CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **88/1995** (ECLI:IT:COST:1995:88)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BALDASSARRE** - Redattore: - Relatore: **GRANATA**
Udienza Pubblica del **21/02/1995**; Decisione del **08/03/1995**
Deposito del **17/03/1995**; Pubblicazione in G. U. **22/03/1995**
Norme impugnate:
Massime: **21996 21997 21998 21999 22000 22001 22002 22003 22004 22005 22006 22007 22008 22009**
Atti decisi:

N. 88

SENTENZA 8-17 MARZO 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. 11, comma 26, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), promossi con le ordinanze emesse il 16 aprile 1994 dal pretore di Perugia, il 17 marzo 1994 dal pretore di Vasto, l'11 maggio 1994 dal pretore di Bassano del Grappa, il 18 maggio 1994 dal pretore di Udine, il 3 giugno 1994 dal pretore di Rovigo, il 25 maggio 1994 dal pretore di Gela, il 16 giugno 1994 e il 22 giugno 1994 dal pretore di Asti, il 18 luglio 1994 dal pretore di Camerino, il 19 luglio 1994 dal pretore di Campobasso, il 29 luglio 1994 dal pretore di Prato, il 18 agosto 1994 dal pretore di Perugia, il 20 agosto 1994 dal pretore di Bologna, il 4 agosto 1994 dal pretore di Piacenza, il 5 settembre

1994 dal pretore di Ascoli Piceno, il 12 ottobre 1994 dal pretore di Como ed il 20 agosto 1994 dal pretore di Bologna rispettivamente iscritte ai nn. 358, 385, 406, 435, 494, 495, 515, 546, 547, 568, 597, 612, 639, 662, 674, 690, 718 e 721 del registro ordinanze 1994 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 26, 27, 28, 30, 38, 40, 42, 44, 47, 48 e 50, prima serie speciale, dell'anno 1994;

Visti gli atti di costituzione di Dominici Sergio ed altri, di Bizzotto Franco ed altro, di Fazzini Uberto ed altri e dell'E.N.P.A.V., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 1995 il Giudice relatore Renato Granata;

Uditi gli avv.ti Antonio Bagianti e Antonio Funari per Dominici Sergio ed altri, Mario Bertolissi e Luigi Manzi per Bizzotto Franco ed altro, Michele Miscione per Fazzini Uberto ed altri, Giuseppe Abbamonte e Paolo De Camelis per l'E.N.P.A.V. e l'Avvocato dello Stato Giuseppe Stipo per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 16 aprile 1994 il pretore di Perugia - nel corso di un giudizio promosso da Dominici Sergio ed altri medici veterinari per l'accertamento della inesistenza di qualsiasi obbligo contributivo nei confronti dell'E.N.P.A.V. (Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei Veterinari) per gli anni 1991, 1992 e 1993 - ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 26, legge 24 dicembre 1993 n. 537 per sospetta violazione degli artt. 38, 101, 102, 104 della Costituzione; questione ritenuta rilevante dovendo farsi applicazione della disposizione censurata al fine di stabilire se in capo ai ricorrenti sussista, o meno, l'obbligo contributivo nei confronti dell'E.N.P.A.V. per gli anni 1991-1993.

Premette il giudice rimettente che in base alla legge 18 agosto 1962, n. 1357 (art. 2, comma 2) l'iscrizione all'E.N.P.A.V. era obbligatoria per tutti i veterinari (di età inferiore agli anni 65) iscritti negli albi professionali anche se svolgenti esclusivamente attività di lavoro dipendente. Successivamente con la legge n. 136/1991 cit. (di riforma dell'E.N.P.A.V.) è stato invece introdotto il contrario principio per cui l'iscritto all'albo professionale, che svolga esclusivamente attività di lavoro dipendente od autonomo con altra forma di previdenza obbligatoria, ha la facoltà di iscriversi, o meno, all'E.N.P.A.V. (artt. 24, commi 2 e 3, e 32); contestualmente è stato previsto in generale un contributo minimo soggettivo più elevato (art. 11), mentre gli iscritti all'albo e non all'E.N.P.A.V. sono tenuti a versare soltanto un contributo di solidarietà (art. 11, comma 4).

Nella specie - prosegue il giudice rimettente - i ricorrenti hanno esercitato la facoltà di rinuncia all'iscrizione all'E.N.P.A.V., ma a distanza di tre anni dall'entrata in vigore della legge di riforma, con l'art. 11 (punto 26) della legge finanziaria per l'anno 1994 (legge n. 537/1993) è stata introdotta una norma che - nell'intento di ristabilire il presupposto dell'imposizione contributiva nei confronti dei veterinari che avevano esercitato l'opzione e con il ricorso ad una norma interpretativa dell'art. 32, primo comma, della legge n. 136/91 cit. - ha ripristinato a carico di questi ultimi l'obbligo di iscrizione all'E.N.P.A.V., disponendo altresì la nullità di diritto dei relativi provvedimenti di cancellazione, ed il pagamento dei contributi frattanto maturati.

Le censure di incostituzionalità investono sotto vari profili la norma impugnata.

Innanzi tutto secondo il giudice rimettente non è possibile dare all'art. 11, comma 26, un'interpretazione diversa da quella seguita in sede amministrativa dell'E.N.P.A.V., non

potendo ritenersi che essa disponga solo per il futuro, ovvero che operi limitatamente ai veterinari che si trovino in condizioni comunque diverse da quella di chi, svolgendo attività di lavoro dipendente, ha provveduto a cancellarsi dall'E.N.P.A.V. Quindi emerge il carattere falsamente interpretativo dell'art. 11, comma 26 (ad onta della autoqualificazione formale), finalizzato a produrre l'effetto retroattivo di una disciplina sostanzialmente innovativa. Ciò comporta un difetto di razionalità, e quindi il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nel senso che il legislatore, utilizzando lo strumento tecnico dell'interpretazione autentica al di là della sua funzione propria, ha oltrepassato i limiti della ragionevolezza.

Ritiene ancora il giudice rimettente che tale intervento legislativo, sovrapponendo la norma censurata alla precedente, che ne risulta sostituita con eccesso dai limiti della ragionevolezza, ha operato una sottrazione al giudice del compito istituzionale di interpretare ed applicare la norma di legge in modo autonomo ed indipendente da ogni altro potere con conseguente vizio dello sviamento della funzione legislativa.

Ove poi anche si ritenesse l'art. 11 cit. essere norma autenticamente interpretativa, sussisterebbe pur sempre la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale in ordine alla rinnovata obbligatorietà dell'iscrizione all'E.N.P.A.V. per coloro che, iscritti in epoca antecedente alla legge n. 136/1991, si trovano pur tuttavia nella condizione lavorativa prevista dall'art. 24, comma 2, della stessa legge. In particolare, l'obbligatorietàdell'iscrizione all'E.N.P.A.V. anche per i medici veterinari già avvalentisi di altre forme di previdenza obbligatoria determina la violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento sia nei confronti dei veterinari "liberoprofessionisti" (tenuti a pagare solo i contributi per l'E.N.P.A.V. mentre sui veterinari "assicurati" grava una doppia previdenza), sia nei confronti dei veterinari, che trovandosi nelle medesime condizioni previste dall'art. 24, comma 2, della legge n. 136/1991, ma essendosi iscritti per la prima volta agli albi professionali dopo la data di entrata in vigore della legge da ultimo indicata, sono sottratti in forza dell'art. 11, comma 26, della legge n. 537/93, all'obbligatorietà dell'iscrizione all'E.N.P.A.V.

Ad avviso del giudice rimettente la norma censurata viola anche l'art. 38 della Costituzione, da cui non è dato desumere l'obbligatorietà di una "doppia previdenza", tanto più che nell'ordinamento la facoltatività dell'iscrizione è espressione di una tendenza legislativa indirizzata nel senso della unicità della posizione assicurativa pubblica nell'ambito del pluralismo previdenziale. Inoltre la norma in esame incidendo con effetto retroattivo sulle già esistenti situazioni sostanziali, frustra l'affidamento di una determinata categoria di cittadini nella precedente disciplina con conseguente violazione anche sotto questo profilo dell'indicato parametro.

Il difetto di razionalità della norma censurata riguarda poi anche - secondo il giudice rimettente - quella parte della disposizione che sancisce la "nullità di diritto" dei provvedimenti di cancellazione adottati dall'E.N.P.A.V. nei confronti dei veterinari.

2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata, rilevando in particolare che, pur ammesso che la norma possa avere natura innovativa e non già interpretativa, l'irretroattività non è comunque un valore costituzionalmente protetto fuori del campo del diritto penale. Ulteriori argomentazioni sono state poi sviluppate in una memoria comune anche agli altri giudizi (v. infra).

3. - Si è costituito l'E.N.P.A.V. chiedendo che pregiudizialmente la questione di costituzionalità sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza, non sussistendo l'interesse ad agire dei veterinari ricorrenti in relazione alla domanda di accertamento negativo del debito contributivo.

Nel merito la difesa ritiene infondata la questione stessa, osservando che la necessità di assicurare l'equilibro finanziario delle gestioni previdenziali delle categorie professionali costituisce la ragione giustificatrice della disciplina censurata, la quale poi è realmente (e non già solo formalmente) di interpretazione autentica. Comunque deve tenersi conto del principio giurisprudenziale secondo cui la legge di interpretazione autentica non si distingue dalla legge innovativa con efficacia retroattiva e non interferisce di per sé con la sfera riservata al potere giudiziario: il legislatore può conferire efficacia retroattiva alle sue disposizioni mediante una apposita norma, ovvero, indifferentemente, mediante l'autodefinizione di interpretazione autentica.

Deve poi escludersi la violazione del principio di eguaglianza, atteso che i veterinari già iscritti agli albi all'entrata in vigore della legge n. 136/91 non solo erano già tenuti all'iscrizione all'E.N.P.A.V. per effetto delle disposizioni della legge n. 1357/62, ma fruivano e fruiscono, a fronte della "doppia" contribuzione, di benefici previdenziali differenti che si concretano in una "doppia" pensione.

Né vi è disparità di trattamento tra i veterinari dipendenti già iscritti e quelli che si iscrivono per la prima volta all'albo dopo l'entrata in vigore della legge n. 136/91, atteso che i primi si trovavano in una situazione diversa proprio perché già obbligatoriamente iscritti alla data di entrata in vigore della detta legge e, anzi, tenuti all'iscrizione sin da quando, con la legge n. 1357/62, è stata riformata la previdenza dei veterinari; d'altra parte il principio solidaristico consente che il lavoratore sia tenuto a sostenere oneri previdenziali anche in assenza di un proprio beneficio previdenziale diretto.

4. - Si sono costituiti i ricorrenti chiedendo - anche con una successiva memoria - la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

In particolare sottolineano il carattere sostanzialmente innovativo dell'art. 11, comma 26, legge 24 dicembre 1993 n. 537, che - ripristinando l'obbligo di iscrizione all'E.N.P.A.V. per i veterinari - difetta di ragionevolezza ed è fonte di disparità di trattamento.

Inoltre il carattere retroattivo della norma frustra l'affidamento degli assicurati nel nuovo regime previdenziale introdotto dalla legge 12 aprile 1991, n. 136, che - correttamente interpretata - aveva introdotto la facoltatività dell'iscrizione per i veterinari dipendenti.

5. - Successivamente il pretore di Vasto con ordinanza del 17 marzo 1994 ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale (con riferimento agli artt. 3, 38 e 53 della Costituzione) in un giudizio avente ad oggetto l'accertamento negativo dei contributi dovuti da medici veterinari dipendenti.

In particolare lamenta la disparità di trattamento fra la categoria dei veterinari dipendenti ed altre categorie di liberi professionisti anche essi dipendenti per i quali non è previsto l'obbligo di iscrizione alle rispettive casse di previdenza qualora non esercitino anche l'attività libero-professionale con carattere di continuità. Inoltre difetta il necessario presupposto economico derivante dall'esercizio continuativo dell'attività professionale corrispondente venendo così meno il necessario collegamento con la capacità contributiva.

6. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata, insistendo in particolare sul carattere realmente interpretativo della disposizione censurata.

7. - Si è costituito l'E.N.P.A.V. chiedendo che la questione di costituzionalità sia dichiarata inammissibile od infondata.

8. - In analogo giudizio il pretore di Bassano del Grappa con ordinanza dell'11 maggio 1994

ha sollevato questione di legittimità costituzionale (con riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione) della stessa disposizione. In particolare - come ulteriore profilo rispetto a quelli già esaminati - sottolinea che nei sistemi previdenziali riguardanti altri professionisti intellettuali l'iscrizione alla Cassa o Ente è prevista come meramente facoltativa, se non addirittura esclusa, per i soggetti che siano obbligatoriamente iscritti ad altre forme di previdenza. Rileva poi che il principio della unicità della posizione assicurativa pubblica costituisce espressione di una linea di tendenza del nostro ordinamento giuridico (art. 1, comma 33, legge 24 dicembre 1993, n. 537).

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

10. - Si è costituito l'E.N.P.A.V. chiedendo che la questione di costituzionalità sia dichiarata inammissibile od infondata.

11. - Si sono costituiti i ricorrenti chiedendo - anche con successiva memoria - la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, ribadendo il carattere meramente apparente di norma di interpretazione autentica dell'art. 11, comma 26. Hanno poi ulteriormente evidenziato che sussiste la disparità di trattamento tra "vecchi" e "nuovi" veterinari dipendenti perché il mero discrimine temporale non è sufficiente a differenziare le due posizioni atteso che si tratta di un obbligo che è destinato a ripetersi nel futuro. Inoltre la disparità è ravvisabile anche se si compara la posizione dei veterinari dipendenti con quella di altri professionisti per i quali - in caso di svolgimento unicamente di prestazione lavorativa subordinata - l'iscrizione all'ente previdenziale di categoria è meramente facoltativa.

12. - In ulteriori analoghi giudizi il pretore di Udine con ordinanza del 18 maggio 1994, il pretore di Rovigo con ordinanze del 3 giugno 1994, il pretore di Gela con ordinanza del 25 maggio 1994, il pretore di Asti con ordinanza del 16 giugno 1994, il pretore di Camerino con ordinanza del 18 luglio 1994, il pretore di Campobasso con ordinanza del 19 luglio 1994, il pretore di Prato con ordinanza del 29 luglio 1994, (ancora) il pretore di Perugia con ordinanza del 18 agosto 1994, il pretore di Bologna con ordinanze del 20 agosto 1994, il pretore di Piacenza con ordinanza del 4 agosto 1994, il pretore di Ascoli con ordinanza del 5 settembre 1994, il pretore di Como con ordinanza del 23 ottobre 1994 hanno sollevato questione di legittimità costituzionale (con riferimento ai già citati parametri, oltre che agli artt. 2, 4, 25, comma 2, e 36 della Costituzione) della stessa disposizione.

In particolare - limitatamente ai profili nuovi ed ulteriori - il pretore di Asti osserva che il recesso dall'E.N.P.A.V. operato dai ricorrenti per gli anni 1991-1993 ed il conseguente sgravio contributivo hanno fatto sì che per gli anni in questione i ricorrenti medesimi sono stati esclusi da qualsiasi prestazione a carico dell'ente assicuratore; sicché a fronte dell'obbligo di pagare, ora, i contributi arretrati che sarebbero stati dovuti se il recesso non vi fosse stato non sussiste più alcun diritto degli iscritti di pretendere le prestazioni assicurative ed assistenziali collegate con una iscrizione per così dire d'ufficio che avviene retroattivamente. Analogamente il pretore di Camerino considera che l'E.N.P.A.V. non provvede soltanto all'erogazione di pensioni di vecchiaia, alle quali avrebbero, comunque, diritto i ricorrenti e quanti altri si trovino nelle medesime condizioni, ma anche di indennità una tantum e di provvidenze straordinarie alle quali non avrebbero più diritto, ove relative al periodo 1991-1993, pur avendone maturato i requisiti. Il pretore di Como poi ritiene ulteriormente violati l'art. 25, comma 2, della Costituzione (perché l'efficacia retroattiva della norma lede i diritti acquisiti degli assicurati) e l'art. 4 della Costituzione (per lesione del diritto al lavoro e alla tutela previdenziale). Inoltre viola il principio di uguaglianza il fatto che tutti i cittadini versino contributi previdenziali ad un unico ente, per poi ricevere dallo stesso il trattamento pensionistico; laddove il ricorrente dovrebbe versare contributi a due enti per poi ricevere un unico trattamento di quiescenza.

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

14. - Si è costituito l'E.N.P.A.V. chiedendo che la questione di costituzionalità sia dichiarata inammissibile od infondata.

15. - Si sono costituiti alcuni ricorrenti chiedendo - anche con successiva memoria - la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

16. - L'Avvocatura dello Stato ha poi presentato una memoria, comune a tutti i giudizi, concludendo per la manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità. Preliminarmente l'Avvocatura prospetta l'opportunità della restituzione degli atti ai giudici a quibus in ragione della normativa sopravvenuta relativamente alle modalità di pagamento dei contributi in questione (art. 20 d.-l. 23 dicembre 1994 n. 723) e alla disposta trasformazione dell'E.N.P.A.V. a partire dal 1° gennaio 1995 (d.lgs. 30 giugno 1994 n. 509), che peraltro ribadisce l'obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione. Nel merito insiste nel ribadire il carattere autenticamente interpretativo della disposizione censurata. Osserva poi in ordine ai singoli parametri che il riferimento all'art. 2 della Costituzione (contenuto nella sola ordinanza del pretore di Ascoli) è del tutto generico; che non sussiste la denunciata disparità (art. 3 della Costituzione) (avendo opportunamente il legislatore previsto che il passaggio, per i veterinari dipendenti, dall'obbligatorietà dell'iscrizione alla facoltatività avvenga con gradualità a partire dalla data di entrata in vigore della legge n. 136/91, tenendo anche conto delle esigenze finanziarie dell'ente, ancora gravato dalle pensioni spettanti a tutti i veterinari dipendenti già in quiescenza); che il riferimento all'art. 4 della Costituzione (contenuto nella sola ordinanza del pretore di Como) è inconferente e generico (non senza considerare che comunque la contemporanea iscrizione a due casse rafforza, e non già indebolisce, la tutela previdenziale); che l'irretroattività della legge non è un valore costituzionalmente protetto fuori dal campo del diritto penale (art. 25, comma 2, della Costituzione); che il riferimento all'art. 36 della Costituzione (contenuto nella sola ordinanza del pretore di Como) è generico ed immotivato; che la doppia previdenza vale a rafforzare e non certo a comprimere il precetto costituzionale (art. 38 della Costituzione) che ha inteso assicurare ai lavoratori mezzi adeguati in caso di vecchiaia, e che comunque il principio di iscrizione ad uno o più sistemi di previdenza professionale rientra tra le scelte discrezionali del legislatore; che i contributi previdenziali non hanno natura tributaria e quindi il parametro dell'art. 53 della Costituzione non è invocabile; che l'emanazione della legge interpretativa rientra nella discrezionalità del legislatore senza che vi sia interferenza con il potere giudiziario (artt. 101, 102 e 104 della Costituzione).

17. - Anche la difesa dell'E.N.P.A.V. ha poi presentato una memoria in tutti i giudizi con cui insiste nelle conclusioni già rassegnate. In particolare sottolinea che non vi è disparità di trattamento tra veterinari dipendenti e veterinari liberi professionisti, attesa la diversità delle situazioni poste in comparazione, e che la disposizione censurata ha carattere autenticamente interpretativo, anche perché - ove la disposizione interpretata avesse effettivamente reso facoltativa l'iscrizione dei veterinari dipendenti - il legislatore avrebbe dovuto anche prevedere mezzi finanziari sostitutivi delle prevedibili mancate entrate per effetto dell'esercizio dell'opzione. Infatti le entrate devono essere assicurate facendo leva sul principio della solidarietà categoriale, che postula appunto l'obbligatorietà dell'iscrizione tendenzialmente estesa a tutti i componenti della categoria interessata. Infine osserva che i veterinari dipendenti, essendo assoggettati ad una doppia contribuzione, maturano due trattamenti pensionistici (ex art. 1, comma 5, legge n. 136/91).

Considerato in diritto

1. - È stata sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 25, comma 2, 36, 38, 53, 101, 102, 104 della Costituzione, dell'art. 11, comma 26, legge 24 dicembre 1993 n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) nella parte in cui - nei confronti dei veterinari (iscritti all'albo professionale, ma che svolgevano esclusivamente attività di lavoro dipendente od autonomo con altra forma di previdenza obbligatoria), i quali avevano optato per la cancellazione dall'E.N.P.A.V. - ripristina con effetto retroattivo - mediante una disposizione (solo) formalmente interpretativa dell'art. 32, comma 1, della legge n. 136/91, ma in realtà innovativa - l'obbligo di iscrizione all'E.N.P.A.V. con conseguente nullità di diritto dei provvedimenti di cancellazione già adottati a seguito dell'esercitata rinuncia e conseguenziale obbligo di versare i contributi previdenziali anche per il periodo pregresso. Si sospetta dai giudici remittenti: a) la violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituizone), oltre che dell'art. 2 della Costituzione, per il carattere falsamente interpretativo dell'art. 11, comma 26, cit.; b) lo sviamento della funzione legislativa con indebita interferenza in quella giurisdizionale (artt. 101, 102 e 104 della Costituzione); c) la disparità di trattamento (art. 3 della Costituzione) tra i veterinari dipendenti (soggetti alla doppia contribuzione) ed i veterinari liberoprofessionisti o iscritti dopo l'entrata in vigore della legge n. 136 del 1991 (soggetti ad una sola contribuzione) ovvero tra i primi ed altre categorie di liberi-professionisti (quali gli avvocati ed i procuratori) per i quali non è previsto l'obbligo di iscrizione alle rispettive casse di previdenza qualora non esercitino anche con carattere di continuità l'attività libero-professionale ovvero ancora tra i primi, assicurati presso due enti previdenziali, e tutti coloro che sono assicurati presso un unico ente previdenziale perché entrambe le categorie percepiscono un'unica pensione; d) la violazione del diritto alla tutela previdenziale (art. 38 della Costituzione) sia perché questa si realizza con l'unicità della posizione previdenziale e non già con la "doppia previdenza", sia perché - essendo prevista una contribuzione con efficacia retroattiva - il veterinario assicurato ha definitivamente perso la possibilità di alcune prestazioni previdenziali (una tantum e provvidenze straordinarie); e) (ancora) la violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) per aver previsto ex post la nullità di diritto dei provvedimenti di cancellazione dall'E.N.P.A.V. già emessi sulla base dell'interpretazione opposta di quella poi formalmente riconosciuta come autentica; f) la insussistenza della capacità contributiva (art. 53 della Costituzione) perché l'obbligo contributivo è imposto in assenza di svolgimento di attività libero-professionale; g) la violazione dei diritti quesiti (art. 25, comma 2, della Costituzione) in ragione dell'efficacia retroattiva della disposizione che ha travolto le opzioni già esercitate; h) la lesione del diritto al lavoro (art. 4) e alla retribuzione (art. 36 della Costituzione).

2. - I giudizi vanno preliminarmente riuniti in ragione dell'identità della norma censurata e della evidente connessione tra le plurime censure mosse dai giudici rimettenti.

3. - Premesso che non sussiste ragione per restituire gli atti ai giudici a quibus a causa della normativa sopravvenuta, in quanto da una parte la proroga dei termini per il pagamento dei contributi arretrati (art. 20 d.-l. 25 febbraio 1995) non incide sull' an del debito, che invece costituisce oggetto delle censure di costituzionalità, e che la trasformazione dell'E.N.P.A.V. a partire dal 1 gennaio 1995 (d.lgs. 30 giugno 1994 n. 509) non incide sulla (non modificata) obbligatorietà dell'iscrizione all'ente nei casi previsti dalla legge, va pregiudizialmente respinta l'eccezione di inammissibilità della questione di costituzionalità per difetto di rilevanza, sollevata dall'Avvocatura di Stato. Ed infatti in tutti i giudizi i ricorrenti (veterinari che operano esclusivamente in regime di rapporto di lavoro subordinato senza svolgere libera attività professionale in forma autonoma) domandano l'accertamento negativo della debenza dei contributi previdenziali (in vari casi) richiesti in via stragiudiziale dall'E.N.P.A.V. sull'asserito presupposto della perdurante obbligatorietà della loro iscrizione. In ordine a tale domanda tutti i giudici rimettenti, con motivazione non implausibile, ritengono sussistere l'interesse ad agire (art. 100 c.p.c.) sicché, dovendo essi fare applicazione della disposizione censurata per la decisione di merito (di mero accertamento), risulta rilevante il dubbio di costituzionalità della

stessa.

4. - Nel merito tutte le censure sono infondate.

Va premesso che il legislatore, nell'istituire con legge 15 febbraio 1958 n. 91 l'ente nazionale di previdenza ed assistenza dei veterinari (E.N.P.A.V.), aveva originariamente previsto che partecipassero all'ente medesimo tutti i veterinari iscritti agli albi professionali provinciali (art. 1); il finanziamento dell'ente era costituito da un contributo fisso mensile, periodicamente rivalutabile.

Successivamente in sede di riordino dell'E.N.P.A.V. (con legge 18 agosto 1962, n. 1357) il legislatore confermava il generalizzato obbligo di iscrizione dei veterinari all'ente per il solo fatto di essere iscritti negli albi professionali introducendo unicamente una soglia di età (sessantacinque anni) al di là della quale l'iscrizione non era più obbligatoria (art. 2). A carico degli stessi veniva posto un contributo diretto obbligatorio in misura fissa rivalutabile ed un contributo integrativo pari all'un per cento sul reddito imponibile accertato per l'anno precedente per l'imposta di ricchezza mobile categoria C1; un'ulteriore contribuzione derivava dall'applicazione di marche su certificazioni ed attestati.

La generalità dell'obbligo di iscrizione comportava che i veterinari, i quali svolgessero la loro attività nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato e pertanto fossero iscritti al relativo ente previdenziale, avevano una doppia posizione contributiva, di per sé pienamente compatibile con la garanzia di tutela previdenziale prescritta dall'art. 38 della Costituzione in favore di ogni lavoratore essendovi semmai un rafforzamento della tutela stessa anche se a fronte di un doppio obbligo contributivo.

Dopo oltre trent'anni di collaudata operatività di questo sistema previdenziale di categoria fondato sulla generalità dell'obbligo di iscrizione all'E.N.P.A.V. il legislatore, nel por mano alla riforma dell'ente (con la legge 12 aprile 1991 n. 136), ha compiuto una scelta diversa, che si inquadra in una più generale tendenza diretta a contenere il fenomeno della "doppia previdenza", ed ha previsto (all'art. 24) un doppio regime di iscrizione: quella obbligatoria (per tutti i veterinari iscritti agli albi professionali che esercitano la libera professione o svolgono attività professionale come lavoratori autonomi convenzionati con associazioni, enti o soggetti pubblici e privati) e quella facoltativa (per i veterinari parimenti iscritti negli albi professionali, ma che esercitano esclusivamente attività di lavoro dipendente o attività di lavoro autonomo per le quali siano iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria, oltre che per i veterinari che al compimento del sessantacinquesimo anno di età non possano far valere trenta anni di contribuzione). I primi sono tenuti (ex artt. 11, commi 1, 2 e 3, e 12) al pagamento dei contributi previdenziali (distinti in contributo soggettivo, in misura proporzionale al reddito professionale prodotto nell'anno precedente a partire da un importo minimo in ogni caso dovuto, e contributo integrativo, parametrato sull'attività professionale e di certificazione); i secondi, ancorché fuori dal sistema previdenziale di categoria, partecipano non di meno al suo finanziamento con un contributo di solidarietà anch'esso proporzionale al reddito professionale prodotto nell'anno precedente a partire da un importo minimo in ogni caso dovuto (art. 11, comma 4).

5. - Può subito rilevarsi che nel transitare da un unico regime di iscrizione obbligatoria generalizzata ad uno bimodale che all'iscrizione obbligatoria affianca ipotesi di iscrizione facoltativa il legislatore - in tesi - avrebbe potuto determinarsi sia nel senso di operare una netta e radicale frattura con il passato applicando immediatamente a tutti (i veterinari) il nuovo regime, sia nel senso di prevedere una qualche gradualità, variamente disegnata, per assicurare un progressivo passaggio modulato nel tempo.

Accantonando, per ora, il problema interpretativo di individuare i termini in cui tale ulteriore scelta poteva trovarsi espressa già nella legge di riforma n. 136 del 1991, deve subito

considerarsi che l'adozione della seconda delle due possibili opzioni prima ipotizzate risulta sancita in modo inequivocabile nella norma censurata (art. 11, comma 26, legge 24 dicembre 1993 n. 537) che - interpretando autenticamente l'art. 32 della cit. legge n. 136/91 - ha precisato che l'iscrizione all'E.N.P.A.V. non è più obbligatoria soltanto per i veterinari che si iscrivono per la prima volta agli albi professionali successivamente alla data di entrata in vigore della predetta legge, ed ha coerentemente previsto, da un lato, la nullità di diritto dei provvedimenti di cancellazione adottati dall'ente nei confronti dei veterinari già obbligatoriamente iscritti all'ente medesimo in forza della precedente normativa e, dall'altro, l'obbligo di corrispondere i contributi nel frattempo maturati.

Il legislatore del 1993 ha quindi chiarito di volere una accentuata gradualità del passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina nel senso che, riservandosi la facoltatività dell'iscrizione soltanto ai "nuovi" veterinari dipendenti, si viene di conseguenza a prevedere un ampio arco di tempo nel corso del quale è destinata progressivamente ad aumentare la percentuale dei veterinari dipendenti che possono fare l'opzione e corrispondentemente a ridursi la percentuale di quelli che sono mantenuti nel vecchio regime della generalizzata iscrizione obbligatoria.

6. - In questo contesto normativo possono esaminarsi distintamente le singole censure mosse all'art. 11, comma 26, cit., delle quali la più radicale è quella che - con riferimento all'art. 3 della Costituzione (ma anche all'art. 2 della Costituzione) - si fonda sul suo asserito carattere solo apparentemente di interpretazione autentica, ma in realtà "innovativo". Circostanza questa che di per sé non indirizza univocamente lo scrutinio di costituzionalità. Quando il legislatore utilizza leggi che qualifica come interpretative per introdurre una normativa "innovativa" a carattere retroattivo, la legittimità di queste va valutata secondo i canoni consueti con riferimento sia alla nuova disciplina in sé, sia, più limitatamente, al suo ambito di applicabilità in quanto esteso retroattivamente a fatti, condotte o rapporti pregressi. Parallelamente l'eventuale riscontro del carattere sostanziale della (dichiarata funzione di) interpretazione autentica non assolve di per sé la disposizione da ogni censura atteso che è pur sempre retroattivamente che la norma dichiarata nella disposizione di interpretazione autentica si salda alla norma enucleabile dalla disposizione censurata; e di tale operazione normativa, diversa e distinta dalla interpretazione compiuta dal giudice, questa Corte, quando investita, può verificare la costituzionalità anche sotto il profilo della ragionevolezza (ex art. 3 della Costituzione).

Al fine di riconoscere o negare il carattere interpretativo o innovativo della disposizione deve verificarsi, con giudizio riflesso retrospettivamente e tenendo conto del contesto normativo di riferimento, se la disposizione interpretata poteva, tra i vari significati plausibili secondo gli ordinari canoni ermeneutici, esprimere anche il dato precettivo successivamente meglio esplicitato dalla disposizione di interpretazione.

Nella fattispecie la piena plausibilità dell'interpretazione successivamente tradotta in chiaro risulta dalla lettura congiunta degli artt. 24 e 32 della legge di riforma del 1991. L'art. 32, prevedendo che soltanto a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge medesima è abrogato il secondo comma dell'art. 2 della legge n. 1357/62, ben poteva lasciare intendere che solo a partire da tale data veniva meno la generale obbligatorietà dell'iscrizione all'E.N.P.A.V., così contestualmente confermandosi la connotazione di obbligatorietà per quelle iscrizioni effettuate in precedenza, anche sul rilievo che altrimenti la disposizione sarebbe potuta apparire priva di utile significato normativo, atteso che, per effetto della mera successione delle leggi, si sarebbe comunque dovuto ritenere l'art. 2 abrogato per incompatibilità dall'art. 24 cit. D'altra parte quest'ultima disposizione nel disciplinare l'"iscrizione" non poteva che riferirsi ai veterinari che iscritti non fossero, sicché anche il "passaggio dalla forma obbligatoria a quella facoltativa" e la "facoltà di rinuncia", parimenti contemplati dal secondo comma, ben avrebbero potuto essere riferiti anch'essi unicamente alle nuove iscrizioni, condizionate (a differenza delle precedenti iscrizioni "obbligatorie") nella loro successiva

vigenza ad un presupposto variabile nel tempo, quale appunto l'esercizio della libera professione o dell'attività professionale come lavoratori autonomi convenzionati con associazioni, enti o soggetti pubblici o privati.

La riscontrata plausibilità dell'interpretazione recepita nella disposizione censurata è sufficiente per riconoscerne il carattere di interpretazione autentica; non senza considerare che tale plausibilità ha di fatto un concreto riscontro (non tanto nella giurisprudenza che non si è potuta formare per la brevità di tempo tra la riforma e la norma interpretativa, quanto) nella attività amministrativa dell'E.N.P.A.V. che - come emerge dalle ordinanze di rimessione e dalle difese delle parti - ha posto all'Autorità vigilante proprio tale problema interpretativo. Il riconosciuto carattere di interpretazione autentica conduce di per sé a ritenere infondata la censura di irragionevolezza, che nella prospettazione dei giudici rimettenti si regge esclusivamente sull'asserita (ma insussistente) contraddittorietà tra la sua dichiarata finalità interpretativa e la reale natura "innovativa".

7. Dalle conclusioni appena raggiunte in ordine alla natura della disposizione censurata consegue poi l'infondatezza anche di altre censure connesse.

Non fondata, infatti, si appalesa la censura di sviamento della funzione legislativa per interferenza in quella giurisdizionale con riferimento agli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione avendo questa Corte già ritenuto che diversi e non comparabili sono il piano dell'intervento legislativo mediante norme di interpretazione autentica ed il piano della giurisdizione (sentenza n. 402/1993).

Neppure è leso il principio di ragionevolezza per la prevista nullità di diritto delle cancellazioni già disposte dall'E.N.P.A.V. trattandosi di provvedimenti che si fondavano su un erroneo presupposto conseguente ad una lettura dell'art. 24 cit. contrastata dalla norma di interpretazione autentica. La natura della quale - in una al rilievo che il principio di irretroattività della legge non è costituzionalizzato fuori dalla materia penale - consente anche di escludere ogni violazione di diritti quesiti.

Né la tutela previdenziale dei veterinari dipendenti obbligatoriamente assicurati può dirsi in ipotesi lesa ove questi stessi non possano più beneficiare pienamente - in ragione del provvedimento di cancellazione prima disposto e poi revocato - delle prestazioni erogabili medio tempore dall'E.N.P.A.V. Si tratta di eventuali, ancorché possibili, inconvenienti di fatto conseguenti all'affidamento in una determinata interpretazione tra le plurime plausibili: affidamento che, peraltro, non può ritenersi illegittimamente eluso dalla norma censurata proprio in ragione della natura interpretativa di questa.

8. - Neppure sussiste la disparità di trattamento denunciata dai giudici rimettenti sotto più profili.

8.1. - Non sussiste all'interno della stessa categoria professionale (dei veterinari) tra coloro che in quanto lavoratori subordinati o autonomi beneficiano già di altra assicurazione obbligatoria e quelli che esercitano la libera professione ovvero l'attività professionale come lavoratori autonomi convenzionati con associazioni, enti o soggetti pubblici o privati. La struttura di tipo solidaristico dei sistemi previdenziali (in particolare) professionali - già evidenziata da questa Corte (sentenza n. 133/1984) - giustifica l'onere della contribuzione a carico di tutti gli appartenenti all'ordine anche in ragione del solo elemento oggettivo del potenziale esercizio dell'attività professionale connesso all'iscrizione nel relativo albo (ordinanza n. 813 e 707 del 1988). D'altra parte tale principio solidaristico, che giustifica l'iscrizione (e la contribuzione) anche dei veterinari percettori soltanto di reddito dipendente (od anche autonomo in presenza di altro obbligo assicurativo), opera anche per i veterinari non iscritti all'E.N.P.A.V. (ma iscritti all'albo) alla stregua della nuova disciplina dettata dalla più volte richiamata legge n. 136/91; anch'essi sono tenuti, per il solo fatto dell'iscrizione all'albo,

ad un contributo di solidarietà (art. 11, comma 4), la cui minore entità rispetto al contributo minimo dovuto (ex art. 11, comma 2) dai veterinari obbligatoriamente iscritti in ragione della precedente disciplina pur se non percettori di reddito professionale autonomo è giustificata dalla circostanza che questi, a differenza dai primi, fruiscono - in quanto iscritti all'E.N.P.A.V. - delle prestazioni previdenziali.

8.2. - Né sussiste disparità all'interno della categoria dei veterinari secondo l'epoca dell'iscrizione all'E.N.P.A.V. La già evidenziata scelta di gradualità operata dal legislatore nella sua discrezionalità per regolamentare il passaggio dal precedente al nuovo regime rende ragione di tale differenziazione. La non irragionevolezza di tale scelta risulta poi confermata dalla necessità di mantenere l'equilibrio finanziario dell'ente che in via principale è preposto ad erogare le prestazioni previdenziali agli assicurati e parimenti ad approntare a tale scopo l'idonea provvista di mezzi mediante la percezione di contributi, mentre solo in via eccezionale può essere lo Stato chiamato ad interventi integrativi. È quindi giustificato che il legislatore, secondo la scelta risultante dalla disposizione interpretata integrata dalla disposizione di interpretazione autentica, si sia preoccupato che non venisse improvvisamente meno la solidarietà all'interno della categoria degli iscritti come si sarebbe potuto verificare se si fosse accordato a tutti i veterinari dipendenti (o convenzionati) la facoltà di rinunciare all'iscrizione. La solidarietà esterna della collettività solo eccezionalmente e sussidiariamente può integrare quella categoriale in ragione del tendenziale autofinanziamento dei sistemi previdenziali settoriali; principio questo ribadito anche recentemente da questa Corte (sentenza n. 78/1995) con l'affermazione che "il precetto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita dei lavoratori si riferisce principalmente all'organizzazione e alla gestione della previdenza obbligatoria, alla quale deve essere garantito un flusso di contributi degli assicurati proporzionato ai bisogni da soddisfare, mentre l'intervento solidaristico della collettività generale va limitato a casi giustificati da particolari condizioni, equamente selezionate, e comunque contenuto nei limiti delle disponibilità del bilancio dello Stato".

D'altra parte mette conto osservare che la contribuzione alla quale continuano ad essere obbligati i veterinari dipendenti (o convenzionati) iscritti prima della riforma non è certo senza causa atteso che - come già rilevato - gli stessi beneficiano delle prestazioni previdenziali erogate dall'ente. In particolare l'art. 1, comma 5, legge n. 136/91 espressamente prevede la cumulabilità del trattamento di pensione erogato dall'E.N.P.A.V. con la pensione di guerra o dell'I.N.P.S. o di qualsiasi altra pensione o assegno o trattamento di natura mutualistica o previdenziale e con le pensioni statali.

8.3. - Neppure, infine, può ravvisarsi disparità di trattamento nei confronti di altre categorie professionali per le quali non è previsto l'obbligo dell'iscrizione all'ente di categoria anche in presenza di iscrizione ad altro ente previdenziale. La disciplina differenziata non è utilmente comparabile per la più volte affermata autonomia dei diversi sistemi previdenziali di categoria (sentenza n. 132 e 133 del 1984, n. 259 del 1992, n. 73 del 1992 e, da ultima, n. 78/1995). Non senza considerare che la gradualità del passaggio dal regime di iscrizione obbligatoria generalizzata a quello che vede coesistere l'iscrizione obbligatoria e quella facoltativa rende comunque ragione della differenza di disciplina, destinata progressivamente ad attenuarsi (in termini quantitativi di concreta applicazione) fino a scomparire (per cancellazione dall'albo professionale dei veterinari dipendenti o convenzionati già iscritti prima della riforma).

Né sul versante delle prestazioni sussiste disparità per trattamento uguale di situazioni diverse sotto il profilo che anche nel caso della doppia iscrizione, come in quello dell'iscrizione singola, vi sarebbe un'unica pensione, attesa la già richiamata cumulabilità delle prestazioni prevista dall'art. 1, comma 5, cit. e quindi la sostanziale erroneità del presupposto interpretativo sul quale si regge tale specifica censura.

9. - Infondate poi sono altre censure in vario modo contigue a quelle esaminate.

Non sussiste violazione del diritto alla tutela previdenziale perché - come già evidenziato - la "doppia previdenza" non è in sé contraria all'art. 38 della Costituzione (cfr. sentenza 133/84 cit.) comportando un'accentuazione del grado di copertura dell'assicurato, mentre la linea di tendenza, sancita dalla stessa legge n. 537 del 1993 all'art. 1, commi 32 e 33, diretta a superare questa situazione, peraltro presente in vari ordinamenti previdenziali settoriali, esprime una scelta discrezionale del legislatore di carattere programmatico proiettata verso il futuro, destinata a realizzarsi, nei tempi e nei modi dal legislatore stesso ritenuti possibili ed opportuni, anche - in tesi - nello specifico settore qui considerato, ma non anche una esigenza di adeguamento al parametro costituzionale.

Non è infine ipotizzabile una violazione del principio della capacità contributiva (art. 53 della Costituzione) non avendo le contribuzioni previdenziali natura tributaria (sentenza n. 173/1986); né sussiste violazione del diritto al lavoro (art. 4), o di quello alla retribuzione proporzionata e sufficiente (art. 36 della Costituzione), venendo in rilievo nella disposizione censurata unicamente il profilo della tutela previdenziale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 26, legge 24 dicembre 1993 n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) sollevate - con riferimento agli artt. 2, 3, 4, 25, comma 2, 36, 38, 53, 101, 102, 104 della Costituzione - dal pretore di Perugia, dal pretore di Vasto, dal pretore di Bassano del Grappa, dal pretore di Udine, dal pretore di Rovigo, dal pretore di Gela, dal pretore di Asti, dal pretore di Prato, dal pretore di Camerino, dal pretore di Campobasso, dal pretore di Bologna, dal pretore di Piacenza, dal pretore di Ascoli Piceno e dal pretore di Como con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 17 marzo 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.