CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **421/1995** (ECLI:IT:COST:1995:421)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BALDASSARRE** - Redattore: - Relatore: **MENGONI**
Udienza Pubblica del **11/07/1995**; Decisione del **06/09/1995**
Deposito del **08/09/1995**; Pubblicazione in G. U. **13/09/1995**
Norme impugnate:
Massime: **22794 22795 22796 22797 22798 22799 22800 22801 22802**
Atti decisi:

N. 421

SENTENZA 6-8 SETTEMBRE 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE; Giudici: prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 9-bis del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 103 (Disposizioni urgenti in materia previdenziale), aggiunto dalla legge di conversione 1 giugno 1991, n. 166, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa l'11 marzo 1994 dal Tribunale di Lecco nel procedimento civile vertente tra l'INPS e la S.p.A. Banca Briantea, iscritta al n. 485 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 1994;

2) ordinanza emessa il 1 giugno 1995 dalla Corte costituzionale nel procedimento civile

vertente tra l'INPS e la S.p.A. Banca Briantea, iscritta al n. 392 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 1995.

Visti gli atti di costituzione della S.p.A. Banca Briantea e dell'INPS, nonché gli atti di intervento della FIAT S.p.A. e della Confindustria - Confederazione Generale dell'Industria Italiana e del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 luglio 1995 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi gli avv.ti Carlo Mezzanotte per la S.p.A. Banca Briantea, Fabio Fonzo per l'INPS, Paolo Tosi per la Fiat S.p.A. e per la Confindustria, e Mattia Persiani per la Confindustria.

Ritenuto in fatto

1.1. - Nel corso del giudizio di appello proposto dall'INPS avverso la sentenza n. 303 del 1993 del Pretore di Lecco, che l'aveva condannato a restituire alla Banca Briantea la somma di lire 306.472.000 indebitamente riscossa a titolo di contributi previdenziali, il Tribunale di Lecco, con ordinanza dell'11 marzo 1994, ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3, secondo (recte: primo) comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-bis del d.-l. 29 marzo 1991, n. 103, aggiunto dalla legge di conversione 1 giugno 1991, n. 166, nella parte in cui esclude il diritto alla ripetizione dei versamenti contributivi, effettuati in epoca anteriore alla data di entrata in vigore della legge predetta (16 giugno 1991), sulle somme versate o accantonate dai datori di lavoro a favore di gestioni eroganti prestazioni previdenziali e assistenziali integrative, in adempimento di contrattazione collettiva.

Secondo il giudice rimettente, la norma impugnata, letteralmente interpretata, viene a creare una evidente disparità di trattamento fra situazioni sostanzialmente identiche sulla base di un dato puramente temporale. A rimuovere l'irrazionalità non pare sufficiente la giurisprudenza della Corte di cassazione, che interpreta restrittivamente la clausola di irripetibilità inserita nell'ultima parte dell'art. 9-bis, comma 1, limitandola ai versamenti effettuati "volontariamente". Tale giurisprudenza introduce una discriminazione ulteriore fondata su un dato soggettivo estraneo alla disciplina generale della ripetizione dell'indebito oggettivo. Comunque, inteso come comportamento non indotto da "perentoria ingiunzione dell'INPS o sotto la coazione di procedure giudiziarie o addirittura di atti esecutivi" - secondo il concetto definito dalla sentenza n. 885 del 1988 di questa Corte, in relazione all'art. 1, comma 13, della legge 3 marzo 1987, n. 61 -, il requisito della volontarietà non sarebbe escluso nella specie dal semplice fatto dell'espressa riserva di ripetizione formulata dalla Banca.

1.2. - Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale si è costituita la Banca Briantea chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Secondo la parte privata, la distinzione tra versamenti contributivi volontari e versamenti contra volontatem è idonea ad armonizzare la norma impugnata con l'art. 3 Cost., purché i primi siano correttamente circoscritti all'ipotesi di versamenti effettuati senza contestare l'esistenza del debito, con l'intenzione di assicurare ai propri dipendenti un trattamento di quiescenza più favorevole. In tal caso l'irripetibilità si giustifica per la necessità di non pregiudicare posizioni di lavoratori già consolidate per volontà dello stesso datore di lavoro.

Fuori da questo caso, la norma discriminerebbe ingiustificatamente la posizione di coloro che avendo contestato le pretese dell'amministrazione non vi si sono adeguati rispetto alla posizione di coloro che pur contestando hanno accettato di pagare per evitare conseguenze più gravi, con contestuale riserva di ripetizione. Questi ultimi poi sono ulteriormente discriminati

anche nei confronti di coloro che siano chiamati a pagare dopo l'entrata in vigore della legge che li legittima a contestare il versamento.

1.3. - Si è costituito pure l'INPS chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata.

Inammissibile, perché il tribunale non ha chiarito le ragioni per cui ha ritenuto fondato, secondo il diritto vigente, l'appello dell'INPS. Infondata, perché la clausola di salvezza dei pagamenti anteriori alla data di entrata in vigore della legge n. 166 del 1991 va applicata prescindendo da ogni valutazione in merito alla volontarietà o meno dei versamenti; e ciò in considerazione della ratio della norma, volta alla tutela dell'interesse superiore dei lavoratori al mantenimento della posizione contributiva più favorevole ottenuta grazie ai versamenti in oggetto.

Del resto, anche a voler ritenere implicito nell'art. 9-bis il requisito della volontarietà dei versamenti, le somme pagate dalla Banca Briantea non sarebbero comunque ripetibili, atteso che la riserva di ripetizione vale ad escludere la "spontaneità", ma non la volontarietà dei pagamenti, che è concetto diverso.

1.4. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Secondo l'interveniente, con l'art. 9-bis il legislatore ha voluto statuire in merito alla imponibilità delle somme in questione contemperando però il nuovo regime impositivo (di esclusione del versamento contributivo) con la situazione di fatto e di diritto già formatasi, proprio per osservare il principio della certezza del diritto, garantendo la conservazione al bilancio dell'INPS delle somme già confluite e al lavoratore il computo a fini pensionistici delle contribuzioni versate negli anni precedenti.

La censura di incostituzionalità non è ipotizzabile trattandosi di una norma interpretativa, come tale retroattiva, che va ad incidere su situazioni pregresse che possono avere già esplicato i loro effetti o che hanno dato luogo a diritti quesiti.

D'altra parte, vi è indubbia diversità tra la posizione di chi ha versato i contributi, pur con riserva ma comunque volontariamente, e chi non li ha pagati affatto o ha pagato sotto ingiunzione o esecuzione.

2.1. - Dopo la discussione della causa nell'udienza pubblica del 30 maggio 1995, questa Corte, con ordinanza del 1 giugno 1995, n. 225 - premesso che la prima parte dell'art. 9-bis, comma 1, del decreto-legge n. 103 del 1991, configura un'eccezione rispetto alla nozione generale di retribuzione imponibile di cui all'art. 12 della legge n. 153 del 1969, e quindi appare piuttosto una norma innovativa con efficacia retroattiva che una norma interpretativa - ha ritenuto necessario sottoporre a scrutinio di legittimità costituzionale questa parte - assunta dal giudice a quo quale tertium comparationis - prima di decidere la questione se l'ultima parte della norma violi il principio di eguaglianza.

Pertanto la Corte ha disposto la trattazione davanti a sé della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-bis del d.-l. n. 103 del 1991, nella parte in cui esonera dal pagamento dei contributi di previdenza e assistenza sociale - dovuti fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione sulle contribuzioni e somme versate o accantonate a finanziamento di casse, fondi, gestioni o forme assicurative previsti da contratti collettivi o da accordi o regolamenti aziendali - i datori di lavoro che alla data suddetta non abbiano ancora provveduto al pagamento o abbiano adempiuto posteriormente, in riferimento agli artt. 3, 38 e 81 della Costituzione.

2.2. - Si è costituita la Banca Briantea, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Sul punto della natura interpretativa della norma impugnata, la difesa della banca sostiene che la sentenza n. 427 del 1990, in quanto contenente una pronunzia di rigetto, non è idonea a costituire vincoli a carico degli interpreti, quali che siano: giudici, pubbliche amministrazioni, organi legislativi. Ne segue che la legge di interpretazione autentica del 1991 non può essere scrutinata né sul parametro della nozione di retribuzione imponibile postulata dalla sentenza citata, né sulla base di una autonoma e libera interpretazione dell'art. 12 della legge n. 153 del 1969. Una volta ammesso il potere legislativo di interpretazione autentica (con effetto vincolante), campo di indagine in questa materia non è la ricerca del significato "vero" della disposizione, ma la verifica che la norma interpretativa sia compresa in essa come uno dei significati che possono ragionevolmente esserle attribuiti.

A tal fine si osserva che l'art. 9-bis si è reso necessario per risolvere una situazione di perdurante incertezza interpretativa dell'art. 12 della legge n. 153 del 1969 in ordine all'esatta portata del concetto di retribuzione assoggettabile a contribuzione a favore del sistema previdenziale pubblico. A sostegno della scelta operata dal legislatore del 1991 milita la funzione previdenziale dei fondi di previdenza complementare, in conformità del principio di libertà della previdenza privata sancito dall'art. 38, ultimo comma, Cost. La peculiare forza ermeneutica di questo principio è poi corroborata, dal punto di vista storico-positivo, dal rilievo che lo Stato, astretto da gravosi limiti di bilancio, può destinare alla previdenza risorse sempre meno congrue rispetto alle future esigenze di vita dei lavoratori, onde le forme di previdenza privata costituiscono un elemento indispensabile del disegno pluralistico dell'art. 38 Cost.

Ma anche a voler assegnare alla norma impugnata valore innovativo, non può negarsi - a giudizio della Banca Briantea - la sua conformità a tutti i parametri indicati nell'ordinanza di questa Corte. Quanto agli artt. 3 e 81 Cost. si rileva che il sostrato politico-economico dell'intervento legislativo del 1991 era dato dall'univoco comportamento osservato, per oltre tredici anni, da pressoché tutte le imprese. La funzione previdenziale dei versamenti a favore dei fondi liberi aveva ingenerato il diffuso convicimento che tali versamenti non fossero soggetti a contributi previdenziali nonostante le pressioni degli enti pubblici di previdenza. Si era quindi determinata una situazione di affidamento, consolidata dalla legge del 1991, che non può essere menomata senza violare diritti dell'impresa costituzionalmente garantiti.

2.3. - Si è costituito l'INPS chiedendo una dichiarazione di fondatezza della questione sollevata da questa Corte, con conseguente assorbimento della questione sollevata dal Tribunale di Lecco.

Secondo l'Istituto, la disposizione impugnata non può essere considerata norma di interpretazione autentica in quanto configura un'eccezione rispetto alla nozione generale di retribuzione imponibile, di cui la giurisprudenza consolidata dalla Corte di cassazione ha affermato il principio di onnicomprensività. Ma anche se si considerasse la disposizione come innovativa, ferma restando la retroattività, la violazione dell'art. 3 Cost. non verrebbe meno.

Un ulteriore elemento di contrarietà all'art. 3 Cost., coordinato con l'art. 38, è ravvisato dall'INPS nel fatto che, mentre la norma "a regime" impone un contributo di solidarietà ai datori di lavoro nella misura del dieci per cento in favore della previdenza pubblica, da tale sia pur limitata contribuzione sono invece esonerati gli imponibili relativi ai periodi paga anteriori alla data di entrata in vigore della legge del 1991, con la conseguenza che un emolumento di natura retributiva viene esonerato da qualsiasi obbligo contributivo.

L'irrazionalità del quadro complessivo emerge ancor più ove si consideri che quest'ultima norma si atteggia come privilegio nei confronti delle imprese considerate nell'ultima parte del primo comma dell'art. 9-bis, in guisa da richiamare la massima di questa Corte, secondo cui "l'operatività del principio di eguaglianza non è unidirezionalmente e necessariamente diretta ad estendere la portata di una disciplina più favorevole evocata come tertium comparationis, ma può dispiegarsi anche nel senso di rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più

favorevole rispetto a quella indicata a comparazione" (sentenze nn. 62 del 1994 e 219 del 1995).

Anche sotto il profilo dell'art. 81 Cost. appare evidente, ad avviso dell'INPS, l'illegittimità della norma impugnata, dal momento che i suoi effetti per gli anni anteriori al 1991 determinano un notevole mancato introito contributivo per gli enti previdenziali non calcolato in sede di approvazione delle leggi finanziarie di competenza nell'ambito dell'approvazione dei bilanci annuali dello Stato. In particolare non sarebbe rispettato il disposto dell'art. 11-ter, comma 1, della legge 5 agosto 1978, n. 468, modificato dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, circa l'adeguamento dei mezzi finanziari a minori entrate, i cui precetti sono stati definiti da questa Corte "integrativi" dell'art. 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 244 del 1995).

2.4. - Sono intervenute la Confederazione Generale dell'Industria Italiana e la S.p.a. FIAT, chiedendo che la questione sollevata con l'ordinanza n. 225 sia dichiarata infondata. L'interesse a intervenire è giustificato sul riflesso che le intervenienti hanno costituito fondi di previdenza integrativa o complementare, ai quali erogano da tempo contribuzioni senza mai assoggettarle a contributi alla previdenza pubblica. Pertanto, mentre non avevano titolo a intervenire nel giudizio a quo, in conseguenza della citata ordinanza di questa Corte è sorto per esse un evidente interesse a costituirsi nel presente giudizio di costituzionalità, atteso che in caso di dichiarazione di illegittimità della norma sub iudice si troverebbero gravate da una situazione debitoria, allo stato legislativamente esclusa, nei confronti dei competenti istituti previdenziali. Nell'imminenza dell'udienza di discussione l'INPS ha depositato una memoria, nella quale contesta l'ammissibilità dei due interventi. I precedenti invocati (sentenze nn. 429 del 1991 e 20 del 1982) non sarebbero pertinenti, non essendo stato dimostrato, nel caso attuale, un interesse diretto delle intervenute. Nell'udienza pubblica dell'11 luglio 1995 la Corte si è riservata di decidere questo punto insieme col merito.

Considerato in diritto

1. - I giudizi promossi dal Tribunale di Lecco con l'ordinanza 11 marzo 1994 (R.O. n. 485/94) e da questa Corte con l'ordinanza 1 giugno 1995 (R.O. n. 392/95), avendo ad oggetto questioni fra loro connesse, possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Le questioni sottoposte all'esame della Corte, nell'ordine logico, sono le seguenti:

a) legittimità costituzionale dell'art. 9-bis del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 103, aggiunto dalla legge di conversione 1 giugno 1991, n. 166, nella parte (comma 1, primo periodo) in cui esonera dal pagamento dei contributi di previdenza e di assistenza sociale - dovuti fino alla data di entrata in vigore della citata legge di conversione sulle contribuzioni e somme versate o accantonate a finanziamento di casse, fondi, gestioni o forme assicurative previsti da contratti collettivi o da accordi o regolamenti aziendali - i datori di lavoro che alla data suddetta non abbiano ancora provveduto al pagamento o abbiano adempiuto posteriormente, in riferimento agli artt. 3, 38 e 81 della Costituzione;

b) legittimità costituzionale del medesimo art. 9-bis, nella parte (comma 1, secondo periodo) in cui esclude il diritto di ripetizione dei versamenti contributivi effettuati anteriormente alla data summenzionata per i titoli indicati sub a), in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

3. - Va preliminarmente dichiarata - sciogliendo la riserva formulata nell'udienza pubblica dell'11 luglio 1995 - l'inammissibilità dell'intervento nel giudizio sub a) della Confederazione Generale dell'Industria Italiana e della S.p.a. FIAT.

A giustificazione dell'intervento si adduce che - avendo le intervenienti costituito, con accordi aziendali, fondi di previdenza complementare o integrativa, ai quali erogano da tempo conferimenti in danaro senza mai assoggettarli a contributi alla previdenza pubblica - in conseguenza dell'ordinanza di questa Corte n. 225 del 1995 è sorto per esse un evidente interesse a costituirsi nel relativo giudizio di costituzionalità perché un'eventuale dichiarazione di illegittimità della norma impugnata comporterebbe a loro carico una posizione debitoria, allo stato legislativamente esclusa, nei confronti dei competenti istituti previdenziali.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, richiamata dalle stesse intervenienti, l'indicato generico interesse non è sufficiente per fondare il diritto di intervento. Deve essere dimostrato un interesse diretto e individualizzato, riconoscibile, nel caso di soggetti non aventi titolo a intervenire nel giudizio a quo, quando l'esito del giudizio di costituzionalità sia destinato a incidere direttamente su una posizione giuridica specificamente propria dell'interveniente (cfr. sentenza n. 315 del 1992): per esempio, quando la legge impugnata è già stata applicata, con un provvedimento individuale, nei confronti dell'interveniente (sentenza n. 20 del 1982), oppure quando dalla definizione dell'incidente di costituzionalità dipende la legittimazione, attualmente mancante, a intervenire nel giudizio principale (sentenza n. 429 del 1991), o ancora quando l'interesse di cui è titolare l'interveniente, pur se formalmente esterno a un giudizio cautelare da cui proviene l'ordinanza di rimessione, inerisce immediatamente al rapporto sostanziale in quanto incompatibile con l'interesse fatto valere dalla domanda di provvedimento d'urgenza (sentenza n. 314 del 1992).

Nessuno di questi casi ricorre nella specie. Nemmeno è stata offerta dalla Confindustria e dalla Fiat la prova che un ente previdenziale le abbia citate in giudizio per sentirle condannare al pagamento dei contributi in questione, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale in parte qua dell'art. 9-bis del d.-l. n. 103 del 1991. Se i due interventi fossero ammessi sulla base del semplice interesse - che Confindustria e Fiat hanno in comune con tutti i datori di lavoro versanti nelle medesime condizioni - a una dichiarazione di infondatezza della questione in esame, il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità sarebbe travolto, come osserva giustamente l'INPS, dalla possibilità di un numero indeterminato di interventi in difesa della legge o contro la stessa.

4. - La ragione (in qualche misura analoga a quella sottostante all'ordinanza 294 del 1993, da cui è scaturita la sentenza n. 289 del 1994) che ha indotto la Corte a sollevare davanti a sé questione di legittimità costituzionale della norma di favore prevista dall'art. 9-bis del d.-l. n. 103 del 1991 sta nella rilevanza di tertium comparationis ad essa assegnata dal Tribunale di Lecco ai fini dell'impugnativa, per lesione del principio di eguaglianza, della norma discriminatrice contenuta nella seconda parte del primo comma. Essendo rivolta ad ottenere la restituzione di somme legittimamente percepite da un ente pubblico previdenziale a titolo di contributi obbligatori, la questione sollevata dal tribunale non può essere decisa se non previo controllo di costituzionalità della norma di paragone, la quale esonera dall'obbligazione contributiva verso la previdenza pubblica i datori di lavoro che, alla data di entrata in vigore della legge n. 166 del 1991, non avevano ancora provveduto all'adempimento.

L'ordinanza n. 225 applica un criterio da tempo enunciato, secondo cui "l'operatività del principio di eguaglianza non è unidirezionalmente e necessariamente diretta ad estendere la portata di una disciplina più favorevole evocata come tertium comparationis, ma può dispiegarsi anche nel senso di rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole rispetto a quella indicata a comparazione" (sentenze nn. 219 del 1995, 62 del 1994; ordinanze nn. 136 del 1982, 95 del 1980, 230 del 1975, 100 del 1970). La seconda alternativa, orientata a un possibile livellamento "al basso" delle categorie messe a confronto, è stata finora presa in considerazione in un numero limitato di casi. Ma l'evoluzione della coscienza sociale, sempre più ostile alle pressioni corporative sui pubblici poteri, e la grave crisi della finanza pubblica, che rende sempre meno sopportabili i costi di sentenze generalizzatrici di trattamenti di favore, impongono - quando sia dedotta la violazione dell'art. 3 Cost. - un controllo più

diffuso e penetrante della legittimità costituzionale della norma di privilegio indicata come termine di raffronto per ottenere una sentenza additiva che allarghi il campo di applicazione della norma, essa stessa fatta oggetto di impugnazione, oppure una sentenza caducatrice di una diversa disposizione escludente dal trattamento più favorevole un'altra categoria.

Dato che il privilegio non può essere rimosso se non in quanto ne sia accertata la contrarietà all'art. 3 Cost., per difetto di un ragionevole motivo giustificativo, o a un altro principio costituzionale, non vale obiettare che la retroattività della dichiarazione di illegittimità collide col principio dell'affidamento. Gli appartenenti alla categoria privilegiata non possono fondare un'aspettativa legittima sopra una norma costituzionalmente illegittima. Del resto, come ha osservato la sentenza n. 6 del 1994 (in relazione al rapporto di pubblico impiego, ma applicando un indirizzo generale della giurisprudenza di questa Corte), "dalla disciplina costituzionale in vigore non è dato desumere, per i diritti di natura economica, una particolare protezione contro l'eventualità di norme retroattive", salvo soltanto il limite del principio di ragionevolezza.

D'altro lato, la caducazione della norma di favore non interferisce nella discrezionalità del legislatore, il quale rimane libero di intervenire come meglio crede per riordinare la materia riconducendone la disciplina a razionalità.

5. - La questione sub a) è fondata.

La premessa, formulata nel primo "considerato", da cui prende le mosse l'ordinanza n. 225, non pretende - come immagina la difesa della Banca Briantea - che il legislatore sia vincolato dall'interpretazione dell'art. 12 della legge n. 153 del 1969, presupposta dalla sentenza n. 427 del 1990 in conformità della giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione. Malgrado la formula legislativa, l'art. 9-bis, comma 1, del d.-l. n. 103 del 1991 non ha natura di norma interpretativa perché il suo contenuto è logicamente incompatibile col concetto di interpretazione autentica.

La legge interpretativa determina il significato che, fin dall'origine, deve essere ascritto alla disposizione interpretata come il solo significato "vero" (cfr., da ultimo, sentenza n. 376 del 1995). Se la disposizione in esame fosse ciò che dice di essere, ossia una legge che all'interpretazione giurisprudenziale del citato art. 12 sostituisce retroattivamente una interpretazione restrittiva, tale da sottrarre alla nozione legale di retribuzione imponibile le somme erogate dai datori di lavoro a fondi previdenziali aziendali, i versamenti contributivi previsti nel secondo periodo del medesimo comma dovrebbero ritenersi, già nel momento in cui furono effettuati, pagamenti indebiti e quindi ripetibili. Il legislatore sarebbe così caduto in una contraddizione formale, qualificando quei versamenti in pari tempo come mai dovuti e non soggetti all'azione di ripetizione dell'indebito. La retroattività propria dell'interpretazione autentica non tollera logicamente eccezioni al significato attribuito alla legge interpretata.

Poiché l'interpretazione ascrittiva di un significato contraddittorio va scartata quando sia oggettivamente possibile una interpretazione diversa esente da irrazionalità formali, si deve accedere alla lettura alternativa della disposizione come norma innovatrice dotata di retroattività con l'espediente dell'autodefinizione quale norma interpretativa. È questa, alla fin dei conti, la valutazione anche della Corte di cassazione, la quale riconosce che "resta tuttavia nella disposizione interpretativa in esame la configurazione come eccezione rispetto alla nozione generale di 'retribuzione imponibile' di cui all'art. 12 della legge n. 153 del 1969", onde si sarebbe in presenza di una "eccezionale disposizione interpretativa" (Cass. nn. 4347, 8237, 10950, 11149 del 1992). Una disposizione che introduce un'eccezione a una regola generale non interpreta la regola, ma è portatrice di un novum, nella specie di una nuova eccezione da aggiungere a quelle elencate nel secondo comma dell'art. 12 della legge del 1969. L'art. 9-bis non esclude un significato già insito nell'art. 12, primo comma, bensì limita la portata normativa della regola mediante la statuizione di una "deroga" (cfr. Cass. n. 2740 del

1992). Perciò la norma contenuta nel secondo periodo dell'art. 9-bis, comma 1, forma un'"eccezione all'eccezione", privando del beneficio della retroattività della deroga i versamenti contributivi effettuati anteriormente all'entrata in vigore della legge di conversione.

Solo con la legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 (art. 3), attuata dal d.lgs. 21 aprile 1993, n. 124, è venuto meno (senza efficacia retroattiva) per i fondi di previdenza complementare il referente dell'art. 12 della legge n. 153 del 1969: la definizione legislativa come "fondi di previdenza .. al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale" li ha inseriti nel sistema dell'art. 38 Cost. Dopo queste leggi le contribuzioni degli imprenditori al finanziamento dei fondi non possono più definirsi "emolumenti retributivi con funzione previdenziale", ma sono strutturalmente contributi di natura previdenziale, come tali estranei alla nozione di retribuzione imponibile ai sensi e agli effetti dell'art. 12 della legge n. 153 del 1969, potendo (e dovendo) formare oggetto soltanto di un contributo di solidarietà alla previdenza pubblica, il quale non è un contributo previdenziale in senso tecnico (come si argomenta, tra l'altro, dall'art. 5, comma 5, lett. b, del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 80).

6.1. - La deroga apportata dall'art. 9-bis del d.-l. n. 103 del 1991 alla regola generale dell'art. 12 della legge del 1969, come interpretata dal "diritto (allora) vivente", rientra nella sfera della discrezionalità legislativa e non appare di per sé lesiva di alcun principio costituzionale. Sotto il profilo del principio di ragionevolezza essa è giustificata dall'esigenza - riconosciuta da questa Corte nella più volte citata sentenza n. 427 del 1990 - di favorire lo sviluppo dei fondi di previdenza complementare rimuovendo l'ostacolo frapposto dall'assoggettamento delle somme erogate dai datori di lavoro per il loro finanziamento all'intero onere dei contributi di previdenza e assistenza sociale. Nemmeno è di per sé censurabile la retroattività della deroga, che in sostanza ha una funzione di sanatoria in un contesto sociale di quasi generale inadempimento, collegato nei lavori preparatori della legge di conversione a una presunta "coscienza non solo psicologica, ma anche 'materiale' che i fondi in oggetto fossero esenti da contribuzioni" (Atti parlamentari, Camera dei deputati, X Legislatura, Discussioni, seduta del 13 maggio 1991, pag. 83412).

Ma, in quanto concede una sanatoria totale senza alcuna contropartita analoga al "contributo di solidarietà" imposto per il futuro dal comma successivo, la norma in esame si pone, sotto questo aspetto, in contrasto col principio di razionalità-equità (art. 3 Cost.) coordinato col principio di solidarietà, col quale deve integrarsi l'interpretazione dell'art. 38, secondo comma, Cost. (come già affermato, ad altro proposito, dalla sentenza n. 240 del 1994). Invero, l'impostazione deontologica (e non meramente utilitaristica) della giustizia nella Costituzione esige che la tutela dell'interesse individuale dei lavoratori provvisti delle risorse occorrenti per fruire di una forma di previdenza complementare non vada disgiunta - in misura proporzionata - da un dovere specifico di cura dell'interesse pubblico a integrare le prestazioni previdenziali, altrimenti inadeguate, spettanti ai soggetti economicamente più deboli. Alla stregua di questo imperativo costituzionale la sentenza n. 427 del 1990 aveva ammonito che "il principio di solidarietà (art. 2 Cost.) non consente che il finanziamento della previdenza privata integrativa, soprattutto se alimentato da redditi medio-alti, sia interamente esentato da contribuzione alla previdenza pubblica".

6.2. - Il mancato rispetto del "monito" della Corte costituzionale è stato rilevato dalle sentenze sopra citate della Corte di cassazione, la quale si è indotta "ad accantonare i dubbi di costituzionalità" solo in considerazione del "carattere provvisorio della soluzione", indicato nell'inciso iniziale del secondo comma. L'argomento ha perduto validità dopo che la soluzione escludente ogni contributo alla previdenza pubblica per il periodo anteriore alla legge n. 166 del 1991 è stata "confermata" dall'art. 12 del d.lgs. n. 124 del 1993, che ha messo definitivamente a regime la norma (non retroattiva) dell'art. 9-bis, comma 2, del d.-l. n. 103 del 1991.

Né si potrebbe sostenere che il contributo previsto da questa disposizione vale a soddisfare il dovere di solidarietà anche per le erogazioni pregresse ai fondi in discorso. A parte l'improbabilità di un contributo periodico a tempo indeterminato di cui un'aliquota (non precisata) sarebbe imputabile a un limitato periodo di tempo anteriore all'istituzione del contributo medesimo, una simile valutazione è smentita, sul piano dell'interpretazione genetica, dai lavori preparatori della legge di conversione n. 166 del 1991. Il secondo comma dell'art. 9-bis, e così pure il terzo e il quarto, provengono da un testo anteriore a quello in cui compare il primo comma, e precisamente dal disegno di legge di conversione elaborato dalla Commissione Lavoro della Camera dei deputati, nel quale l'originario art. 9 del decreto-legge, concernente le casse edili, era sostituito da un testo diviso in tre commi, riferito alle forme di previdenza (allora detta) integrativa (Atti parlamentari, Camera dei deputati - 5582/A, X Legislatura, Disegni di legge e relazioni, pag. 5). Questa proposta non regolava i rapporti anteriori con la previdenza e l'assistenza pubbliche, ma si limitava a sostituire per il futuro al regime contributivo normale un regime di natura diversa e meno oneroso, rappresentato da un "contributo di solidarietà" pari al dieci per cento delle somme erogate ai fondi integrativi dai datori di lavoro, così che il passaggio dall'uno all'altro regime sarebbe avvenuto senza soluzione di continuità. Solo nell'ultima fase dei lavori, ripristinato l'art. 9 del decreto legge, l'art. 9 del testo originario della Commissione Lavoro fu trasfuso nel nuovo art. 9-bis e integrato da un altro comma (divenuto il primo) che, sotto specie di norma interpretativa dell'art. 12 della legge n. 153 del 1969, cancella le posizioni pregresse di debito contributivo verso gli enti di previdenza e di assistenza sociale (salvi i versamenti già effettuati), ma tralasciando di conferire, in compenso, efficacia retroattiva anche al contributo istituito nel secondo comma (Atti cit., n. 5582-B, p. 10 s.; Discussioni, Assemblea, seduta del 30 maggio 1991, p. 84178).

7. - Poiché il contributo di solidarietà è una contropartita necessaria dell'esclusione delle contribuzioni ai fondi di previdenza complementare dalla base imponibile per la determinazione dei contributi di previdenza e di assistenza sociale, l'omessa previsione di esso nell'art. 9-bis, comma 1, del d.-l. n. 103 del 1991 inficia di illegittimità costituzionale, per contrarietà agli artt. 3 e 38 Cost., la disposizione dettata nel primo periodo del comma medesimo.

8. - Resta assorbita la censura riferita all'art. 81 della Costituzione.

9. - Caduta la norma assunta dal Tribunale di Lecco come tertium comparationis a sostegno della dedotta violazione del principio di eguaglianza nella seconda parte dell'art. 9-bis, comma 1, la questione di legittimità costituzionale di questa parte, prospettata dal detto tribunale, risulta infondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9-bis, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 103 (Disposizioni urgenti in materia previdenziale), aggiunto dalla legge di conversione 1 giugno 1991, n. 166;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-bis, comma 1, secondo periodo, del citato decreto-legge n. 103 del 1991, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Lecco con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 settembre 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il relatore: MENGONI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 settembre 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.