Urteilskopf

115 V 368

50. Sentenza del 28 novembre 1989 nella causa X contro Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato e Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino
Regeste (de):
Art. 62 Abs. 1, 73 und 74 BVG: Abstrakte Normenkontrolle.

- Umschreibung der Rechtswege im Sinne von Art. 73 BVG bzw. von Art. 62 Abs. 1 und 74 BVG (Bestätigung der Rechtsprechung in BGE 112 Ia 180; Erw. 2).

- Ein Feststellungsbegehren ist im Verfahren nach Art. 62 Abs. 1 und 74 BVG zu beurteilen, wenn es ausschliesslich oder jedenfalls zur Hauptsache die abstrakte Normenkontrolle im Vorsorgebereich betrifft (Erw. 3).

Regeste (fr):
Art. 62 al. 1, 73 et 74 LPP: Contrôle abstrait des normes.

- Détermination des voies de droit selon l'art. 73 LPP et selon les art. 62 al. 1 et 74 LPP (confirmation de la jurisprudence publiée aux ATF 112 Ia 180; consid. 2).

- Une demande en constatation doit être examinée selon la procédure prévue aux art. 62 al. 1 et 74 LPP, lorsqu'elle vise exclusivement, ou principalement tout au moins, un contrôle abstrait de dispositions en matière de prévoyance professionnelle (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 62 cpv. 1, 73 e 74 LPP: Controllo astratto di norme.

- Definizione delle vie di diritto ai sensi dell'art. 73 LPP, rispettivamente degli art. 62 cpv. 1 e 74 LPP (conferma della giurisprudenza in DTF 112 Ia 180; consid. 2).

- Un'istanza d'accertamento deve essere esaminata secondo la procedura di cui agli art. 62 cpv. 1 e 74 LPP qualora la stessa comporti esclusivamente o comunque principalmente il controllo astratto di norme previdenziali (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 369

A.- X è affiliata alla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato del Cantone Ticino. Essa ha indirizzato alla Cassa un'istanza volta all'accertamento delle prestazioni che spetterebbero a lei stessa in caso di invalidità e al marito in caso di suo decesso. In via subordinata ha chiesto, nell'ipotesi in cui, in disattenzione del principio dell'uguaglianza tra i sessi sancito dall'art. 4 cpv. 2 Cost., il diritto a prestazioni per superstiti a favore del marito fosse negato, la riduzione del contributo, lo stesso non essendo allora in proporzione alle prestazioni garantite dalla Cassa. Con atto 26 gennaio 1988, munito delle indicazioni dei rimedi di diritto, l'amministrazione ha affermato che la legge cantonale sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato (LCP) non prevede prestazioni

a favore del vedovo e respinto la domanda di riduzione del contributo. La Cassa ha ritenuto che se vi poteva essere disparità di trattamento fra uomo e donna su questo punto, doveva essere osservato che nel suo insieme la posizione della donna nel vigente sistema previdenziale non era discriminata. Comunque, vista la stretta connessione fra LCP, LPP e LAVS, una migliore parificazione fra i sessi poteva avvenire solo nell'ambito di una revisione della LAVS.

B.- L'assicurata ha interposto ricorso al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino. Faceva valere la disparità di trattamento fra i sessi in quanto la normativa in vigore negava alle donne ciò che veniva riconosciuto agli uomini. Per quel che concerne i contributi, gli stessi avrebbero dovuto, se del caso,

essere ridotti nella misura del rischio assicurato. Postulava quindi che "in annullamento dell'impugnata decisione" venisse accertato, in via principale, che la sua appartenenza alla Cassa pensioni comprendesse anche la corresponsione, in caso di sua morte, di una rendita vedovile al coniuge e, in via subordinata, che fosse proporzionalmente ridotto il premio addebitato dalla Cassa pensioni. Il Tribunale cantonale delle assicurazioni, considerata l'istanza quale petizione, l'ha respinta mediante giudizio 14 luglio 1988. I primi giudici, pur ammettendo la disparità di trattamento fatta valere dall'assicurata, hanno ritenuto che non spettava al giudice, bensì al legislatore, porvi rimedio. Dal momento che la parità di trattamento doveva essere realizzata conseguendo la parità di prestazioni, non poteva peraltro essere accolta la richiesta di riduzione dei contributi.

C.- L'interessata interpone ricorso di diritto amministrativo a questa Corte. Chiede l'annullamento del giudizio cantonale. Adduce che il Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino, dal momento che aveva ammesso la violazione dell'art. 4 cpv. 2 Cost., avrebbe dovuto quantomeno fissare al legislatore un termine per adeguare la propria legislazione. La Cassa pensioni e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali postulano la reiezione del gravame. L'assicurata ha pure proposto ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale.

Erwägungen

Diritto:

1. Con il ricorso di diritto amministrativo l'assicurata in sostanza contesta il giudizio cantonale nella misura in cui, pur ammettendo l'incostituzionalità del disciplinamento legale cantonale riconoscente il diritto alla pensione al solo congiunto superstite dell'assicurato di sesso maschile, ha convalidato l'accertamento dei diritti previdenziali fatto dalla Cassa pensioni in applicazione di esso ordinamento. Si tratta di stabilire se l'autorità giudiziaria cantonale fosse competente a statuire sull'istanza d'accertamento dell'interessata. In effetti, il Tribunale federale delle assicurazioni esamina d'ufficio, trattandosi di questione di diritto, le condizioni formali di validità e regolarità della procedura (DTF 113 V 203 consid. 3d, DTF 112 V 83 consid. 1, DTF 111 V 346 consid. 1a, DTF 110 V 129 consid. 2 e

149 consid. 2b 107 V 248 consid. 1b; GYGI Bundesverwaltungsrechtspflege 2a ediz., pag. 73 cpv. 3 e sen-

tenze ivi citate).

2. a) Giusta l'art 73 cpv 1 LPP ogni Cantone designa il tribunale che in ultima istanza cantonale decide le controversie tra istituti di previdenza, datori di lavoro e aventi diritto. Questo disposto si applica, da un lato, agli istituti di previdenza registrati di diritto pubblico - sia per quel che concerne le prestazioni minime obbligatorie che per quel che attiene alle prestazioni più estese di quelle minime (art. 49 cpv. 2 LPP) - e, d'altro lato, alle fondazioni di previdenza a favore del personale non registrate, nel campo delle prestazioni che eccedono il minimo obbligatorio (art. 89bis cpv. 6 CC). Per il cpv. 2 dell'art. 73 LPP i Cantoni prevedono una procedura semplice e spedita e di regola gratuita; il giudice accerta d'ufficio i fatti. Secondo l'art. 73 cpv. 4 LPP, poi, le decisioni dei tribunali cantonali designati dal cpv. 1 di questo disposto possono essere impugnate davanti al Tribunale federale delle assicurazioni con ricorso di diritto amministrativo.
Secondo l'art. 61 cpv. 1 LPP ogni Cantone designa un'autorità che vigila sugli istituti di previdenza con sede sul suo territorio. Il Cantone Ticino, in ossequio a questo disposto, ha designato il Dipartimento di giustizia (art. 1o cpv. 1 del regolamento provvisorio 29 novembre 1983 concernente la previdenza professionale). Ai sensi dell'art. 62 cpv. 1 LPP l'autorità di vigilanza veglia all'osservanza delle prescrizioni legali da parte dell'istituto di previdenza, in particolare verifica se le disposizioni regolamentari sono conformi alle prescrizioni legali (lett. a) e prende provvedimenti per eliminare i difetti accertati (lett. d). Per l'art. 74 LPP, il Consiglio federale istituisce una Commissione di ricorso indipendente dall'amministrazione (cpv. 1). Conformemente al cpv. 2 lett. a di questa norma la Commissione giudica i ricorsi contro le decisioni delle autorità di vigilanza. Il cpv. 4 del disposto prevede infine che le decisioni della Commissione di ricorso possono essere impugnate davanti al Tribunale federale con ricorso di diritto amministrativo.
b) In una sentenza pubblicata in DTF 112 Ia 180 il Tribunale federale si è chinato sul tema dell'ambito d'applicazione delle vie di diritto dell'art. 73 LPP, da un lato, e degli art. 62 cpv. 1 e 74 LPP, d'altro lato.
Essa autorità ha così affermato che la procedura dell'azione di cui all'art. 73 era stata prevista principalmente ai fini di dirimere vertenze derivanti dall'applicazione della legge sulla previdenza

professionale. Comunque, ha precisato quella Corte, tale procedura non concerne solo le controversie in cui sono litigiosi diritti attuali, bensì anche quelle relative a prestazioni future, in sostanza che possibili sono in questo campo non solo azioni d'esecuzione di prestazioni, ma anche azioni d'accertamento. La lettera dell'art. 73 cpv. 1 non esclude una procedura volta al controllo astratto di norme - ad esempio tramite un'azione d'accertamento -, ma deve essere osservato che la procedura introdotta con l'azione - la quale è essenzialmente intesa a dirimere liti in singoli casi d'applicazione - non si addice alla costatazione, indipendente da fattispecie litigiosa, della conformità di una determinata norma di un regolamento previdenziale alla Costituzione o ad altro diritto federale ed all'eliminazione della norma medesima (DTF 112 Ia 184 consid. 2b).
Il Tribunale federale ha d'altro lato rilevato che pure l'ordinamento della procedura che fa seguito alla pronunzia dell'autorità giudiziaria di ultima istanza cantonale indica come l'azione ai sensi dell'art. 73 LPP non sia idonea al controllo astratto delle norme; in effetti, essi giudizi sono deferibili al Tribunale federale delle assicurazioni con ricorso di diritto amministrativo, per il quale, di regola, non è consentito il controllo astratto delle norme. Perché un giudizio di ultima istanza cantonale possa essere impugnato con ricorso di diritto amministrativo, deve avere come oggetto un provvedimento di un'autorità nel singolo caso ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 PA - vertere cioè su una lite concreta - e non essere inteso al controllo di una norma, indipendentemente da fattispecie litigiosa. Il Tribunale federale ha concluso affermando che l'azione prevista dall'art. 73 cpv. 1 LPP e la conseguente procedura di ricorso di diritto amministrativo non permettono quindi il controllo astratto delle norme delle istituzioni previdenziali da parte del Tribunale federale delle assicurazioni (DTF 112 Ia 185 consid. 2c e riferimenti ivi citati). A tali considerazioni questa Corte ha dato piena adesione in occasione dello scambio di opinioni avuto con il Tribunale federale in sede della procedura conclusasi con la predetta sentenza (DTF 112 Ia 186 consid. 2d). Nella medesima sentenza il Tribunale federale ha affermato essere compito

dell'autorità di vigilanza di procedere, su istanza delle persone che possono dimostrare un interesse degno di tutela all'eliminazione o alla modifica di disposizioni previdenziali, al

BGE 115 V 368 S. 373

controllo delle stesse e alla presa dei necessari provvedimenti. Con questo controllo l'autorità di vigilanza non si limita ad esaminare la conformità delle norme contestate al diritto in materia di previdenza professionale, bensì all'ordinamento legale in generale, vale a dire all'insieme del diritto federale privato e pubblico, segnatamente al diritto costituzionale. Concludendo, ha osservato il Tribunale federale, deve essere ritenuto che la procedura di cui agli art. 62 cpv. 1 e 74 LPP è precipuamente intesa al controllo, indipendente da una fattispecie litigiosa, di disposizioni regolamentari (DTF 112 Ia 186 consid. 3b e riferimenti ivi citati).

3. Giova rilevare ora come un'azione d'accertamento possa condurre al controllo astratto di norme (cfr. GYGI, op.cit., pag. 134). Ricordati i principi generali determinanti il campo d'applicazione delle vie di diritto di cui all'art. 73 LPP, da un lato, e agli art. 62 cpv. 1 e 74 LPP, d'altro lato, devono quindi ancora essere definiti i criteri ritenibili trattandosi di decidere quando un'istanza d'accertamento sia da esaminare dal profilo della prima e quando dal profilo della seconda delle suddette ricordate procedure. È lecito chiedersi anzitutto se non ci si dovrebbe riferire ai criteri posti dalla giurisprudenza e dalla dottrina in materia di ricevibilità delle istanze d'accertamento. Una simile istanza esige l'esistenza di un interesse, vuoi di un interesse considerevole, attuale e degno di protezione all'immediato accertamento dell'esistenza o dell'inesistenza di un diritto o di un obbligo di diritto pubblico (cfr. DTF 114 V 201, DTF 112 V 84 consid. 2a, DTF 110 II 357 consid. 2, DTF 109 Ib 85 consid. 1d, DTF 108 Ib 546 consid. 3, DTF 107 Ib 250 consid. 2a, DTF 102 V 148; GYGI, op.cit., pag. 144; KÖLZ, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, pag. 148 segg.; GUENG, Zur Tragweite des Feststellungsanspruchs gemäss Art. 25 VwG, RSJ 1971, pag. 369 segg.; GRISEL, Traité de droit administratif, pag. 867; GULDENER, Schweizerisches Zivilprozessrecht, pag. 207 segg.; STRÄULI/MESSMER, Kommentar zum zürcherischen ZPO, pag. 123 segg.). Quando l'istanza sarebbe sufficientemente attuale, concreta, entrerebbe in linea di conto la via dell'art. 73 LPP, nel caso contrario quella degli art. 62 cpv. 1 e 74 LPP. Questa tesi non può essere ritenuta. Anzitutto ciò condurrebbe inevitabilmente ad un esame anticipato della ricevibilità dell'istanza di accertamento, esame questo cui si deve procedere solo una volta stabilita la via di diritto entrante in considerazione (sentenza del Tribunale federale 29 settembre 1989 in re GBH e llcc). Inoltre, essi

BGE 115 V 368 S. 374

criteri di ricevibilità dell'istanza non appaiono sufficientemente affidabili trattandosi di determinare la via di diritto applicabile. Il legislatore con l'emanazione degli art. 73 e 74 LPP intendeva chiaramente definire le competenze (cfr. MEYER, Die Rechtswege nach dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, RDS 106 (1987) I, pag. 624; LANG, Aufsicht, Registrierung, Rechtspflege, in: HELBLING, Personalvorsorge und BVG, 2a ediz., Berna 1984, pag. 306; LANG/HOLLENWEGER, Aufsicht und Rechtspflege in der beruflichen Vorsorge, in: Schriftenreihe der IST, N. 4, Zurigo 1985, pag. 27). Ora, lo scopo perseguito dal legislatore può essere raggiunto ritenendo essere esclusa la via di cui all'art. 73 LPP, e viceversa data quella dell'art. 74 LPP, quando sussistano elementi che indichino comportare l'istanza unicamente o comunque precipuamente il controllo astratto di norme. In altre parole, l'istanza deve essere evasa per la via dell'art. 74 LPP ogni qual volta l'accertamento richiesto presuppone esclusivamente o perlomeno principalmente l'esame astratto di una determinata norma. Questo criterio permette di evitare, illegittimamente e in

contrasto con il principio della sicurezza del diritto, di confondere gli ambiti d'applicazione della procedura intesa alla decisione di casi concreti, da un canto, e di quella volta al controllo astratto delle norme, d'altro lato: in particolare si impedisce che, in occasione di modifiche di disposizioni di un istituto di previdenza, l'avente diritto abbia in pratica sempre la facoltà di chiederne il controllo tramite una procedura ai sensi dell'art. 73 LPP, il che non sarebbe conforme alla chiara definizione delle competenze voluta dal legislatore con l'emanazione degli art. 73 e 74 LPP.
A queste conclusioni il Tribunale federale delle assicurazioni è giunto a seguito di un nuovo scambio di opinioni sul tema con il Tribunale federale. Non può certo essere disatteso che il predetto ordinamento è suscettibile di comportare comunque interferenze fra la procedura di cui all'art. 73 LPP e quella degli art. 62 cpv. 1 e 74 LPP, nel senso che una norma riconosciuta conforme alla legge dal Tribunale federale statuente in ultima istanza giusta la procedura di cui all'art. 74 LPP è suscettibile, viceversa, di essere considerata contraria alla legge medesima dal Tribunale federale delle assicurazioni nell'ambito di una procedura ai sensi dell'art. 73 LPP e quindi di non venir applicata (cfr. DTF 112 Ia 191 consid. 4; MEYER, op.cit., pag. 624 seg.). Ma a questo inconveniente, che

deriva direttamente dalla legge, non può essere ovviato in via giurisprudenziale nell'ambito della problematica relativa ai criteri da porre ai fini di stabilire la via giudiziaria applicabile.

4. Nel caso concreto, l'accertamento dei diritti dell'assicurata in caso di suo decesso in favore del marito presuppone essenzialmente l'esame del tema della conformità alla legge del disciplinamento cantonale sulla Cassa pensioni, ossia un controllo astratto delle norme entranti in considerazione, questione questa da sottoporre all'autorità cantonale di vigilanza ai sensi della procedura degli art. 62 cpv. 1 e 74 LPP. In queste condizioni, illegittimamente il Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino, dopo aver ritenuto a ragione costituire la "decisione" della Cassa una semplice determinazione e il "ricorso" dell'interessata un'azione (DTF 115 V 224 e 239), si è pronunciato nel merito della stessa.
Questa Corte, ritenuto il ricorso di diritto amministrativo ricevibile nella limitata misura in cui deve essere costatata l'incompetenza del Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino a statuire, trasmette gli atti all'autorità cantonale ticinese di vigilanza in materia di previdenza professionale.

Dispositiv

Per questi motivi,
il Tribunale federale delle assicurazioni pronuncia:
In quanto ricevibile, il ricorso di diritto amministrativo è parzialmente accolto, nel senso che, in annullamento del giudizio cantonale, gli atti sono trasmessi per competenza all'autorità di vigilanza cantonale perché statuisca conformemente ai considerandi.