CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **198/2002** (ECLI:IT:COST:2002:198)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **CONTRI**
Udienza Pubblica del **29/01/2002**; Decisione del **09/05/2002**
Deposito del **16/05/2002**; Pubblicazione in G. U. **22/05/2002**
Norme impugnate:
Massime: **27001**
Atti decisi:

N. 198

SENTENZA 9 - 16 MAGGIO 2002.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 20 del 22 maggio 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 16 del d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1420 (Norme in materia di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti gestita dall'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo) e 16 della legge 2 agosto 1990, n. 233 (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), promosso con ordinanza emessa il 6 novembre 2000 dal Tribunale di Alessandria nel procedimento civile vertente tra Andreoli Pierantonio e l'E.N.P.A.L.S., iscritta al n. 796 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 52, 1ª serie speciale, dell'anno 2000.

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

Udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 2002 il giudice relatore Fernanda Contri;

Uditi l'avvocato Domenico De Luca per l'E.N.P.A.L.S. e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio promosso da Pierantonio Andreoli contro l'E.N.P.A.L.S., il Tribunale di Alessandria, Sezione lavoro, con ordinanza emessa il 6 novembre 2000, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 35 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 16 del d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1420 (Norme in materia di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti gestita dall'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo) e 16 della legge 2 agosto 1990, n. 223 (rectius: n. 233) (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), nella parte in cui non consentono la totalizzazione, ai fini della misura della pensione, dei contributi versati all'E.N.P.A.L.S. con quelli versati alla gestione speciale commercianti presso l'I.N.P.S.

Il giudice a quo rileva che la normativa vigente non consente né la ricongiunzione né il cumulo (totalizzazione) dei contributi versati presso l'E.N.P.A.L.S. e presso il fondo speciale commercianti gestito dall'I.N.P.S., ma consente esclusivamente all'assicurato che vanti contribuzioni presso l'E.N.P.A.L.S. e presso il fondo speciale dei commercianti gestito dall'I.N.P.S. di fruire, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, della c.d. pensione supplementare.

Peraltro, come specificato dal giudice a quo l'omessa previsione della ricongiunzione onerosa non rileva nella presente sede, in quanto il ricorrente ha domandato esclusivamente di poter vedere totalizzati i propri contributi versati all'E.N.P.A.L.S. ed alla gestione commercianti presso l'I.N.P.S. con conseguente liquidazione di una sola pensione che tenga conto di tutta l'anzianità contributiva.

La questione di legittimità costituzionale degli artt. 16 del d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1420 e 16 della legge 2 agosto 1990, n. 233, nella parte in cui non consentono la totalizzazione, ai fini della misura della pensione, dei contributi versati all'E.N.P.A.L.S. con quelli versati alla gestione speciale commercianti presso l'I.N.P.S., sarebbe dunque rilevante in quanto direttamente connessa al riconoscimento della pretesa fatta valere dal ricorrente, atteso che la soluzione della controversia dipende dall'applicazione di detta normativa.

Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, la disciplina impugnata appare al giudice a quo in contrasto:

a) con l'art. 2 della Costituzione, in riferimento all'adempimento, da parte dello Stato, dei doveri di solidarietà sociale, tra i quali rientra anche la materia della previdenza sociale;

b) con l'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento tra coloro che vantano contribuzioni nelle gestioni E.N.P.A.L.S. e Artigiani presso l'I.N.P.S., per i quali, secondo il giudice rimettente, sarebbe ammessa la totalizzazione (art. 9 della legge 4 luglio 1959, n. 463), e coloro che, invece, vantano contribuzioni nelle gestioni E.N.P.A.L.S. e Commercianti presso l'I.N.P.S., per i quali la totalizzazione non è ammessa, potendo soltanto ottenere, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, la pensione supplementare I.N.P.S.;

c) con l'art. 35 della Costituzione, in quanto la mancata previsione della totalizzazione nel

caso di specie implica che la normativa impugnata offra una tutela limitata ai lavoratori del commercio;

d) con l'art. 38 della Costituzione, in quanto la normativa in oggetto parrebbe violare, almeno sotto il profilo della proporzionalità della prestazione previdenziale alla quantità del lavoro complessivamente prestato ed all'ammontare della contribuzione versata, il principio costituzionale della adeguatezza della prestazione pensionistica.

Il giudice a quo richiama, inoltre, la disciplina comunitaria che consente la totalizzazione per quei lavoratori che vantino contributi in differenti paesi membri (art. 42, lett. a, Trattato CE, ex art. 51), nonché la pronuncia di questa Corte n. 61 del 1999, con la quale, sia pure in diverso settore previdenziale ed a fini parzialmente differenti (riconoscimento della contribuzione minima per l'ottenimento della pensione), è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge 5 marzo 1990, n. 45, "nella parte in cui non prevedono, in favore dell'assicurato che non abbia maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni nelle quali è, o è stato, iscritto, in alternativa alla ricongiunzione, il diritto di avvalersi dei periodi assicurativi pregressi nei limiti e secondo i principi indicati in motivazione".

2. - Nel giudizio davanti a questa Corte si è costituito l'E.N.P.A.L.S. per chiedere che la questione sollevata sia dichiarata infondata, rilevando, in particolare, che le categorie lavorative di cui trattasi (lavoratori subordinati e lavoratori del commercio) presentano connotazioni eterogenee e meccanismi di operatività previdenziale differenti, tanto che risultano diversi i criteri di prelievo, di imponibile, di onerosità, incidenza di costo, di calcolo della riserva matematica riferita all'età, sesso, nonché consistenza ed anzianità contributiva.

La difesa dell'E.N.P.A.L.S. richiama la sentenza n. 527 del 1987 di questa Corte, rilevando peraltro che l'incomparabilità e l'eterogeneità delle due gestioni assicurative è dimostrata anche dal fatto che per i lavoratori dipendenti vige il principio dell'automaticità delle prestazioni per cui anche se il datore di lavoro non versa o comunque l'I.N.P.S. (o l'E.N.P.A.L.S.) non incassa i contributi gli stessi sono sempre registrati a favore del lavoratore dipendente, mentre per i lavoratori autonomi, se non v'è il pagamento dei contributi, non v'è nemmeno il loro accredito.

A giudizio dell'E.N.P.A.L.S. la questione sarebbe infondata anche in riferimento all'art. 38 della Costituzione, in quanto il principio costituzionale della adeguatezza della prestazione pensionistica sarebbe comunque soddisfatto dalla presenza, nella normativa vigente (art. 5 della legge 12 agosto 1962, n. 1338), di uno strumento, costituito dalla pensione supplementare, idoneo ad assicurare - all'atto del pensionamento - l'utilizzo di tutti i periodi, anche brevi, coperti da contribuzione.

3. - Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità e comunque per la manifesta infondatezza della questione, sottolineando, nella memoria presentata in prossimità dell'udienza, che l'istituto della totalizzazione a fini pensionistici di periodi contributivi in settori diversi non ha valenza generale nel nostro ordinamento, ma è stato introdotto solo nelle relazioni tra settori determinati.

La difesa erariale sostiene che l'attuale ordinamento pensionistico resti informato al principio della pluralità delle coperture previdenziali, che mantengono peculiarità ed articolazioni tali da giustificare differenti discipline, come evidenziato anche da questa Corte nella sentenza n. 527 del 1987, con la conseguenza che rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore la scelta di disciplinare in un certo modo un determinato regime pensionistico e non potrebbe comunque questa Corte agevolmente sostituirsi al legislatore attraverso un intervento additivo, vista la necessità di una pluralità di discipline che tengano conto delle

articolate situazioni di ciascuna gestione previdenziale.

In senso diverso, a giudizio della Avvocatura generale dello Stato, non potrebbe invocarsi la sentenza n. 61 del 1999 di questa Corte, in quanto il principio della "totalizzazione" ivi enucleato si riferisce all'ipotesi in cui il lavoratore non abbia maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni alle quali è stato iscritto; principio che è stato tradotto in questi termini nella legge 23 dicembre 2000, n. 388.

La questione ora all'esame di questa Corte, come prospettata dal Tribunale di Alessandria, si presenterebbe in modo sostanzialmente diverso, in quanto il ricorrente gode di un trattamento pensionistico e, oltre alla non richiesta possibilità di ricongiunzione onerosa, mantiene il diritto ad utilizzare i contributi versati presso la gestione speciale commercianti per ottenere, ai sensi dell'art. 5 della legge 12 agosto 1962, n. 1338, una pensione supplementare.

Infine, secondo la difesa erariale, la questione, così come prospettata, tende ad introdurre una generale estensione dell'istituto della totalizzazione dei contributi nell'ambito dei sistemi pensionistici obbligatori che comporterebbe oneri non indifferenti per la finanza pubblica, quali il venir meno delle entrate determinate dalle ricongiunzioni onerose e l'incremento della propensione a ricorrere all'istituto per effetto del venir meno dell'onerosità della ricongiunzione.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale di Alessandria dubita, con l'ordinanza in epigrafe, della legittimità costituzionale degli artt. 16 del d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1420 (Norme in materia di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti gestita dall'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo) e 16 della legge 2 agosto 1990, n. 233 (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), nella parte in cui non consentono la totalizzazione, ai fini della misura della pensione, dei contributi versati all'E.N.P.A.L.S. con quelli versati alla gestione speciale commercianti presso l'I.N.P.S.

Il giudice a quo ravvisa, anzitutto, un contrasto della normativa impugnata con l'art. 2 della Costituzione, in riferimento all'adempimento, da parte dello Stato, dei doveri di solidarietà sociale, tra i quali rientra anche la materia della previdenza sociale.

Secondo l'ordinanza, sussiste, inoltre, lesione dell'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento tra coloro che vantano contribuzioni nelle gestioni E.N.P.A.L.S. e Artigiani presso l'I.N.P.S., per i quali sarebbe ammessa la totalizzazione (art. 9 della legge 4 luglio 1959, n. 463), e coloro che, invece, vantano contribuzioni nelle gestioni E.N.P.A.L.S. e Commercianti presso l'I.N.P.S., per i quali la totalizzazione non è ammessa, potendo soltanto ottenere, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, la pensione supplementare I.N.P.S.

Ad avviso del rimettente sarebbero anche violati sia l'art. 35 della Costituzione, in quanto la mancata previsione della totalizzazione nel caso di specie implica che la normativa impugnata offra una tutela limitata ai lavoratori del commercio, sia l'art. 38 della Costituzione, in quanto la normativa in oggetto parrebbe violare, almeno sotto il profilo della proporzionalità della prestazione previdenziale alla quantità del lavoro complessivamente prestato ed all'ammontare della contribuzione versata, il principio costituzionale della adeguatezza della prestazione pensionistica.

Il giudice a quo richiama, infine, la disciplina comunitaria che consente la totalizzazione per quei lavoratori che vantino contributi in differenti paesi membri (art. 42, lett. a, Trattato

CE, ex art. 51), nonché la pronuncia di questa Corte n. 61 del 1999, con la quale, sia pure in diverso settore previdenziale e a fini parzialmente differenti (riconoscimento della contribuzione minima per l'ottenimento della pensione), è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge 5 marzo 1990, n. 45, "nella parte in cui non prevedono, in favore dell'assicurato che non abbia maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni nelle quali è, o è stato, iscritto, in alternativa alla ricongiunzione, il diritto di avvalersi dei periodi assicurativi pregressi nei limiti e secondo i principi indicati in motivazione".

Il rimettente impugna, quindi, la normativa de qua, in quanto non consente il cumulo (totalizzazione) dei contributi versati presso l'E.N.P.A.L.S. e presso il fondo speciale commercianti gestito dall'I.N.P.S., ma consente esclusivamente all'assicurato che vanti contribuzioni presso l'E.N.P.A.L.S. e presso il fondo speciale dei commercianti gestito dall'I.N.P.S. di fruire, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, della c.d. pensione supplementare.

2. - La questione è infondata. Come già evidenziato da questa Corte nella sentenza n. 527 del 1987 l'attuale ordinamento pensionistico resta informato al principio della pluralità delle coperture previdenziali, che mantengono peculiarità ed articolazioni tali da consentire differenti discipline, con la conseguenza che rientra nella discrezionalità del legislatore la scelta di regolare in un certo modo un determinato regime pensionistico.

La totalizzazione dei periodi contributivi versati in diverse gestioni previdenziali non ha nel nostro ordinamento un carattere generale. La possibilità di conseguire un trattamento pensionistico frazionato tra i vari regimi è previsto, in particolare: per i lavoratori per i quali sia liquidata la pensione in una delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi con il cumulo dei contributi versati nelle medesime gestioni o nell'assicurazione generale dei lavoratori dipendenti (art. 16 della legge 2 agosto 1990, n. 233); per i soggetti cui si applichi integralmente il nuovo sistema contributivo di calcolo della pensione (art. 1 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184); per i lavoratori che non abbiano maturato il diritto a pensione in alcuna delle gestioni pensionistiche presso le quali la relativa posizione assicurativa risulti frazionata (art. 71 della legge 23 dicembre 2000, n. 388).

Al principio della totalizzazione non può attribuirsi dunque, allo stato, un carattere generale e, in senso diverso, non può invocarsi la sentenza n. 61 del 1999 di questa Corte che lo ha sì enucleato ma delimitandone chiaramente l'operatività al caso in cui l'assicurato non abbia maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni nelle quali è, o è stato, iscritto. Principio che ha trovato il suo corretto seguito nell'art. 71 della legge n. 388 del 2000, che, appunto, prevede la possibilità della totalizzazione per il lavoratore che non abbia maturato il diritto a pensione in alcuna delle forme pensionistiche ivi previste.

3. - In senso diverso non può nemmeno valere il richiamo all'art. 42, lett. a, Trattato CE, che nel prevedere il cumulo dei periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni sia per il calcolo di queste, si riferisce alla particolare condizione dei lavoratori migranti. In ambito comunitario, il principio della totalizzazione si rivela funzionale all'attuazione dell'obiettivo della libertà di circolazione dei lavoratori, consentendo al lavoratore migrante il mantenimento delle garanzie di protezione sociale. La normativa comunitaria di attuazione del suddetto principio (Regolamento n. 1408 del 1971 e successive modifiche), arricchita dall'interpretazione della giurisprudenza comunitaria (Corte di giustizia, 24 settembre 1998, in causa 132/1996), riconosce, in particolare, al lavoratore migrante, in relazione ai periodi di lavoro prestati in più Stati membri, la possibilità di sommare i periodi non solo di contribuzione, ma anche di semplice occupazione subordinata e autonoma, maturati dall'interessato, utilizzando il criterio del pro-rata in base al quale l'ente competente di ciascuno Stato eroga la relativa prestazione previdenziale in proporzione al lavoro ivi effettivamente svolto e ai relativi contributi versati.

4. - Nella prospettiva dell'ordinamento nazionale, la totalizzazione risponderebbe, piuttosto, ad un'esigenza di politica sociale legata alla crescente flessibilità dei rapporti di lavoro, consentendo al lavoratore di cumulare, anche ai fini della misura della pensione, i contributi che, in ragione dei percorsi lavorativi intrapresi, siano stati versati a diverse istituzioni previdenziali. Rientra, tuttavia, nella discrezionalità del legislatore la scelta circa l'estensione del principio della totalizzazione al di là dell'ipotesi, contemplata nella sentenza n. 61 del 1999, del lavoratore che non abbia maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni alle quali è stato iscritto.

Questa Corte non può dunque, senza invadere la sfera riservata alla discrezionalità legislativa, introdurre una nuova ipotesi di totalizzazione, ai fini della misurazione della pensione, consentendo il cumulo dei contributi che il lavoratore abbia versato all'E.N.P.A.L.S. con quelli versati alla gestione speciali commercianti presso l'I.N.P.S., anche in considerazione del fatto che il principio costituzionale della adeguatezza della prestazione pensionistica è comunque soddisfatto dalla presenza, nella normativa vigente (art. 5 della legge 12 agosto 1962, n. 1338), di uno strumento, costituito dalla pensione supplementare, idoneo ad assicurare - all'atto del pensionamento - l'utilizzo di tutti i periodi, anche brevi, coperti da contribuzione.

Spetta, dunque, al legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, estendere l'ambito del principio della totalizzazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 16 del d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1420 (Norme in materia di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti gestita dall'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo) e 16 della legge 2 agosto 1990, n. 233 (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 35 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Alessandria, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2002.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Contri

Il cancelliere:Di Paola

Depositata in cancelleria il 16 maggio 2002.

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.