CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **104/2022** (ECLI:IT:COST:2022:104)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMATO** - Redattore: **AMOROSO**
Udienza Pubblica del **23/02/2022**; Decisione del **23/02/2022**
Deposito del **22/04/2022**; Pubblicazione in G. U. **27/04/2022**
Norme impugnate: Art. 2, c. 26°, della legge 08/08/1995, n. 335, come interpretato dall'art. 18, c. 12°, del decreto-legge 06/07/2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15/07/2011, n. 111.
Massime: **44723 44724**
Atti decisi: **ord. 86/2021**

SENTENZA N. 104

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), come interpretato

dall'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dal Tribunale ordinario di Catania, in funzione di Giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra G. L. D. M. e V. A. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 2 febbraio 2021, iscritta al n. 86 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché gli atti di intervento di N. A. ed altri, dell'Associazione del sindacato italiano degli ingegneri e architetti liberi professionisti nonché dipendenti – INAREDIS e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Ilaria Gadaleta per N. A. e altri, Lelio Maritato per l'INPS e l'avvocato dello Stato Federica Varrone per il Presidente del Consiglio dei ministri, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2022.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 2 febbraio 2021 (r. o. n. 86 del 2021), il Tribunale ordinario di Catania, in funzione di Giudice del lavoro, ha sollevato, in termini gradatamente sequenziali, due questioni di costituzionalità.

In via principale, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), come interpretato dall'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui prevede l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense).

In via subordinata, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nella parte in cui non prevede che l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata, a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980, decorra dalla data della sua entrata in vigore.

L'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, prevede, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'INPS, «finalizzata all'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti», sia dei «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», sia dei «titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, di cui al comma 2, lettera a), dell'articolo 49» predetto (dopo la riforma del 2004: art. 53).

L’art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011 – norma dichiaratamente di interpretazione autentica del citato art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 – dispone che quest’ultimo si interpreta nel senso che i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, tenuti all’iscrizione presso l’apposita gestione separata INPS, «sono esclusivamente i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non sia subordinato all’iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attività non soggette al versamento contributivo agli enti di cui al comma 11, in base ai rispettivi statuti ed ordinamenti».

Gli enti a cui la norma interpretativa fa riferimento sono le casse, gli enti e gli istituti previdenziali già istituiti per le diverse categorie professionali, trasformati in persone giuridiche private dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall’art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza), nonché quelli successivamente costituiti ai sensi del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103 (Attuazione della delega conferita dall’art. 2, comma 25, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione), di attuazione della delega conferita dall’art. 2, comma 25, della legge n. 335 del 1995.

Il rimettente espone che le norme in esame sono state fatte oggetto da parte dell’INPS di un’interpretazione estensiva, affermatasi in sede amministrativa già prima dell’emanazione della disposizione interpretativa, in base alla quale dovrebbero ritenersi obbligati ad iscriversi alla Gestione separata non solo i soggetti che svolgono abitualmente attività di lavoro autonomo il cui esercizio non sia subordinato all’iscrizione ad appositi albi professionali, ma anche i soggetti che, pur svolgendo attività il cui esercizio sia subordinato a tale iscrizione, non hanno tuttavia, per ragioni reddituali, l’obbligo di iscriversi alla cassa di previdenza professionale e restano quindi obbligati al versamento del solo contributo cosiddetto integrativo (comportante l’erogazione di prestazioni assistenziali di carattere mutualistico), non anche di quello cosiddetto soggettivo, a cui consegue la costituzione di una vera e propria posizione previdenziale.

L’obbligo di iscrizione, inoltre, vi sarebbe non soltanto nei casi di esercizio per professione abituale dell’attività di lavoro autonomo (conformemente al disposto testuale di cui all’art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995) ma, con decorrenza dal 1° gennaio 2004, anche nei casi di esercizio di attività di lavoro autonomo occasionale, allorché il reddito annuo da essa derivante superi l’importo di euro 5.000,00, ai sensi dell’art. 44, comma 2, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.

Tra questi ultimi professionisti rientrano gli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all’art. 22 della legge n. 576 del 1980, per i quali l’obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS sussisterebbe, in base alla interpretazione surricordata, in relazione all’attività professionale svolta sino al 2 febbraio 2013, data di entrata in vigore della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense).

Prima di questa nuova disciplina – che ha fissato la regola secondo cui «[l]’iscrizione agli Albi comporta la contestuale iscrizione alla Cassa di previdenza e assistenza forense» (art. 21, comma 8) – il regime previdenziale forense era, infatti, regolato dalla legge n. 576 del 1980, la quale aveva introdotto un sistema in cui l’iscrizione all’albo di avvocato e di procuratore non comportava anche l’obbligo di iscriversi alla relativa cassa previdenziale, ma soltanto il diverso obbligo di versare il contributo cosiddetto integrativo (art. 11), che costituiva presupposto per l’ottenimento di prestazioni assistenziali di carattere mutualistico (art. 9), ma non anche delle prestazioni previdenziali per vecchiaia, anzianità, inabilità e invalidità (artt. 2, 3, 4, 5 e 6),

nonché di quelle di reversibilità e indirette dovute, per il caso di morte dell'assicurato, al coniuge e ai figli minorenni superstiti (art. 7).

L'obbligo di iscriversi alla Cassa forense sarebbe scattato, invece, soltanto quando l'esercizio della professione fosse stato svolto con carattere di «continuità» (art. 22, comma 1) e soltanto al raggiungimento del «minimo di reddito» o del «minimo di volume di affari», di natura professionale, fissati, ogni quinquennio, con delibera del Comitato dei delegati «per l'accertamento dell'esercizio continuativo della professione» (art. 22, commi 2 e 3).

All'iscrizione alla Cassa forense sarebbe stato collegato l'obbligo di pagamento del contributo cosiddetto soggettivo, cui sarebbe conseguita la costituzione della posizione previdenziale e il diritto alle relative prestazioni per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (art. 10).

Il giudice a quo riferisce che, sulla base della predetta interpretazione estensiva della portata dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, l'INPS, nell'ambito di un'attività di accertamento denominata "Operazione Poseidone", iniziata nel 2009 (dunque già prima dell'emanazione della norma interpretativa di cui all'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011), ha proceduto ad iscrivere d'ufficio alla Gestione separata, con decorrenza dal 1° gennaio 2004, i professionisti, che, pur essendo iscritti all'albo professionale e versando il contributo cosiddetto integrativo, non erano tuttavia iscritti alla Cassa previdenziale di categoria (né erano tenuti ad iscriversi, in ragione del mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari periodicamente fissate per l'accertamento dell'esercizio continuativo della professione) e non versavano, pertanto, il contributo cosiddetto soggettivo.

L'ordinanza di rimessione è stata emessa in un giudizio in cui sono state riunite le cause separatamente introdotte da due avvocati del libero foro che si trovavano nelle dette condizioni, i quali avevano ricevuto dall'INPS intimazioni di pagamento di contributi dovuti alla Gestione separata in ragione del reddito da attività professionale maturato nell'anno 2010.

Precisamente, l'avvocato G. L. D. M. ha impugnato l'avviso del 22 giugno 2016, con cui l'INPS le aveva richiesto il pagamento di complessivi euro 1.920,70 (di cui euro 1.098,46 a titolo di contributi ed euro 822,24 a titolo di sanzioni), in ragione del reddito imponibile di euro 4.111,00 tratto dall'attività professionale nell'anno 2010.

L'avvocato V. A., a sua volta, ha impugnato l'avviso del 4 dicembre 2019 con cui l'INPS gli aveva richiesto il pagamento della somma di euro 2.743,35 (di cui euro 1.511,00 a titolo di contributi ed euro 1131,06 a titolo di sanzioni), in ragione del reddito imponibile di euro 5.655,00 tratto dall'attività professionale nell'anno 2010.

Le domande proposte nel giudizio a quo sono, dunque, domande di accertamento negativo dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS e della conseguente obbligazione di versare i relativi contributi.

Il rimettente espone che i due ricorrenti, dopo aver posto questioni di carattere pregiudiziale e preliminare (concernenti l'illegittimità formale degli avvisi ricevuti, l'invalidità della loro notificazione, il decorso del termine di decadenza per l'iscrizione a ruolo dei vantati crediti contributivi e la loro prescrizione), hanno dedotto, nel merito, l'insussistenza del loro obbligo di iscriversi alla Gestione separata INPS, sul presupposto che tale obbligo, alla luce dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, recante l'interpretazione autentica dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, dovrebbe reputarsi sussistente soltanto a carico dei professionisti che svolgono abitualmente attività di lavoro autonomo il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi, mentre essi, al contrario, pur essendo esonerati, per ragioni reddituali, dall'obbligo di iscrizione alla Cassa forense, nondimeno erano iscritti all'albo degli avvocati ed erano in regola con il pagamento del contributo cosiddetto integrativo a

favore della Cassa medesima.

L'INPS, costituitosi in entrambi i giudizi successivamente riuniti, ha resistito alle domande, invocando altresì, in via riconvenzionale, previo accertamento della legittimità degli atti impugnati, la condanna dei due ricorrenti al pagamento delle somme in essi individuate.

Il giudice a quo riferisce che l'istituto – dopo aver eccepito, in via pregiudiziale e preliminare, il difetto di giurisdizione e di competenza del tribunale adìto, la tardività del deposito del ricorso introduttivo ove qualificabile come opposizione a ruolo, la nullità o inesistenza della notificazione del ricorso medesimo e la mancanza della propria legittimazione passiva – ha dedotto, nel merito, che la norma interpretativa introdotta con il d.l. n. 98 del 2011 avrebbe individuato con chiarezza le due categorie di lavoratori autonomi soggetti all'iscrizione alla Gestione separata: essi sarebbero, precisamente, sia i soggetti che svolgono attività il cui esercizio non è subordinato all'iscrizione in albi (e che pertanto non hanno un ente categoriale preposto alla realizzazione di una copertura previdenziale) sia i soggetti che, pur svolgendo attività il cui esercizio è subordinato alla predetta iscrizione, non siano tuttavia tenuti al versamento dei contributi cosiddetti soggettivi ai corrispondenti enti di previdenza.

In questa seconda categoria rientrerebbero i due ricorrenti, in quanto professionisti regolarmente iscritti all'albo degli avvocati ma non gravati, per ragioni reddituali, dall'obbligo di iscrizione alla relativa cassa di previdenza e dal conseguente pagamento della contribuzione soggettiva.

Tanto evidenziato, il rimettente ritiene che la disciplina legislativa della Gestione separata istituita presso l'INPS, invocata da entrambe le parti sostanziali del giudizio a quo sulla base di due interpretazioni reciprocamente contrastanti, non si sottragga al sospetto di illegittimità costituzionale.

Questo sospetto riguarderebbe in primo luogo (e in via principale) l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui prevede l'obbligo di iscrizione alla suddetta Gestione separata per gli avvocati del libero foro non obbligati ad iscriversi alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle previste soglie reddituali o di volume d'affari; in secondo luogo (e in via subordinata), il dubbio di illegittimità costituzionale concernerebbe soltanto l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui non prevede che il predetto obbligo decorra dalla data della sua entrata in vigore.

Il giudice a quo, dopo aver posto in evidenza l'inammissibilità o l'infondatezza di tutte le questioni pregiudiziali di rito e preliminari di merito sollevate tanto dai professionisti ricorrenti quanto dall'Istituto resistente, rileva che tra le due contrapposte interpretazioni, restrittiva ed estensiva, della norma costituita dal combinato disposto tra la disposizione interpretata e quella interpretativa, è prevalsa e si è consolidata nella giurisprudenza lavoristica di legittimità quella estensiva, favorevole alla tesi dell'INPS, secondo cui l'obbligo di iscrizione, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, graverebbe non solo sui soggetti che, in ragione dell'attività esercitata, non devono iscriversi ad un albo professionale, ma anche su quelli che, pur dovendo iscriversi ad un albo, non hanno il contestuale obbligo (o, come nel caso dei professionisti titolari di rapporto di pubblico impiego, subiscono persino il divieto) di iscriversi alla cassa previdenziale di riferimento, sempre che, naturalmente, l'attività sia esercitata in via abituale o, se occasionale, abbia prodotto un reddito annuo superiore ad euro 5.000,00 (in quest'ultimo caso l'obbligo decorre dal 1° gennaio 2004, conformemente al disposto dell'art. 44, comma 2, del d.l. n. 269 del 2003).

Il giudice a quo ricorda come la Corte di cassazione sia intervenuta sul tema a più riprese, a partire dal 2017, dapprima con riguardo alle categorie degli ingegneri e degli architetti titolari di rapporto di impiego (cui è preclusa l'iscrizione alla cassa previdenziale categoriale),

poi con riguardo agli avvocati iscritti in altri enti di previdenza, infine con riguardo agli avvocati del libero foro non iscritti ad alcun ente previdenziale.

Il rimettente osserva che il giudice della nomofilachia, nell'enunciare la regula iuris secondo la quale l'unico versamento contributivo rilevante ai fini dell'esclusione dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, sarebbe quello – cosiddetto soggettivo – correlato all'obbligo di iscriversi alla propria gestione di categoria e suscettibile di costituire in capo al lavoratore autonomo una correlata posizione previdenziale, ne ha individuato il fondamento nel «principio di universalizzazione della copertura assicurativa» desumibile dagli artt. 35 e 38 Cost., in ragione del quale ad ogni attività lavorativa, subordinata o autonoma, deve necessariamente collegarsi un'effettiva tutela previdenziale. Questo fondamento escluderebbe, pertanto, la rilevanza, ai fini dell'esonero dall'obbligo di iscrizione alla Gestione separata, del versamento della mera contribuzione integrativa, la quale non attribuisce al lavoratore una copertura assicurativa per gli eventi della vecchiaia, dell'invalidità e della morte.

L'univocità dell'interpretazione prevalsa nella giurisprudenza lavoristica di legittimità (vengono citate le pronunce della Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 12 dicembre 2018, n. 32167; sezione lavoro, sentenza 17 dicembre 2018, n. 32608; sezione sesta civile, ordinanze 11 gennaio 2019, 509; 10 gennaio 2020, n. 317 e n. 318; 17 gennaio 2020, n. 1000 e n. 26021) vanificherebbe ogni tentativo di accedere ad una diversa esegesi delle disposizioni in esame, mentre il consolidamento della predetta interpretazione in una regola di diritto vivente aprirebbe la strada al sindacato della legittimità costituzionale della regola medesima.

2.– Ciò posto, il rimettente evidenzia come le prospettate questioni di costituzionalità appaiano rilevanti nel giudizio a quo.

Ove, infatti, la disciplina recata dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, secondo l'interpretazione giudiziale ormai consolidata in una situazione di diritto vivente, dovesse ritenersi legittima, le domande proposte dai due professionisti dovrebbero essere rigettate in applicazione della stessa, trattandosi di avvocati del libero foro che nel 2010 (anno a cui si riferiscono i redditi tratti dall'attività professionale oggetto dell'accertamento compiuto dall'INPS) erano iscritti all'albo ma non alla Cassa previdenziale forense ed erano, pertanto, bensì tenuti al versamento del contributo integrativo, ma non anche al versamento di quello soggettivo, restando privi della correlata tutela previdenziale.

Il rimettente sottolinea, al riguardo, come sia incontroverso tra le parti che i due ricorrenti hanno esercitato l'attività professionale in forma abituale, sicché l'obbligo di iscrizione presso la Gestione separata INPS dovrebbe essere accertato non solo nei confronti dell'avvocato V. A., che nell'anno di riferimento aveva tratto dalla sua attività professionale un reddito superiore ai 5.000,00 euro, ma anche nei confronti dell'avvocato G. L. D. M., che nello stesso anno aveva tratto dalla medesima attività un reddito di poco superiore ai 4.000,00 euro: il limite reddituale indicato nell'art. 44, comma 2, del d.l. n. 269 del 2003, non costituirebbe, infatti, quello oltre il quale deve ritenersi sussistente il requisito dell'abitualità (che costituisce invece oggetto di un accertamento di fatto desumibile dalle modalità di organizzazione dell'esercizio dell'attività professionale e che nella fattispecie risulterebbe, comunque, pacifico tra le parti), ma servirebbe soltanto ad indicare il momento a partire dal quale anche il lavoratore occasionale è tenuto ad iscriversi alla Gestione separata.

Al contrario, ove le questioni di costituzionalità dovessero ritenersi fondate, le domande proposte dai due professionisti dovrebbero essere accolte, accertandosi l'insussistenza del credito contributivo vantato dall'INPS nei loro confronti: l'accoglimento della questione di costituzionalità principale, infatti, comporterebbe la definitiva espunzione dall'ordinamento

della disciplina sulla Gestione separata, cosicché il regime previdenziale applicabile ai ricorrenti, con riguardo all'attività professionale svolta e ai redditi prodotti nell'anno 2010, resterebbe quello stabilito dalla lex specialis di categoria applicabile ratione temporis, vale a dire la legge n. 576 del 1980; l'accoglimento delle questioni di costituzionalità subordinata, invece, comportando la declaratoria di illegittimità dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui esplica effetti retroattivi, farebbe decorrere l'obbligo di iscrizione nella Gestione separata dalla data della sua entrata in vigore, dovendosi, per conseguenza, nuovamente escludere la sussistenza dell'obbligazione contributiva fatta valere dall'INPS con riguardo ai redditi tratti dall'attività professionale esercitata nell'anno 2010.

3.– Oltre che rilevanti, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero, altresì, non manifestamente infondate.

In primo luogo (con specifico riguardo alla questione sollevata in via principale), sussisterebbe il dubbio che l'art 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui prevede l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell'INPS a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980, si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost., per i «profili di irragionevolezza, illogicità, incoerenza che esso provoca nel sistema normativo».

3.1.– Il rimettente espone che la speciale disciplina del sistema di previdenza forense applicabile ratione temporis, introdotta con la legge n. 576 del 1980, realizza una graduazione degli obblighi contributivi degli avvocati, prevedendo che solo quelli che raggiungono determinate soglie di reddito o di volume di affari (art. 22) abbiano l'obbligo di iscriversi alla cassa previdenziale e il correlativo obbligo di pagare il contributo soggettivo (art. 10), mentre coloro che non raggiungono le dette soglie sono tenuti al pagamento del solo contributo integrativo (art. 11), ma non ad iscriversi alla Cassa, pur essendo loro attribuita la facoltà di determinarsi in tal senso, formulando apposita domanda di iscrizione.

Si tratterebbe di un sistema perfettamente coerente con l'autonomia regolamentare riconosciuta dal legislatore alla cassa di previdenza professionale, cui sarebbe demandato il compito di individuare i criteri in forza dei quali assoggettare l'attività forense agli obblighi di iscrizione e contribuzione e dimensionare gli stessi secondo le finalità solidaristico-mutualistiche della Cassa medesima.

In relazione a questo sistema, l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, introdurrebbe un elemento di oggettiva incoerenza normativa, che renderebbe la norma illogica, irrazionale e dunque irragionevole, in riferimento all'art. 3 Cost.

Per un verso, spezzando la graduazione degli obblighi prevista dalla lex specialis, determinerebbe l'attivazione a carico del professionista di ulteriori oneri previdenziali cui seguirebbe l'obbligo di pagare contributi parametrati al reddito con ritenute più esose rispetto a quelle previste dall'art. 10 della legge n. 576 del 1980; per altro verso, violando l'autonomia regolamentare della Cassa, comporterebbe, a carico del professionista, l'obbligo di iscriversi in un separato ente previdenziale (non avente la finalità di assicurare una tutela assicurativa alla categoria degli avvocati) proprio quando e nella misura in cui il suo stesso ordinamento previdenziale di riferimento, in base a disposizioni di legge, esclude un tale obbligo nei confronti della cassa di categoria.

3.2.– La norma di cui è sospettata l'illegittimità costituzionale determinerebbe, inoltre, l'irragionevole disgregazione del regime previdenziale dell'avvocato che non raggiunge le soglie di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980, dando luogo ad un farraginoso frazionamento degli enti a cui egli è tenuto a rapportarsi per assolvere agli oneri previdenziali

collegati allo svolgimento della medesima attività professionale: l'avvocato, infatti, da un lato deve rivolgersi alla Cassa forense per il pagamento del contributo integrativo di cui all'art. 11 della legge n. 576 del 1980; dall'altro lato, invece, deve rivolgersi all'INPS per il versamento dei contributi dovuti in conseguenza dell'iscrizione nella Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995.

L'effetto di ripartizione della tutela previdenziale tra due enti sarebbe irragionevole, perché l'obbligo di contribuzione deriva dall'esercizio di un'unica attività professionale, sicché non sarebbe invocabile, a suo fondamento, il principio della necessaria duplicità di iscrizione, che trova invece applicazione nelle ipotesi in cui il predetto obbligo discenda dall'esercizio di attività distinte.

3.3.– La norma, infine, produrrebbe un ulteriore effetto irragionevole, ponendo l'avvocato che non raggiunga le soglie reddituali previste per l'iscrizione alla cassa categoriale in una condizione previdenziale irrazionalmente diversa e deteriore rispetto a quella dell'avvocato che raggiunga le predette soglie: quest'ultimo, infatti, dovendo necessariamente iscriversi alla Cassa forense, fruirebbe delle prestazioni previdenziali ivi regolate in favore degli avvocati; il primo, invece, non solo non potrebbe fruire di tali prestazioni (atteso che la contribuzione versata alla Gestione separata INPS, benché applicata su redditi derivanti dall'esercizio della professione, non verrebbe riversata alla Cassa forense), ma verosimilmente non potrebbe fruire neppure di utili prestazioni alternative a carico dalla Gestione separata, avuto riguardo all'esiguità del gettito contributivo (agganciato a redditi marginali rimanenti sotto le soglie di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980) e all'esiguità del periodo contributivo maturabile presso la Gestione medesima (sostanzialmente circoscritto tra il periodo interessato dall'attività di accertamento svolta dall'INPS, nell'ambito della cosiddetta "Operazione Poseidone", e il momento dell'entrata in vigore della nuova legge n. 247 del 2012).

Gli effetti, obiettivamente irragionevoli, della norma censurata non potrebbero trovare giustificazione, secondo il rimettente, nel richiamo al «principio di universalizzazione delle tutele» di cui all'art. 38 Cost., giacché esso assumerebbe rilevanza esclusivamente nei confronti delle categorie che non possono avere una copertura assicurativa a causa della insussistenza di un ente previdenziale di riferimento ovvero della sussistenza di espresse preclusioni all'iscrizione presso lo stesso. Tale situazione non vi sarebbe, invece, per gli avvocati del libero foro, ai quali, anche quando non abbiano l'obbligo di iscriversi alla Cassa forense (per il mancato raggiungimento delle previste soglie reddituali), tuttavia è attribuita la facoltà di ottenere l'iscrizione medesima, così accedendo, a domanda, alla piena tutela assicurativa presso il proprio ente previdenziale di riferimento.

4.– Di non minore consistenza (venendo alla questione sollevata in via subordinata) sarebbero secondo il giudice a quo i dubbi di illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui non prevede che l'obbligo degli avvocati del libero foro (non iscritti alla cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980) di iscriversi alla Gestione separata istituita presso l'INPS decorra dalla data della sua entrata in vigore.

Il rimettente sospetta che la disposizione introdotta nel 2011, con il dichiarato intento di interpretare quella contenuta nell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, nel prevedere il predetto obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS con effetto retroattivo, si ponga in contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

4.1.– Il contrasto con l'art. 3 Cost. deriverebbe da ciò che la disposizione censurata, qualificantesi come interpretativa, attribuirebbe, in realtà, un significato innovativo a quella interpretata, così non solo incorrendo nel vizio di irragionevolezza, ma, soprattutto, ledendo il legittimo affidamento dei destinatari nella certezza delle situazioni giuridiche.

Il giudice a quo sostiene che nell'orientamento giurisprudenziale formatosi prima dell'entrata in vigore dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011 sarebbe prevalsa la tesi interpretativa restrittiva in ordine all'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995.

Secondo questo orientamento, infatti, i soggetti che, ai sensi di questa norma, erano tenuti all'iscrizione presso l'apposita Gestione separata INPS, in quanto esercitavano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, si sarebbero dovuti identificare esclusivamente con i soggetti che svolgevano attività per la quale non fosse prevista l'iscrizione in albi professionali, atteso che, invece, per i soggetti esercenti attività il cui svolgimento fosse subordinato a tale iscrizione, la copertura assicurativa avrebbe dovuto essere realizzata all'interno della categoria professionale di riferimento, o mediante gli enti già precedentemente istituiti (e oggetto del processo di privatizzazione regolato dal d.lgs. n. 509 del 1994) oppure mediante la predisposizione, da parte del legislatore, di norme volte ad assicurare la tutela previdenziale dei professionisti per i quali esisteva un ente deputato alla tenuta dell'albo, ma non anche un'apposita cassa di previdenza categoriale, in attuazione della delega contenuta nell'art. 2, comma 25, della legge n. 335 del 1995 (delega poi attuata con il d.lgs. n. 103 del 1996).

In proposito, il giudice a quo richiama la giurisprudenza di legittimità formatasi tra il 2007 e il 2008 (in particolare, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 16 febbraio 2007, n. 3622 e 22 maggio 2008, n. 13218), in cui si sarebbe affermato tale orientamento interpretativo.

La norma introdotta nel 2011, nella ricordata interpretazione estensiva datane dal giudice della nomofilachia a far tempo dal 2017, consolidatasi in una situazione di diritto vivente, nell'ampliare il perimetro soggettivo dei professionisti obbligati all'iscrizione nella Gestione separata (non più limitato a coloro che svolgono attività per la quale non è prevista l'iscrizione ad albi ma esteso anche a coloro che, benché iscritti all'albo professionale, non sono tenuti, per ragioni reddituali, a versare il cosiddetto contributo soggettivo alla cassa previdenziale di riferimento) avrebbe, dunque, una portata innovativa dell'ordinamento giuridico, giacché non si limiterebbe a chiarire il significato della norma interpretata, ma ne estenderebbe il contenuto precettivo ad una fattispecie che precedentemente non vi era ricompresa.

Realizzando tale innovazione con effetto retroattivo, essa, peraltro, lederebbe il legittimo affidamento riposto dai predetti professionisti in ordine alla certezza delle situazioni giuridiche derivanti dall'ordinamento previdenziale di riferimento e, segnatamente, in quanto rilevante nel giudizio a quo, quello riposto degli avvocati del libero foro in ordine al regime previdenziale e contributivo delineato dalla disciplina di cui alla legge n. 576 del 1980.

Facendo affidamento sulla certezza di tale regime, per nulla scalfito dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, nella portata ad esso attribuita dall'interpretazione giurisprudenziale formatasi prima dell'entrata in vigore della norma interpretativa, i professionisti che si trovavano nella medesima condizione dei due ricorrenti avevano maturato la legittima convinzione di non dovere essere sottoposti ad alcun onere previdenziale ulteriore rispetto al pagamento del contributo cosiddetto integrativo e di poter scegliere se iscriversi o meno alla Cassa di previdenza forense.

L'introduzione dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, con effetti retroattivi, avrebbe leso tale affidamento, introducendo oneri ed obblighi ulteriori ed imprevedibili, precludendo ai destinatari la possibilità di valutarne gli effetti e di compiere eventualmente scelte diverse in ordine alle modalità di esercizio dell'attività professionale (ad esempio: avrebbero potuto scegliere di non esercitarla o di esercitarla a condizioni diverse) e in ordine all'esercizio della facoltà di iscriversi o meno alla cassa categoriale.

L'efficacia retroattiva dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011 – qualificantesi come norma interpretativa, ma, per il giudice rimettente, avente in realtà la natura di norma innovativa con effetti retroattivi – non troverebbe giustificazione, poi, in eventuali «motivi imperativi di carattere generale», giacché la mera esigenza di un maggior gettito contributivo (peraltro, nella specie, assai contenuto, avuto riguardo all'esiguità dei redditi incisi e all'esiguità del periodo di iscrizione) non costituirebbe un preminente interesse generale idoneo a giustificare l'incisione retroattiva di posizioni giuridiche consolidate; né vi sarebbero le ulteriori condizioni che, secondo la giurisprudenza costituzionale e convenzionale, sono idonee a rivestire di ragionevolezza l'intervento legislativo retroattivo, ovverosia la sussistenza di ragioni storiche epocali, la necessità di porre rimedio ad imperfezioni tecniche della legge interpretata ristabilendo un'interpretazione più aderente alla volontà del legislatore, l'esigenza di eliminare profili di illegittimità costituzionale della disciplina anteriore, la sussistenza di manifeste sperequazioni determinate da istituti extra ordinem di eccezionale favore.

4.2.– Nella parte in cui esplica gli evidenziati effetti retroattivi, l'art. 18, comma 11, del d.l. n. 98 del 2011 si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU.

In proposito, il rimettente evidenzia che il contenzioso tra l'INPS e le categorie dei professionisti che versavano nelle condizioni dei due ricorrenti era sorto nel 2009, epoca in cui era stata avviata l'attività di accertamento nell'ambito della cosiddetta "Operazione Poseidone".

In quel periodo, come posto in luce, si sarebbe già consolidata nella giurisprudenza di legittimità un'interpretazione restrittiva dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, il cui ambito soggettivo di applicazione sarebbe stato limitato ai professionisti esercenti attività per le quali non era prevista l'iscrizione in albi professionali.

Solo per effetto dell'entrata in vigore della norma interpretativa del 2011, l'orientamento giurisprudenziale di legittimità sarebbe mutato, estendendosi l'obbligo di iscrizione nella Gestione separata anche ai professionisti iscritti agli albi categoriali, ma non iscritti alla relativa cassa previdenziale.

Attraverso l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, il legislatore avrebbe dunque introdotto una norma che avrebbe alterato la "parità delle armi" nell'ambito di un contenzioso già in atto tra l'INPS e i professionisti, ribaltando l'orientamento precedentemente formatosi nella giurisprudenza di legittimità.

Sarebbe dunque evidente il contrasto della disposizione in esame – nella parte in cui non prevede che l'obbligo di iscrizione nella Gestione separata da parte degli avvocati iscritti all'albo, ma non alla Cassa forense, decorra dalla data della sua entrata in vigore – con i principi di cui all'art. 6 CEDU, come richiamati dall'art. 117, primo comma, Cost.

5.– È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo a questa Corte di dichiarare inammissibili e, comunque, manifestamente non fondate le questioni.

6.– Nel giudizio incidentale si è costituito l'INPS invocando, a sua volta, la declaratoria di non fondatezza delle questioni.

La principale deduzione svolta sia dall'Istituto che dal Governo richiama il fondamento dell'istituto della Gestione separata introdotto con l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, ravvisabile nel «principio di universalità della copertura assicurativa», desumibile dagli artt. 35 e 38 Cost., in ragione del quale ad ogni attività lavorativa, subordinata o autonoma, deve necessariamente collegarsi un'effettiva tutela previdenziale.

La Gestione separata, quindi, sarebbe stata istituita per colmare i “vuoti” riscontrabili nella copertura assicurativa categoriale dei lavoratori autonomi, la quale sarebbe carente non solo per coloro che svolgono attività per cui non è prevista l’iscrizione ad albi professionali, ma anche per coloro che, pur svolgendo un’attività subordinata a tale iscrizione, non sono altresì iscritti, per ragioni reddituali, alla cassa professionale di riferimento, alla quale versano soltanto il contributo cosiddetto integrativo, che non comporta la costituzione di una vera propria posizione previdenziale e non dà, pertanto, diritto alle relative prestazioni.

Per un verso, dunque, lungi dall’introdurre elementi di incoerenza e illogicità nel sistema normativo, la disposizione contenuta nell’art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, come interpretata da quella recata dall’art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, avrebbe la funzione di chiusura del sistema, ponendosi in posizione di complementarietà (e non di alternatività) rispetto alla disciplina della cassa previdenziale professionale e senza incidere sulla graduazione degli obblighi previdenziali del professionista.

Per altro verso, l’ampia portata soggettiva dell’obbligo di iscrizione alla Gestione separata – quale obbligo generalmente previsto in capo a chiunque eserciti abitualmente un’attività professionale produttiva di un reddito che non sia già integralmente oggetto di obbligo assicurativo gestito dalla cassa categoriale – doveva ritenersi contenuta già nel precetto originario della norma interpretata (l’art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995), dovendosi conseguentemente escludere il carattere innovativo della disposizione recata dall’art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011 e, con esso, la capacità di ledere, attraverso la sua efficacia retroattiva, il legittimo affidamento dei destinatari nella certezza delle situazioni giuridiche derivanti dal regime previdenziale speciale, nonché la capacità di alterare illegittimamente la parità delle armi nell’ambito di un contenzioso in atto, mediante l’introduzione di una soluzione non plausibile rispetto a quella già consolidatasi nel diritto vivente.

7.– Sul presupposto della titolarità di un proprio interesse «qualificato» alla decisione della questione di legittimità costituzionale, sono intervenuti nel giudizio incidentale gli avvocati N. A. e altri 158, invocando la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, come interpretato dall’art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui prevede l’obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell’INPS a carico degli avvocati del libero foro non obbligati ad iscriversi alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all’art. 22 della legge n. 576 del 1980.

8.– Sul presupposto della titolarità di un interesse parimenti «qualificato», ai sensi dell’art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, è intervenuta l’Associazione sindacato italiano degli ingegneri e architetti liberi professionisti nonché dipendenti – INAREDIS, invocando, a sua volta, l’accoglimento delle questioni.

9.– Il Presidente del Consiglio dei ministri e l’INPS hanno depositato memorie.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 2 febbraio 2021 (r. o. n. 86 del 2021), il Tribunale ordinario di Catania, in funzione di Giudice del lavoro, ha sollevato, in via principale, in riferimento all’art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), come interpretato dall’art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui prevede l’obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla

Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense).

Con la medesima ordinanza, il Tribunale rimettente ha inoltre sollevato, in via subordinata, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nella parte in cui non prevede che l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata, a carico degli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980, decorra dalla data della sua entrata in vigore.

1.1.– La prima disposizione (art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995) prevede, con decorrenza dal 1° gennaio 1996 – in funzione dell'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti – l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'INPS dei soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, di cui al comma 1 dell'art. 49 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi).

La seconda disposizione (art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011) – dichiaratamente di interpretazione autentica della prima – dispone che i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, e che pertanto sono tenuti all'iscrizione presso la Gestione separata INPS, sono quelli che svolgono attività il cui esercizio non è subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attività non soggette al versamento contributivo agli enti previdenziali previsti per le diverse categorie professionali; enti, questi ultimi, istituiti sia in base a leggi preesistenti – e trasformati da soggetti pubblici in persone giuridiche private con il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza) – sia all'esito dell'attuazione della delega conferita dalla stessa legge n. 335 del 1995 (art. 2, comma 25) e attuata dal Governo con il decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103 (Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione).

Il giudice a quo osserva che, a seguito dell'entrata in vigore della disposizione interpretativa, è prevalsa e si è consolidata, nella giurisprudenza di legittimità, l'esegesi secondo cui l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, graverebbe non solo sui soggetti che, in ragione dell'attività esercitata, non devono iscriversi a un albo professionale, ma anche su quelli che, pur essendo a ciò tenuti, non hanno il contestuale obbligo (o, come nel caso dei professionisti titolari di rapporto di pubblico impiego, subiscono persino il divieto) di iscriversi alla cassa previdenziale di riferimento, sempre che l'attività esercitata è da considerarsi «abituale» ai fini fiscali dell'imposta sui redditi ai sensi dell'art. 49, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986, e successivamente – dopo la riforma del 2004 – dell'art. 53, comma 1, del medesimo d.P.R.

Secondo questa interpretazione, già fatta propria dall'INPS, ma successivamente assurta a regola di diritto vivente nella giurisprudenza di legittimità, consolidatasi a far tempo dal 2017, l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata incombe anche sui professionisti che, pur svolgendo attività il cui esercizio comporta l'iscrizione ad appositi albi od elenchi, non sono però iscritti, per ragioni reddituali, alla cassa di previdenza professionale e restano quindi obbligati al versamento del solo contributo cosiddetto integrativo (comportante la mera

erogazione di prestazioni assistenziali di carattere mutualistico), ma non anche di quello cosiddetto soggettivo, ossia di quello a cui consegue la costituzione di una vera e propria posizione previdenziale a seguito dell'iscrizione alla cassa.

Tra i professionisti obbligati all'iscrizione (in relazione all'attività professionale svolta sino al 2 febbraio 2013, data di entrata in vigore della legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante «Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense») rientrano, dunque, anche gli avvocati del libero foro i quali, in base al previgente regime introdotto dalla legge n. 576 del 1980, pur essendo iscritti all'albo professionale (e versando, conseguentemente, il contributo cosiddetto integrativo), non hanno tuttavia raggiunto le soglie di reddito o di volume di affari necessarie ai fini della qualificazione del carattere continuativo della professione e hanno scelto di non iscriversi alla Cassa previdenziale categoriale, restando così non assoggettati all'obbligo di versamento del cosiddetto contributo soggettivo.

1.2.– Il contrasto con l'art. 3 Cost. della norma risultante dalla saldatura tra la disposizione interpretata e la disposizione interpretativa (contrasto della cui sussistenza il rimettente sospetta con la questione di costituzionalità sollevata in via principale) deriverebbe dal fatto che la norma censurata, nell'esegesi prevalsa nella giurisprudenza di legittimità e assurta a regola di diritto vivente, introdurrebbe profili di irragionevolezza, illogicità e incoerenza nel sistema normativo.

Per un verso, infatti, verrebbe innanzitutto spezzata la graduazione degli obblighi contributivi, prevista, per gli avvocati del libero foro, in base al regime speciale introdotto con la legge n. 576 del 1980. Sarebbe inoltre violata l'autonomia regolamentare della cassa professionale di riferimento, con l'insorgenza, in capo al professionista, di ulteriori oneri previdenziali, e con l'attribuzione, a suo carico, dell'obbligo di iscriversi a un separato ente previdenziale (non avente la finalità di approntare una tutela assicurativa alla categoria degli avvocati) proprio quando il suo stesso ordinamento previdenziale di riferimento, in base a disposizioni di legge, esclude un tale obbligo nei confronti della cassa di categoria.

Per altro verso, si determinerebbe un'ingiustificata ripartizione della tutela previdenziale tra due enti (non ostante l'obbligo di contribuzione derivi dall'esercizio di un'unica attività professionale), ponendosi, inoltre, l'avvocato, che non raggiunga le soglie reddituali previste per l'iscrizione alla cassa categoriale, in una condizione previdenziale irrazionalmente diversa e deteriore rispetto a quella dell'avvocato che raggiunga le predette soglie. Mentre, infatti, quest'ultimo, tenuto ad iscriversi alla Cassa forense, fruirebbe delle prestazioni previdenziali ivi regolate in favore degli avvocati, il primo non potrebbe fruire né di tali prestazioni (posto che la contribuzione versata alla Gestione separata INPS non verrebbe riversata alla Cassa forense), né di altre alternative a carico dalla Gestione separata, avuto riguardo all'esiguità del gettito contributivo e del periodo contributivo maturabile presso la Gestione medesima.

1.3.– Quanto al contrasto (della cui sussistenza il rimettente sospetta con le questioni di costituzionalità sollevate in via subordinata) tra l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011 e gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU), esso deriverebbe, in particolare, dalla proiezione retroattiva dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata INPS. La citata norma introdotta nel 2011, nella ricordata interpretazione datane dalla giurisprudenza di legittimità a far tempo dal 2017, consolidatasi in una situazione di diritto vivente, ha in realtà una portata innovativa, ampliando – secondo il giudice rimettente – il perimetro soggettivo dei professionisti obbligati all'iscrizione nella Gestione separata costituita presso l'INPS, atteso che, prima della sua emanazione, l'orientamento giurisprudenziale formatosi sull'esegesi dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 sarebbe stato nel senso di circoscrivere l'ambito dei professionisti tenuti alla predetta iscrizione a quelli che svolgevano attività per la quale non fosse prevista l'iscrizione in albi professionali, ritenendosi, da parte della stessa giurisprudenza di legittimità (in diverse pronunce emesse tra il 2007 e il 2008), che, al contrario, per i soggetti esercenti attività il cui svolgimento fosse subordinato

all'iscrizione ad un apposito albo o elenco la copertura assicurativa avrebbe dovuto essere realizzata all'interno della categoria professionale di riferimento.

La disposizione introdotta nel 2011, pur qualificantesi come interpretativa, assumerebbe, pertanto, una portata innovativa dell'ordinamento giuridico, giacché non si limiterebbe a chiarire il significato della norma interpretata, ma ne estenderebbe il contenuto precettivo ad una fattispecie che precedentemente non vi era ricompresa.

Realizzando tale innovazione con effetto retroattivo, essa lederebbe – secondo il giudice rimettente – il legittimo affidamento riposto dai predetti professionisti in ordine alla certezza delle situazioni giuridiche derivanti dall'ordinamento previdenziale di riferimento e, segnatamente, in quanto rilevante nel giudizio a quo, il legittimo affidamento riposto degli avvocati del libero foro in ordine al regime previdenziale e contributivo delineato dalla disciplina di cui alla legge n. 576 del 1980.

2.– Preliminarmente, deve essere confermata la dichiarazione di inammissibilità degli interventi degli avvocati N. A. ed altri e dell'Associazione del sindacato italiano degli ingegneri e architetti liberi professionisti nonché dipendenti – INAREDIS, per le ragioni esposte nell'ordinanza letta nel corso dell'udienza pubblica e allegata alla presente sentenza.

3.– Sempre in via preliminare, va osservato che sussiste la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Il giudice a quo ha evidenziato che tutte le questioni pregiudiziali di rito e preliminari di merito sollevate dalle parti sono inammissibili o infondate, sicché la causa deve essere decisa nel merito in applicazione della disciplina sospettata di incostituzionalità.

Avuto riguardo all'interpretazione giurisprudenziale di tale disciplina, consolidatasi in una situazione di diritto vivente, ove la stessa non fosse ritenuta costituzionalmente illegittima, le domande proposte dai due professionisti dovrebbero essere rigettate, confermandosi la sussistenza del credito contributivo vantato dall'INPS e le sanzioni civili ad esso relative per il mancato tempestivo pagamento dei contributi dovuti.

Al contrario, ove le questioni di costituzionalità promosse dovessero ritenersi fondate, le domande medesime dovrebbero essere accolte, accertandosi l'insussistenza del predetto credito e delle sanzioni.

Le questioni sollevate sono pertanto rilevanti e ammissibili, avendone inoltre il giudice rimettente motivato adeguatamente anche la non manifesta infondatezza.

4.– Prima di procedere ad esaminare il merito delle questioni, giova premettere una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, quanto alla posizione della Gestione separata INPS nel sistema generale di tutela previdenziale dei professionisti (con particolare riferimento ai rapporti tra questa nuova gestione previdenziale e le casse professionali categoriali), nonché quanto alla interpretazione giurisprudenziale della disciplina posta dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, prima e dopo l'entrata in vigore della norma interpretativa introdotta con l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011.

4.1.– Sotto il primo profilo, va rilevato che l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 ha istituito la Gestione separata presso l'INPS al fine di realizzare l'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria (per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti) alle attività di lavoro autonomo rimaste escluse dai regimi pensionistici di categoria già precedentemente operanti o che sarebbero stati successivamente istituiti.

La disciplina introdotta con questa disposizione, infatti, si affianca, per un verso, a quella contenuta nel d.lgs. n. 509 del 1994 che, in attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma

32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), ha sottoposto a un processo di privatizzazione, con decorrenza dal 1° gennaio 1995, le casse, gli enti e gli istituti previdenziali professionali già esistenti, prevedendone la trasformazione da enti di diritto pubblico in associazioni e fondazioni private (art. 1, Elenco A); per altro verso, alla disciplina contestualmente introdotta nel precedente comma 25 dell'art. 2 della legge n. 335 del 1995, recante delega al Governo per emanare norme volte ad assicurare, a decorrere dal 1° gennaio 1996, la tutela previdenziale in favore dei soggetti esercenti attività autonoma di libera professione, il cui esercizio era subordinato all'iscrizione ad appositi albi o elenchi, ma ancora privi di un'autonoma gestione categoriale.

Questa delega è stata poi attuata con l'emanazione del d.lgs. n. 103 del 1996, il quale ha prescritto – agli enti esponenziali a livello nazionale di quelli abilitati alla tenuta di albi o elenchi, di adottare delibere per realizzare forme autonome di previdenza obbligatoria sul modello delineato dal d.lgs. n. 509 del 1994 – di provvedere alla copertura assicurativa degli iscritti, indicando modalità alternative: la costituzione di un ente di categoria, la partecipazione ad un ente pluricategoriale, l'inclusione della categoria professionale in una delle forme di previdenza obbligatorie già esistenti per categorie similari, oppure finanche mediante l'inclusione della categoria nella forma di previdenza obbligatoria di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 (artt. 3 e 4). Nel caso di mancata adozione di tali delibere, l'art. 3, comma 2, dello stesso decreto legislativo ha previsto, residualmente, che i soggetti appartenenti alle categorie professionali interessate sarebbero risultati iscritti ex lege nella Gestione separata istituita presso l'INPS.

Si comprende, dunque, come l'istituto introdotto con l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 abbia una funzione di chiusura del sistema e trovi il suo fondamento nell'esigenza della "universalizzazione" della tutela previdenziale, rispondendo alla finalità di estendere la copertura assicurativa ai soggetti e alle attività non coperti da forme di assicurazione obbligatoria già realizzate o da realizzare nell'ambito della categoria professionale di riferimento.

In questa prospettiva, l'istituto della Gestione separata rappresenta il punto di arrivo di una linea evolutiva tendenziale dell'ordinamento giuridico previdenziale verso la progressiva estensione della tutela assicurativa sia sotto il profilo soggettivo, in quanto riferita a tutte le categorie di lavoratori autonomi, sia sotto il profilo oggettivo, in quanto riferita ad ogni attività esercitata, con eventuale pluralità di iscrizioni nelle ipotesi di pluralità di attività svolte.

Sotto il profilo soggettivo, la norma contenuta nell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, si pone come punto di arrivo di una evoluzione normativa iniziata negli anni Cinquanta del secolo scorso, nell'ambito della quale la tutela previdenziale, tradizionalmente afferente al lavoro subordinato, è stata estesa progressivamente ad altre categorie: ai coltivatori diretti, ai coloni e mezzadri, agli artigiani e ai commercianti, agli imprenditori agricoli a titolo principale e, infine, a tutti gli altri lavoratori autonomi.

Sotto il profilo oggettivo, l'istituto della Gestione separata ha anche la funzione di coprire i vuoti di tutela previdenziale conseguenti all'esercizio di due o più attività, di cui solo una risulti coperta dal punto di vista assicurativo, stabilendo la necessità di iscrizione anche per l'ulteriore attività esercitata, purché svolta in forma abituale, facendo così in modo che a ciascuna attività corrisponda una forma di assicurazione.

Inizialmente la giurisprudenza (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 12 febbraio 2010, n. 3240) aveva incluso anche la Gestione separata INPS tra le diverse forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, per le quali operava il criterio speciale derogatorio dell'iscrizione nell'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sancito dall'art. 1, comma 208, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). Ma il legislatore, interpretando autenticamente

questa disposizione (art. 12, comma 11, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»), ha stabilito, al contrario, che le attività autonome, per le quali opera il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sono quelle esercitate in forma di impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti, i quali vengono iscritti nelle corrispondenti gestioni dell'INPS, mentre restano esclusi dall'applicazione dell'art. 1, comma 208, della legge n. 662 del 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 n. 335 del 1995, così ripristinandosi la regola generale della duplicità di iscrizione e accentuando la funzione specifica della Gestione separata di completamento del sistema previdenziale (in tal senso, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 8 agosto 2011, n. 17076).

In particolare, l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 realizza la finalità di estensione (soggettiva ed oggettiva) della tutela previdenziale non attraverso la definizione delle attività professionali destinate ad essere assoggettate alla Gestione separata, ma mediante riferimento eteronomo a norme fiscali: i soggetti tenuti, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, ad iscriversi a tale forma di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti sono, infatti: a) coloro che esercitano abitualmente, ancorché non esclusivamente, attività di lavoro autonomo di cui al comma 1 dell'art. 49 (ora art. 53) t.u. imposte redditi e successive modificazioni ed integrazioni; b) i titolari di rapporti di collaborazione, coordinata e continuativa di cui al comma 2, lettera a), dello stesso art. 49 (ora, dopo la riforma del 2004: art. 53).

L'obbligo di iscrizione non dipende, dunque, dalle caratteristiche della specifica attività esercitata (come nelle gestioni dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e in quelle dei lavoratori autonomi, commercianti, artigiani, coltivatori diretti), ma esclusivamente dal reddito tratto dal lavoro autonomo svolto che può essere di due tipologie: a) reddito derivante dall'esercizio, abituale ancorché non esclusivo, di arti e professioni (art. 49, comma 1, t.u. imposte redditi); b) reddito tratto dall'ufficio di amministratore e sindaco di società, nonché dagli altri rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (art. 49, comma 2, lettera a, t.u. imposte redditi).

La circostanza che il presupposto dell'obbligazione contributiva sia costituito dalla mera percezione di un reddito differenzia la Gestione separata dalle altre forme di assicurazione obbligatoria: mentre per queste ultime sussiste un minimale contributivo (sicché la contribuzione non può scendere al disotto di una certa soglia), lo stesso non è previsto per la prima, in cui la contribuzione si commisura esclusivamente al compenso percepito per l'attività svolta.

L'individuazione eteronoma, attraverso il riferimento alle norme fiscali, dei presupposti dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata, ha consentito la progressiva realizzazione della vocazione universalistica del sistema di tutela previdenziale, in quanto il rilievo dato dalle norme predette alla natura autonoma dell'attività, nonché la perimetrazione di tale obbligo in ragione del carattere abituale del suo svolgimento, hanno attratto a tale sistema di protezione l'esercizio di lavori altrimenti privi di protezione assicurativa.

In linea di continuità con tale tendenza il legislatore ha col tempo esteso l'operatività della Gestione separata a varie categorie ulteriori: agli spedizionieri doganali non dipendenti, agli associati in partecipazione con apporto di lavoro, ai lavoratori accessori, a coloro che svolgono attività in base alle discipline del contratto di lavoro occasionale o del libretto di famiglia, ai fruitori di borse di studio e assegni di ricerca, ai medici che frequentano corsi di formazione specialistica e, più recentemente, persino ai magistrati onorari.

Nella stessa ottica, l'art. 44, comma 2, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269

(Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge n. 24 novembre 2003, n. 326, ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2004, i soggetti esercenti attività di lavoro autonomo occasionale e gli incaricati alle vendite a domicilio di cui all'art. 19 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) sono iscritti alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, solo qualora il reddito annuo derivante da dette attività sia superiore ad euro 5.000,00. Questo limite reddituale è rilevante nella fattispecie in esame perché è stato, infine, assunto dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 8 febbraio 2019, n. 3799) anche al fine della sussistenza, o no, dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata degli avvocati del libero foro non iscritti alla cassa categoriale (nel regime precedente alla riforma del 2012).

Alla luce di queste disposizioni, si delinea l'ambito complessivo di applicazione dell'istituto della Gestione separata INPS: ad essa sono infatti assoggettati i redditi derivanti da tutte le attività specificamente contemplate da singole norme di legge nonché, in via generale, i redditi riconducibili alle due tipologie contemplate dall'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, e, segnatamente, quelli derivanti da attività libero-professionali svolte in modo abituale, ancorché non esclusivo (o anche da attività libero-professionali svolte in forma occasionale, ove si tratti di redditi superiori a 5.000,00 euro annui), salvo che in relazione a quell'attività non siano già previsti obblighi di contribuzione in favore dell'ente previdenziale della categoria professionale di riferimento.

Le attività libero-professionali si sottraggono, dunque, alla Gestione separata INPS, quale gestione previdenziale di carattere residuale, solo qualora ricadano nell'ambito di operatività di una cassa di riferimento in base al regime categoriale degli enti professionali tradizionali, privatizzati ai sensi del d.lgs. n. 509 del 1994, o di quelli successivamente costituiti ai sensi del d.lgs. n. 103 del 1996; in tal senso l'art. 6 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 2 maggio 1996 (Regolamento recante modalità e termini per il versamento del contributo previsto dall'art. 2, comma 30, della legge 8 agosto 1995, n. 335) ha statuito che non sono soggetti alla contribuzione verso la predetta Gestione i redditi già assoggettati ad altro titolo a contribuzione previdenziale obbligatoria.

L'esaminata collocazione della Gestione separata INPS nel sistema generale di tutela previdenziale dei professionisti ne evidenzia il campo di applicazione quale ambito residuale, la cui vis attractiva si restringe o si espande a seconda dell'assoggettamento, o meno, dell'attività professionale esercitata alla copertura contributiva di categoria, secondo il regime della relativa cassa.

5.– Queste essendo in generale le peculiarità della Gestione separata INPS, va ora messo a fuoco il problema interpretativo che è al fondo delle sollevate questioni di legittimità costituzionale e che riguarda la delimitazione, in concreto, dell'area di applicazione di tale nuovo istituto, introdotto dalla riforma previdenziale del 1995.

In proposito va osservato che, in base alla disciplina dettata dalla relativa lex specialis, i professionisti in generale sono tenuti a versare alle proprie casse di previdenza essenzialmente due contributi: quello soggettivo, commisurato al reddito dichiarato ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), e quello integrativo, rapportato al volume di affari dichiarato ai fini dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).

L'obbligo di versare il contributo integrativo trova il suo presupposto nella iscrizione all'albo professionale e al suo pagamento non segue la costituzione di una vera e propria posizione previdenziale, ma solo il diritto a prestazioni di carattere mutualistico-solidaristico; l'obbligo di versare il contributo soggettivo consegue, invece, all'iscrizione alla cassa previdenziale categoriale e il suo pagamento attribuisce il diritto alle prestazioni previste

dall'assicurazione obbligatoria per la vecchiaia, l'invalidità e i superstiti.

L'iscrizione all'albo, di norma, non comporta automaticamente l'iscrizione alla cassa professionale. Tale ultima iscrizione, anzi, può essere addirittura preclusa, non ostante l'iscrizione all'albo e l'esercizio in concreto di attività professionale, allorché il professionista sia iscritto ad altre forme di previdenza obbligatoria in dipendenza di un rapporto di lavoro subordinato o comunque di altra attività esercitata (come accade, ad esempio, per gli ingegneri e gli architetti).

Anche quando non è preclusa, l'iscrizione alla cassa si basa, di regola, su presupposti diversi da quelli dell'iscrizione all'albo, sicché il professionista, pur iscritto a quest'ultimo, può non essere tenuto all'iscrizione alla relativa cassa categoriale di previdenza, restando obbligato al versamento del solo contributo integrativo e senza conseguire la costituzione della posizione previdenziale.

5.1.– In questa condizione versavano gli avvocati del libero foro nel periodo precedente alla riforma operata con legge n. 247 del 2012, la quale ha previsto la regola dell'automatica iscrizione alla Cassa forense all'atto dell'iscrizione all'albo professionale (art. 21, comma 8).

Prima dell'introduzione di tale automatismo, infatti, in base alla disciplina dettata dalla legge n. 576 del 1980, l'iscrizione all'albo di avvocato e di procuratore non comportava anche l'obbligo di iscriversi alla relativa cassa previdenziale, ma soltanto il diverso obbligo di versare il contributo cosiddetto integrativo (art. 11), che costituiva presupposto per l'ottenimento di prestazioni assistenziali di carattere mutualistico (art. 9) ma non anche delle prestazioni previdenziali per vecchiaia, anzianità, inabilità e invalidità (artt. 2, 3, 4, 5 e 6), nonché di quelle di reversibilità e indirette dovute, per il caso di morte dell'assicurato, al coniuge e ai figli minorenni superstiti (art. 7).

L'obbligo di iscriversi alla Cassa forense scattava, invece, soltanto quando l'esercizio della professione era svolto con carattere di «continuità» (art. 22, comma 1) e soltanto al raggiungimento del «minimo di reddito» o del «minimo di volume di affari», di natura professionale, fissati, ogni quinquennio, con delibera del Comitato dei delegati «per l'accertamento dell'esercizio continuativo della professione» (art. 22, commi 2 e 3).

Con l'ultima delibera del 2007, le soglie di reddito e di volume di affari erano state fissate, rispettivamente, in 10.000,00 e in 15.000,00 euro annui.

5.2.– L'individuazione, in concreto, dei destinatari dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 poneva, dunque, il problema se essi andassero identificati esclusivamente nei professionisti che esercitavano un'attività per la quale non era prevista l'iscrizione ad un apposito albo professionale oppure anche nei professionisti che, benché iscritti all'albo ed aventi una cassa previdenziale di riferimento, non avessero, tuttavia, per ragioni reddituali, l'obbligo (o subissero addirittura il divieto) di iscriversi altresì alla cassa medesima, alla quale versavano solo il contributo integrativo, ma non anche quello soggettivo, senza acquisire il diritto alle prestazioni previdenziali propriamente dette.

Al fine di chiarire i dubbi circa l'effettiva portata dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, è intervenuto, con disposizione dichiaratamente di interpretazione autentica, il legislatore.

Con l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, è stato, infatti, previsto che l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 si interpreta nel senso che i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, tenuti all'iscrizione presso l'apposita Gestione separata INPS, «sono esclusivamente i soggetti che

svolgono attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ovvero attività non soggette al versamento contributivo agli enti di cui al comma 11, in base ai rispettivi statuti ed ordinamenti».

Il legislatore quindi non si è limitato a prevedere che i soggetti tenuti ad iscriversi alla Gestione separata INPS sono quelli che svolgono «attività il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali», ma ha aggiunto che tale obbligo compete anche a coloro che svolgono «attività non soggette al versamento contributivo agli enti» della categoria professionale di appartenenza.

Nella giurisprudenza di legittimità (a partire da Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 18 dicembre 2017, n. 30344 e n. 30345) è prevalsa l'interpretazione, ormai consolidata in una regola di diritto vivente, secondo cui l'unico versamento contributivo rilevante ai fini dell'esclusione dell'obbligo di iscrizione alla Gestione separata, è quello – cosiddetto soggettivo – correlato all'obbligo di iscriversi alla propria gestione di categoria e suscettibile di costituire in capo al lavoratore autonomo una correlata posizione previdenziale e non già quello cosiddetto integrativo, che non attribuisce al lavoratore il diritto a prestazioni pensionistiche per gli eventi della vecchiaia, dell'invalidità e della morte (così, segnatamente con riferimento agli avvocati del libero foro, a partire da Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 14 dicembre 2018, n. 32508).

Il fondamento di questo principio risiede nell'esigenza di «universalizzazione della copertura assicurativa», espressa dagli artt. 35 e 38 Cost., la quale obbliga lo Stato a prevedere che ad ogni attività lavorativa, subordinata o autonoma, sia necessariamente collegata un'effettiva tutela previdenziale.

Costituisce, dunque, regola di diritto vivente – assunta come tale anche dal giudice rimettente – quella secondo cui sono obbligati ad iscriversi alla Gestione separata INPS non solo i soggetti che svolgono abitualmente attività di lavoro autonomo il cui esercizio non sia subordinato all'iscrizione ad appositi albi professionali, ma anche i soggetti che, pur svolgendo attività il cui esercizio sia subordinato a tale iscrizione, non hanno tuttavia, per ragioni reddituali, l'obbligo di iscriversi alla cassa di previdenza professionale e restano quindi obbligati al versamento del solo contributo cosiddetto integrativo, non anche di quello cosiddetto soggettivo, il solo a cui consegue la costituzione di una vera e propria posizione previdenziale (ex plurimis, Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 14 gennaio 2021, n. 544).

6.– Ciò premesso, può passarsi a esaminare nel merito la prima questione di legittimità costituzionale, sollevata in via principale, la quale pone il dubbio che il precetto normativo risultante dalla saldatura tra la disposizione interpretata di cui all'art 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 e quella interpretativa di cui all'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nell'esegesi consolidatasi nella giurisprudenza di legittimità e assurta a regola di diritto vivente, sia costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata dell'INPS a carico degli avvocati del libero foro iscritti al relativo albo, ma non iscritti – né tenuti a iscriversi – alla Cassa di previdenza forense (e non obbligati, quindi, al versamento del contributo soggettivo) per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980.

7.– La questione non è fondata.

7.1.– Occorre considerare la funzione e il fondamento della Gestione separata nel sistema generale della tutela previdenziale dei professionisti.

Come si è visto sopra (al punto 4 e seguenti), il legislatore ha costantemente seguito una

coerente linea di progressiva estensione, oggettiva e soggettiva, della tutela previdenziale, tradizionalmente riferita ai lavoratori subordinati, dapprima attribuendola anche ai lavoratori autonomi, successivamente ampliando le categorie di attività autonome soggette ad assicurazione obbligatoria, anche in caso di esercizio di due o più attività, in modo che a ciascuna di esse corrisponda una forma di assicurazione.

Con specifico riguardo ai lavoratori autonomi, la tendenza alla progressiva estensione della tutela previdenziale ha visto innanzi tutto la privatizzazione delle casse, degli istituti e degli enti già istituiti per la gestione di forme obbligatorie di previdenza e assistenza in favore di specifiche categorie professionali (art. 1, comma 32, della legge n. 537 del 1993; d.lgs. n. 509 del 1994). In seguito sono state introdotte ulteriori regole volte ad assicurare la tutela previdenziale dei soggetti esercenti attività professionale, il cui svolgimento era subordinato all'iscrizione in appositi albi o elenchi, ma ancora privi di un'autonoma gestione categoriale; si è prescritta la costituzione di nuovi enti previdenziali o l'inclusione della categoria in forme di previdenza obbligatorie già esistenti per categorie similari (art. 2, comma 25, della legge n. 335 del 1995; d.lgs. n. 103 del 1996).

A completamento di tutto ciò è stato previsto l'istituto, residuale e di nuovo conio, della Gestione separata, con cui sono stati assoggettati ad obbligo contributivo i redditi tratti da attività autonome esercitate in forma abituale e considerati tali dalla normativa fiscale (art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995).

La finalità, espressamente dichiarata in quest'ultima disposizione, è stata quella di realizzare l'«estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti»; finalità questa che ha trovato ulteriore attuazione nella successiva evoluzione normativa, volta ad ampliare progressivamente – mediante continui e ripetuti interventi normativi – le categorie di lavoratori tenuti ad iscriversi a tale Gestione, con il risultato di estendere l'obbligo assicurativo a quasi tutti i lavoratori autonomi e a tutte le forme di attività professionale, anche se esercitate in via meramente occasionale, ove produttive di un reddito superiore a una determinata soglia.

La norma censurata, risultante dalla disposizione interpretata e da quella interpretativa, si iscrive in questa coerente tendenza dell'ordinamento previdenziale verso la progressiva eliminazione delle lacune rappresentate da residui vuoti di copertura assicurativa.

Essa, pertanto, non introduce elementi di irrazionalità, incoerenza e illogicità nel sistema giuridico previdenziale – come sospetta il giudice rimettente – ma, al contrario, nel rivolgersi alle aree soggettive e oggettive non coperte da altre forme di assicurazione obbligatoria, assume una funzione di chiusura del sistema stesso e rinviene il suo fondamento costituzionale nell'obbligo dello Stato di dare concretezza al principio della universalità delle tutele assicurative obbligatorie relative a tutti i lavoratori, rispetto agli eventi previsti nell'art. 38, secondo comma, Cost., nei modi indicati dallo stesso parametro al quarto comma (che assegna tale missione a «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato»).

La tutela previdenziale, infatti, assume rilevanza, sul piano costituzionale, per i lavoratori subordinati e per quelli autonomi, essendo il lavoro tutelato «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, primo comma, Cost.).

7.2.– Né ciò si pone in contraddizione con l'autonomia regolamentare riconosciuta dallo stesso legislatore in generale alle casse categoriali, laddove queste prevedano – così come faceva, in particolare, la Cassa di previdenza forense prima della riforma del 2012 – un perimetro dell'obbligo assicurativo meno esteso di quello della Gestione separata.

Il rapporto tra il sistema previdenziale categoriale e quello della Gestione separata si pone in termini non già di alternatività, bensì di complementarità.

Il legislatore della riforma del 1995, con l'introduzione della Gestione separata, non ha fissato in astratto un rigido riparto di competenze tra essa e le casse professionali, ma ha attribuito un carattere elastico alla capacità di espansione del nuovo istituto, in diretta dipendenza dal concreto esercizio della potestà di autoregolamentazione della cassa professionale.

Si ha quindi che, se la cassa professionale, proprio nell'esercizio del potere di autoregolamentazione riconosciutole dalla legge, decide di non includere taluni professionisti (eventualmente per mancato raggiungimento di soglie reddituali stabilite da propri organi interni) nell'obbligo di versamento di contributi utili a costituire una posizione previdenziale, l'operatività della Gestione separata, quale istituto residuale a vocazione universalistica, vede espandersi la sua sfera di operatività, sempre che, beninteso, ne ricorrano i relativi presupposti; ossia che ricorra l'esercizio abituale di un'attività professionale che abbia prodotto un reddito superiore a un determinato importo.

Il meccanismo posto in essere dalla norma censurata, dunque, non solo non si pone in contraddizione con il regime previdenziale categoriale, ma ne integra l'operatività al fine dell'attuazione di una più ampia finalità mutualistica.

Come ha già sottolineato questa Corte, «[i]l sistema della previdenza forense […] è ispirato ad un criterio solidaristico e non già esclusivamente mutualistico» ed è «tale connotazione solidaristica che giustifica e legittima l'obbligatorietà – e più recentemente l'automaticità ex lege – dell'iscrizione alla Cassa e la sottoposizione dell'avvocato al suo regime previdenziale e segnatamente agli obblighi contributivi» (sentenza n. 67 del 2018).

Il regime speciale categoriale risulta coerentemente integrato – nella misura in cui in concreto, prima della riforma del 2012 dell'ordinamento della professione forense, non raggiungeva ancora una piena estensione della tutela assicurativa – con l'operatività, in funzione complementare, della Gestione separata secondo un principio di gradualità.

7.3.– Né vi è alcuna duplicità di iscrizione ai fini previdenziali a fronte dell'unicità dell'attività professionale esercitata.

Il professionista con reddito (o volume di affari) "sottosoglia" non incorre in un irragionevole obbligo di duplice iscrizione in corrispondenza di un'unica attività, ma è tenuto a iscriversi unicamente alla Gestione separata proprio perché non ha l'obbligo (e neppure ha esercitato la facoltà) di iscriversi alla cassa categoriale, cui versa soltanto il contributo integrativo.

L'individuazione dell'ente previdenziale verso cui l'obbligo di iscrizione deve essere adempiuto dipende dall'esercizio del potere di autoregolamentazione della cassa professionale, la quale, in piena autonomia, può decidere di ampliare o restringere la sua sfera di operatività, così determinando, per riflesso, il restringimento o l'estensione dell'ambito, soggettivo e oggettivo, di applicazione della Gestione separata.

7.4.– Deve escludersi, infine, che il principio di ragionevolezza sia leso sotto l'ulteriore profilo prefigurato dal giudice a quo: l'avvocato con reddito "sottosoglia", iscritto alla Gestione separata, non potrebbe fruire delle prestazioni previdenziali erogate dalla Cassa forense, atteso che la contribuzione versata all'INPS, benché applicata su redditi derivanti dall'esercizio della professione, non verrebbe riversata alla Cassa medesima. Ciò sarebbe aggravato dalla brevità del periodo contributivo, conclusosi, per gli avvocati, con l'entrata in vigore della legge n. 247 del 2012, che ha introdotto l'automatismo tra l'iscrizione all'albo e l'iscrizione alla Cassa forense.

Il legislatore, però, si è fatto carico, in termini più generali, della sempre più frequente

interazione della Gestione separata con le diverse forme di assicurazione obbligatoria previste nell'ambito delle singole categorie, nonché in ragione della composita realtà sociale, spesso caratterizzata da percorsi professionali eterogenei, che danno luogo a distinti periodi assicurativi presso diverse gestioni di previdenza.

Dinanzi a questa realtà, il legislatore, perseguendo la finalità di consentire il cumulo di tutte le posizioni contributive accantonate durante la vita lavorativa per conseguire un unico trattamento pensionistico, ha introdotto – accanto agli istituti, sperimentati da tempo, quali la ricongiunzione dei contributi e la loro totalizzazione nell'erogazione delle prestazioni – l'istituto del cumulo gratuito (art. 1, comma 239, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "Leggi di stabilità 2013"»), prevedendone, da ultimo, proprio l'estensione alle casse professionali (art. 1, comma 195, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019»).

Per effetto di questa disciplina, il cumulo contributivo – che consente al lavoratore la possibilità di cumulare i periodi assicurativi accreditati presso differenti gestioni, senza oneri a suo carico, per il riconoscimento di un'unica pensione da liquidarsi secondo le regole di calcolo previste da ciascun fondo e sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento – è fruibile anche dagli iscritti alle casse professionali e dagli iscritti alla Gestione separata.

In ogni caso, l'iscrizione alla Gestione separata attribuisce di per sé, ricorrendone i presupposti, il diritto ai trattamenti di vecchiaia, di inabilità e ai superstiti con i requisiti previsti dalla legge.

8.– Fondata è invece, nei limitati termini di cui si dirà, la questione sollevata in via subordinata, per effetto della quale è sospettata di illegittimità costituzionale la norma interpretativa introdotta dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nella parte in cui non prevede che l'obbligo degli avvocati del libero foro (non iscritti alla cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di cui all'art. 22 della legge n. 576 del 1980) di iscriversi alla Gestione separata istituita presso l'INPS decorra dalla data della sua entrata in vigore.

8.1.– Il denunciato contrasto della disposizione in esame con l'art. 3 Cost. si fonda sul rilievo che inizialmente si era affermata, nella giurisprudenza di legittimità (per effetto delle sopra ricordate decisioni del 2007 e del 2008), un'interpretazione restrittiva della disposizione successivamente oggetto di interpretazione autentica (l'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995), nel senso che il suo ambito soggettivo di applicazione sarebbe stato limitato ai professionisti esercenti attività per le quali non era prevista l'iscrizione in albi professionali.

In seguito all'introduzione, nel 2011, di tale disposizione di interpretazione autentica – ma, secondo il giudice rimettente, avente in realtà portata innovativa con effetto retroattivo – l'orientamento giurisprudenziale di legittimità è mutato, così estendendosi l'obbligo di iscrizione nella Gestione separata anche ai lavoratori autonomi iscritti agli albi professionali, ma non iscritti alla relativa cassa previdenziale.

L'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, secondo l'interpretazione della citata giurisprudenza di legittimità a far tempo dal 2017, avrebbe quindi innovato nell'ordinamento giuridico con effetto retroattivo, ribaltando la precedente interpretazione restrittiva dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, così ledendo il legittimo affidamento dei destinatari nella certezza delle situazioni giuridiche.

I professionisti in regola con il versamento del contributo integrativo, infatti, facendo affidamento sull'interpretazione restrittiva accolta dalla giurisprudenza anteriore all'entrata in vigore della disposizione interpretativa, avrebbero maturato la legittima convinzione di non

dovere iscriversi alla Gestione separata, orientando in conseguenza le loro scelte in ordine alle modalità e ai limiti di esercizio dell'attività professionale e alla decisione se esercitare, o meno, la facoltà di iscriversi alla cassa categoriale.

Introducendo retroattivamente una disposizione innovativa con l'effetto di neutralizzare e ribaltare una precedente regola, inoltre, il legislatore sarebbe indebitamente intervenuto nel contenzioso in atto tra l'INPS e i professionisti, alterando, in violazione del principio del giusto processo, la "parità delle armi" tra le parti, con conseguente violazione – secondo il giudice rimettente – dell'art. 6 CEDU, quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

8.2.– Deve innanzi tutto considerarsi, in generale, che una disposizione può qualificarsi di interpretazione autentica quando opera la selezione di uno dei plausibili significati di una precedente disposizione, quella interpretata, la quale sia originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e, quindi, sia suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge.

In tal senso, la disposizione interpretativa si limita ad estrarre una delle possibili varianti di senso dal testo della disposizione interpretata e la norma, che risulta dalla saldatura tra le due disposizioni, assume tale significato sin dall'origine, dando luogo ad una retroattività che, nella logica del sintagma unitario, è solo apparente. Lo è nel senso che il sopravvenire della disposizione interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano in un precetto normativo unitario (tra le molte, sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 167 e n. 15 del 2018 e n. 525 del 2000).

Questa Corte, sin da epoca risalente, ha riconosciuto che la funzione legislativa può esprimersi talora anche nella interpretazione di precedenti atti normativi, la quale, per il fatto di provenire dallo stesso potere legislativo che ha posto la norma interpretata, si connota come «interpretazione autentica» (sentenze n. 41 del 2011, n. 71 del 2010 e n. 311 del 2009; inoltre tra le più risalenti, sentenza n. 175 del 1974 e già sentenza n. 118 del 1957).

Invece, allorché la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 209 del 2010 e n. 155 del 1990).

In tale evenienza, l'autoqualificazione della disposizione come norma di interpretazione autentica, esprime la volontà del legislatore di assegnarle un'efficacia retroattiva, soggetta a scrutinio stretto in sede di sindacato di legittimità costituzionale.

Infatti, il principio di irretroattività della legge, pur ricevendo tutela espressa nella Costituzione in materia penale (art. 25, secondo comma), costituisce pur sempre un principio fondamentale di civiltà giuridica, che deve essere tendenzialmente preservato, in conformità al disposto dell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile.

Pertanto, al di fuori della materia penale, pur non essendo precluso al legislatore di emanare norme retroattive, è necessario che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, «attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (sentenze n. 70 del 2020, n. 174 e n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017).

Ma anche le disposizioni realmente di interpretazione autentica non si sottraggono, sotto altro aspetto, al sindacato di costituzionalità in ragione della generale portata del principio di ragionevolezza, con riguardo specificamente – come ora si viene a dire – alla tutela

dell'affidamento in ipotesi sorto nei destinatari delle stesse.

8.3.– Orbene, nella fattispecie in esame può ritenersi innanzi tutto che l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, sia una disposizione genuinamente di interpretazione autentica, in quanto il significato da essa espresso, secondo l'interpretazione prevalsa nella giurisprudenza di legittimità a partire dal 2017, poteva ritenersi già contenuto tra i significati plausibilmente espressi dalla disposizione interpretata.

Quest'ultima (art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995), infatti, per la sua collocazione immediatamente dopo il comma 25, poteva orientare verso l'interpretazione restrittiva, volta a circoscrivere l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata ai lavoratori autonomi esercenti attività per la quale non fosse prevista l'iscrizione in albi od elenchi. Tuttavia la ratio della disposizione, mirata all'attuazione del principio di "universalizzazione" della tutela assicurativa, di cui si è più diffusamente detto sopra, al punto 7, accreditava – come certamente plausibile – un'interpretazione più ampia, volta ad estendere l'obbligo a tutti i professionisti che, benché iscritti all'albo e in regola con il versamento del contributo integrativo, non potessero vantare, mediante l'iscrizione alla cassa professionale e il pagamento del contributo soggettivo, la costituzione di una vera e propria posizione previdenziale nell'ambito della categoria di riferimento.

Questa più ampia interpretazione appariva ulteriormente legittimata dal tenore letterale della disposizione, la quale dichiarava espressamente la finalità di «estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti», finalità che era stata colta ed evidenziata dalla giurisprudenza, in occasione della risoluzione del contrasto sulla questione relativa all'inclusione o meno della Gestione separata INPS tra le forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, per le quali operava il criterio speciale dell'iscrizione nell'assicurazione prevista per l'attività prevalente (Cass., sez. un., n. 3240 del 2010).

Nel recare tale interpretazione qualificata come autentica, l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, ha, dunque, fatto proprio uno dei significati che la disposizione interpretata poteva già esprimere ex ante secondo un criterio di plausibilità, successivamente confermato dalla costante giurisprudenza di legittimità; la norma sospettata di illegittimità costituzionale, pertanto, costituisce disposizione non già innovativa con efficacia retroattiva, bensì di effettiva interpretazione autentica. Essa è sorretta dalla finalità, perseguita dal legislatore, di assicurare – a partire dalla riforma previdenziale del 1995 – una copertura previdenziale anche nell'area non coperta dal regime della cassa categoriale, allorché vi sia l'esercizio dell'attività professionale con carattere di abitualità; finalità che si ricollega all'esigenza, di rilievo costituzionale, di garantire che ai lavoratori siano «assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria» (art. 38, secondo comma, Cost.).

9.– L'esercizio della funzione legislativa con disposizioni di interpretazione autentica, che siano realmente tali, può non di meno richiedere che si debba tener conto dell'affidamento scusabile, in precedenza riposto dai destinatari delle stesse nella interpretazione diversa da quella successivamente fissata dal legislatore.

9.1.– In generale, una volta verificata la genuinità della disposizione di interpretazione autentica, escludendosi che essa abbia in realtà, al di là della sua autoqualificazione, carattere innovativo, si ha – come già osservato – che la norma espressa dalla saldatura della disposizione interpretata e di quella interpretativa è tale fin dall'inizio. Il fatto di aver, in precedenza, confidato in un significato diverso da quello espresso dalla disposizione di interpretazione autentica non radica di per sé solo un vero e proprio affidamento, ma si iscrive nell'ordinario relativismo delle interpretazioni possibili.

Significativo, in proposito, è che proprio il regime della Gestione separata, qui in esame, è stato oggetto anche di un'altra (pressoché coeva) disposizione di interpretazione autentica – l'art. 12, comma 11, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito – che ha escluso l'applicazione ad essa del principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente nell'ipotesi di svolgimento contestuale di altra attività per la quale sia prevista l'iscrizione in altra gestione previdenziale dell'INPS.

La giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. un., n. 17076 del 2011) e quella di questa Corte (sentenza n. 15 del 2012) hanno riconosciuto la reale natura di disposizione di interpretazione autentica e la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento anche alla (allora dedotta) lesione dell'affidamento, è stata dichiarata non fondata. Ha affermato infatti questa Corte che il ricorso alla disposizione di interpretazione autentica «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».

In quel caso, però, non solo vi era stata una pluralità di indirizzi giurisprudenziali, ma anche il legislatore era intervenuto prontamente quando il contrasto pareva avviato a composizione introducendo la disposizione di interpretazione autentica, sicché l'affidamento in una diversa interpretazione era fisiologicamente ricollegabile all'ordinaria esegesi di una qualsiasi disposizione di legge che presenti un margine di opinabilità nella sua lettura.

9.2.– Nella fattispecie in esame, invece, inizialmente la Corte di cassazione – in alcune pronunce precedenti alla censurata disposizione di interpretazione autentica (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 19 giugno 2006, n. 14069, 16 febbraio 2007, n. 3622 e 22 maggio 2008, n. 13218), pur rese con riferimento all'ipotesi dell'esercizio di attività di lavoro autonomo in assenza dell'obbligo di iscrizione ad albi o elenchi abilitanti – è apparsa univocamente orientata ad affermare un'interpretazione restrittiva dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, secondo la quale l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata non avrebbe trovato applicazione nel caso di attività professionale forense, sussistendo già una specifica cassa di previdenza con una relativa regolamentazione speciale dell'obbligo di iscrizione e di pagamento dei contributi.

L'affidamento in questa interpretazione trovava, quindi, l'avallo della giurisprudenza di legittimità e, in ragione di ciò, assumeva una connotazione più pregnante, raggiungendo un livello di maggiore significatività, di cui il legislatore non poteva non tener conto nel momento in cui ha introdotto la disposizione di interpretazione autentica in esame.

Prima di quest'ultima, il comportamento dell'avvocato con un reddito (o un volume d'affari) "sottosoglia", che ometteva di iscriversi alla Gestione separata e che poi sarebbe risultato essere "inadempiente" per effetto della disposizione di interpretazione autentica censurata, trovava però una scusante proprio nei primi arresti della giurisprudenza di legittimità, maturati peraltro in un contesto in cui il regime previdenziale di categoria, centrato sulla regolamentazione della cassa di previdenza forense, aveva carattere di specialità.

Il legislatore, pur fissando legittimamente, con l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, un precetto normativo che la disposizione interpretata era fin dall'inizio idonea ad esprimere, avrebbe dovuto comunque tener conto, in questa particolare fattispecie, di tale già insorto affidamento in una diversa interpretazione; ciò, peraltro, in sintonia con un criterio destinato ad affermarsi nell'ordinamento previdenziale.

Infatti, in generale l'art. 116, comma 15, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», ha prescritto che, fermo restando l'integrale pagamento dei contributi, gli enti previdenziali (innanzi tutto, l'INPS), sulla base di apposite direttive emanate dal Ministro del

lavoro e della previdenza sociale, fissano criteri e modalità per la riduzione delle sanzioni civili, tra l'altro, «nei casi di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi derivanti da oggettive incertezze connesse a contrastanti ovvero sopravvenuti diversi orientamenti giurisprudenziali».

Nella fattispecie in esame l'affidamento dell'avvocato con reddito (o volume d'affari) "sottosoglia", prima dell'entrata in vigore della disposizione di interpretazione autentica, avrebbe dovuto essere oggetto di specifica e generalizzata tutela ex lege per adeguare la disposizione interpretativa al canone di ragionevolezza, deducibile dal principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.).

Nell'esercizio della legittima funzione di interpretazione autentica, il legislatore era sì libero di scegliere, tra le plausibili varianti di senso della disposizione interpretata, anche quella disattesa dalla giurisprudenza di legittimità dell'epoca; ma avrebbe dovuto farsi carico, al contempo, di tutelare l'affidamento che ormai era maturato in costanza di tale giurisprudenza.

La reductio ad legitimitatem della norma censurata può, quindi, essere operata mediante l'esonero dalle sanzioni civili per la mancata iscrizione alla Gestione separata INPS relativamente al periodo precedente l'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica. In tal modo è soddisfatta l'esigenza di tutela dell'affidamento scusabile, ossia con l'esclusione della possibilità per l'ente previdenziale di pretendere dai professionisti interessati, oltre all'adempimento dell'obbligo di iscriversi alla Gestione separata e di versare i relativi contributi, anche il pagamento delle sanzioni civili dovute per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della norma interpretata e quella della norma interpretativa.

10.– In questi limiti, dunque – assorbita la censura prospettata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., con riguardo al parametro interposto dell'art. 6 CEDU – va accolta la questione di legittimità costituzionale sollevata in via subordinata dal giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui non prevede che gli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), siano esonerati dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), come interpretato dall'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Catania, in funzione di Giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 22 aprile 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 23 FEBBRAIO 2022

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), come interpretato dall'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché, in via subordinata, dell'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, promosso dal Tribunale ordinario di Catania, in funzione di Giudice del lavoro, con ordinanza del 2 febbraio 2021, iscritta al numero 86 del registro ordinanze 2021, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di intervento ad adiuvandum depositati nel predetto procedimento dagli avvocati N. A. e altri, e dall'Associazione sindacato italiano degli ingegneri e architetti liberi professionisti nonché dipendenti - INAREDIS.

Ritenuto che gli avvocati N. A. e altri hanno dedotto di avere un interesse qualificato che ne legittimerebbe la partecipazione al giudizio in quanto «ognuno di loro è stato coinvolto nella questione di cui si discute, alla stessa stregua e con le medesime modalità offerte a codesto Organo Giudicante dal Tribunale di Catania»;

che essi sono, dunque, «singole parti private» in altrettanti giudizi introdotti per l'accertamento dell'insussistenza del credito contributivo vantato dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) nei loro confronti ai sensi dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), come interpretato dall'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, ossia le stesse disposizioni censurate dal giudice rimettente;

che l'Associazione sindacato italiano degli ingegneri e architetti liberi professionisti nonché dipendenti - INAREDIS ha dedotto di essere titolare di un interesse qualificato che ne legittimerebbe l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale in quanto «ente esponenziale altamente qualificato e riconosciuto come ente di tutela dei diritti fondamentali dei Liberi Professionisti Iscritti ad Albi»;

che tra le finalità istituzionali dell'ente, in particolare, vi è proprio quella di tutelare gli interessi e l'attività degli ingegneri ed architetti dipendenti dinanzi alle pretese contributive avanzate dall'INPS con l'iscrizione d'ufficio alla Gestione separata loro destinata.

Considerato che, secondo il disposto dell'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008 (applicabile ratione temporis), nei giudizi in via incidentale «possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»;

che tale disposizione recepisce la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio a quo, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle suddette Norme integrative);

che a questa regola è possibile derogare soltanto a favore di terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (ex multis, ordinanze n. 225, n. 191 e n. 24 del 2021, n. 202 del 2020);

che tale interesse qualificato sussiste solo allorché si configuri una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale (ordinanze n. 225 del 2021, n. 111 del 2020 e n. 159 del 2019);

che pertanto - con riferimento all'intervento degli avvocati N. A. e altri - non può reputarsi sufficiente, in funzione dell'ammissibilità dell'intervento, la circostanza che il soggetto interveniente sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio a quo;

che neppure può ritenersi ammissibile l'intervento ad adiuvandum di un ente - quale, nella specie, l'Associazione sindacato italiano degli ingegneri e architetti liberi professionisti nonché dipendenti - INAREDIS - esponenziale di un interesse comune ad una categoria di persone, quando tale interesse non sia direttamente azionato nel giudizio principale e neppure sia immediatamente e irrimediabilmente pregiudicato dall'esito del giudizio di costituzionalità;

che, pertanto, sia l'intervento degli avvocati N. A. e altri, sia l'intervento dell'Associazione INAREDIS devono essere dichiarati inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi degli avvocati N. A. e altri e dell'Associazione sindacato italiano degli ingegneri e architetti liberi professionisti nonché dipendenti - INAREDIS nel giudizio di cui all'ordinanza di rimessione iscritta al numero 86 del registro generale dell'anno 2021.

F.to: Giuliano Amato, Presidente

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.