale.

Considerato in diritto

1. - Dal Pretore di Livorno è sospettato di illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 24, comma 4, della legge 28 gennaio 1994, n. 84. Ai lavoratori portuali già cancellati dai registri per inidoneità permanente al lavoro portuale, accertata ai sensi dell'art. 156 del regolamento di esecuzione del codice della navigazione (navigazione marittima), approvato con d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, la disposizione impugnata attribuisce il diritto alla pensione ordinaria di inabilità indipendentemente dalla condizione di "assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa" prevista dall'art. 2, comma 1, della legge 12 giugno 1984, n. 222.

Questo trattamento di favore è ritenuto ingiustificato dal giudice rimettente, e quindi contrario al principio di eguaglianza, atteso che per gli altri lavoratori, compresi quelli addetti ad attività usuranti non meno del lavoro portuale (minatori, edili, ecc.), l'inidoneità specifica al proprio lavoro professionale comporta il minore trattamento dell'assegno di invalidità.

2. - La questione non è fondata.

La ratio e la portata della norma in esame non possono essere comprese astraendo dal quadro storico della complessa e faticosa vicenda legislativa - sollecitata dagli organi comunitari - che ha abolito l'antico privilegio monopolistico delle compagnie portuali assoggettandole al regime di libera concorrenza di mercato mediante la trasformazione in società regolate dal codice civile, con conseguente passaggio dei lavoratori soci o dipendenti di esse al diritto comune dei rapporti privati di socio di cooperativa di lavoro o di lavoratore subordinato, nonché dei connessi rapporti previdenziali.

La disposizione transitoria dell'art. 24, comma 4, della legge n. 84 del 1994 mira a evitare ricadute negative di tale vicenda sul trattamento previdenziale dei lavoratori già cancellati dai registri per inidoneità al lavoro portuale, ai sensi dell'art. 156 del citato regolamento marittimo, anteriormente al termine iniziale di efficacia dell'abrogazione degli articoli contenuti nel libro primo, titolo III, capo IV, del regolamento, disposta dall'art. 27, comma 8, della stessa legge.

L'abrogato art. 156 prevedeva modalità speciali di accertamento dell'inidoneità permanente al lavoro portuale, mediante una apposita commissione medica istituita presso la capitaneria di porto, mentre per gli effetti dell'accertamento in ordine al trattamento previdenziale del lavoratore l'ultimo comma rinviava implicitamente al regime generale dell'assicurazione obbligatoria. Perciò, ove fosse stata accertata la perdita della capacità di lavoro specifica ai sensi dell'art. 1 della legge 12 giugno 1984, n. 222, e non anche "l'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa" ai sensi dell'art. 2, l'INPS era tenuto a corrispondere soltanto l'assegno ordinario di invalidità. In questo caso interveniva, originariamente su base contrattuale, poi su base normativa, un trattamento integrativo corrisposto dal Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali, istituito, con personalità giuridica privata, dalla legge 17 febbraio 1981, n. 26, e finanziato con addizionali percentuali delle tariffe retributive delle prestazioni dei lavoratori portuali. L'integrazione del trattamento di invalidità erogato dall'INPS era fissata dal decreto del Ministro della marina mercantile 13 ottobre 1982 in misura pari alla differenza con l'ammontare della pensione che il lavoratore avrebbe maturato al compimento del sessantesimo anno di età.

3. - Il Fondo è stato soppresso dal d.-l. 22 gennaio 1990, n. 6, convertito nella legge 24 marzo 1990, n. 58, e le relative prestazioni sono state poste direttamente a carico delle compagnie e dei gruppi portuali. Tale onere, al quale le compagnie dovevano provvedere mediante il gettito tariffario, era disposto solo in via transitoria, essendo incompatibile con l'esigenza di contenimento del costo del lavoro, ai fini della competitività sul mercato, inerente alla nuova veste imprenditoriale di società operanti in condizioni di concorrenza che le organizzazioni portuali avrebbero dovuto assumere in forza dell'art. 20 della legge n. 84 del 1994. L'aggravio è stato rimosso dall'art. 24, comma 4, di questa legge, che ha accollato all'INPS l'obbligo di corrispondere in ogni caso la pensione ordinaria di inabilità per il solo fatto dell'inidoneità al lavoro portuale accertata dalla commissione medica presso la capitaneria di porto, indipendentemente dal requisito di assoluta incapacità di lavoro prescritto dall'art. 2 della legge n. 222 del 1984.

Trattandosi in sostanza di una misura analoga alla fiscalizzazione di oneri sociali gravanti sulle imprese, il modo dello sgravio originariamente prescelto era di dubbia legittimità, in quanto convertiva un onere improprio delle imprese portuali in un onere di assistenza sociale, altrettanto improprio, a carico della gestione dell'assicurazione generale per l'invalidità e la vecchiaia, senza copertura della spesa corrispondente. Ma, prima ancora dell'entrata in vigore della legge n. 84 (19 febbraio 1994), l'anomalia è stata eliminata dall'art. 1, comma 5, del d.-l. 12 febbraio 1994, n. 100, riprodotto in una serie di decreti successivi fino all'attuale d.-l. 18 dicembre 1995, n. 535, in corso di conversione, a norma del quale gli oneri derivanti dall'attuazione del comma 4 dell'art. 24 della legge n. 84 del 1994 sono posti a carico della gestione commissariale del Fondo sopra nominato in liquidazione (finanziata da un contributo a carico del bilancio dello Stato, disposto dall'art. 1, comma 11, del decreto a copertura

dell'intero passivo accumulato dal Fondo) e sono rimborsati all'INPS sulla base di apposita rendicontazione annuale.

4. - Il quadro legislativo sopra delineato dimostra che la norma sottoposta a scrutinio di costituzionalità non crea ex novo un trattamento previdenziale privilegiato in favore di una categoria di lavoratori, bensì conserva a questi lavoratori un trattamento di cui già fruivano in virtù della legislazione precedente, la quale - per la parte non di competenza dell'INPS - lo poneva a carico del Fondo gestione istituti contrattuali dei lavoratori portuali e, dopo la soppressione del Fondo, direttamente a carico delle compagnie portuali.

Certo non si può parlare - come fanno l'INPS e l'Avvocatura dello Stato - di "conservazione di diritti acquisiti" tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost. Ma per giustificare la norma e l'onere che ne deriva alla finanza pubblica non occorre far capo al concetto di diritto quesito. È sufficiente richiamare, da un lato, il principio di razionalità-equità, ripetutamente affermato da questa Corte (cfr., da ultimo, sentenza n. 240 del 1994), che vieta l'applicazione immediata a trattamenti pensionistici in atto di un ius superveniens che ne abbasserebbe repentinamente l'entità in misura rilevante; dall'altro, il carattere transitorio della norma, la cui portata è circoscritta ai lavoratori cancellati dai registri per inabilità al lavoro portuale, ai sensi dell'art. 156 del regolamento marittimo, anteriormente al 19 marzo 1995, dies a quo di efficacia dell'abrogazione di tale articolo disposta dall'art. 27 della legge n. 84 del 1994, nel testo sostituito dall'art. 3, comma 14, del d.-l. 21 febbraio 1995, n. 39, ora art. 3, comma 16, del d.-l. n. 535 del 1995 citato. Da questa data, essendo cessate le speciali commissioni mediche operanti presso le capitanerie di porto, le condizioni di invalidità dei lavoratori portuali sono accertate, come per tutti gli altri, dalle commissioni sanitarie dell'INPS con effetti regolati dalla legge generale n. 222 del 1984.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Pretore di Livorno con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Mengoni

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 29 gennaio 1996.

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.