

Per la Corte costituzionale la legge n. 111/2011 è retroattiva anche per ingegneri e architetti

di L. Pelliccia - 24 Luglio 2024

Con un'ordinanza del 2023 (la n. 127) la sezione lavoro della Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, co. 12, del decreto-legge n. 98/2011 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella n. 111/2011, nella parte in cui non prevede che gli ingegneri e gli architetti, che non possono iscriversi a Inarcassa, in quanto contemporaneamente iscritti presso altra gestione previdenziale obbligatoria (per effetto del divieto di cui all'art. 21, co. 5, della legge professionale n. 6/1981) e che quindi sono tenuti all'obbligo di iscrizione alla gestione separata dell'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.

La fattispecie all'esame della Suprema corte afferiva ad un ricorso proposto avverso ad una sentenza di appello che, in riforma della pronuncia di *prime cure*, aveva dichiarato l'obbligo di un professionista di iscriversi presso la gestione separata dell'Inps e di versare i relativi contributi, in relazione all'attività libero-professionale di ingegnere svolta in aggiunta a quella di lavoratore dipendente e, rigettata un'eccezione di prescrizione contributiva, lo aveva condannato al versamento delle sanzioni civili previste per l'ipotesi di evasione contributiva.

Nell'ordinanza di rimessione alla Consulta la Corte di cassazione ripercorre, in via preliminare, il proprio orientamento (consolidatosi a partire dalla sentenza n. 30344/2017) secondo il quale gli ingegneri e gli architetti, che siano iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria e che non possano conseguentemente iscriversi a Inarcassa, rimanendo obbligati verso quest'ultima soltanto al pagamento del contributo integrativo in quanto iscritti ai relativi albi professionali, sono tenuti, comunque, ad iscriversi alla gestione separata dell'Inps.

Sul punto l'ordinanza richiama sia la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 18, co. 12, del d.l. n. 98/2011 già dichiarato dalla sentenza n. 104/2022, «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 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», sia i rilievi contenuti nella successiva sentenza n. 238 del 2022 che, anche con riguardo agli ingegneri e agli architetti, ha evocato il problema della tutela dell'affidamento scusabile, riposto dai professionisti sull'interpretazione restrittiva accolta dalla giurisprudenza anteriore all'entrata in vigore del citato art. 18, comma

12, escludendone tuttavia la rilevanza nel giudizio a quo concernente «unicamente un periodo successivo alla norma di interpretazione autentica».

Il Collegio rimettente, evidenziando che il caso sottoposto al suo esame afferiva invece a contribuzione relativa a un periodo anteriore all'entrata in vigore della norma interpretativa, per il che la tutela dell'affidamento, eventualmente da assicurarsi mediante l'esonero del professionista dal pagamento delle sanzioni civili, tornerebbe ad assumere concreta rilevanza, è stato dell'avviso che la richiamata sentenza n. 104/2022 apparterrebbe *prima facie* al novero delle sentenze c.d. additive, nella quali l'addizione normativa costituisce l'effetto dell'integrazione tra la norma impugnata ed un'altra norma, implicita nell'ordinamento e per necessità imposta dalla Costituzione, ma la cui applicazione nel rapporto controverso sarebbe tuttavia impossibile a causa di un'indebita limitazione o esclusione operata dal legislatore, e che, potendo conseguire l'eliminazione di tale esclusione o limitazione solo ad una sentenza costituzionale di accoglimento, debba escludersi che ad essa possa pervenirsi per via di interpretazione "conforme" o costituzionalmente orientata, mancando di quest'ultima il necessario presupposto, costituito dalla circostanza che al significante testuale della disposizione di legge possano annettersi più significati normativi, di cui uno conforme a Costituzione.

Dovrebbe infine parimenti essere esclusa la possibilità di un'interpretazione analogica della disposizione censurata, così come risultante dalla citata pronuncia del 2022, posto che il ricorso all'*analogia legis* presupporrebbe, ai sensi dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, la sussistenza di una lacuna nell'ordinamento che concerna la regolamentazione della ipotesi concreta, nella specie non rinvenibile; del resto, il carattere circoscritto della norma in esame (da interpretarsi alla luce di detta decisione) renderebbe di per sé non perseguibile una tale interpretazione, in ragione del fatto che l'art. 14 disp. prel. cod. civ. fa divieto di applicare norme che fanno eccezione a regole generali oltre i casi e i tempi in esse considerati.

Da qui, pertanto, il dubbio della Suprema corte che l'art. 18, co. 12, del d.l. n. 98/2011, nella parte in cui appunto non prevede, per gli ingegneri e gli architetti, che non possano iscriversi a Inarcassa per essere contemporaneamente iscritti presso altra gestione previdenziale obbligatoria, e che, pertanto, siano obbligati ad iscriversi alla gestione separata dell'Inps, l'esonero dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore, violi l'art. 3 Cost., per lesione del legittimo affidamento dei professionisti interessati nella certezza delle situazioni giuridiche inerenti alla loro posizione previdenziale, quali risultanti dagli orientamenti giurisprudenziali anteriori all'entrata in vigore della suddetta disposizione interpretativa.

Nell'introdotta giudizio di costituzionalità l'Inps, costituendosi, ha eccepito l'irrilevanza, e comunque la non fondatezza, della questione sollevata, facendo rilevare che, all'esito della sentenza n. 104/2022, aveva emanato la circolare n. 107/2022 (la c.d. Operazione Poseidone) che, nel dare anche atto nella successiva sentenza della Corte costituzionale n. 238/2022, aveva fornito istruzioni ai propri uffici circa l'esonero dal pagamento delle sanzioni civili per la mancata iscrizione con riguardo a tutte le categorie di lavoratori autonomi iscritti e/o iscrivibili alla gestione separata, relativamente al periodo precedente l'entrata in vigore della norma interpretativa e, pertanto, sino all'anno 2011.

Con la sentenza n. 55 dell'8 aprile 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, co. 12, del decreto-legge n. 98/2011, nella parte in cui non ha previsto che gli ingegneri ed architetti non iscritti a Inarcassa, in quanto contemporaneamente iscritti presso altra gestione previdenziale obbligatoria e, ai sensi dell'art. 21 della legge n. 6/1981, tenuti all'obbligo di iscrizione alla gestione separata dell'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.

Preliminarmente, in punto di rilevanza, la decisione in commento è dell'avviso che gli elementi descrittivi in merito al procedimento principale e le argomentazioni, contenute nell'ordinanza di rimessione, a sostegno della non implausibilità del presupposto interpretativo risultano sufficienti a suffragare l'applicabilità *ratione temporis* della disposizione censurata e, con esso, il requisito della rilevanza del dubbio di costituzionalità (v. *ex plurimis*, sentenze n. 160/2023; n. 139/2023; 192/2022; n. 152/2021; n. 59/2021; n. 218/2020), in quanto la Corte rimettente ha dato atto diffusamente di dover decidere sull'applicazione delle sanzioni per omessa iscrizione relativa al 2009, annualità antecedente l'entrata in vigore dell'art. 18, co. 12, del d.l. n. 98/2011, rispetto alla quale si porrebbe un problema di tutela dell'affidamento scusabile a fronte del precedente e contrario orientamento restrittivo dell'obbligo di iscrizione alla gestione separata dell'Inps, sulla cui base i professionisti interessati avevano omesso di versare i dovuti contributi.

Sempre in via preliminare la sentenza n. 55/2024 evidenzia come il giudice *a quo*, in sintonia con la costante giurisprudenza di costituzionalità (secondo la quale il «*tenore letterale della disposizione*» assolve il giudice rimettente dall'onere di sperimentare l'interpretazione conforme) abbia escluso la possibilità di addivenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata alla luce della chiara formulazione della disposizione censurata nel senso della mancata previsione di una tutela dell'affidamento per tutti i destinatari dell'obbligo di iscrizione, nonché della specificità della categoria professionale degli avvocati nei cui confronti tale tutela è stata già riconosciuta con la sentenza n. 104/2022.

Relativamente alla ricostruzione del sottostante quadro normativo di riferimento, la decisione in commento fa rilevare che sia la sentenza n. 104/2022 (relativa alla previdenza forense), sia la sentenza n. 238/2022 (relativa al sistema di previdenza degli ingegneri ed architetti), avevano a ciò adeguatamente operato quanto alla posizione della gestione separata dell'Inps nel sistema generale di tutela previdenziale dei professionisti (con particolare riferimento ai rapporti tra questa nuova gestione previdenziale e le casse professionali di categoria), nonché alla interpretazione giurisprudenziale della disciplina recata dall'art. 2, co. 26, della legge n. 335/1995, prima e dopo l'entrata in vigore della norma interpretativa introdotta con l'art. 18, co. 12, del d.l. n. 98/2011, come poi convertito.

In queste pronunce è stato anche ritenuto che il richiamato art. 18, co. 12 (come convertito) è una disposizione **genuinamente** di interpretazione autentica, in quanto la norma da essa espressa rientrava già nell'ambito dei significati plausibilmente desumibili dalla disposizione interpretata, e che l'interpretazione del plausibile significato della norma così interpretata (prevalsa nella giurisprudenza di legittimità a partire da Corte di cassazione con le sentenze n. 30344 e n. 30345 entrambi del 2017) si sia ormai consolidata in una regola di diritto vi-

vente secondo cui sono obbligati ad iscriversi alla gestione separata dell'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 iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria per i quali è preclusa l'iscrizione alla cassa di previdenza categoriale, a cui versano esclusivamente un contributo integrativo di carattere solidaristico in quanto iscritti agli albi, cui non segue la costituzione di alcuna posizione previdenziale a loro beneficio (con specifico riferimento ad architetti e ingegneri, Cass. n. 33850, n. 30675 e n. 21962, tutte del 2023).

Da qui, pertanto la considerazione che, nell'esegesi consolidatasi nella giurisprudenza di legittimità la disposizione censurata, assurta così a regola di diritto vivente, è stata oggetto di scrutinio di legittimità costituzionale con riferimento sia agli avvocati del libero foro sia agli ingegneri e architetti non iscritti alle rispettive casse di categoria.

Se da un lato, con la sentenza n. 104/2022 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede che gli avvocati, tenuti all'obbligo di iscrizione alla gestione separata dell'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, dall'altro, con la successiva sentenza n. 238/2022, nel dichiarare non fondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale non si è però pronunciata sul problema della tutela dell'affidamento scusabile, riposto dai professionisti destinatari della norma censurata nell'interpretazione restrittiva della citata disposizione, evidenziandone la non rilevanza nel giudizio *a quo*, concernente unicamente un periodo successivo all'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica.

Ad avviso della sentenza in commento, la questione oggetto del relativo scrutinio, *ictu oculi* limitata al tema delle sanzioni civili per la mancata iscrizione di ingegneri ed architetti alla gestione separata dell'Inps risulta fondata con riguardo al periodo precedente l'entrata in vigore della disposizione censurata.

A ben vedere, infatti, secondo il diritto vivente (v., da ultimo, Cass. sent. n. 33850/2023, n. 30675/2023, n. 21962/2023, nonché, *ex plurimis*, Cass. ord. n. 20288/2022) gli ingegneri ed architetti iscritti ad altre forme di previdenza obbligatorie, che non possono iscriversi a Inarcassa (alla quale versano esclusivamente un contributo integrativo di carattere solidaristico in quanto iscritti agli albi, cui non segue la costituzione di alcuna posizione previdenziale a loro beneficio), sono tenuti comunque ad iscriversi alla gestione separata dell'Inps, poiché, stante la *ratio* dell'art. 2, co. 26, della legge n. 335/1995, l'unico versamento contributivo rilevante ai fini dell'esclusione di detto obbligo di iscrizione è quello suscettibile di costituire in capo al lavoratore autonomo una correlata prestazione previdenziale.

Con più specifico riguardo al tema delle sanzioni civili previste per la mancata iscrizione alla gestione separata dell'Inps relativamente al periodo precedente l'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica, ad avviso del giudice delle leggi per tale categoria professionale sussistono le medesime condizioni che hanno indotto a ritenere fondata la censura di violazione dell'art. 3 Cost. nella parte in cui la norma interpretativa non ne prevedeva l'esonero, ciò a tutela dell'affidamento scusabile riposto dai professionisti interessati nella

possibile interpretazione che li esentava dall'obbligo di iscriversi alla gestione separata e di versare i relativi contributi (su cui, in tema di previdenza forense, sentenza n. 104/2022).

Fatta salva la natura genuinamente di interpretazione autentica dell'art. 18, co. 12, del d.l. n. 98/2011 (come convertito), potenzialmente idonea ad orientare verso un'interpretazione restrittiva volta a circoscrivere l'obbligo di iscrizione alla gestione separata dell'Inps ai lavoratori autonomi esercenti attività per le quali non fosse prevista l'iscrizione in albi od elenchi, è innegabile che tale interpretazione restrittiva aveva avuto l'avallo della giurisprudenza di legittimità, formatasi, prima dell'entrata in vigore della disposizione interpretativa, nel senso dell'esclusione dall'ambito applicativo della disposizione interpretata dei professionisti iscritti negli albi, lasciando l'obbligo di iscrizione alla gestione separata dell'Inps solamente per quei lavoratori autonomi che svolgevano un'attività professionale per la quale non era prevista del tutto l'iscrizione in albi o in elenchi, e che quindi non hanno alcun ente deputato alla relativa tenuta che possa decidere sulla forma di gestione della tutela previdenziale.

In ragione di tale avallo, l'affidamento in questa interpretazione *«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»* (cfr. sent. n. 104/2022).

Prima dell'entrata in vigore dell'art. 18, co. 12, del d.l. n. 98/2011 (sempre come convertito) il comportamento dell'ingegnere o architetto che (ancorché iscritto al relativo albo professionale, non poteva iscriversi alla cassa previdenziale di riferimento in quanto, svolgendo contestualmente anche un'altra attività lavorativa, risultava iscritto alla corrispondente forma di previdenza obbligatoria) ometteva di iscriversi alla gestione separata dell'Inps e che sarebbe poi risultato inadempiente per effetto della disposizione di interpretazione autentica censurata, trovava dunque una scusante nei primi arresti della giurisprudenza di legittimità prima richiamati.

Orbene, come già affermato per la categoria forense nella sentenza n. 104/2022, il legislatore con l'art. 116, co. 15, della legge n. 388/2000 ha prescritto che, fermo restando l'integrale pagamento dei contributi, gli enti previdenziali (in *primis* l'Inps), sulla base di apposite direttive emanate dal Ministro del lavoro, 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»*.

In sintesi, quindi, l'affidamento dell'ingegnere o architetto iscritto ad altra forma di previdenza obbligatoria riposto, prima della disposizione di interpretazione autentica, nella certezza delle situazioni giuridiche inerenti alla sua posizione previdenziale (come risultanti dagli orientamenti giurisprudenziali formatisi, sulla delimitazione dell'ambito applicativo della disposizione interpretata, anteriormente all'entrata in vigore della disposizione interpretativa) avrebbe dovuto essere oggetto di specifica e generalizzata tutela per adeguare la disposizione interpretativa al canone *ex lege* di ragionevolezza, deducibile dal principio di eguaglianza *ex art. 3, co. 1, Cost.*

Se quindi 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, avrebbe dovuto comunque farsi carico, al contempo, di tutelare l'affidamento che ormai era maturato in costanza di tale giurisprudenza (cfr. sent. n. 104/2022).

Nell'accogliere la sollevata questione di costituzionalità, la sentenza in commento precisa che la *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata deve essere dunque operata anche in riferimento alla categoria degli ingegneri e degli architetti, mediante l'esonero dalle sanzioni civili per la mancata iscrizione alla gestione separata dell'Inps relativamente al periodo precedente l'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica del 2011, soddisfacendo così l'esigenza di tutela dell'affidamento scusabile con l'esclusione della possibilità per l'ente previdenziale di pretendere dai suddetti professionisti, 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 disposizione interpretata e quella della disposizione interpretativa.

Luigi Pelliccia, avvocato in Siena e professore a contratto di diritto della sicurezza sociale nell'Università degli Studi di Siena

Visualizza il documento: [C. cost., 8 aprile 2024, n. 55](#)