



REPUBBLICA ITALIANA N° 12/2015

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL VENETO

IL GIUDICE UNICO DELLE PENSIONI

Udite, alla pubblica udienza del 16 gennaio 2014, le parti costituite;

Visti gli atti e i documenti della causa;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 29797 del registro di Segreteria, proposto da Francesco Abate, Antonio Alessandri, Antonio Ambrosini, Renato Balduin, Arrigo Battocchia, Maurizio Belloni, Umberto Bocus, Giovanni Bonadonna, Mario Giovanni Bonandini, Francesco Botner, Guglielmo Breda, Paolo Cadrobbi, Massimo Cappellin, Modesto Carli, Francesco Carmignoto, Giuseppe Caroli, Luigi Casagrande, Michelangelo Ciminale, Carlo Crivellare, Paolo Colleselli, Gaetano Consolaro, Nicola Conte, Federico Corbara, Loris Costantini, Giovanni Crestanello, Dario Curtarello, Dalla Villa Walter, Carmelo D'Amico, Angela D'Amico, Davide D'Amico, Giovan Battista De Dominicis, Rosario De Lisio, Roberto De Stefani, Gianfranco Denes, Carlo Di Bello, Filiberto Donzelli, Fabio Fabi, Mario Fabiani, Melchiorre Fallica, Adriano Fante, Eugenio Fantuz, Carlo Favaretti, Mario Ferretti, Bruno Finco, Francesco Frasson, Paolo Frasson, Vittorio Gasparella, Maria

Giacobbo, Giovanni Giampaglia, Giacomo Gortenuti, Lucio Innecco, Francesco Lippiello, Francesco Luciani, Sandro Magagnotto, Ferruccio Magello, Carlo Maniscalco, Franco Mantero, Alessandro Marcolin, Giuliano Menaldo, Roberto Mencarelli, Antonio Menetto, Antonio Michelin, Claudio Mongiat, Romano Morra, Giovanni Motton, Luciano Musi, Renato Musola, Vito Ninfa, Arturo Orsini, Vittore Pagan, Antonio Pagnan, Mariangela Palù, Giovanni Patrassi, Giampiero Perrino, Walter Peruzzo, Achille Pessina, Carlo Pianon, Enrico Pino, Giambeppe Antonio Pizzi, Cesare Polico, Paolo Pristinger, Massimo Rea, Giuseppe Realdi, Giorgio Rigatelli, Michele Romano, Onofrio Sergio Saia, Franco Saija, Gaspare Sammartano, Furio Sandei, Federico Sartori, Carlo Scapin, Vincenzo Schiavone, Dario Siciliano, Giuseppe Signorelli, Giuseppe Simini, Giuliano Soffiati, Antonio Soliman, Paolo Stritoni, Giorgio Svaluto Moreolo, Oreste Terranova, Federico Tremolada, Carlo Valfrè, Riccardo Vangelista, Sergio Zamboni, Giovanni Zoccali, Carlo Cosma Zorzi Meneguzzo, e Ugo Zurlo, tutti rappresentati e difesi dal Prof. Avv. Vittorio Angiolini (c.f. NGLVTR55C26L833G, fax 02/796409, PEC. vittorio.angiolini@cert.ordineavvocatimilano.it) e dall'Avv. Mariagrazia Romeo (c.t. RMOMGR66E67F537K, fax 041/5224190, P.E.C. mariagrazia.romeo@venezia.pecavvocati.it), con domicilio eletto presso quest'ultima in Venezia, S. Croce 205,

contro

- Ministero Economia e Finanze, in persona del Ministro pro tempore, come rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato;
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, in persona del Ministro pro tempore, come rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato;
- INPS - ex INPDAP, in persona del legale rappresentante pro tempore,

per il riconoscimento e la tutela, previa idonea cautela, del diritto dei ricorrenti a percepire la pensione integralmente, senza le decurtazioni relative al trattamento superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS, disposte per un periodo di tre anni, a far data dal 1° gennaio 2014, dall'art. 1, comma 486 della l. 27 dicembre 2013 n. 147; con ogni conseguente pronuncia, anche di condanna, quanto agli obblighi dell'Amministrazione.

PREMESSO

Con ricorso depositato in data 04/6/2014, i ricorrenti, essendo ex magistrati, professori universitari, ufficiali delle forze armate o dirigenti dello Stato, della regione ovvero di altri enti pubblici o privati (Francesco Luciani, Michelangelo Ciminale), risultano titolari di pensione, a totale o parziale carico dello Stato, con un trattamento complessivamente superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS e conseguentemente rientrano nell'ambito applicativo del disposto dell'art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013, a norma del quale *"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, e' 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 e' preso a riferimento il trattamento pensionistico complessivo lordo per l'anno considerato".

Sempre secondo il comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, il suddetto "contributo di solidarietà" è acquisito "dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191", e dunque può essere destinato anche al finanziamento dei benefici specialmente stabiliti dal legislatore per i lavoratori il cui pensionamento è stato ritardato e sottoposto condizioni deteriori dall'entrata in vigore della recente legislazione pensionistica (cd. "esodati").

In particolare, i ricorrenti lamentano l'incostituzionalità della disposizioni sotto molteplici profili:

1) **Violazione e falsa applicazione del giudicato costituzionale, ex artt. 136 e 137 Cost.**, in quanto la disposizione de qua

sostanzialmente riproduce analoga norma di legge (l'art. 18, comma 22-bis, del d.l. 6 luglio 2011 n. 98, come conv. con l. 15 luglio 2011 n. 111, e s. mm.), già dichiarata incostituzionale dalla Consulta con sentenza n. 116 del 3-5- giugno 2013. In particolare, nella suddetta pronuncia, la Corte costituzionale, richiamando precedenti orientamenti giurisprudenziali (sentenze n. 223/2012 e n. 241/2012), ha qualificato l'intervento sedicente perequativo come di natura sostanzialmente tributaria, in quanto *"integra una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, che presenta tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte per caratterizzare il prelievo come tributario (ex plurimis, sentenze n. 223 del 2012; n. 141 del 2009; n. 335, n. 102 e n. 64 del 2008; n. 334 del 2006; n.73 del 2005)"*. Conseguentemente, la Corte ha stigmatizzato il contrasto della disposizione rispetto al principio costituzionale di universalità dell'imposizione e di correlazione alla "capacità contributiva", e quindi *"l'irragionevolezza della sua deroga "avendo riguardo, quindi, non tanto alla disparità di trattamento fra dipendenti o fra dipendenti e pensionati o fra pensionati e lavoratori autonomi od imprenditori, quanto piuttosto a quella fra cittadini"*, tenuto conto che *"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” e che anzi questi godono nel nostro ordinamento di “particolare tutela”, anche in quanto aventi natura di retribuzione differita”.

Orbene, sostengono le parti ricorrenti, la recente disposizione riproduce, per forma, sostanza ed effetti, quella già ritenuta incostituzionale dalla Consulta, applicandosi a tutti i *“trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie”*, trattandosi di un *“contributo”*, avendo una durata triennale ma con effetti definitivi, essendo strutturato in forma analoga alla precedente ed infine essendo destinato a confluire, anziché *“all'entrata del bilancio dello Stato”* (come il precedente), alle casse dell'ente previdenziale pubblico, il quale peraltro potrà solo eventualmente (*“anche”*) utilizzarlo per finanziare interventi di sostegno ai lavoratori c.d. *“esodati”*.

Parte ricorrente ritiene dunque palese la violazione del giudicato costituzionale, tanto più in quanto la giurisprudenza della Consulta ritiene che questo sia violato *“non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a “perseguire e raggiungere, anche se indirettamente”, “esiti corrispondenti”* (così Corte Cost., sent. n. 245 del 2012; ma v. anche e già le sentt. n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963).

2) Violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3 e 38 Cost., anche sotto il profilo della lesione del legittimo affidamento.

Parte attrice ritiene altresì violati i principi costituzionali di cui agli articoli 2 e 3 della costituzione, nella misura in cui impongono il rispetto della *"tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati all'applicazione della norma"* precedentemente in vigore (così, in ultimo, la sent. della Consulta n. 160 del 2013), principio valido a fortiori (alla luce dei principi di cui agli articoli 36 - retribuzione *"proporzionata alla quantità e qualità"* delle prestazioni - e 38, comma 2 - obbligo di assicurare ai pensionati *"mezzi adeguati alle loro esigenze di vita"*) allorché si tratti di un diritto a *"già riconosciute prestazioni pensionistiche"* su cui il titolare legittimamente facesse affidamento ed il cui regime venga modificato in senso deteriore dal legislatore (v., di recente, Corte cost., sent. n. 69 del 2014).

3) Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 23, 38 e 53 Cost., anche sotto il profilo della violazione della parità di trattamento tra situazioni reddituali tra loro omologabili.

Tenuto conto della ritenuta ricorrenza degli elementi tipici del tributo secondo la menzionata sentenza della Consulta n. 223/2012 (*"la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico"....; le risorse connesse ad un presupposto*

economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione sono destinate a sovvenire pubbliche spese", secondo parte attrice la misura in questione violerebbe il principio di *"universalità dell'imposizione"* ex artt. 3 e 53 Cost., in quanto non si comprenderebbero le ragioni per le quali detta imposizione debba gravare non già su tutti i percettori di reddito ma soltanto su detti pensionati, che peraltro (ammesso e non concesso che gli importi vengano destinati agli "esodati") *"non hanno avuto la benché minima parte"* in detta vicenda.

Inoltre, parte attrice evidenzia ulteriori irragionevolezza della misura ex artt. 3 e 53 della Carta, in quanto:

- a) i redditi da pensione, piuttosto che esser considerati in modo privilegiato in ragione della loro funzione costituzionale di assicurare ai pensionati i *"mezzi adeguati alle loro esigenze di vita"* (art. 38, comma 2 Cost.), risultano assoggettati ad un trattamento deteriore rispetto ad altri redditi;
- b) il comma 590 dell' art. 1 della l. n. 147 del 2013, nel confermare il trattamento di cui all'art.2, comma 2, del d.l. 13 agosto 2011 n. 138 (contributo di solidarietà del 3% sui redditi per l'importo eccedente gli euro 300.000,00), ha previsto che *"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 e' dovuto"*. Detta norma, secondo parte attrice, introduce un ulteriore

fattore di "irragionevolezza" e sproporzione, anche nel trattamento di soggetti tutti egualmente pensionati, a seconda che il loro reddito, pur con lo stesso ammontare complessivo, derivi in misura maggiore o minore dal trattamento pensionistico, anziché da altri cespiti, in quanto chi raggiunga un reddito superiore ad euro 300.000,00 derivante esclusivamente o prevalentemente da pensione sarà soggetto ad un contributo di solidarietà di importo superiore rispetto a chi consegua detto reddito esclusivamente o prevalentemente da fonti diverse.

Con breve memoria in atti al 18 luglio 2014 si è costituita l'Avvocatura di Stato per il Ministero del Lavoro, testualmente limitandosi a "contestare quanto avversamente dedotto in fatto e in diritto" e a "chiedere che il ricorso sia rigettato perché inammissibile, improponibile, irricevibile, improcedibile, infondato nel merito, con ogni conseguenza anche in ordine alle spese".

Si è altresì costituito l'INPS, con memoria depositata in data 6/8/2014, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione di questa Corte relativamente ai seguenti soggetti:

- 1) CIMINALE Michelangelo (n.18), in quanto titolare di trattamento pensionistico erogato dall'INPS (categoria VO) gestione privata nonché dal Fondo pensioni credito bergamasco, ma non di pensione pubblica;
- 2) D'AMICO Angela (n.29), in quanto beneficiaria di due pensioni INPS gestione privata (VO e PI) ma non di pensione pubblica;

- 3) LUCIANI Francesco (n. 53), poiché beneficiario di pensione INPS gestione privata (VO) ma non di pensione pubblica;
- 4) SANDEI Furio (n.89), in quanto beneficiario di pensione INPS gestione privata (VO; che peraltro non risulti gravata di alcuna ritenuta ex lege 147/2013) e di una pensione erogata dall'ENPAM ma non di pensione pubblica;
- 5) SICILIANO Dario (n.93), in quanto beneficiario di due pensioni INPS gestione privata (Va e VOAUT) ma non di pensione pubblica.
Inoltre, l'Inps ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva con riguardo alla posizione di PINO Enrico (n. 78), in quanto il trattamento pensionistico viene corrisposto direttamente dal Ministero della Difesa.

L'istituto previdenziale ha altresì eccepito la carenza di interesse a ricorrere e/o la manifesta infondatezza della pretesa con riguardo alle posizioni di CRIVELLARO Carlo (n. 19) e MOREOLO Svaluto Giorgio (n.99), in quanto titolari di trattamenti pensionistici non incisi da alcuna ritenuta, nonché con riferimento alla posizione di PERUZZO Walter (n. 75), in quanto non titolare di alcun trattamento pensionistico erogato dall'INPS, e anzi in servizio attivo iscritto alla gestione parasubordinati.

Nel merito, l'Istituto previdenziale ha sostenuto la legittimità del prelievo operato e la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata da parte attrice, avuto riguardo alle peculiarità della norma che la diversificherebbero recisamente

dalla disposizione già dichiarata incostituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 116/2013.

Nella norma oggi in esame, secondo parte resistente, non sarebbero infatti riscontrabili i già delineati tre elementi indefettibili della fattispecie tributaria.

In dettaglio, il contributo di solidarietà ex lege n. 147/2013 avrebbe "natura transitoria" e non "definitiva", ma soprattutto ad escludere la natura tributaria del contributo vi sarebbe la finalizzazione dei risparmi di spesa ottenuti che vengono *"acquisiti dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo"*; secondo la prospettazione dell'Istituto previdenziale, si tratterebbe dunque, diversamente del contributo sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici introdotto dall'articolo 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010 già dichiarato incostituzionale con la recente sentenza n. 223/2012, di un contributo destinato eminentemente a garantire risparmi di gettito finalizzati a precipui interventi, individuati dal legislatore, e non a beneficio della fiscalità generale.

Anche le ulteriori censure inerenti la ritenuta violazione dell'articolo 3 della Costituzione non sarebbero fondate, secondo l'Istituto previdenziale, in quanto il prelievo in questione, a differenza del contributo sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici introdotto dall'articolo 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, vede come destinatari l'intera platea dei titolari di trattamenti pensionistici,

anche integrativi, rimanendone escluse esclusivamente le prestazioni assistenziali (rispetto alle quali, d'altronde, risulterebbe difficile ipotizzare il superamento degli importi previsti dal co. 22 bis, *ratione mensurae*), gli assegni straordinari di sostegno al reddito, le pensioni erogate alle vittime del terrorismo e le rendite dell'INAIL.

Con ordinanza n. del 26/9/2014, questa Corte ha rigettato l'istanza cautelare proposta dai ricorrenti in quanto non è risultata affatto provata (anzi, neppure si sono riscontrate allegazioni in merito) la sussistenza, per alcuno dei ricorrenti, del *periculum in mora*, tanto più che si tratta nella specie di soggetti aventi diritto a trattamenti pensionistici elevati (almeno euro 90.000,00 annui) sui quali per giunta il contributo verrebbe a gravare in percentuale limitatamente all'eccedenza.

Da ultimo, con memoria in atti al 23 dicembre 2014, l'Avvocatura dello Stato di Venezia ha chiesto il rigetto del ricorso sostenendo la manifesta infondatezza del prospettata questione di legittimità costituzionale, tenuto conto della specifica finalizzazione del contributo al riequilibrio del sistema previdenziale (ex art. 2 Cost.), in un frangente storico segnato dalla necessità di salvaguardare l'equilibrio della finanza pubblica (cfr. Corte cost. sent. nn. 299/1999 e 223/2012).

In particolare, la difesa erariale ha richiamato l'ordinanza della Consulta n. 22/2003 (in termini, ord. n. 160/2007), che ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale

posta con riferimento all'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (norma che prevedeva un prelievo coattivo del 2%, a decorrere dal 1 gennaio 2000 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori al massimale annuo previsto dall'articolo 2, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335), in quanto "la scelta del legislatore è stata operata in attuazione dei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 della Costituzione attraverso l'imposizione di una ulteriore prestazione patrimoniale gravante solo su alcuni trattamenti previdenziali che superino un certo importo stabilito dalla legge".

L'avvocatura erariale ha altresì evidenziato come la norma in esame non contenga un prelievo di natura tributaria (obbligazione generica di contribuzione alle pubbliche spese), ma preveda sostanzialmente "una forma di riequilibrio dell'importo dei trattamenti all'interno dello stesso sistema pensionistico", in quanto le somme prelevate dalla generalità dei pensionati "vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie" e non alla fiscalità generale.

Per giunta, ha concluso l'Avvocatura dello stato, "ammesso e non concesso che tali previsioni abbiano carattere tributario - come ritenuto dalla Corte Cost. in relazione ai precedenti prelievi di solidarietà del 2010 e del 2011 - ciò non determinerebbe per ciò solo la loro illegittimità costituzionale - correndo l'obbligo di vagliarne la costituzionalità alla luce dei principi di cui agli art. 2, 3 e 53 della

Costituzione”, e che nella specie il prelievo sarebbe ragionevole in quanto la disposizione “colpisce soltanto trattamenti previdenziali in ragione della sua esclusiva destinazione al finanziamento di altri trattamenti previdenziali e, dall'altro, non appare censurabile, sotto il profilo del difetto della capacità contributiva, essendo imposta su trattamenti che - per la loro entità - sicuramente rappresentano un indice di forza economica”.

Con ulteriore memoria in atti al 31 dicembre 2014, i ricorrenti hanno replicato alle argomentazioni avanzate dall'avvocatura di Stato, evidenziando la natura definitiva del prelievo (pur temporaneo), richiamando in tema le considerazioni espresse dalla Consulta nelle sentenze n. 116/2013 e 223/2012, nella quale si legge, tra l'altro, che il prelievo triennale “va "oltre il periodo reso necessario dalle esigenze di riequilibrio di bilancio”.

Quanto alla tesi dell'Avvocatura dello Stato secondo cui la confluenza dei fondi nelle casse delle gestioni previdenziali obbligatorie escluderebbe la natura tributaria del prelievo, i ricorrenti hanno evidenziato che “le somme impiegate in gestioni previdenziali obbligatorie” sono ben “spese pubbliche, in quanto concorrenti alle finalità tipicamente pubblicistiche dell'art. 38 Cost.” e ricomprese quali componenti degli equilibri generali della finanza pubblica.

Anzi la stessa giurisprudenza costituzionale, ha argomentato parte attrice, ha evidenziato, in materia di ammissibilità dei referendum, il collegamento tra azione di bilancio e prelievi su trattamenti

pensionistici (sentenza n. 2/1994), giungendo altresì a qualificare i prelievi sui trattamenti pensionistici, sebbene effettuati solo in funzione della spesa previdenziale, come destinati a sovvenire a pubbliche spese e, quindi, come aventi natura di prelievi forzosi a carattere tributario (sentenza n. 119/1981). Tanto più che, nella specie, "il legislatore, chirurgicamente, si guarda dal parlare della loro destinazione per la spesa e, tantomeno, ne assicura la destinazione vincolata ai trattamenti pensionistici ..." potendo "essere concretamente impiegate, dalle medesime gestioni previdenziali, per finalità altre e tutte diverse da quella, tipicamente solidaristica, di finanziare pensioni "nuove" o di accrescere trattamenti pensionistici meno consistenti di quelli colpiti come quelli inerenti a prestazioni prettamente assistenziali o, perfino, per quelli inerenti semplicemente al mantenere ed ampliare l'organizzazione degli istituti di previdenza".

Tanto più che, ha concluso parte ricorrente, il legislatore segue una politica di mobilitazione nell'allocazione delle risorse per la spesa cosicchè la stessa dichiarata destinazione finale del prelievo alle gestioni previdenziali non risulta del tutto intangibile; si adduce in proposito l'esemplificazione normativa tradotta nell'articolo 1, comma 9, della legge n. 228/2012, a norma del quale le somme destinate alle spese per l'attività di patronato, poste a carico della contribuzione previdenziale obbligatoria sino dalla L. n. 152/2001, concorrono, proprio a partire dal 2014, "al raggiungimento degli

obiettivi del *obiettivi di finanza pubblica di cui all'art. 7 del decreto-legge 4 luglio 2012 n. 95*" (come conv. in I. n. 135 del 2012).

Con ulteriore memoria in atti al 9 gennaio 2015, l'Inps ha ulteriormente argomentato in tema, eccependo innanzitutto il difetto di giurisdizione relativamente ai convenuti Ciminale Angelo, D'amico Angela, Luciano Francesco, Sandei Furio e Siciliano Dario, in quanto non beneficiari di pensioni pubbliche, il proprio difetto di legittimazione passiva con riguardo al sig. Pino Enrico, in quanto beneficiario di pensione direttamente corrisposta dal ministero della difesa, nonché la carenza di interesse a ricorrere ex art. 100 c.p.c. con riguardo ai ricorrenti Perruzzo Walter (in quanto non beneficiario di pensione e "pare" in servizio attivo iscritto alla gestione parasubordinati), Crivellaro Carlo e Moreolo Svaluto Giorgio (in quanto non risulta alcun trattamento pensionistico erogato dall'Inps). Nel merito, l'Istituto previdenziale ha ulteriormente argomentato in ordine alla natura non tributaria della norma, tenuto conto della transitorietà del prelievo, e della sua destinazione "a precipui interventi, individuati dal legislatore e non a beneficio della fiscalità generale", finalità fondata sui principi costituzionale ex artt. 2 e 38 Cost (ordinanze c. cost. nn. 22/2003 e 160/2007), come emerso anche in sede di lavori parlamentari.

In proposito, l'Istituto previdenziale, ha menzionato una recente sentenza (n. 14/2014) della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale del trentino Alto Adige – Bolzano, che ha dichiarato la manifesta

infondatezza di identica questione di costituzionalità sollevata in giudizio analogo al presente

CONSIDERATO

[1] I ricorrenti chiedono a questa Corte di “dichiarare e riconoscere il diritto a percepire il trattamento pensionistico in atto, senza le decurtazioni relative al trattamento superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS, disposte per un periodo di tre anni, a far data dal 1 gennaio 2014, dall'art. 1, comma 486 della l. 27 dicembre 2013 n. 147”, previa remissione della questione alla Corte costituzionale per l’esame di costituzionalità di quest’ultima norma. Sulla domanda proposta dai ricorrenti sussiste la giurisdizione di questa Corte (in disparte la questione posta dall’Inps sulle domande dei sigg.ri CIMINALE Michelangelo, D'AMICO Angela, LUCIANI Francesco, SANDEI Furio e SICILIANO Dario, riservata alla trattazione successiva all’incidente di costituzionalità), in quanto il *petitum* sostanziale, da individuare in ragione della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio (*causa petendi*) dai ricorrenti - ovvero l'oggetto della domanda sulla cui base va determinata, a norma dell'art. 386 cod. proc. civ. la giurisdizione - concerne il riconoscimento del diritto alla corresponsione del trattamento pensionistico maturato, senza dunque le decurtazioni “disposte per un periodo di tre anni, a far data dal 1 gennaio 2014, dall'art. 1, comma 486 della legge 27 dicembre 2013 n. 147”. Infatti, secondo univoca giurisprudenza delle sezioni Unite della Corte di

Cassazione, la giurisdizione della Corte dei conti in materia di pensioni (ai sensi degli artt. 13 e 62 del R.D. n. 1214 del 1933) ha carattere esclusivo, in quanto affidata al criterio di collegamento costituito dalla materia, onde in essa sono comprese tutte le controversie in cui il rapporto pensionistico costituisca elemento identificativo del *petitum* sostanziale, ovvero sia comunque in questione la misura della prestazione previdenziale (*ex aliis*, Cass. civ. Sez. Unite, Sent. n. 8324 del 2010). Né peraltro appare suscettibile di inficiare detta affermazione giurisprudenziale la circostanza che detto contributo perequativo rivesta (in tesi) natura tributaria, in quanto il rapporto tra enti previdenziali e beneficiari dei trattamenti pensionistici rimane di natura previdenziale e non certo tributario, il quale ultimo di norma si caratterizza, diversamente dal caso di specie, per la presenza di un soggetto investito di *potestas* impositiva e di un provvedimento espressione di tale potere (Sentenza Cass. n. 15031/2009). D'altra parte, come peraltro affermato dalla Sezioni Unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 2064 del 2011, «le controversie relative all'indebito pagamento dei tributi seguono la regola della devoluzione alla giurisdizione speciale del giudice tributario soltanto quando si debba impugnare uno degli atti previsti dal d.lgs. n. 546 del 1992, art. 19 e, di conseguenza, il convenuto in senso formale sia uno dei soggetti indicati nell'art. 10, d.lgs. n. 546 del d.lgs. n. 546 del 1992”.

[2] Ad avviso di questa Corte, la questione risulta rilevante ai fini del decidere ex art. 23 secondo comma della legge n. 87 del 1953, stante l'impossibilità di delibare la domanda attorea *«indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale»* dell'articolo 1, comma 486 della legge 27 dicembre 2013 n. 147.

Infatti, poiché le parti ricorrenti chiedono il riconoscimento del diritto al trattamento previdenziale maturato nella sua integralità e dunque al netto delle decurtazioni previste dalla disposizione di legge testè menzionata, questa Corte si trova nell'oggettiva impossibilità di definire il giudizio prescindendo dagli esiti dell'esame della questione di costituzionalità dell'articolo 1, comma 486 della legge 27 dicembre 2013 n. 147, norma pacificamente applicabile ed invero autoritativamente applicata al trattamento pensionistico dei ricorrenti, tenuto altresì presente che la disposizione, stante l'univoco e cogente tenore letterale che la connota, non si presta a diversa ricostruzione interpretativa (c.d. costituzionalmente orientata) che possa altrimenti consentire una compiuta delibazione del petitum.

[3] Quanto alla valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità ex art. 23 secondo comma della legge n. 87 del 1953, occorre premettere che l'articolo 1, comma 486 della legge 27 dicembre 2013 n. 147 testualmente prevede che: *"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, e' 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 e' preso a riferimento il trattamento pensionistico complessivo lordo per l'anno considerato..... 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".

Detta ultima disposizione fa riferimento ad interventi a favore dei lavoratori c.d. esodati, individuati dall'art. 1, comma 231, lett. b, della legge n. 228 del 2012.

Orbene, ad avviso di questa Corte, si rivelano non manifestamente infondate le censure di incostituzionalità sollecitate e articolatamente argomentate dalle parti ricorrenti, con riguardo agli articoli 2, 3, 36 (considerata la natura di "retribuzione differita" del trattamento pensionistico) e 53 della Carta Costituzionale, tanto più avuto riguardo alla recente giurisprudenza del Giudice delle leggi (sentenze

nn. 116/2013, 241/2012 e 223/2012), per le ragioni di seguito esposte.

[3] Deve premettersi che questa Corte non ignora che la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 446/2002) ha chiarito che *"In materia previdenziale [...] de[bba] tenersi anche conto del principio, [...], secondo cui il legislatore può - al fine [...] di salvaguardare equilibri di bilancio e contenere la spesa previdenziale - ridurre trattamenti pensionistici già in atto. (sentenze n. 417 e n. 361 del 1996, n. 240 del 1994, n. 822 del 1988)"*, con la conseguenza che *"[...] il diritto ad una pensione legittimamente attribuita (in concreto e non potenzialmente) - se non può essere eliminato del tutto da una regolamentazione retroattiva che renda indebita l'erogazione della prestazione (sentenze n. 211 del 1997 e n. 419 del 1999) - ben può subire gli effetti di discipline più restrittive introdotte non irragionevolmente da leggi sopravvenute"*, ma a condizione che detti interventi non trasmodino in *"regolamenti irrazionali"* che frustrino *"l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica"*, peggiorando *"senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante"* (c. Cost. sent. n. 822/1988).

Tuttavia, si osserva in proposito innanzitutto, con riserva di successivi approfondimenti, come la norma in esame presenti, ad avviso di questo giudice e anche a prescindere dalla sua ricostruzione in termini di prelievo tributario, rilevanti problematiche di

ragionevolezza, avuto riguardo in particolare alla constatazione che il contributo *de quo*, che pure incide autoritativamente sul reddito da pensione già maturato *ex lege*, per un verso non viene finalizzato all'effettuazione di prestazioni previdenziali/assistenziali puntualmente individuate e nel contempo viene acquisito indistintamente da ciascuna delle diverse gestioni previdenziali obbligatorie indipendentemente da ogni riferimento alle dinamiche dei rispettivi equilibri finanziari, e dunque anche da quelle che risultano in una situazione di equilibrio o addirittura di avanzo (in tema, si confronti la disposizione, sui si veda post, di cui all'art. 1, comma 488 della medesima legge di stabilità). Si rileva altresì che nella norma in esame, come più approfonditamente si sosterrà nel prosieguo, manca qualsivoglia logica di correlazione tra *an* e *quantum* del contributo (compreso il suo orizzonte temporale triennale) e dinamiche finanziarie/prestazionali complessive del sistema previdenziale.

In questo quadro, non appaiono manifestamente infondati, ad avviso di questo giudice, i dubbi di costituzionalità avanzati dalle parti ricorrenti con riguardo alla irragionevole lesione dei diritti soggettivi pensionistici maturati *ex lege* e del legittimo affidamento sulla stabilità del trattamento previdenziale, con riguardo dunque ai principi costituzionali di cui agli articoli 2, 36 (stante la natura di retribuzione differita del trattamento previdenziale), e 3 della Carta fondamentale, quest'ultimo assunto dalla giurisprudenza

costituzionale (da ultimo, sentenza, n. 160/2013) a presidio del legittimo affidamento verso situazioni giuridiche consolidate.

[4.1] Peraltro, alla luce della ormai consolidata giurisprudenza del Giudice delle leggi, questa Corte dubita che il contributo di solidarietà previsto dalla norma *de qua*, per come conformato dal legislatore, rivesta esclusivamente natura di prestazione patrimoniale imposta ex art. 23 Cost. e non anche, al di là del *nomen iuris* utilizzato, di prelievo di natura tributaria ex art. 53 della Carta.

In tema, pare appena il caso di osservare come, secondo la ormai consolidata giurisprudenza costituzionale (*ex aliis*, sentenza n. 223 del 2012), "indipendentemente dal *nomen iuris* attribuite 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)".

Orbene, in disparte la diversa *quaestio* della natura giuridica dei c.d. contributi previdenziali (in ordine ai quali, pur nella diversificazione delle impostazioni ricostruttive, prevale in dottrina e giurisprudenza – di recente, Cass., sez. III pen., sent. n. 20845/2011 -, la qualificazione in termini tributari), la norma in esame espressamente prevede una prestazione patrimoniale autoritativa (cfr. artt. 23 e 53 Cost.) "isolata" (ovvero avulsa da qualsivoglia rapporto sinallagmatico), gravante (esclusivamente) su redditi derivanti da trattamento previdenziale obbligatorio, per come maturati *secundum legem* a seguito di contribuzione obbligatoria in costanza di rapporto di lavoro.

Detta prestazione patrimoniale imposta, pur congegnata come temporanea (tre anni a decorrere dall'1 gennaio 2014), presenta per giunta inequivocabilmente (contrariamente a quanto sostenuto dall'Inps e dall'Avvocatura dello Stato nelle memorie prodotte) il carattere della definitività, ovvero della irretrattabile ablazione a vantaggio del patrimonio delle gestioni previdenziali obbligatorie.

[4.2] In questo orizzonte ricostruttivo, non appaiono *ex adverso* persuasive le argomentazioni rese in giudizio dall'Istituto previdenziale e dall'Avvocatura dello Stato fondate sulla diversità del beneficiario dei contributi (le gestioni previdenziali e non lo Stato), per un insieme di ragioni, di seguito specificate.

a) Secondo la dottrina tributarista, tanto più alla luce della recente riforma del titolo V della Costituzione (lo Stato è divenuto una, seppur fondamentale, componente della Repubblica, nell'ambito della quale si è registrata una implementazione poliarchica della potestà impositiva, pur rimanendo ferma la riserva relativa di legge prevista dall'art. 23 della Carta), in presenza di un prelievo coattivo avulso da un rapporto sinallagmatico, la qualificazione in termini tributari non può ritenersi inficiata dalla circostanza che le somme vengano acquisite non dallo Stato ma da un diverso soggetto giuridico del settore pubblico (sulla natura pubblicistica degli enti previdenziali privatizzati e comunque dell'attività istituzionale di obbligatoria previdenza e assistenza, si vedano Cds., sentenze n. 6014/2012 e n. 182/2006; C. Conti, Sez. contr. enti, n. 59/1996; Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze n. 13398/2007 e n. 19497/2008:, Corte costituzionale, sentenza 248/1997).

b) In questo senso, peraltro, si è puntualmente pronunciata la stessa Corte costituzionale in alcune sentenze, pur non particolarmente recenti. In dettaglio, la Consulta, nella sentenza n. 11 del 1995, ha sostenuto 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"*. Analogamente, nella sentenza n. 37 del 1997 la Corte Costituzionale ha affermato 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”.

c) Ma soprattutto, la Carta fondamentale testualmente individua il soggetto giuridico deputato ad assicurare le necessarie prestazioni previdenziali e assistenziali, tanto più per la gestione previdenziale obbligatoria, esclusivamente nello Stato, che, a tal fine, *“predispone”* o *“integra”* *“organi o istituti”* (art. 38, comma 4, Cost.), quali il convenuto Inps, peraltro ente strumentale dello Stato. D'altra parte, l'Istituto nazionale della previdenza sociale, fin dalla sua istituzione, ha usufruito di trasferimenti statali (art. 59 del R.D.L. 4-10-1935 n. 1827), ed è tuttora stabilmente finanziato anche da fondi statali, evidentemente principalmente con riguardo alle gestioni previdenziali obbligatorie. In proposito, possono essere sinteticamente richiamati i tre sistemi di finanziamento statale delle gestioni previdenziali Inps previsti ormai a regime in quanto sistematicamente richiamati dalle leggi di stabilità (da ultimo, art. 1, comma 2, della legge n. 147/2013 e art. 2 della legge di stabilità per il 2015 n. 190/2014) di cui agli articoli 37, comma 3, lettera c), della legge 9 marzo 1989, n. 88, e successive modificazioni, 59, comma 34, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e 2, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, norma quest'ultima che prevede che *“Al fine di garantire il pagamento dei trattamenti pensionistici è stabilito*

un apporto dello Stato a favore della gestione di cui al comma 1. Tale apporto è erogato su base trimestrale, subordinatamente alla verifica delle effettive necessità finanziarie della citata gestione, riferite al singolo esercizio finanziario”.

Da ultimo, si osserva incidentalmente che detto obbligo statale di contribuzione alla gestione previdenziale, lungi dal risolversi in un’affermazione legislativa puramente teorica, ha assunto *in rebus* carattere di effettività finanziaria e di sostanziale permanenza, anche in ragione dell’andamento della gestione finanziaria dell’Inps (per rimanere all’ultimo consuntivo approvato - ma non si tratta di trend gestionale di breve periodo -, l’Istituto nel 2013 ha fatto registrare un disavanzo di competenza di 8.724 milioni di euro, con una perdita di esercizio di 12.217 milioni di euro).

[4.3] Parimenti, non appaiono *ex adverso* persuasive le argomentazioni rese dall’Istituto previdenziale e dall’Avvocatura dello Stato a sostegno della peculiarità della norma di legge esaminata, fondate essenzialmente sulla destinazione finalistica dei contributi, in quanto *"acquisiti dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo"*; diversamente dalle fattispecie astratte esaminate dalla menzionata recente giurisprudenza costituzionale, secondo le parti resistenti si tratterebbe, più puntualmente, di un’ablazione funzionale a garantire risorse finanziarie non tanto a beneficio della fiscalità generale, ma

funzionali ad interventi specificamente individuati dal legislatore e ispirati ad un principio di solidarietà, per così dire, endo-previdenziale.

In proposito, questa Corte non ignora come si rinvenivano nella giurisprudenza della Consulta alcuni precedenti in materia, seppure non univoci, nei quali il valore costituzionale della solidarietà endo-previdenziale (artt. 2 e 38 della Carta) ha ricevuto specifica valorizzazione.

In dettaglio e con riferimento a prestazioni patrimoniali imposte sui redditi da pensione, se nella sentenza n. 119 del 1981 la Consulta ritenne violato il principio di eguaglianza in relazione alla capacità contributiva perché i pensionati (cui, a partire dal 1968, era richiesto un contributo progressivo a favore del Fondo sociale) erano invero colpiti *“in misura ingiustificatamente e notevolmente maggiore”* rispetto ai percettori di altri redditi e ai lavoratori subordinati, nell’ordinanza di inammissibilità n. 22 del 2003 (in termini, ord. n. 160/2007) la Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, disattendendo la censura di irragionevolezza fondata sull’asserita natura tributaria del contributo, *“laddove la contestata scelta discrezionale del legislatore è stata operata in attuazione dei principi solidaristici sanciti dall’art. 2 della Costituzione, attraverso l’imposizione di un’ulteriore prestazione patrimoniale gravante solo su alcuni trattamenti previdenziali*

obbligatori che superino un certo importo stabilito dalla legge, al fine di concorrere al finanziamento dello stesso sistema previdenziale”.

Tuttavia, appare significativo rilevare, in proposito, come il combinato disposto degli articoli art. 37 della legge n.488/1999 (norma scrutinata dall’ordinanza di inammissibilità n. 22 del 2003) e 69, comma 9, della legge n. 388/2000 prevedesse la confluenza di detti contributi in uno specifico fondo obbligatoriamente finalizzato alla copertura previdenziale di specifici ambiti prestazionali, ovvero dei lavori discontinui, dei lavoratori autonomi e co.co.co, nonché per il finanziamento di periodi di tempo non coperti da contribuzione.

Orbene, premesso il riferimento alla non univoca giurisprudenza costituzionale in materia, deve, ad avviso di questo giudice, esser sottoposta a puntuale verifica controfattuale la stessa asserita finalità solidaristica esclusivamente endo-previdenziale, ex artt. 2 e 38 Cost., del contributo in esame.

In merito, questa Corte, alla luce dei dati normativi e finanziari di sistema, dubita che il contributo *de quo*, non a caso inserito nella legge di stabilità per il 2014, sia effettivamente finalizzato non tanto a contribuire a ridurre il debito pubblico o comunque a contrastare la situazione finanziaria complessiva del Paese, ma a perequare in funzione solidaristica il sistema previdenziale, per un insieme di ragioni di seguito specificate.

a) Innanzitutto, giova evidenziare come la norma non costituisca espressione di una ridefinizione, rigorosamente supportata da analisi

di matrice statistico/assicurativa, del sistema di previdenza sociale (cfr. legge 8 agosto 1995, n. 335), ovvero anche solo di alcune sue componenti, ispirata a finalità solidaristiche (ad esempio, intergenerazionali o di altra natura tra settori diversi del welfare), limitandosi a introdurre un obbligo temporaneo di contribuzione in percentuale sulle pensioni più elevate determinato in maniera evidentemente atecnica sul terreno statistico/attuariale endoprevidenziale; in buona sostanza, non si comprende, innanzitutto sul terreno tecnico-finanziario e degli equilibri complessivi del sistema previdenziale e delle gestioni obbligatorie, perché - cioè con quali prospettive di equilibrio/redistribuzione previdenziale/assistenziale - il prelievo sia stato introdotto e limitatamente ad un triennio, per quali ragioni debba operare a partire da un reddito di circa euro 90.000,00 annui e perché sia stato determinato nelle percentuali previste per i diversi scaglioni.

Anzi, nella norma in questione manca del tutto ogni correlazione con prospettive e dinamiche degli equilibri finanziari del sistema previdenziale (del resto, come si vedrà, connessi a quelli generali) e finanche delle gestioni previdenziali obbligatorie, diversamente da altra disposizione relativa sempre al settore previdenziale contenuta (art.1, comma 488 e normativa ivi richiamata) nella medesima legge di stabilità (cfr. Corte di Cassazione, sez. lavoro, sentenza n. 53/2015 sulla inconciliabilità tra natura temporanea dei contributi e funzionalizzazione agli equilibri finanziari di lungo periodo).

Diversamente da quest'ultima disposizione (a prescindere dalle problematiche interpretative sul suo ambito applicativo), infatti, la norma in esame disegna una prestazione patrimoniale imposta che opera, in via generale e astratta, per tutte le gestioni previdenziali obbligatorie a prescindere dalle diverse concrete dinamiche dei rispettivi equilibri finanziari (anche per quelle in equilibrio o addirittura in avanzo) e avendo per converso a parametro di commisurazione esclusivamente il livello del reddito dei pensionati.

b) Come emerge in maniera evidente dall'esame dei lavori preparatori parlamentari, che pure sottolineano – come eccepito dall'Inps - come il Governo abbia evidenziato la confluenza dei contributi nelle gestioni previdenziali obbligatorie al fine di argomentare l'infondatezza delle sollevate (già in sede di lavori parlamentari) problematiche di costituzionalità sulla norma, la logica ispiratrice dell'intervento normativo *ictu oculi* risiede essenzialmente in valutazioni di finanza pubblica generale.

In particolare, il prospetto riepilogativo riferito al testo licenziato dal Senato testualmente pone in primario rilievo, non già gli effetti sulle dinamiche finanziarie/prestazionali delle diverse gestioni obbligatorie o anche del complessivo sistema previdenziale/assistenziale, ma essenzialmente le inferenze dell'ablazione patrimoniale sui saldi di finanza pubblica (saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto), secondo la seguente tabella (testualmente riportata):

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Minori spese correnti									
Contributo solidarietà	93	93	93						
Maggiori entrate contributive									
Contributo solidarietà				93	93	93	93	93	93
Minori entrate fiscali									
Contributo solidarietà	41	41	41	41	41	41	41	41	41

E ancora, la relazione tecnica al testo licenziato dal Senato, oltre a descrivere le norme, espone sostanzialmente parametri finanziari generali, concludendo che dalle disposizioni in esame (considerati il numero dei soggetti coinvolti, il loro reddito e le relative aliquote fiscali) derivano le seguenti economie:

(milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017
Al lordo effetti fiscali	93	93	93	0
Al netto effetti fiscali	52	52	52	0

E appare altresì significativo evidenziare come il medesimo approccio espositivo/ricostruttivo, del resto del tutto coerente con la natura del testo normativo (legge c.d. di stabilità), viene parimenti seguito nei lavori parlamentari sia (come è scontato che sia) con riferimento al contributo di solidarietà su redditi complessivi superiori a 300.000 euro (comma 590)¹ che con riferimento all'obbligo di restituzione

(comma 287) dei contributi di solidarietà sulle pensioni² già prelevati e dichiarati incostituzionali dalla Consulta con la sentenza n. 116/2013.

c) Analogamente, la norma in esame (diversamente dall' art. 37 della legge n.488/1999, scrutinato dalla già richiamata ordinanza della Consulta n. 22/2003), non prevede alcun puntuale vincolo finalistico nell'impiego delle somme, come peraltro emerso anche nel corso dei lavori preparatori (servizio studi della Camera). Lo stesso generico riferimento ai lavoratori c.d. esodati, oltre a non esser vincolante quanto alla destinazione dei contributi (come testualmente evidenziato, in maniera inequivocabile, dall'impiego della congiunzione "anche"), non viene adeguatamente sostanziato dalla individuazione di specifiche prestazioni previdenziali (cosa si assicura ed a quante persone) da garantire a detta platea di soggetti.

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Proroga contributo solidarietà su redditi > 300mila euro		275,4	275,4		275,4	275,4		275,4	275,4

2

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Minori entrate tributarie									
Restituzione contributo perequazione pensioni alte				20	60		20	60	
Maggiori spese correnti									
Restituzione contributo perequazione pensioni alte (testo originario)	20	60							

Più in generale, occorre in buona sostanza evidenziare che alla previsione delle prestazioni patrimoniali imposte il legislatore non associa inderogabilmente, con finalità solidaristiche interne al sistema previdenziale, alcuna individuazione di "ulteriori o diverse" prestazioni da garantire mediante l'impiego di dette risorse, limitandosi ad un intervento finanziario di pura "cassa" nel quadro delle complessive dinamiche della finanza pubblica, conseguentemente del tutto "fungibile" rispetto all'"ordinario" sistema di finanziamento statale delle gestioni previdenziali (prelievo tributario e trasferimenti agli enti previdenziali).

A tal proposito, non appare ultroneo evidenziare come l'immediatamente successivo comma 487 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2014, espressamente preveda che *"i risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, dagli organi costituzionali, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria autonomiasono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48"* (di garanzia per le piccole e medie imprese, etc.).

[4.4] L'insieme delle considerazioni ricostruttive svolte contribuisce, in sostanza, a disegnare il quadro di uno strumento normativo, quello dell'obbligo di contribuzione ex art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013, giuridicamente e assiologicamente (artt. 2 e 38 Cost) "distante" da autentiche finalità solidaristiche endo-previdenziali,

avuto riguardo alla sua neutralità giuridico-economica rispetto alla consistenza quali-quantitativa delle prestazioni previdenziali concretamente assicurate, all'assenza di correlazione (nell'an e nel quantum del prelievo) con le concrete dinamiche finanziarie delle varie gestioni previdenziali obbligatorie nonché alla sua parametrizzazione con esclusivo riguardo al reddito (capacità contributiva) dei pensionati e avendo a riferimento le dinamiche complessive della finanza pubblica; dinamiche rispetto alle quali emerge la sostanziale sovrapposibilità/fungibilità del contributo, nell'ottica del policy maker finanziario e *quoad effectum in aerarium* (comprese le finanze degli enti previdenziali), rispetto al prelievo tributario e al sistema di trasferimento di fondi statali alle gestioni previdenziali.

[4.5] Ricostruita in questi termini la natura della prestazione patrimoniale imposta *de qua*, questo giudice ritiene sostanzialmente nella specie trasponibili, a sostegno della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità per violazione degli articoli 3 (eguaglianza/ragionevolezza) e 53 (correlazione alla capacità contributiva e progressività) della Carta fondamentale, le argomentazioni addotte dalla recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo per la sentenza n. 116 del 2013.

Ciò anche a prescindere dalla diversa qualificazione della fattispecie in termini di vera e propria violazione del giudicato costituzionale, pur avanzata da parte della dottrina e sollecitata anche dalle parti

ricorrenti sulla scorta di rigorosa giurisprudenza costituzionale (C. cost., sentenze n. 73/1963 e n. 88/1966, che parla di violazione dell'articolo 136 nell'ipotesi che una legge "*persegue e raggiunge, anche se indirettamente, lo stesso risultato*" di una norma già dichiarata incostituzionale), ma difficile da condividere (come rilevato da altra *opinio* dottrina) in ragione, oltre che delle invero residuali (nel senso testè precisato) peculiarità della disposizione *sub iudice*, del suo differente orizzonte temporale di efficacia.

Ad ogni modo, ai fini del riscontro di costituzionalità della norma *de qua*, si osserva che la prestazione patrimoniale imposta *ictu oculi* incide esclusivamente su una determinata categoria di cittadini, ovvero i titolari di trattamenti pensionistici erogati da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, mentre la rimanente generalità dei consociati di eguale capacità contributiva (*tertium comparationis*, come tale individuato dalla stessa Consulta nella sentenza n.116/2013 nel prelievo del 3 per cento sui redditi annui superiori a 300.000 euro ex l'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011, reiterato dall'art. 1 comma 590 della medesima legge n. 147/2013) non risulta astretta da analogo prelievo tributario.

Infatti, detta evidente disparità di trattamento appare viepiù confermata (ulteriore testimonianza dell'evidente "affinità contributiva" degli istituti) dal legislatore, nella medesima legge di stabilità (art. 1, comma 590), anche in materia di proroga del contributo di solidarietà del 3 per cento relativo a redditi di importo

notevolmente elevato (superiore a 300.000,00 euro), per i quali per un verso si prevede che *"ai fini della verifica del superamento del limite rilevano anche i trattamenti pensionistici di cui al comma 486"*, e nel contempo si dispone che *"su tali trattamenti il contributo di solidarietà di cui al primo periodo non e' dovuto"*, in quanto sottoposti al più elevato contributo di solidarietà specifico per i redditi da pensione. Con l'irragionevole esito di sottoporre ad un trattamento radicalmente deteriore i redditi da pensione rispetto a quelli da diversa fonte ovvero anche misti, anche nell'ambito di un *range* reddituale particolarmente elevato.

Eppure, come sottolineato dal giudice delle leggi (da ultimo, sentenza n. 116 del 2013) *"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 non ignora come, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria; ma esige invece un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli

economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)» (sentenza n. 341 del 2000, richiamata dalla sentenza n. 116 del 2013).

Lo scrutinio di costituzionalità si risolve dunque in 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)".

Proprio in applicazione dei menzionati principi, emerge nella specie, così come già in passato ravvisato dalla Consulta, "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». Se da un lato l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile di consentire il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano, dall'altro ciò non può e non deve determinare ancora una volta un'obliterazione dei fondamentali canoni di uguaglianza, sui quali si

fonda l'ordinamento costituzionale" (così ancora la sentenza della Corte costituzionale n. 116 del 2013).

Tanto più che, ha argomentato la Consulta nel precedente ripetutamente richiamato, la giurisprudenza costituzionale "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".

Per quanto suesposto, riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Consulta, deve essere conseguentemente disposta la remissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale regionale per il Veneto, Giudice Unico delle Pensioni,

- a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 486 della

- l. 27 dicembre 2013 n. 147, per contrasto con gli articoli 2, 3, 36 e 53 della Costituzione, secondo quanto specificato in motivazione;
- b) dispone, a cura della Cancelleria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del consiglio dei Ministri nonché la comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;
- c) sospende il giudizio in corso.

Così deciso in Venezia, nella camera di consiglio all'esito della pubblica udienza del 16 gennaio 2015.

II GIUDICE UNICO DELLE PENSIONI

F.to (dott. Natale Longo)

Depositata in Segreteria il 16/02/2015

Il funzionario preposto

F.to Nadia Tonolo