

Il rinnovo del contributo di solidarietà sulle pensioni: una più che probabile violazione del giudicato costituzionale

di **Stefano Maria Cicconetti**, *Professore Emerito di Diritto costituzionale - Università degli Studi Roma Tre*

1. L'art. 1, comma 486¹, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge di Stabilità) ripropone, in senso peggiorativo per i pensionati², la disposizione di cui all'articolo 18, comma 22-*bis*, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, così come ulteriormente modificato dall'articolo 24, comma 31-*bis* del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

In ambedue i casi si trattava e si tratta di un contributo di solidarietà imposto coattivamente per legge ai soli pensionati, diversamente dal contributo del 3% imposto nei confronti di tutti i contribuenti percettori di un reddito lordo superiore a E. 300.000, salva la deducibilità dal reddito. Ma anche in questo secondo caso i pensionati, pur esentati dal suddetto contributo del 3% ai sensi

¹ "A decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, è dovuto un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo lordo annuo fino all'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS, nonché pari al 12 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS e al 18 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo INPS. Ai fini dell'applicazione della predetta trattenuta è preso a riferimento il trattamento pensionistico complessivo lordo per l'anno considerato. L'INPS, sulla base dei dati che risultano dal casellario centrale dei pensionati, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1971, n. 1388, è tenuto a fornire a tutti gli enti interessati i necessari elementi per l'effettuazione della trattenuta del contributo di solidarietà, secondo modalità proporzionali ai trattamenti erogati. Le somme trattenute vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo."

² Come risulta dalla seguente tabella riassuntiva.

Il contributo di solidarietà, sulle pensioni superiori a 90.000 euro lordi annui, viene fissato dal comma 486 in una quota pari al:

- 6% per la parte compresa fra 14 e 20 volte il minimo (90.168-128.811 euro lordi annui);
- 12% per la parte compresa fra 20 e 30 volte il minimo (128.811-193.217 euro lordi annui);
- 18% per la parte che va oltre 30 volte il minimo (oltre 193.217 euro lordi annui).

Il precedente contributo, dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 116 del 2013 della Corte costituzionale, era, invece, il seguente:

- 5% oltre i 90 mila euro lordi l'anno fino a 150 mila euro lordi l'anno;
- 10% dai 150 mila euro lordi l'anno fino ai 200 mila euro lordi l'anno;
- 15% oltre i 200 mila euro lordi l'anno.

del comma 590 della legge di stabilità³, continueranno a pagare il ben più elevato contributo del 18% previsto dal comma 486, restandone per di più esclusa la deducibilità dal reddito.

Poiché le precedenti disposizioni, all'inizio riportate, furono dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 116 del 2013 e poiché a prima vista quelle attuali sembrano nella sostanza riprodurle, si tratta di verificare se tale riproduzione configuri una violazione del citato giudicato costituzionale con riferimento all'art. 136 Cost.

2. La sostanziale riproduzione di norme in precedenza dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale e la violazione delle stesse norme parametro determinano, secondo la giurisprudenza della Corte (cfr. le sentenze nn. 73 del 1963, 88 del 1966, 223 del 1983, 922 del 1988, 350 del 2010 e 245 del 2012), l'ulteriore violazione dell'art. 136 della Costituzione, vale a dire la violazione di un precedente giudicato della stessa Corte costituzionale.

Inoltre, nella sentenza n. 73 del 1963 la Corte afferma il *“rigore della norma dell'art. 136 della Costituzione, sulla quale poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima. E proprio in considerazione della fondamentale importanza per il nostro ordinamento giuridico di questo precetto costituzionale, la Corte trova altresì opportuno porre in rilievo che esso non consente compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione”*. Nella sentenza n. 88 del 1966, la Corte afferma che *“l'art. 136 sarebbe violato ove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia, del pari contrastante col precetto costituzionale deve ritenersi una legge la quale, per il modo in cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, persegue e raggiunge, anche se indirettamente⁴, lo stesso risultato”*. Infine, ancora nella sentenza n. 88 del 1966, la Corte, riferendosi all'art. 136, precisa che *“La disposizione costituzionale, invero, pone un divieto che non può non operare erga omnes: essa, infatti, non solo comporta che la norma dichiarata illegittima non venga assunta a criterio di qualificazione di fatti, atti o situazioni, ma impedisce anche, e necessariamente, che attraverso una legge s'imponga che fatti, atti o situazioni siano valutati come se la dichiarazione di illegittimità costituzionale non fosse intervenuta”*.

Come appare evidente da queste brevi citazioni, la Corte è estremamente severa nell'applicazione dell'art. 136, aderendo ad una nozione sostanzialistica del concetto di violazione del giudicato costituzionale, presumibilmente allo scopo di evitare che con modifiche meramente strumentali delle disposizioni in precedenza dichiarate illegittime il legislatore “raggiunga, anche se indirettamente, lo stesso risultato”, così aggirando l'art. 136 che, invece, “non consente compressioni o incrinature nella sua rigida applicazione”.

3. La violazione dell'art. 136 da parte del comma 486 dipende dunque, in astratto, dall'accertamento della sussistenza di due elementi: l'identità della fattispecie normativa prevista dal comma 486 rispetto a quella dell'articolo 18, comma 22-bis, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 a suo tempo dichiarata illegittimo dalla Corte e la violazione delle stesse norme parametro, vale a dire gli

³ “Le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2016. Ai fini della verifica del superamento del limite di 300.000 euro rilevano anche i trattamenti pensionistici di cui al comma 486, fermo restando che su tali trattamenti il contributo di solidarietà di cui al primo periodo non è dovuto”.

⁴ La sottolineatura è mia.

artt. 3 e 53 Cost. In realtà, come si mostrerà qui di seguito, è sufficiente accertare la sussistenza del primo elemento perché da esso scaturisca automaticamente, a cascata, la violazione sia degli artt. 3 e 53, sia dell'art. 136.

Il comma 486 ha per destinatari gli stessi soggetti – i pensionati – previsti dal vecchio comma 22-*bis* ed ha come oggetto un prelievo coattivo articolato su diverse fasce del reddito derivante da pensione secondo un meccanismo identico, ancorché peggiorativo, a quello previsto dal vecchio comma 22-*bis*. Tale prelievo è una vera e propria imposta sui redditi da pensione poiché, allora come oggi, ricorrono tutti i requisiti necessari alla sua definizione più volte indicati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

In questo senso vale la pena di ricordare alcune delle affermazioni al riguardo compiute dalla Corte. In particolare, essa ha affermato (sentenza n. 223 del 2012) *“che, indipendentemente dal nomen iuris attribuito dal legislatore, al fine di valutare se una decurtazione patrimoniale definitiva integri un tributo, occorre interpretare la disciplina sostanziale che la prevede alla luce dei criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale come caratterizzanti la nozione unitaria di tributo: cioè la doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti, nonché il collegamento di tale prestazione con la pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante (ex plurimis, sentenze n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005). Un tributo consiste, quindi, in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (sentenza n. 102 del 2008); indice che deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria (sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965, n. 45 del 1964).*

Applicando tali concetti ai contributi previsti dal comma 486 le conseguenze sono le seguenti: l'uso del termine “contributo” è irrilevante al fine di escludere la sua configurazione come una imposta vera e propria; il comma 486 istituisce un prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo, senza che vi sia un rapporto sinallagmatico tra le parti.

4. Né, contro la fin qui sostenuta identità tra la vecchia e la nuova fattispecie normativa – identità che costituisce il presupposto dell'automatica applicabilità degli argomenti addotti dalla Corte nella sentenza n. 116⁵ e che verranno ripresi nel paragrafo seguente – varrebbe sostenere che il comma 486 non introduce una imposta vera e propria poiché il contributo di solidarietà non viene acquisito al bilancio dello Stato ma è, invece, devoluto “a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie” (ed in particolare dell'INPS)... “anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo” (il fondo per i cosiddetti esodati).

Già la vaghezza di tale formulazione costituisce un indizio della sua irrazionalità: le somme derivanti dai contributi di solidarietà saranno destinate ad aiutare i titolari di pensioni più basse ma con quali criteri? oppure serviranno anche per fronteggiare i disavanzi della disoccupazione e della cassa integrazione INPS che sono per lo più alimentati dallo Stato? ovvero, ancora, una parte del ricavato (ma quanta parte?) potrà essere utilizzata per il cosiddetto Fondo INPS per gli esodati? In realtà, si conferisce agli enti gestori di forme di previdenza obbligatorie una libertà di scelta nell'uso di fondi pubblici (in quanto stabiliti da una legge dello Stato, ancorché a carico di privati)

⁵ Argomenti che si ritrovano già in precedenza sviluppati nella sentenza n. 223 del 2012, con la quale la Corte dichiarò l'illegittimità di una disposizione che prevedeva un contributo di solidarietà a carico dei soli dipendenti pubblici

che travalica di gran lunga il concetto di discrezionalità amministrativa e che, sotto quest'aspetto, suscita ulteriori dubbi d'illegittimità.

Ma contro il tentativo di differenziare le due fattispecie normative, negando la possibilità di configurare come imposte i nuovi contributi di solidarietà, vi è in primo luogo la posizione unanime della dottrina tributaristica secondo la quale il fatto che la legge, prevedendo un prelievo coattivo in mancanza di un rapporto sinallagmatico, non acquisisca al bilancio dello Stato il relativo introito ma lo destini invece ad altri soggetti pubblici secondo una specifica finalità, non altera la qualificazione del prelievo come una vera e propria imposta.

In secondo luogo, soprattutto, contro quel tentativo vi è una precisa giurisprudenza contraria della Corte costituzionale, che ha affermato che una imposta è tale anche quando l'introito da essa derivante non sia acquisito al bilancio statale ma sia invece direttamente devoluto ad un ente pubblico. Si tratta di tre sentenze in tema di ammissibilità di referendum abrogativi ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, con particolare riferimento alle leggi tributarie. Nella sentenza n. 11 del 1995 la Corte afferma che *“gli elementi basilari per la qualificazione di una legge come tributaria sono costituiti dalla ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico e la loro destinazione allo scopo di apprestare mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente medesimo”*. Nella sentenza n. 26 del 1982 la Corte afferma che *“mancano nella specie gli elementi basilari indispensabili alla qualificazione di una legge come tributaria, difettando sia l'elemento della ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico, sia la loro destinazione allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente impositore...”*. Nella sentenza n. 37 del 1997 la Corte afferma che *“nella fattispecie, invero, risultano sussistenti entrambi gli elementi indicati da altra giurisprudenza di questa Corte costituiti dalla ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico e la loro destinazione allo scopo di apprestare mezzi per il fabbisogno finanziario”*.

Da ciò consegue che il contributo di solidarietà di cui al comma 486 è un'imposta vera e propria, sussistendo l'elemento dell'ablazione di somme con attribuzione delle stesse ad enti pubblici (gli enti gestori di forme di previdenza obbligatorie) anche al fine (che il comma 486 implicitamente consente nella sua vaghezza di formulazione) di apprestare mezzi per il fabbisogno finanziario degli enti medesimi.

5. Una volta dimostrata l'identità della fattispecie normativa prevista dal comma 486 con quella a suo tempo disciplinata dal comma 22-bis, le considerazioni compiute e gli argomenti addotti nella sentenza n. 116 del 2013 valgono senza dubbio anche nei confronti del contributo di solidarietà nuovamente introdotto dal comma 486, determinando l'illegittimità costituzionale di tale disposizione per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione. In questo senso, sembra opportuno riportare alcuni tra i passi più significativi della sentenza n. 116.

“... I redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e minoris generis rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost., il quale non consente trattamenti in pejus di determinate categorie di redditi da lavoro. Questa Corte ha, anzi, sottolineato (sentenze [n. 30 del 2004](#), [n. 409 del 1995](#), [n. 96 del 1991](#)) la particolare tutela che il nostro ordinamento riconosce ai trattamenti pensionistici, che costituiscono, nei diversi sistemi che la legislazione contempla, il perfezionamento della fattispecie previdenziale conseguente ai requisiti anagrafici e contributivi richiesti.

A fronte di un analogo fondamento impositivo, dettato dalla necessità di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha scelto di trattare diversamente i redditi dei titolari di trattamenti pensionistici: il contributo di solidarietà si applica su soglie inferiori e con aliquote superiori, mentre per tutti gli altri cittadini la misura è ai redditi oltre 300.000 euro lordi annui, con un'aliquota del 3 per cento, salva in questo caso la deducibilità dal reddito.

...Il controllo della Corte in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., non può, quindi, che essere ricondotto ad un «giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione» ([sentenza n. 111 del 1997](#)).

...Anche in questo caso, è necessario analogamente rilevare l'identità di ratio della norma oggi censurata rispetto sia all'analogia disposizione già dichiarata illegittima, sia al contributo di solidarietà (l'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011) del 3 per cento sui redditi annui superiori a 300.000 euro, quest'ultimo assunto anche quale tertium comparationis.

Al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha imposto ai soli titolari di trattamenti pensionistici, per la medesima finalità, l'ulteriore speciale prelievo tributario oggetto di censura, attraverso una ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi.

Va pertanto ribadito, anche questa volta, quanto già affermato nella citata [sentenza n. 223 del 2012](#), e cioè che tale sostanziale identità di ratio dei differenti interventi "di solidarietà", determina un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato alla categoria colpita, foriero peraltro di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un "universale" intervento impositivo.

Nel caso di specie, peraltro, il giudizio di irragionevolezza dell'intervento settoriale appare ancor più palese, laddove si consideri che la giurisprudenza della Corte ha ritenuto che il trattamento pensionistico ordinario ha natura di retribuzione differita (fra le altre [sentenza n. 30 del 2004](#), [ordinanza n. 166 del 2006](#)); sicché il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta con più evidenza discriminatorio, venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro".

6. Da quanto precede scaturisce automaticamente la violazione dell'art. 136, sussistendo i due elementi della identità della fattispecie normativa, desumibile dalla riproduzione delle norme che, allora come oggi, la disciplinano, e la violazione delle stesse norme parametro, vale a dire gli artt. 3 e 53 Cost. La violazione del giudicato costituzionale, tuttavia, non sussiste soltanto per il maldestro tentativo – escogitato dal Governo e confermato dal Parlamento, sia pure forzato dalla posizione della questione di fiducia sul disegno di legge di stabilità - di superare la sentenza n. 116 mediante un gioco di prestigio di tipo formale (cambiare la disposizione lasciando immutata la norma) ma soprattutto per la totale indifferenza manifestata nei confronti del monito ricavabile dalle sentenze n. 223 del 2012 e n. 116 del 2013: abbandonare l'illegittima strada di imposizioni settoriali a carico di singole categorie di cittadini ed imboccare la via maestra di un "universale" intervento impositivo nel solco di quanto già previsto dall'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011 relativamente

all'imposta del 3% sui redditi annui superiori a 300.000 euro. Con l'ulteriore vantaggio, come la Corte ci tiene a specificare, di ottenere "*un risultato di bilancio ... ben diverso e più favorevole allo Stato*".

Cercare di capire per quali motivi il Governo ed il Parlamento abbiano ignorato quanto suggerito dalla Corte costituzionale è questione politica che, in quanto tale, esula da questo scritto. Resta il fatto che, più in generale, stiamo vivendo un momento storico nel quale la politica sta sempre più sovrapponendosi al diritto – vissuto quasi come un fastidioso intralcio alla formazione delle decisioni politiche - e gli stessi principi fondamentali proclamati dalla nostra Costituzione vengono talvolta tranquillamente ignorati.