

**La Corte costituzionale distingue fra equità fiscale ed equità previdenziale:
a proposito della sentenza n. 116/2013***
di Pasquale Sandulli

La Corte costituzionale con la sentenza n. 116 del 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22bis del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato dall'art. 24, comma 31 bis del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, c.d. "Salva Italia"), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214: si tratta del complesso di norme che, nel cruciale secondo semestre 2011, ha introdotto e variamente regolato il contributo definito di perequazione, destinato - vale la pena di precisare fin da ora essere al versamento da parte dell'INPS, collettore delle somme trattenute, "all'entrata del bilancio dello Stato". Ne deriva, a carico dello Stato per il tramite prima dell'INPS e poi, se del caso, dei Fondi pensioni erogatori di prestazioni di secondo livello definite¹, l'obbligo di restituzione delle somme, già trattenute al titolo ora soppresso,

*Il presente commento è già apparso sul numero 32 di "Osservatorio giuridico Mefop" di luglio 2013, la cui Direzione, che si ringrazia, ne ha consentito la pubblicazione anche in questa Rivista.

¹ Si ricorda che nel calcolo della pensione ai fini della soglia e poi della misura del contributo, le pensioni di secondo livello a prestazione definita facevano cumulo con quelle di base.

ai soggetti percossi da detto contributo (gli importi in gioco si aggirano sui 25 milioni di euro l'anno).

Isolata dal contesto della motivazione, ed ove si prescindano dalla successione dei dati normativi affastellatisi in quel periodo, la sentenza può lasciare perplessi, suscitando commenti negativi², ma basta scavare nel corpo della stessa per individuare che il parametro utilizzato per definire la violazione del principio di uguaglianza è stato non già l'art. 38, comma 2 Cost., sibbene – nell'inevitabile combinazione con l'art. 3 - l'art. 53 Cost., richiamato laddove la Corte precisa che *“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)”* (sent. n. 341/ 2000). 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*

² Così, l'intervista di **GIORGIA MELONI** *“Pensioni d'oro, l'un'aliquota di riduzione perequativa commisurata al numero degli anni: ira della Meloni: <Andremo fino in fondo, sarà lotta dura contro le vere caste>”*, su Il Secolo d'Italia del giorno 7 giugno 2013 (due giorni dopo l'udienza pubblica), la lettera di **ELSA FORNERO** *“Le pensioni d'oro e l'eredità del retributivo”* a Corsera del 12 giugno, e l'articolo di **MICHELE AINIS**, *“Equità e tasse: pensioni d'oro, risolvere lo strano caso non è difficile”* su Corsera del 13 giugno.

dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione" (sent. n. 11/97): si tratta, dunque, di sentenze tutte precedenti di gran lunga quella n. 223/12, con la quale è stata dichiarata la incostituzionalità della l. n.122/2010, art. 9, c. 2, che peraltro costituisce il precedente immediato della sentenza in esame³.

Si delinea a questo punto l'autogol del legislatore del secondo semestre 2011, nella sostanziale continuità delle manovre pensionistiche del periodo estivo e di quello invernale, frutto anche della oramai insistita e pervasiva applicazione di meccanismi e logiche proprie del diritto tributario a elementi del sistema pensionistico. In realtà, la stessa Corte costituzionale ha effettuato una ricostruzione alquanto approssimativa del dato normativo nella ricerca del *tertium comparationis*, identificato nel contributo di solidarietà sui redditi annui superiori ai 300.000 euro alla misura del 3% (art. 2, comma 2 del d. l. n. 138/2011, nella versione modificata di cui alla l. n. 148/11). La Corte, infatti, non prende minimamente in considerazione il sintomatico ridimensionamento di detto contributo, frutto appunto della legge di conversione, a fronte della originaria formulazione dell'art. 2, c. 2 quale disposto dal d. l. n. 138/11, laddove non casualmente si introduceva, al pari del contributo di perequazione sulle pensioni, il – peraltro anche esso temporaneo - contributo di solidarietà sulla generalità dei redditi, scandito esattamente secondo identiche aliquote e scaglioni: l'originario art. 2, c. 2 del d. l. n. 138/11 si allineava, sia pure per fasi successive, esattamente alle misure applicate dapprima sui trattamenti dei pubblici dipendenti (che erano stati ridotti nel 2010) e poi alle pensioni (percosse nel luglio 2011). Se non fosse

³ Era fin troppo facile ipotizzare la conferma di un tale orientamento della Corte; vedi il mio contributo al libro dell'anno del diritto, "*Le pensioni nel decreto Salva Italia*" Edizioni Treccani, Roma, 2013, in particolare nota 16.

intervenuto il ridimensionamento disposto con la legge di conversione n. 148/11, sarebbe risultato attenuato, e forse si sarebbe del tutto evitato, il profilo di incostituzionalità (a parte l'effetto – a rilevanza solo materiale, ma non poco significativo - del prelievo diretto, sfavorente stipendi e pensioni). Il ridimensionamento disposto in sede di conversione, risultato esiziale per la tenuta costituzionale della norma sul contributo di perequazione sulle pensioni, ha un evidente presupposto politico, nel contesto indotto dalla famosa lettera della Banca Centrale Europea del 5 agosto 2011: se solo si getta lo sguardo alle testate giornalistiche del giorno dopo la pubblicazione del decreto legge n. 138/11⁴, si capisce che nella conversione (polifunzionalità della lingua italiana!) si stava consumando una clamorosa violazione del principio di uguaglianza tributaria. Una violazione stranamente ignorata dal legislatore successivo, ancorché “tecnico”, anzi aggravata per effetto dell'inasprimento del prelievo da contributo di perequazione sulle pensioni determinato dalla introduzione di un terzo scaglione. Di più, una violazione che avrebbe potuto essere sanata dalla stessa Corte costituzionale, se, anziché sopprimere il contributo di perequazione, avesse esteso con la tecnica manipolativa il meccanismo di prelievo per perequazione alla generalità dei redditi, con una sorta di riproposizione della ricordata norma originaria utilizzata quale schema normativo costituzionalmente più compatibile. Questa soluzione sarebbe stata, oltre tutto, costituzionalmente più ragionevole, in quanto avrebbe evitato il – pur modesto - problema pratico dei recuperi, ed avrebbe comunque garantito un utile

⁴ “*Libero*” del 13 agosto 2011 titolava la prima pagina a “*La stangata delle libertà*”, e a centro pagina recava la foto del Premier con la scritta “grondo sangue”, per fare da sfondo all'insistito richiamo del premier stesso a “lacrime e sangue”.

introito allo Stato e si sarebbe sottratto dignitosamente alla becera accusa di giurisprudenza domestica⁵.

La platealità degli effetti negativi della contaminazione tributaria del prelievo sulle pensioni ha trovato un puntuale riscontro in un piccolo episodio di cronaca politico-sindacale, allorché nell'affannosa ricerca della copertura tampone del trattamento per gli esodati, un qualificato dirigente sindacale proponeva di destinare proprio il provento di detto contributo alla indicata esigenza, sentendosi rispondere dall'allora sottosegretario alla Presidenza del Consiglio che le risorse erano state oramai fagocitate dalle esigenze di bilancio⁶.

Questa, dunque, la succinta, e prevalentemente tecnica, analisi della sentenza, della quale è indiscutibile la valenza di politica legislativa, nella misura in cui la Corte con la serie delle sue precedenti sentenze in termini aveva già tracciato al legislatore il percorso delle scelte da effettuare, specialmente di quelle che implicano sacrifici. È allora assolutamente sorprendente che si siano levate voci stupite, anzi scandalizzate, che addirittura invocano un inammissibile intervento del Presidente della Repubblica⁷, o che rivangano, sub specie di *hereditas damnosa*⁸, un passato, oramai decisamente superato quanto a capacità genetica di nuovi diritti, ma che ancora si proietta negativamente nella

⁵ Con qualche perplessità questa tesi viene prospettata da *AINIS*.

⁶ Vale la pena di sottolineare che – secondo una logica di virtuosità del circuito normativo - la destinazione dei frutti del contenimento di spesa pensionistica verso finalità comunque previdenziale è stata valorizzata in occasione della scelta legislativa per il finanziamento di prestazioni previdenziali: cfr. art. 1, c. 236 l. n. 228/12 (di stabilità per il 2013), che dispone l'alimentazione finanziaria delle prestazioni per i c.d. "salvaguardati" mediante blocco (rectius: non riconoscimento) della rivalutazione automatica delle pensioni per i trattamenti superperiodi a sei volte il trattamento minimo INPS.

⁷ **GIORGIA MELONI**, *Intervista* cit.

⁸ **ELSA FORNERO**, *Lettera*, cit. ribattezza il soppresso contributo di perequazione come contributo di solidarietà, con il serio rischio di confondere le acque.

prospettiva generazionale propria del sistema pensionistico, grazie al consolidamento di trattamenti correlati alle ultime retribuzioni, e frequentemente, secondo criteri spesso variamente squilibranti⁹, che proprio per la loro variegatezza, al di là della grossolanità della testé abrogata falcidie per sommari scaglioni, non sono facilmente suscettibili dell'adozione di unica soluzione effettivamente correttiva/perequativa. In questa prospettiva, merita una particolare segnalazione l'intervento, seppur solo parzialmente, riequilibratore, questo sì tutto interno al sistema, adottato – superando brillantemente le obiettive difficoltà derivanti dalla fretta della emanazione del provvedimento – con riferimento ai regimi pensionistici speciali (l. n. 214/11, art. 24, c. 21), attraverso la introduzione *ex post* di un contributo quinquennale di solidarietà modulato secondo ragionevoli parametri temporali in funzione della permanenza dell'iscritto nel regime.

Le segnalate reazioni negative devono essere valorizzate, depurandole della foga con cui esse esprimono una infondata critica della sentenza della Corte costituzionale, sibbene come indicatori della permanenza di un problema di perequazione solidaristica rimesso, ormai e nuovamente, alla capacità del legislatore¹⁰, la cui soluzione – in un contesto che, in risposta alla Corte Costituzionale, chiami equilibratamente, e non per mera apparenza, al concorso solidaristico gli altri redditi - implica a) preliminarmente, l'adozione di corretti criteri di, per quanto possibile, recupero del valore della corrispettività delle prestazioni in presenza di deviazioni funzionali dallo schema retributivo, senza tuttavia la pretesa –

⁹ Secondo un non certo esaustivo inventario, sono trattamenti volta a volta a) intrinsecamente generosi per carriere retributive molto dinamiche in assenza di, improvvidamente soppressi, massimali, oppure b) erogati in eccessivo anticipo (c.d. baby pensioni, nell'area del pubblico impiego), oppure c) frutto di manipolazioni, come accadeva per effetto di regimi convenzionali all'estero e di retribuzioni finali libere, oppure d) esposti alle tecniche collusive, e) diffusione di regimi speciali tendenzialmente sfuggenti al principio/criterio di solidarietà.

¹⁰ E' questa la, a mio avviso, corretta indicazione di *AINIS*, articolo cit. verso questa ipotesi si orientano, alla fine, anche *MELONI* e *FORNERO*.

giuridicamente, e forse anche tecnicamente, impossibile - di imporre retroattivamente un metodo contributivo per il generale ricalcolo delle pensioni e, b) conseguentemente, la individuazione di finalità omogenee cui destinare le risorse recuperate. Dando per scontato che il sistema informatico dell'Inps consenta di effettuare la necessaria ricognizione, il primo profilo richiede un accorpamento per situazioni omogenee dei trattamenti in erogazione cui applicare – per un tempo limitato, ma più lungo del biennio (il citato comma 21 prevede, ricordo, un quinquennio) - specifici e coerenti parametri di correzione/riduzione, ispirati in genera al criterio remediale di reazione alla eccessiva onerosità¹¹, previa ragionevole identificazione del fattore squilibrante e coerente definizione del criterio correttivo¹². Quanto al secondo profilo, una significativa indicazione di metodo è offerta dal circuito virtuoso di cui *supra*, nota 4, assunto come modello normativo idoneo ad avviare quell'auspicato effetto di riallocazione delle risorse, nell'ambito del Welfare previdenziale, spostandole dalle prestazioni pensionistiche a quelle di sostegno del reddito durante la fase attiva dei cittadini.

¹¹ Si tratta di un criterio generale ben noto al diritto civile (cfr. art. 1467 ss. c.c.), sicuramente inapplicabile in via diretta nel campo delle pensioni pubbliche. Ad esso potrebbe, tuttavia, ben ispirarsi il legislatore in una eventuale fase di reregolazione della materia, con l'avvertenza che non potrebbero essere ignorati due aspetti fondamentali: quello della salvaguardia di un minimo prestazionale, al termine dell'operazione perequativa, ed il confronto con la teoria dei diritti quesiti, che dalla legge 421/92 hanno animato il dibattito, anche a livello di giustizia costituzionale, sulle riforme pensionistiche. Come rilevato all'inizio di questo commento, la vicenda ha coinvolto anche le forme pensionistiche di secondo livello a prestazione definita: è interessante rilevare che il problema degli interventi riequilibratori, seppure in tutt'altra logica, ispira il d.min. 259/12, attuativo dell'art. 7bis del d. lgs n. 252/05 (vedine l'analisi in questo stesso fascicolo)

¹² Per non lasciare nel vago le affermazioni del testo ed avendo riferimento alle ipotesi di cui alla precedente nota 7, si potrebbe pensare per l'ipotesi *supra* a) ad uno scaglionamento più diluito ed aliquote più gradualità; per l'ipotesi *supra* b) un'aliquota di riduzione perequativa commisurata al numero degli anni di anticipata fruizione del trattamento rispetto all'anzianità contributiva richiesta pro tempore per i privati; per l'ipotesi *supra* c), un'aliquota di riduzione perequativa commisurata al numero degli anni di utilizzazione del regime convenzionale. Quanto ai fenomeni evasivi (anche su base collusiva), che hanno afflitto il sistema retributivo (ingenuamente) fondato soprattutto sulla buona fede dei contribuenti, l'eventualmente intervenuta prescrizione non consente spazi di recupero, giacché una misura generalizzata di perequazione solidaristica colpirebbe indistintamente evasori e corretti contribuenti.