

(da www.servizi-legali.it)

Dalla sentenza n. 15/2012 della Corte costituzionale il quadro dei poteri del legislatore di incidere retroattivamente 

sui diritti in materia civile (legge autenticamente interpretativa + interessi imperativi di carattere generale).

LEGGI DI SEGUITO TUTTO IL"CONSIDERATO IN DIRITTO" (E SOPRATTUTTO DAL PUNTO 3.2 IN POI) NELLA SENTENZA 15/2012 DELLA CORTE COSTITUZIONALE ...

"Considerato in diritto

1. La Corte d'appello di Genova, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 24, primo comma, 102, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dell'art. 12, comma 11, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122.

2. La rimettente premette di essere investita dell'appello principale, proposto dall'INPS, e dell'appello incidentale, proposto dalla signora L. L., avverso la sentenza con la quale il giudice di primo grado ha respinto l'opposizione di detta parte privata, avanzata avverso una cartella esattoriale per il pagamento dei contributi dovuti a titolo di iscrizione alla gestione assicurativa commercianti, ed ha accolto la domanda subordinata di annullamento della iscrizione alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico, obbligatorio e complementare), con condanna dell'INPS alla restituzione

della relativa contribuzione.

Ad avviso della Corte sussisterebbero i presupposti per l'iscrizione della parte privata alla gestione commercianti, essendo quest'ultima, al contempo, vice-presidente del consiglio di amministrazione di una società esercente attività di vendita al dettaglio di abbigliamento e preposta al punto di vendita della stessa società, nella qualità di familiare coadiutore (figlia della socia B. L.).

È pacifico, peraltro, che ella è anche iscritta, per lo svolgimento dell'attività di amministratore, alla gestione separata prevista dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995.

La rimettente ritiene la questione rilevante, in quanto l'entrata in vigore, nelle more del giudizio di appello, del citato art. 12, comma 11, renderebbe legittima la doppia pretesa contributiva dell'INPS, dovendosi escludere il giudizio di prevalenza previsto dall'art. 1, comma 208, della legge 23 dicembre 1992, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), per i casi di svolgimento contemporaneo, anche in un'unica impresa, della duplice attività di amministratore e di socio (o familiare coadiutore di socio) esercente attività di vendita.

La Corte distrettuale ritiene la questione di legittimità costituzionale, anche non manifestamente infondata, con riferimento ai parametri invocati.

In particolare, il citato art. 12, comma 11, si porrebbe in contrasto: a) con l'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio generale di ragionevolezza delle norme; b) con l'art. 24, primo comma, Cost., sotto il profilo della effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi; c) con l'art. 102 Cost. sotto il profilo della integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria; d) con l'art. 111, secondo comma, Cost. sotto il profilo della parità delle parti processuali. Secondo la rimettente sarebbero stati travalicati i limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 209 del 2010 e n. 397 del 1994) con riguardo alle leggi aventi efficacia retroattiva, in quanto: 1) secondo la ricostruzione effettuata dalle sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 3240 del 12 febbraio 2010, la previsione dell'iscrizione alla gestione assicurativa per l'attività svolta in misura prevalente sarebbe stata introdotta proprio a fronte della statuizione, in forza della medesima legge, concernente l'obbligo d'iscrizione del socio di s.r.l. alla gestione commercianti, al fine di non gravare eccessivamente l'attività di lavoro autonomo di dimensioni e redditi modesti; 2) l'intervento legislativo sarebbe stato realizzato, incidendo sulle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, con normativa d'urgenza, a pochi mesi di distanza dalla pronuncia emessa sulla questione dalle sezioni unite della Corte di cassazione (con la citata sentenza n. 3240 del 2010), la quale aveva respinto la tesi sostenuta dalla difesa dell'INPS negli innumerevoli giudizi analoghi pendenti.

La norma censurata, ad avviso della Corte, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost. per violazione dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), approvata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto il legislatore nazionale, in mancanza di «superiori motivi di interesse generale», bensì al fine di aumentare il gettito contributivo dell'INPS, ed in mancanza dell'esigenza di chiarire un'oggettiva ambiguità del testo

normativo, avrebbe emanato una norma dichiaratamente interpretativa in presenza di un notevole contenzioso e dell'intervento risolutivo delle sezioni unite della Corte di cassazione (con la sentenza n. 3240 del 2010) sfavorevole all'INPS, in tal modo violando il principio di «parità delle armi» tra le parti processuali.

3. La questione non è fondata.

3.1.— È opportuno esporre il principale quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, nel quale essa si colloca.

L'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 ha stabilito che «A decorrere dal 1 ° gennaio 1996, sono tenuti all'iscrizione presso una apposita Gestione separata, presso l'INPS, e finalizzata all'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, di cui al comma 1 dell'articolo 49 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, di cui al comma 2, lettera a), dell'articolo 49 del medesimo testo unico e gli incaricati alla vendita a domicilio di cui all'articolo 36 della legge 11 giugno 1971, n. 426. Sono esclusi dall'obbligo i soggetti assegnatari di borse di studio, limitatamente alla relativa attività».

L'art. 1, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nel sostituire l'art. 29, primo comma, della legge 3 giugno 1975, n. 160 (Norme per i miglioramenti dei trattamenti pensionistici e per il collegamento alla dinamica salariale), ha disposto che «L'obbligo di iscrizione nella gestione assicurativa degli esercenti attività commerciali di cui alla legge 22 luglio 1966, n. 613, e successive modificazioni e integrazioni, sussiste per i soggetti che siano in possesso dei seguenti requisiti: a) siano titolari o gestori in proprio di imprese che, a prescindere dal numero dei dipendenti, siano organizzate e/o dirette prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti la famiglia, ivi compresi i parenti e gli affini entro il terzo grado, ovvero siano familiari coadiutori preposti al punto di vendita; b) abbiano la piena responsabilità dell'impresa ed assumano tutti gli oneri e i rischi relativi alla sua gestione. Tale requisito non è richiesto per i familiari coadiutori preposti al punto di vendita, nonché per i soci di società a responsabilità limitata; c) partecipino personalmente al lavoro aziendale con carattere di abitualità e prevalenza; d) siano in possesso, ove previsto da leggi o regolamenti, di licenze o autorizzazioni e/o siano iscritti in albi, registri o ruoli».

L'art. 1, comma 208, della citata legge n. 662 del 1996, a sua volta, ha statuito che «Qualora i soggetti di cui ai precedenti commi esercitino contemporaneamente, anche in un'unica impresa, varie attività autonome assoggettabili a diverse forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, sono iscritti nell'assicurazione prevista per l'attività alla quale gli stessi dedicano personalmente la loro opera professionale in misura prevalente. Spetta all'Istituto nazionale della previdenza sociale decidere sull'iscrizione nell'assicurazione corrispondente all'attività prevalente. Avverso tale decisione il soggetto interessato può proporre ricorso, entro 90 giorni dalla notifica del provvedimento, al consiglio di amministrazione dell'Istituto, il quale decide in via definitiva, sentiti i comitati amministratori delle rispettive gestioni pensionistiche».

Sull'interpretazione di tale normativa si è sviluppato un notevole contenzioso in ordine alla seguente questione: se il socio di una società commerciale nella forma della s.r.l., il quale partecipi personalmente al lavoro aziendale con carattere di abitualità e, nel contempo, sia anche amministratore della medesima, riscuotendo un apposito compenso, sia tenuto all'iscrizione (e debba versare la contribuzione) presso le due corrispondenti gestioni previdenziali, ossia alla gestione commercianti per la prima attività e alla gestione separata per la seconda, oppure sia tenuto all'iscrizione presso una sola delle due gestioni, da individuare come quella di competenza per la attività prevalente.

A tal riguardo va notato che la fattispecie oggetto del giudizio a quo non coincide in toto con quella ora richiamata, perché nel caso in esame il soggetto, cui la doppia iscrizione si riferisce, non è un socio, ma il familiare coadiutore di un socio, familiare che nell'ambito della società svolge attività di amministratore (vice presidente) e, contemporaneamente, esercita nell'impresa attività di vendita.

Tuttavia, secondo la non implausibile motivazione della Corte territoriale, la questione sopra enunciata ben si pone anche con riferimento alla presente causa, «poiché sussistono i medesimi presupposti e la normativa applicabile è la medesima». Si deve procedere, dunque, nello scrutinio.

Il contenzioso, del quale si è fatto cenno, vede la prevalente giurisprudenza di merito (cui l'INPS aderisce) orientata nel senso di ritenere necessaria l'iscrizione presso le due corrispondenti gestioni previdenziali, mentre la giurisprudenza di legittimità segue per lo più l'orientamento opposto, anche se pur nella sezione lavoro della Corte di cassazione si è manifestato un contrasto, che ha dato luogo alla sentenza delle sezioni unite civili n. 3240 del 2010.

Con tale sentenza è stato enunciato il seguente principio di diritto: «La regola dettata dall'art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 1996 – secondo la quale i soggetti che esercitano contemporaneamente, in una o più imprese commerciali, varie attività autonome assoggettabili a diverse forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, sono iscritti nell'assicurazione prevista per l'attività alla quale gli stessi dedicano personalmente la loro opera professionale in misura prevalente – si applica anche al socio di società a responsabilità limitata che eserciti attività commerciale nell'ambito della medesima e, contemporaneamente, svolga attività di amministratore, anche unico. In tal caso, la scelta dell'iscrizione nella gestione di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, o nella gestione degli esercenti attività commerciali, ai sensi dell'art. 1, comma 203, della legge n. 662 del 1996, spetta all'INPS, secondo il carattere di prevalenza. La contribuzione si commisura esclusivamente sulla base dei redditi percepiti dalla attività prevalente e con le regole vigenti nella gestione di competenza».

La disposizione censurata con l'ordinanza di rimessione, ossia l'art. 12, comma 11, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, della legge n. 122 del 2010, – entrata in vigore dopo la richiamata pronuncia delle sezioni unite civili – dispone che «L'art. 1, comma 208 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 si interpreta nel senso che le attività autonome, per le quali opera il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sono quelle esercitate in forma d'impresa dai commercianti, dagli artigiani e

dai coltivatori diretti, i quali vengono iscritti in una delle corrispondenti gestioni dell'INPS. Restano, pertanto, esclusi dall'applicazione dell'art. 1, comma 208, legge n. 662/1996 i rapporti di lavoro per i quali è obbligatoriamente prevista l'iscrizione alla gestione previdenziale di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335».

Con ordinanza del 13 ottobre 2010, n. 22557, la sezione lavoro della Corte di cassazione ha di nuovo sollecitato l'intervento delle sezioni unite, rilevando che, dopo la sentenza n. 3240 del 2010, è intervenuta la disposizione ora menzionata, «che ha riaperto il discorso interpretativo».

Le sezioni unite civili si sono pronunziate con sentenza del 24 maggio 2011, n. 17076 (depositata l'8 agosto 2011), affermando i seguenti principi: «a) L'art. 12, comma 11, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 30 luglio 2010 n. 122 – che prevede che l'art. 1, comma 208, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 si interpreta nel senso che le attività autonome, per le quali opera il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sono quelle esercitate in forma d'impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti, i quali vengono iscritti in una delle corrispondenti gestioni dell'INPS, mentre restano esclusi dall'applicazione dell'art. 1, comma 208, legge n. 662/1996 i rapporti di lavoro per i quali è obbligatoriamente prevista l'iscrizione alla gestione previdenziale di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 – costituisce disposizione dichiaratamente ed effettivamente d'interpretazione autentica, diretta a chiarire la portata della disposizione interpretata, e pertanto, in quanto tale, non è lesiva del principio del giusto processo di cui all'art. 6 CEDU, trattandosi di legittimo esercizio della funzione legislativa garantita dall'art. 70 Cost.; b) In caso di esercizio di attività in forma d'impresa ad opera di commercianti, o artigiani, o coltivatori diretti, contemporaneamente all'esercizio di attività autonoma per la quale è obbligatoriamente prevista l'iscrizione alla gestione previdenziale separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, non opera l'unificazione della contribuzione sulla base del parametro dell'attività prevalente, quale prevista dall'art. 1, comma 208, della legge 23 dicembre 1996, n. 662».

3.2.— Con riferimento al quadro sopra riassunto, si deve ricordare che il divieto di retroattività della legge, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 236 del 2011 e n. 393 del 2006). Il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare, dunque, disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, ***purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale» ai sensi della CEDU, motivi sussistenti anche nel caso di specie.***

La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, pertanto, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario *(ex plurimis: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010, n. 24 del 2009).*

In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009) a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale.

In questo quadro, nel caso in esame non sussiste violazione dell'art. 3 Cost.

Infatti, l'opzione ermeneutica prescelta dal legislatore non ha introdotto nella disposizione interpretata elementi ad essa estranei, ma le ha assegnato un significato riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario *(ex multis: sentenza n. 257 del 2011), cioè ha reso vincolante un dettato comunque ascrivibile al tenore letterale della disposizione interpretata. Ciò è reso palese dal rilievo che quella opzione interpretativa aveva trovato spazio nella giurisprudenza di merito formatasi in epoca anteriore all'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010; ed anche nella sezione lavoro della Corte di cassazione, tanto da provocare per ben due volte, in un breve arco di tempo, la rimessione della questione interpretativa dell'art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 1996 alle sezioni unite della medesima Corte.*

È significativo, poi, che queste ultime, con la pronunzia più recente (sopra richiamata), dopo avere affermato che la norma in questa sede censurata costituisce disposizione «dichiaratamente ed effettivamente di interpretazione autentica, diretta a chiarire la portata della disposizione interpretata», ne abbiano fatto applicazione, così superando il precedente orientamento.

Si deve ancora aggiungere che ***proprio il contrasto emerso in giurisprudenza sull'interpretazione*** *dell'art.1, comma 208, della legge n. 662 del 1996,* ***in quanto fonte di dubbi ermeneutici con conseguente incremento del contenzioso, giustifica ulteriormente l'intervento legislativo finalizzato a garantire la certezza applicativa del sistema, con ciò ulteriormente escludendone ogni carattere d'irragionevolezza.***

3.3.— Quanto agli altri profili di censura prospettati dalla Corte rimettente con riferimento all'art. 24, primo comma, Cost. (sarebbe violata l'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi), all'art. 102 Cost. (sarebbe violata l'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria), all'art. 111, secondo comma, Cost. (sarebbe violato il principio di parità delle parti processuali), si osserva: 1) il richiamo all'art. 24 Cost. non è pertinente, perché l'intervento legislativo qui censurato non incide su diritti processuali, bensì opera sul piano sostanziale e, dunque, non vulnera il diritto alla tutela giurisdizionale, a presidio del quale la norma costituzionale invocata è posta (sentenza n. 29 del 2002, punto 4.4. del Considerato in diritto); 2) non sussiste violazione dell'art. 102 Cost. perché, sulla base delle argomentazioni esposte nel punto che precede, l'intervento legislativo deve ritenersi legittimo, mentre non è configurabile a favore del giudice «una esclusività dell'esercizio dell'attività ermeneutica che possa precludere quella spettante al legislatore, in quanto l'attribuzione per legge ad una norma di un determinato significato non lede la potestas iudicandi, ma definisce e delimita la fattispecie normativa che è oggetto della potestas medesima» (sentenza n. 234 del

2007, punto 17. del Considerato in diritto); 3) del pari non sussiste violazione dell'art. 111, secondo comma, Cost., perché – fermo il punto che l'incidenza di una norma interpretativa su giudizi in corso è fenomeno fisiologico (sentenza n. 376 del 2004; ordinanza n. 428 del 2006) – detta norma non interferisce sull'esercizio della funzione giudiziaria e sulla parità delle parti nello specifico processo, bensì pone una disciplina generale ed astratta sull'interpretazione di un'altra norma e, dunque, si colloca su un piano diverso da quello dell'applicazione giudiziale delle norme a singole fattispecie (ordinanza n. 428 del 2006 citata).

Per le ragioni fin qui esposte deve, altresì, escludersi la dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU.

La rimettente, dopo aver ricordato l'approdo ermeneutico cui la giurisprudenza di questa Corte è pervenuta con le sentenze n. 349 e 348 del 2007, ritiene che la norma censurata, ponendosi in contrasto con il citato art. 6 della detta Convenzione, violi il diritto della parte ad un giusto processo dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale, nel significato e nella portata chiariti dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo e in assenza di «superiori motivi di interesse generale» idonei a giustificare l'intervento del legislatore, diretto in realtà ad aumentare il gettito contributivo dell'INPS (è richiamata la sentenza di detta Corte in causa Scordino contro Italia, n. 36813/2007).

Neppure sotto tale profilo la questione è fondata.

Fermi i principi affermati dalle citate sentenze n. 349 e 348 del 2007, questa Corte, nella sentenza n. 257 del 2011 ha trattato una questione per più versi analoga a quella qui in esame, così testualmente argomentando: «con riguardo all'art. 6 della CEDU si deve osservare che la Corte di Strasburgo, pur censurando in numerose occasioni indebite ingerenze del potere legislativo degli Stati sull'amministrazione della giustizia (per una ricognizione dei casi trattati, sentenza di questa Corte n. 311 del 2009), non ha inteso enunciare un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore, dal momento che in varie occasioni ha ritenuto non contrari al menzionato art. 6 particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali (sentenza da ultimo citata, punto 8. del Considerato in diritto). La regola di diritto, affermata anche di recente con sentenza della seconda sezione in data 7 giugno 2011, in causa Agrati ed altri contro Italia, è che "Se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio di prevalenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'articolo 6 ostano, salvo che per ragioni imperative d'interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte".

Anche secondo la detta regola, dunque, sussiste uno spazio, sia pur delimitato, per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i limiti di cui all'art. 25 Cost.), se giustificato da «motivi imperativi di interesse generale» che spetta innanzitutto al legislatore nazionale e a questa Corte valutare, con riferimento a principi, diritti e beni di rilievo costituzionali, nell'ambito del margine di apprezzamento riconosciuto dalla Convenzione europea ai singoli ordinamenti statali.

Diversamente, se ogni intervento del genere fosse considerato come indebita ingerenza allo scopo d'influenzare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione, priva di significato concreto» (citata sentenza n. 257 del 2011, punto 5.1. del Considerato in diritto).

Nella fattispecie, la norma censurata si è limitata ad enucleare una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo, peraltro già fatta propria da parte consistente della giurisprudenza di merito; il contrasto insorto sul tema è stato esaminato anche dalla Corte di cassazione che, secondo l'orientamento più recente (Cassazione, sezioni unite, sentenza 24 maggio 2011, n. 17076), si è uniformata alla soluzione prescelta dal legislatore; tale soluzione ha superato una situazione di oggettiva incertezza, contribuendo così a realizzare principi d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale, quali sono la certezza del diritto e l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge.

Che poi il perseguimento di tali risultati abbia avuto riflessi anche sul gettito contributivo dell'INPS costituisce circostanza indiretta e di mero fatto, non idonea ad incidere sulla legittimità dell'intervento legislativo.

Conclusivamente, la questione di legittimità costituzionale sollevata con l'ordinanza in epigrafe deve essere dichiarata non fondata. "