Corte costituzionale

Sentenza **173/2016**
Giudizio
Presidente *GROSSI* - Redattore *MORELLI*
Udienza Pubblica del **05/07/2016** Decisione del **05/07/2016**
Deposito del **13/07/2016** Pubblicazione in G. U. **20/07/2016**
Norme impugnate: Art. 1, c. 483°, 486°, 487° e 590°, della legge 27/12/2013, n. 147.
Massime:
Atti decisi: **ordd. 65, 91, 109, 119, 163 e 340/2015**

SENTENZA N. 173

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 483, 486, 487 e 590, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Veneto, con ordinanza del 16 febbraio 2015, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con ordinanza del 23 marzo 2015, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, con ordinanze dell'11 febbraio e 16 marzo 2015, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Umbria, con ordinanza del 22 aprile 2015 e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con ordinanza del 23 settembre 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 65, 91, 109, 119, 163 e 340 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 17, 21, 24, 25 e 35, prima serie speciale, dell'anno 2015 e n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di B.M. ed altri, di A.A. ed altro, di S.S., di G.D., di S.M.A., di M.C.S. ed altri, fuori termine, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), e gli atti di intervento di P.F. ed altri e di P.V., fuori termine, e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Giovanni C. Sciacca per G. D., per S.M.A. e per P.F. ed altri, Vincenzo Petrocelli per P.V.,Vittorio Angiolini per B. M. ed altri, Federico Sorrentino per A. A. ed altro, Luigi Adinolfi per S. S., Filippo Mangiapane per l'INPS e gli avvocati dello Stato Federico Basilica e Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. Per contrasto con i parametri di cui agli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136, della Costituzione, non sempre congiuntamente evocati, le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti per la Regione Veneto (r.o. n. 65 del 2015), per la Regione Umbria (r.o. n. 163 del 2015), per la Regione Campania (r.o. n. 91 e n. 340 del 2015) e per la Regione Calabria (r.o. n. 109 e n. 119 del 2015) – chiamate a pronunciarsi su altrettanti ricorsi di (singoli o più) titolari di pensioni a (totale o parziale) carico dello Stato (di importo superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS), i quali chiedevano che il loro trattamento non fosse decurtato del contributo di solidarietà introdotto, per il triennio 2014-2016, dal comma 486 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014) – hanno tutte sollevato, premessane la rilevanza, questioni di legittimità costituzionale, variamente articolate ed argomentate, della disposizione di cui al predetto comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013.

2.– La disposizione così denunciata prevede, appunto, un «contributo di solidarietà» per il triennio 2014-2016, su tutti i trattamenti pensionistici obbligatori eccedenti determinati limiti stabiliti in relazione al trattamento minimo INPS: ossia del 6 per cento sugli importi lordi annui superiori da 14 a 20 volte il trattamento minimo INPS annuo; del 12 per cento sulla parte eccedente l'importo lordo annuo di 20 volte il trattamento minimo INPS annuo; e del 18 per cento sugli importi superiori a 30 volte il suddetto trattamento minimo, con acquisizione delle somme trattenute dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 dell'art. 1 della stessa legge n. 147 del 2013 (ossia, al finanziamento concernente gli interventi di salvaguardia pensionistica in favore dei lavoratori cosidetti "esodati").

2.1.– Secondo i giudici contabili delle sezioni giurisdizionali per la Calabria e per l'Umbria, la su riferita disposizione contrasterebbe, in primo luogo, con l'art. 136 Cost., violando il giudicato costituzionale di cui alla sentenza di questa Corte n. 116 del 2013, in quanto ripropositiva di una norma sostanzialmente identica a quella (art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante: "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria"), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla suddetta sentenza, destinata, infatti, agli stessi destinatari (pensionati) ed avente un identico oggetto, e cioè «un prelievo coattivo articolato su diverse fasce del reddito derivante da pensione».

2.2.– Tutti i rimettenti denunciano, poi, la violazione degli artt. 3 e 53 Cost., stante la natura di prelievo di natura tributaria, «al di là del nomen iuris utilizzato» da ascrivere al contributo di solidarietà, risultandone i relativi requisiti (prestazione doverosa; imposizione per legge in assenza di rapporto sinallagmatico tra le parti; destinazione al finanziamento della spesa pubblica; correlazione ad un presupposto economicamente rilevante, che rappresenta indice di capacità contributiva) in forza di ragioni analoghe a quelle espresse dalla sentenza n. 116 del 2013 in relazione al contributo di perequazione di cui al menzionato art. 18, comma 22-bis, del d.l. n. 98 del 2011.

2.3.– La sezione giurisdizionale per la Calabria, in riferimento ai parametri di cui agli artt. 2, 3, 36, 38 e 53 (congiuntamente evocati), addebita inoltre alla disposizione in esame di incidere su una ristretta

platea di destinatari, per concorrere al raggiungimento di obbiettivi previdenziali, assistenziali e sociali, di contenuto alquanto vago ed indifferenziato, così da sottrarre la categoria colpita «a quella maggiore tutela sociale, giuridica ed economica assicurata nel sistema previdenziale vigente», tenuto conto, altresì, della natura di retribuzione differita della pensione, assimilata ai redditi di lavoro dipendente, anche ai fini dell'applicazione dell'IRPEF.

2.4.– A loro volta, la sezione giurisdizionale per il Veneto, in riferimento agli artt. 2, 3 e 36, la sezione giurisdizionale per la Calabria, in riferimento agli artt. 3, 4, 35, 36, 38 e 53, e la sezione giurisdizionale per l'Umbria, in riferimento agli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost., sospettano, sotto vari profili, violati il principio di ragionevolezza ed il principio del legittimo affidamento in quanto il contributo in questione inciderebbe autoritativamente sul reddito da pensione già maturato ex lege, senza, per un verso, essere «finalizzato all'effettuazione di prestazioni previdenziali/assistenziali puntualmente individuate» e, per altro verso, venendo al tempo stesso «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», cosi da venir meno «qualsivoglia logica di correlazione tra an e quantum del contributo (compreso il suo orizzonte temporale triennale) e dinamiche finanziarie/prestazionali complessive del sistema previdenziale».

2.5.– Nella mancata indicazione de "i criteri" di destinazione delle somme trattenute con il prelievo la sezione giurisdizionale per la Calabria ravvisa un ulteriore profilo di violazione degli artt. 81 e 97 Cost.; profilo, questo, condiviso anche dal giudice delle pensioni per la Campania ma in riferimento al solo art. 97 Cost.

2.6.– Infine, con l'ordinanza di rimessione iscritta al r.o. n. 109 del 2015, si prospetta il contrasto del comma 486 in esame con l'art. 3 Cost., sul presupposto che il contributo potrebbe essere diversamente disciplinato nel quantum dalle Regioni a statuto speciale, come è accaduto nel caso della Regione siciliana, che ha adottato apposita previsione legislativa (art. 22 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, recante «Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie) e ciò in antitesi rispetto al suo carattere perequativo finalizzato a rimpinguare il fondo nazionale INPS destinato agli esodati, in quanto diversificherebbe tra loro i medesimi soggetti passivi del contributo sulla base della loro residenza territoriale.

3.– La sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, con le due su citate ordinanze di rimessione, denuncia l'art. 1 della legge n. 147 del 2013 in relazione anche ai commi 483 (sulla cosiddetta perequazione automatica), 487 (sulle corrispondenti misure di contenimento, di pensioni e vitalizi, adottati dagli organi costituzionali, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano) e 590 (sul rapporto tra contributo di solidarietà ex comma 486, e contributo sui redditi superiori ad euro 300.000,00 di cui all'art. 2, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito della legge 14 settembre 2011, n. 148, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo»).

3.1.– Il comma 483 violerebbe, secondo la rimettente, gli artt. 3 e 53 Cost. dissimulando «l'introduzione di una misura volta a realizzare un introito per l'Erario sotto forma di un risparmio realizzato forzosamente mediante la compressione di un diritto (quale quello all'adeguamento dei trattamenti) attribuito in via tendenziale ai pensionati»; gli artt. 36 e 38, introducendo in via definitiva una misura peggiorativa del trattamento pensionistico in precedenza spettante «con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività»; l'art. 117, primo comma, Cost., e, per il suo tramite, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e, segnatamente, «con il principio della certezza del diritto come patrimonio comune di tradizioni degli Stati contraenti, che sopporta eccezioni solo se giustificate dal sopraggiungere di rilevanti circostanze di ordine sostanziale», oltre che «con altri diritti garantiti dalla Carta: il diritto dell'individuo alla libertà e alla sicurezza (art. 6), il diritto di non discriminazione, che

include anche quella fondata sul “patrimonio” (art. 21), il diritto degli anziani, di condurre una vita dignitosa e indipendente (art. 25), il diritto alla protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale (art. 33), il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali (art. 34)».

3.2.– Il comma 487 è denunciato «in raffronto» al comma 486, deducendosi che non essendo il comma 487 finalizzato ad interventi sul sistema previdenziale (posto che i risparmi di spesa confluiscono «al Fondo di cui al comma 48»), pur facendo applicazione dei principi di cui al comma 486, introdurrebbe «un ulteriore elemento di non chiarezza negli interventi normativi e di diseguaglianza di trattamento riservato a categorie distinte di pensionati».

3.3.– Con gli artt. 3 e 53 Cost., contrasterebbe, infine, il comma 590, in quanto prevede che ai fini del raggiungimento del tetto di euro 300.000,00 (oltre il quale il contributo di solidarietà è pari al 3 per cento), si debba tener conto anche dei trattamenti pensionistici percepiti, sui quali, però, il contributo è nella misura molto maggiore del 18 per cento stabilito dal precedente comma 486.

4.– Si sono costituite innanzi a questa Corte numerose parti ricorrenti nei giudizi a quibus. In particolare: M.B. ed altri cinque; S.S.; D.G., A.S.M., nei giudizi relativi, rispettivamente, alle ordinanze di rimessione, iscritte al r.o. n. 65, n. 91, n. 109 e n. 119 del 2015.

4.1.– Altri sedici ricorrenti si sono costituiti tardivamente nel giudizio relativo all’ordinanza n. 163 del 2015.

4.2.– F.P. ed altri trentadue e, con separato tardivo atto, V.P., sono intervenuti ad adiuvandum nel giudizio relativo all’ordinanza, di rimessione iscritta al r.o. n. 109 del 2015.

4.3.– Tutte le parti ricorrenti hanno svolto diffuse argomentazioni a sostegno della fondatezza delle questioni sollevate nei rispettivi processi di merito.

4.4.– Nei giudizi di cui al r.o. n. 109 del 2015 e n. 119 del 2015, le parti private, già costituite nel presente giudizio, hanno depositato (separate) memorie, ribadendo le ragioni di illegittimità delle norme censurate già sviluppate inizialmente, sottolineando, in particolare, come queste colpiscano, in modo indiscriminato, le pensioni di importo più elevato «derivanti da effettiva attività lavorativa e da piena corresponsione dei contributi».

5.– Nei giudizi relativi alle sei indicate ordinanze di rimessione, si è costituito, anche l’INPS, che ha successivamente depositato altrettante memorie.

La difesa dell’Istituto ha preliminarmente eccepito l’inammissibilità per irrilevanza delle questioni (sollevate dalla sola sezione giurisdizionale per la Calabria) relative ai commi 483, 487 e 590 dell’art. 1 della legge n. 147 del 2013.

Ha eccepito, altresì, l’inammissibilità della questione concernente il comma 486, dello stesso articolo, per «carenza di motivazione sulla rilevanza e mancato esperimento del doveroso tentativo di ricercare un’interpretazione adeguatrice», nei giudizi di cui al r.o. n. 65 del 2015 e n. 91 del 2015; e per difetto assoluto di motivazione sulla giurisdizione nel giudizio di cui al r.o. n. 340 del 2015. Nel merito, ha contestato la fondatezza di ogni questione relativa al “contributo di solidarietà”, di cui all’impugnato comma 486 dell’art. 1 della legge n. 147 del 2013, sottolineandone innanzitutto la innegabile diversità rispetto al “contributo di perequazione” caducato dalla sentenza di questa Corte n. 116 del 2013, e sottolineandone la natura non tributaria.

Destituita di fondamento sarebbe, altresì, a suo avviso, la tesi per cui i proventi del prelievo non sarebbero destinati a finalità solidaristiche.

Nella specie sarebbe, quindi, evocabile, in coerenza con i principi solidaristici, la giurisprudenza costituzionale che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità relative all’art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2000): ordinanze n. 160 del 2007 e n. 22 del 2003, atteso anche che interventi

peggiorativi sui trattamenti di pensione, ove non irrazionali e non lesivi “in modo eccessivo” dell’affidamento del cittadino (come nel caso in esame), non sarebbero preclusi al legislatore.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto in tutti i giudizi di che trattasi.

Anche la difesa dello Stato ha eccepito, in limine, l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del comma 486, sollevata, a suo avviso, dai rimettenti senza adeguata motivazione sulla rilevanza, con passivo recepimento delle deduzioni dei ricorrenti in ordine alla sua non manifesta infondatezza e senza previo esperimento di una possibile interpretazione adeguatrice.

Nel merito, l’Avvocatura generale sostiene, tra l’altro, che il contributo in discussione non avrebbe natura tributaria, prevedendo, invece, in via eccezionale «una forma di riequilibrio “transitoria” (giacché limitata a tre anni dal 1° gennaio 2014), dell’importo dei trattamenti all’interno dello stesso sistema pensionistico, in quanto le somme prelevate dai soggetti incisi, vengono anche acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie e non sono destinate alla fiscalità generale».

Ciò anche in aderenza al principio per cui al legislatore non sarebbe interdetto di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole della disciplina sui rapporti di durata, ove esse non incidano arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, come per il caso regolato dal denunciato comma 486 che, incidendo sulle cosiddette “pensioni d’oro”, introdurrebbe una disposizione non irragionevole e rispettosa del principio di solidarietà.

Non sarebbe, inoltre, violato l’art. 36 Cost., trattandosi di un prelievo contenuto non tale da far mancare ai pensionati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita; e parimenti non vulnerato sarebbe il principio di affidamento, per l’incidenza non sproporzionata, appunto, del contributo sul trattamento pensionistico, non insuscettibile di subire gli effetti di discipline più restrittive introdotte da leggi sopravvenute non irragionevoli.

Sotto il profilo previdenziale, sussisterebbero, per di più, nel caso in esame, ragioni specifiche «che differenziano la posizione dei pensionati soggetti al contributo rispetto alla generalità dei cittadini e degli altri lavoratori e pensionati», giacché i primi, stante l’alto livello pensionistico conseguito, avrebbero «evidentemente beneficiato di una costante presenza nel mercato del lavoro e della mancanza di qualsivoglia tetto contributivo».

Del resto, in situazioni particolari, in cui vi è necessità di salvaguardare l’equilibrio della finanza pubblica, l’intervento legislativo di cui alla disposizione denunciata sarebbe rispettoso dei principi costituzionali, in quanto impone un sacrificio eccezionale, transeunte, non arbitrario e rispondente allo scopo prefisso.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sottolineato, infine, l’impatto economico che avrebbe l’eliminazione del contributo in questione, sostenendo che di tale effetto occorrerebbe tenere conto, segnatamente a seguito della riforma costituzionale recata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha riscritto l’art. 81 Cost., prevedendo il principio dell’equilibrio di bilancio.

Considerato in diritto

1. Con le sei ordinanze di rimessione, del cui contenuto si è già più ampiamente detto nel Ritenuto in fatto, le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti per la Regione Veneto, per la Regione Umbria e (con due ordinanze ciascuna) le sezioni giurisdizionali per la Regione Campania e per la Regione Calabria prospettano dubbi di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), per contrasto, sotto vari profili, con gli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136 della Costituzione.

1.1.– La sezione per la Regione Calabria estende la propria denuncia anche ai commi 483, 487 e 590 dello stesso art. 1 della legge n. 147 del 2013.

2.– I sei giudizi – nei quali si sono costituiti sia numerosi ricorrenti nei processi a quibus sia il resistente Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri – per la sostanziale identità o per la complementarietà, comunque, dei quesiti formulati, possono riunirsi per essere unitariamente decisi.

3.– Preliminarmente, va confermata l'ordinanza dibattimentale, che resta allegata alla presente sentenza, con la quale sono stati dichiarati inammissibili la costituzione tardiva di parti nel giudizio relativo alla ordinanza di rimessione n. 163 del 2015 e l'intervento "adesivo" di altri soggetti nel giudizio relativo all'ordinanza n. 109 del 2015.

4.– Sia l'INPS che il Presidente del Consiglio dei ministri hanno spiegato, tramite le proprie difese, un ampio ventaglio di eccezioni di inammissibilità che, in quanto ostative, in tesi, all'ingresso al merito delle questioni sollevate, vanno esaminate con carattere di priorità.

4.1.– Sono fondate le eccezioni (formulate dall'INPS) di inammissibilità per irrilevanza delle questioni (sollevate dalla sezione giurisdizionale per la Regione Calabria nelle due sue ordinanze di rimessione) aventi ad oggetto i commi 487 e 590 dell'art. 1 della legge scrutinata.

Entrambe tali disposizioni non vengono, infatti, in applicazione nei giudizi a quibus, posto che la prima (comma 487) riguarda gli organi costituzionali, le Regioni e Province autonome (con particolare riferimento ai vitalizi), e non comunque i pensionati a carico dello Stato; e la seconda (comma 590) attiene al contributo di solidarietà sui redditi e non sulle pensioni e, inoltre, in nessun caso si afferma da quel giudice a quo che i ricorrenti siano titolari di redditi oltre i trecentomila euro.

4.2.– Non fondata è, viceversa, l'eccezione di inammissibilità della questione relativa al comma 483 della legge medesima, formulata dall'istituto resistente sul presupposto che al riguardo «tutte le censure sollevate sono già state scrutinate da Codesta Corte nella sentenza 70 del 2015».

Si tratta, infatti, di eccezione che non attiene al profilo della inammissibilità, sebbene al proprium del merito (vedi sub. punto 6).

4.3.– Non fondate sono, altresì, le eccezioni, sia dell'istituto resistente che della difesa dello Stato, con le quali – relativamente alle questioni che investono il comma 486 – si deducono l'insufficiente motivazione sulla rilevanza, la critica adesione alla prospettazione delle parti nei giudizi a quibus e l'omissione del doveroso previo tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata della predetta disposizione.

Tutte le ordinanze di rimessione motivano adeguatamente, infatti, sulla rilevanza; assumono una propria autonoma posizione sui dubbi di costituzionalità prospettati dalle parti ed escludono che, per l'univocità del dato normativo, si possa pervenire ad una sua esegesi "adeguatrice" (che, in tesi dell'Avvocatura generale dello Stato e della difesa dell'INPS, dovrebbe peraltro, condurre ad un rigetto e non all'inammissibilità, delle questioni in esame).

4.4.– Del pari non fondata è l'eccezione dell'INPS che attiene al difetto di motivazione sulla rilevanza in punto di giurisdizione della Corte dei conti, ovvero per difetto di giurisdizione nei confronti di taluni (soltanto) ricorrenti, nei giudizi di cui a r.o. n. 65, n. 91 e n. 109 del 2015.

Nell'un caso, la sussistenza della giurisdizione è plausibilmente, infatti, motivata in ragione della natura pensionistica della controversia; e, nell'altro, il difetto di giurisdizione rispetto a taluni ricorrenti soltanto (perché titolari di pensione non a carico dello Stato) non elide la giurisdizione della Corte dei conti rispetto agli altri ricorrenti e, quindi, sussiste la rilevanza della questione.

5.– Superano, dunque, il vaglio di ammissibilità le sole questioni di legittimità costituzionale concernenti i commi 483 e 486 dell'art. 1 della legge 147 del 2013.

6.– Il comma 483 è denunciato unicamente dalla sezione giurisdizionale per la Calabria (r.o. n. 109 e n. 119 del 2015), «per contrasto con gli articoli 3, 53, 36 e 38 della Costituzione, nonché con l'art. 117, primo comma, Cost. per violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (artt. 6, 21, 25, 33, 34), come anche interpretata dalla Corte di Strasburgo».

6.1.– La disposizione così sottoposta a scrutinio di costituzionalità riconosce, per il triennio 2014-2016, la «rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici» in misura progressivamente decrescente dal 100 al 40 per cento, in corrispondenza all'importo del trattamento pensionistico, rispettivamente, superiore da tre a sei volte (per il solo anno 2014) il trattamento minimo INPS.

6.2.– Secondo la rimettente tale disposizione sarebbe censurabile per le medesime ragioni (dissimulazione di un ulteriore prelievo fiscale a carico dei soli pensionati) già poste a base di precedente denuncia di illegittimità costituzionale dell'analogo art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), come convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

6.3.– La questione – inammissibile in riferimento ai parametri europei, qui evocati dal giudice a quo in assenza di qualsiasi motivazione in ordine alla (solo) asserita loro violazione (sentenze n. 70 del 2015, n. 158 del 2011, ex plurimis) – è, nel merito, non fondata.

È pur vero, infatti, che la limitazione della rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici, per il biennio 2012-2013, di cui al citato art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza di questa Corte n. 70 del 2015.

Ma questa stessa sentenza (al punto 7 del Considerato in diritto) ha sottolineato come da quella norma (prevedente un "blocco integrale" della rivalutazione per le pensioni di importo superiore a tre volte il minimo) si "differenzi" (non condividendone, quindi, le ragioni di incostituzionalità) l'art. 1, comma 483, della legge 147 del 2013, il quale viceversa, «ha previsto, per il triennio 2014-2016, una rimodulazione nell'applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, con l'azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014», ispirandosi «a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescienza».

7.– Residua, da ultimo, la verifica di costituzionalità del comma 486, su cui soprattutto si concentra l'interesse dei giudici a quibus.

7.1.– Aggregate per profili di identità, di (anche solo parziale) sovrapposizione o, comunque, di complementarietà – ed unitariamente quindi valutate – le plurime censure rivolte, con le sei ordinanze di rimessione, al "contributo di solidarietà", che l'impugnato comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 pone, per un triennio, a carico dei titolari di «trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie» complessivamente superiori da quattordici a trenta volte il trattamento minimo INPS, innescano altrettante questioni di legittimità costituzionale.

Le quali, coordinate in scala di logica consequenzialità, possono, a loro volta, così riassumersi.

Se il "contributo di solidarietà" qui oggetto di scrutinio, violi:

a) l'art. 136 Cost., in ragione della sostanziale «identità della fattispecie normativa prevista dal comma 486 rispetto a quella dell'art. 18, comma 22-bis, del D. L. 6 luglio 2011 n. 98, a suo tempo dichiarato illegittimo dalla Corte», con la ricordata sentenza n. 116 del 2013 (così, in particolare, ordinanza di rimessione n. 109 del 2015);

b) gli artt. 3 e 53 Cost., trattandosi, al di là del nomen iuris, di un (mascherato) prelievo tributario, risolventesi – al pari del cosiddetto contributo di perequazione di cui al citato art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), come convertito – in «un intervento impositivo irragionevole e discriminatorio ai danni di una sola categoria di cittadini»;

c) gli artt. 3 e (secondo la sezione giurisdizionale per la Regione Calabria) 81 e 97 Cost. (quest'ultimo parametro evocato anche dalla sezione per la Regione Campania), poiché (ove anche configurato come prestazione imposta ai fini di solidarietà endoprevidenziale) il contributo in questione risulterebbe comunque connotato dalla «vaghezza della formulazione legislativa [che] costituisce un indizio della sua irrazionalità non essendo chiarito, ad esempio, quali siano i criteri attraverso i quali le somme derivanti dai contributi di solidarietà saranno destinate ad aiutare i titolari di pensioni più basse ma con quali criteri oppure se serviranno anche per fronteggiare i disavanzi della disoccupazione e della cassa integrazione INPS che sono per lo più alimentati dallo Stato ovvero, ancora, se una parte del ricavato (peraltro indeterminata e mai quantificata) possa essere utilizzata per il cosiddetto Fondo INPS per gli esodati»;

d) gli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost., poiché – non costituendo il prelievo de quo, un contributo di solidarietà (per superamento dei limiti intrinseci che dovrebbero connotare un siffatto contributo), né una riduzione del trattamento di quiescenza conseguente ad una modifica normativa del sistema pensionistico – esso si configurerebbe come una mera ablazione del trattamento di quiescenza dei pensionati incisi, in contrasto con i principi di razionalità-solidarietà, oltre che di adeguatezza pensionistica e della proporzionalità con l'attività lavorativa prestata ed i contributi pagati, risultando, altresì, leso anche il "principio dell'affidamento", per non essere ragionevole la riduzione del trattamento pensionistico operata nella specie;

e) l'art. 3 (primo comma) Cost., in ragione della diversa disciplina del comma 486 rispetto a quella – più favorevole in ordine al quantum del prelievo – introdotta dalla Regione Sicilia con l'art. 22 della legge 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie).

8.– Venendo allo scrutinio delle questioni così elencate, deve, in primo luogo, escludersi che sussista la denunciata violazione dell'art. 136 Cost.

Il "contributo di solidarietà" ora in contestazione non colpisce, infatti, le pensioni erogate negli anni (2011-2012), incise dal precedente contributo perequativo, dichiarato costituzionalmente illegittimo in ragione della sua accertata natura tributaria e definitivamente, quindi, caducato (e conseguentemente recuperato da quei pensionati) per effetto della sentenza di questa Corte n. 116 del 2013; colpisce, invece, sulla base di differenti presupposti e finalità, pensioni, di elevato importo, nel successivo periodo, a partire dal 2014.

E tanto esclude che la disposizione sub comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 sia elusiva del giudicato costituzionale (rappresentato dalla suddetta sentenza), atteso appunto, che l'odierna disposizione non disciplina le stesse fattispecie già regolate dal precedente art. 18, comma 22-bis, del d.l. n. 98 del 2011, né surrettiziamente proroga gli effetti di quella norma dopo la sua rimozione dall'ordinamento giuridico (vedi sentenza n. 245 del 2012).

Ragione per cui ciò che, a questo punto, resta da valutare è se la riproposizione, per il futuro, di una forma di prelievo, che si denuncia "analoga" a quella rimossa con la citata sentenza n. 116 del 2013, non violi, a sua volta, gli artt. 3 e 53 della Costituzione.

9.– Neppure i suddetti parametri possono dirsi, però, vulnerati dalla disposizione in esame.

E ciò per il motivo, assorbente, che il contributo, che ne forma oggetto, non riveste la natura di imposta, attribuitagli dai rimettenti quale presupposto per il sollecitato controllo di compatibilità con il precetto (altrimenti non pertinente) di cui all'art. 53, in relazione all'art. 3 Cost.

Il prelievo istituito dal comma 486 della norma impugnata non è configurabile, infatti, come tributo non essendo acquisito allo Stato, nè destinato alla fiscalità generale, ed essendo, invece, prelevato, in via diretta, dall'INPS e dagli altri enti previdenziali coinvolti, i quali – anziché versarlo all'Erario in qualità di sostituti di imposta – lo trattengono all'interno delle proprie gestioni, con specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali, anche per quanto attiene ai trattamenti dei soggetti cosiddetti "esodati".

Si tratta, del resto, di una misura non strutturalmente dissimile – come sottolineato dalla difesa dello Stato – da quella a suo tempo introdotta dall'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2000), il quale analogamente disponeva che «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'art. 2, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è dovuto, sulla parte eccedente, un contributo di solidarietà nella misura del 2 per cento […]».

Norma, quest'ultima, che questa Corte ebbe a ritenere non in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto «volta a realizzare un circuito di solidarietà interno al sistema previdenziale» (ordinanza n. 22 del 2003), e neppure contraria agli artt. 2, 36 e 38 Cost. (ordinanza n. 160 del 2007).

10.– Si è dunque, nella specie, in presenza di un prelievo inquadrabile nel genus delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale (sentenza n. 178 del 2000; ordinanza n. 22 del 2003).

11.– Resta allora da verificare se il contributo di solidarietà sulle pensioni più alte, come disciplinato dal censurato comma 486, risponda a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, tenendo conto dell'esigenza di bilanciare la garanzia del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica con altri valori costituzionalmente rilevanti.

11.1.– In linea di principio, il contributo di solidarietà sulle pensioni può ritenersi misura consentita al legislatore ove la stessa non ecceda i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (artt. 3 e 38 Cost.), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio "stretto" di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà.

In tale prospettiva, è indispensabile che la legge assicuri il rispetto di alcune condizioni, atte a configurare l'intervento ablativo come sicuramente ragionevole, non imprevedibile e sostenibile.

Il contributo, dunque, deve operare all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà "forte", mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori – endogeni ed esogeni (il più delle volte tra loro intrecciati: crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico) – che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all'intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (sentenze n. 69 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002, ex plurimis).

L'effettività delle condizioni di crisi del sistema previdenziale consente, appunto, di salvaguardare anche il principio dell'affidamento, nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli.

Anche in un contesto siffatto, un contributo sulle pensioni costituisce, però, una misura del tutto eccezionale, nel senso che non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza.

Il prelievo, per essere solidale e ragionevole, e non infrangere la garanzia costituzionale dell'art. 38 Cost. (agganciata anche all'art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale: sentenza n. 116 del 2010), non può, altresì, che incidere sulle "pensioni più elevate"; parametro, questo, da misurare in rapporto al "nucleo essenziale" di protezione previdenziale assicurata dalla Costituzione, ossia la "pensione minima".

Inoltre, l'incidenza sulle pensioni (ancorché) "più elevate" deve essere contenuta in limiti di sostenibilità e non superare livelli apprezzabili: per cui, le aliquote di prelievo non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé, di ragionevolezza della misura.

In definitiva, il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio "stretto" di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.), deve: operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura una tantum.

11.2.– Tali condizioni appaiono, sia pur al limite, rispettate nel caso dell'intervento legislativo in esame.

Come detto, esso opera all'interno del sistema previdenziale, che concorre a finanziare, in un contesto di crisi del sistema stesso, acuitasi negli ultimi anni, per arginare la quale il legislatore ha posto in essere più di un intervento, contingente o strutturale, tra cui, in particolare, proprio quelli per salvaguardare la posizione dei lavoratori cosiddetti "esodati" (da ultimo, commi da 263 a 270 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015).

Inoltre, il contributo riguarda le pensioni più elevate, ossia quelle il cui importo annuo si colloca tra 14 a 30 e più volte il trattamento minimo di quiescenza, incidendo in base ad aliquote crescenti (del 6, 12 e 18 per cento), secondo una misura che rispetta il criterio di proporzionalità e, in ragione della sua temporaneità, non si palesa di per sé insostenibile, pur innegabilmente comportando un sacrificio per i titolari di siffatte pensioni.

In questi termini, l'intervento legislativo di cui al denunciato comma 486, nel suo porsi come misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta, supera lo scrutinio "stretto" di costituzionalità.

12.– Anche sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost. in riferimento al tertium rappresentato dal comma 487 della stessa legge n. 147 del 2013 e, per il suo tramite, dalla legislazione siciliana, la questione non è fondata, giacché evoca un termine di raffronto (il comma 487) non idoneo a radicare un giudizio di eguaglianza, concernendo questo le misure di risparmio di spesa rimesse all'autonomia di organi costituzionali e di Regioni ad autonomia speciale rispetto a soggetti che non fanno parte del circuito della previdenza obbligatoria (in particolare, per ciò che concerne la Regione siciliana opera il Fondo di quiescenza di cui alla legge regionale 14 maggio 2009, n. 6, recante: «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009») e, dunque, non suscettibile di raffronto con i pensionati di cui al comma 486.

13.– Non si ravvisa, infine, nemmeno la dedotta violazione degli artt. 81 e 97 Cost., in quanto il primo parametro invocato non risulta conferente, disciplinando la disposizione censurata non già una nuova spesa o maggiori oneri, ma un'entrata; mentre la destinazione alle gestioni previdenziali del prelievo, e dunque per fini istituzionali delle stesse (e anche per il finanziamento di misura a favore degli "esodati"), non costituisce arbitraria attribuzione di discrezionalità amministrativa (art. 97 Cost.) alle stesse gestioni previdenziali o, comunque, indifferenziata destinazione di spesa (art. 81 Cost.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 53, 36 e 38 della Costituzione, dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, con le due ordinanze in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013, sollevate, in riferimento agli art. 2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136 Cost., dalle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti per le Regioni Veneto, Campania, Calabria e Umbria, con le sei ordinanze in epigrafe indicate;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, sollevata dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, 21, 25, 33 e 34 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, con le due ordinanze in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 487, della legge n. 147 del 2013, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136 Cost., dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, con le due ordinanze in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 590, della legge n. 147 del 2013, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, con le due ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

ALLEGATO:

ORDINANZA EMESSA ALL'UDIENZA DEL 5 LUGLIO 2016

ORDINANZA

Visti gli atti relativi ai giudizi di legittimità costituzionale introdotti con ordinanza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, depositata l'11 febbraio 2015 (r.o. n. 109 del 2015) e con ordinanza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Umbria, depositata il 22 aprile 2015 (r. o. n. 163 del 2015).

Rilevato che nel giudizio iscritto al r.o. n. 109 del 2015 hanno depositato atto di intervento ad adiuvandum Furio Pasqualucci ed altri 32 pensionati (con un unico atto depositato il 12 giugno 2015) e Vincenzo Petrocelli (con atto depositato il 1° aprile 2016);

che nel giudizio iscritto al r.o. n. 163 del 2015 si sono costituiti, con unico atto depositato il 30 maggio 2016, Sergio Matteini Chiari ed altri 15 ricorrenti nel giudizio a quo;

che la costituzione delle parti nel giudizio iscritto al r.o. n. 163 del 2015 è avvenuta oltre il termine stabilito dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in quanto effettuata dopo i 20 giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella Gazzetta Ufficiale, avvenuta il 2 settembre 2015 (G.U. n. 35);

che l'intervento di Vincenzo Petrocelli nel giudizio iscritto al r.o. n. 109 del 2015 è avvenuto oltre il termine previsto dall'art. 4, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, giacché effettuato dopo i 20 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio, avvenuta il 17 giugno 2015 (G.U. n. 24).

Considerato che la costituzione delle parti nel giudizio iscritto al r.o. n. 163 del 2015 e l'intervento del Petrocelli nel giudizio iscritto al r.o. n. 109 del 2015 sono inammissibili in quanto, secondo il costante orientamento di questa Corte, il termine per la costituzione e per l'intervento nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale deve essere *ritenuto* perentorio (tra le molte, sentenze n. 102 del 2016, n. 220 e n. 128 del 2014);

che gli altri intervenienti nel giudizio iscritto al r.o. n. 109 del 2015 non sono parti del giudizio a quo, bensì ricorrenti in giudizi pensionistici dinanzi a sezioni giurisdizionali della Corte dei conti diverse da quella rimettente;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le altre, sentenze n. 216 del 2014 e n. 70 del 2015), possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale ed i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura;

che la circostanza che gli istanti siano parti in giudizi pensionistici nei quali trovano applicazione le stesse norme denunciate dalla Corte rimettente e che questi ultimi siano stati sospesi in attesa della definizione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale non è sufficiente a rendere ammissibile l'intervento, essendo i rapporti sostanziali dedotti in causa dagli istanti comunque differenti da quelli oggetto del procedimento da cui è scaturito il giudizio costituzionale di cui al r.o. n. 109 del 2015;

che, peraltro, l'ammissibilità di interventi ad opera di terzi, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice a quo (per tutte, sentenza n. 71 del 2015 e ordinanza n. 32 del 2013);

che, pertanto, la costituzione e gli interventi spiegati nei giudizi di legittimità costituzionale sopra indicati devono essere dichiarati inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile la costituzione in giudizio di Sergio Matteini Chiari ed altri 15 nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al r.o. 163 del 2015;

2) *dichiara* inammissibile l'intervento di Furio Pasqualucci ed altri 32, nonché di Vincenzo Petrocelli nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al r.o. 109 del 2015.

F.to: Paolo Grossi, Presidente

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

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