

Contributo di solidarietà 2014: i pensionati d'oro tornano all'attacco. Alcune riflessioni in vista della pronuncia della Consulta*

Flavia Cannata**

(3 febbraio 2016)

SOMMARIO: 1. Contributo di perequazione 2011 vs. contributo di solidarietà 2014: analogia o identità della *ratio legis* ? 2. Le ragioni degli ex dipendenti pubblici e professionisti nei ricorsi delle sezioni della Corte dei Conti. 3. I ricorsi degli ex consiglieri regionali e l'opposizione domestica del personale della Camera dei deputati 4. Perché c'è da aspettarsi un'ulteriore pronuncia di accoglimento della Corte costituzionale

1. Contributo di perequazione 2011 vs. contributo di solidarietà 2014: analogia o identità della *ratio legis*?

Negli ultimi mesi è tornato a riaccendersi il mai sopito dibattito sull'opportunità ed efficacia, del *contributo di solidarietà*¹ sulle pensioni elevate². Reintrodotto dal governo Letta nel 2014, tale prelievo veniva varato a distanza di un solo anno dalla sentenza n. 116/2013 con cui la Corte costituzionale si era chiaramente pronunciata per l'illegittimità costituzionale dell'analogo³ *contributo di perequazione* fissato per il triennio 2011-2013, quale risposta alle impellenti esigenze di risanamento economico dettate dalla congiuntura internazionale⁴. Nel 2013 il giudice delle leggi si era espresso in merito alle questioni sollevate da diverse sezioni della Corte dei Conti sulla base dei ricorsi presentati avverso il contributo di perequazione da numerosi magistrati in quiescenza. Allora, la Corte costituzionale qualificò la decurtazione prevista nel pieno della crisi economico-finanziaria

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ L'articolo 1, commi 486 e 487, della legge n.147 del 27 dicembre 2013, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge di stabilità 2014), ha istituito per il periodo gennaio 2014- dicembre 2016, un contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici corrisposti esclusivamente da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie e sui vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive erogati dagli organi costituzionali, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano.

² Che superino di 14 volte il trattamento minimo Inps.

³ Cfr. V. Onida, *Pensioni d'oro e contributo di solidarietà*, Osservatorio Aic, febbraio 2014. Onida ritiene che il nuovo prelievo debba essere considerato analogo a quello fissato nel 2011, ma non tale da violare il giudicato costituzionale ex art.136 Cost. con riferimento ai contenuti di Corte cost. n. 116/2013. Secondo l'autore il legislatore non avrebbe inteso riprodurre norme dichiarate incostituzionali destinandole a regolare le stesse fattispecie già disciplinate da queste, infatti, il nuovo contributo non colpisce le pensioni erogate negli anni in cui venne applicato il precedente contributo, ora annullato, ma solo quelle erogate a partire dal 2014. Contra vedere S.M. Cicconetti, *Il rinnovo del contributo di solidarietà sulle pensioni: una più che probabile violazione del giudicato costituzionale*, Osservatorio Aic, gennaio 2014.

⁴ Si trattava di una percentuale del 5% sui trattamenti pensionistici compresi tra i 90 mila e di 150 mila euro, del 10% sugli importi da 150 mila a 200 mila euro e del 15% sugli importi eccedenti i 200 mila euro. Vedere art.18, comma 22-bis D.l. 98/2011.

come tributo, e lo dichiarò costituzionalmente illegittimo in quanto, non colpendo gli altri redditi da lavoro equiparabili ai trattamenti pensionistici elevati, venne ritenuto violare sia il principio di eguaglianza formale che il principio di capacità contributiva ex artt. 3 e 53 Cost. La presa di posizione della Corte non fu però sufficiente ad arginare la volontà del governo Letta, di predisporre misure volte a richiedere un sacrificio temporaneo ad alcune categorie di contribuenti, supposti in grado di sostenere una piccola decurtazione patrimoniale in un periodo di grave crisi economica. Si trattava, infatti, di un prelievo imposto per tre anni a partire dal 2014 e pari al 6, 12 e 18%, sulle quote di pensione superiori, rispettivamente, a 90.000, 130.000 e 195.000 euro lordi circa, all'anno⁵. La novità rispetto al contributo del 2011 fu la parziale destinazione dei proventi verso un fondo di solidarietà per i cosiddetti esodati. Nel disegno del legislatore, tali risorse, infatti, non confluendo nelle casse dello Stato, bensì nelle singole gestioni previdenziali, venivano supposte configurare una prestazione patrimoniale imposta ex art. 23 Cost. e non un tributo. La Costituzione prescrive che è la sola imposizione tributaria a fondarsi sulla capacità contributiva, nel quadro di sistema informato a criteri di progressività e nel rispetto del principio di eguaglianza, cosicché, la nuova decurtazione avrebbe superato un eventuale ulteriore vaglio della Corte costituzionale. Vaglio attualmente non più relegabile in una dimensione ipotetica, posto che, negli ultimi mesi, ex magistrati, docenti, ufficiali delle forze armate e alti dirigenti pubblici, attraverso le sezioni della Corte dei Conti di Veneto, Calabria, Umbria e Campania⁶, hanno inteso censurare il contributo di solidarietà 2014, a garanzia del diritto a percepire integralmente il loro trattamento pensionistico.

2. Le ragioni degli ex dipendenti pubblici e professionisti nei ricorsi delle sezioni della Corte dei Conti

La problematica su cui la difesa Inps ed i ricorrenti sono tornati a confrontarsi, è stata nuovamente la qualificazione da attribuire al prelievo. In base all'art.1 comma 486 della legge n.147/2013 le somme trattenute *vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191* (fondo per gli esodati). Il successivo comma 487, prevede poi 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 autonomia, anche in riferimento ai vitalizi*

⁵ Per un'indicazione esatta dei valori riferibili al 2014, vedere Messaggio INPS n.4294 del 28.04.2014.

⁶ Ordinanza della Corte dei Conti sezione giurisdizionale per il Veneto n.12 del 16 febbraio 2015, Ordinanze della Corte dei Conti sezione giurisdizionale per la Calabria n.27 dell'11 febbraio 2015 e n.119 del 16 marzo 2015, Ordinanza della Corte dei Conti sezione giurisdizionale per l'Umbria n.163 del 22 aprile 2015, Ordinanza della Corte dei Conti sezione giurisdizionale per la Campania n.91 del 23 marzo 2015.

previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48. Il riferimento è al Sistema nazionale di garanzia, in cui ricadono il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese e la sua sezione speciale Progetti di ricerca e Innovazione, nonché il Fondo di garanzia per la prima casa, per la concessione di garanzie a prima richiesta, su mutui ipotecari o su portafogli di mutui ipotecari.

L'argomentazione difensiva dell'Inps, sostanzialmente, si sofferma sulla problematica natura del prelievo di solidarietà, ritenendo che non sia possibile configurarlo come una vera e propria imposta in quanto non viene acquisito al bilancio dello Stato, ma devoluto a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento del fondo per gli esodati. Per tale Istituto, la decurtazione sarebbe da assimilare ad un contributo previdenziale, dal momento che è finalizzata al mantenimento del sistema previdenziale-assistenziale (welfare)⁷ e, pertanto, riconducibile alla categoria delle prestazioni patrimoniali imposte ex art. 23 Cost.⁸

Di contro, sulla base della comune premessa sviluppata in tutte le ordinanze di rimessione, le argomentazioni sono riconducibili al rapporto di identità che ad avviso del giudice delle pensioni, esisterebbe tra la *ratio* del contributo di perequazione del 2011 e quella del contributo di solidarietà del 2014, quale presupposto per l'applicabilità dei contenuti di Corte costituzionale n. 116/2013. Da qui, dunque, la presunta violazione del giudicato costituzionale ex art.136 Cost., nonché degli articoli 3 e 53 Cost. ad opera della normativa sul prelievo sulle pensioni elevate nel 2014. Tutte le sezioni della Corte dei Conti chiamate in causa, ritengono, infatti, che il legislatore abbia formulato la normativa sul prelievo di solidarietà del 2014 in modo vago⁹. La sezione calabrese sottolinea come non venga chiarito quali siano i criteri attraverso i quali le somme derivanti dai contributi di solidarietà vengano destinate ai titolari di pensioni basse, ed in che misura vengano utilizzate per fronteggiare i disavanzi della cassa integrazione Inps, alimentati prevalentemente dallo Stato, o se una parte del gettito, peraltro indeterminata e mai quantificata, possa essere utilizzata per il cosiddetto Fondo INPS per gli esodati. *In realtà la norma pare conferire agli enti gestori di forme di previdenza obbligatorie una libertà di*

⁷ Punto 3, Ordinanza della Corte dei Conti sezione giurisdizionale per la Calabria n.119 del 16 marzo 2015.

⁸ In senso difforme si è espressa la Corte di Cassazione nel 1998 qualificando i contributi previdenziali come imposte speciali. Vedere Cass. Sez. un. 15 maggio 1998 n. 4918.

⁹ A tal proposito la Corte del Conti del Veneto sottolinea come il prelievo non venga finalizzato all'effettuazione di prestazioni previdenziali/assistenziali puntualmente individuate e nel contempo venga 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. Vedere punto 3.1 del considerato in diritto Ordinanza della Corte dei Conti sezione giurisdizionale per il Veneto n.12 del 16 febbraio 2015.

scelta nell'uso di fondi pubblici (in quanto stabiliti da una legge dello Stato, ancorché a carico di privati) che travalica di gran lunga il concetto di discrezionalità amministrativa e che, sotto quest'aspetto, suscita ulteriori dubbi d'illegittimità, sotto il profilo della violazione dei precetti di cui agli artt. 81 e 97 Cost¹⁰. Secondo la sezione calabrese, un prelievo coattivo imposto in assenza di un rapporto sinallagmatico, per quanto destinato a degli enti pubblici e non direttamente al bilancio dello stato, configura comunque un'imposta, in base a quanto in passato dichiarato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 11/1995, 26/1982 e 37/1997¹¹. A supporto della presunta identità tra la normativa del 2011 e quella del 2014, la sezione calabrese della Corte dei Conti adduce, inoltre, la coincidenza dei soggetti passivi delle due disposizioni, nonché il chiaro rinvio che il dossier della Camera dei deputati effettua alla manovra del 2014¹², allorché quantifica il gettito stimato in riferimento all'art. 486, rapportandolo al contributo del 2011¹³.

La Corte dei Conti della Calabria dubita, ancora, della conformità del comma 590, art. 1 della legge 147/2013, all'articolo 53 comma 1 della Costituzione, in quanto prevede che ai fini del raggiungimento della soglia di reddito lordo di 300.000 euro, oltre il quale è dovuto un contributo del 3%¹⁴ si debba tener conto anche dei trattamenti pensionistici percepiti, sui quali però non viene applicato il contributo nella misura del 3% ma quello molto maggiore del 18% stabilito dal precedente comma 486 della medesima disposizione. *Mentre il comma 486 colpisce i pensionati con un contributo di solidarietà fortemente progressivo articolato in tre aliquote, che raggiungono il 18% del trattamento complessivo lordo per la parte eccedente approssimativamente i 190 mila euro, il comma 590 incide su tutti gli altri percettori di redditi, esclusi i pensionati, con un contributo di solidarietà, al pari del primo destinato a far fronte a spese pubbliche, che contempla la sola aliquota, fissa e quindi non progressiva, del 3% per giunta deducibile, sul reddito superiore a 300 mila euro. Al raggiungimento di questo ultimo importo concorrono anche i trattamenti pensionistici, ma i pensionati non sono tenuti a corrispondere il contributo di solidarietà, previsto dal comma 590, con la logica implicazione che nel caso in cui i loro redditi complessivi, compresi quelli pensionistici, dovessero superare i 300 mila euro, essi*

¹⁰ Ordinanza della Corte dei Conti sezione giurisdizionale per la Calabria n.27, 11 febbraio 2015, punto 3.5 del considerato in diritto.

¹¹ Ordinanza della Corte dei Conti sezione giurisdizionale per la Calabria n.27, 11 febbraio 2015, punto 3.6 del considerato in diritto.

¹² Camera dei Deputati, XVII Legislatura, Servizio Bilancio dello Stato, Legge di stabilità 2014 (Legge 27 dicembre 2013, n. 147), Volume 11, articolo 1, commi da 302 a 749, n. 6, marzo 2014.

¹³ Vedi anche Ordinanza della Corte dei Conti sezione giurisdizionale per il Veneto n.12 del 16 febbraio 2015, punto 4.3 b, del considerato in diritto in cui vengono richiamati i lavori preparatori della legge di stabilità 2014 a dimostrazione di come il legislatore abbia voluto chiaramente riferirsi al contributo straordinario del 3% sui redditi superiori ai 300.000 euro, nonché ai mancati introiti del prelievo del 2011 annullato da Corte cost. n. 116/2013.

¹⁴ Tale prelievo introdotto dall'art.2 comma 2, d. l. 138/2011 è stato prorogato al triennio 2014-2016 dalla legge n. 147/2013.

*sarebbero tenuti a versare non il 3%, ma dovrebbero continuare a pagare il 18% con palese violazione, oltre che del primo, anche del secondo comma dell'art.53 Cost., che vuole il sistema tributario ispirato al principio di progressività e non di regressività. Sotto questo profilo il comma 590 appalesa quindi anche una violazione del principio di uguaglianza, in senso sostanziale, di cui all'art.3 Cost.*¹⁵.

La Corte dei Conti del Veneto, invece, svolge un'analisi approfondita in merito alla presunta finalizzazione solidaristica ed endo - previdenziale degli introiti del prelievo 2014 sostenuta dalla difesa Inps e dall'Avvocatura dello Stato¹⁶. A tal proposito la Corte fa notare come a seguito della riforma del titolo V della Costituzione si sia registrata una implementazione poliarchica della potestà impositiva, cosicché *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*¹⁷. A riguardo, la Corte dei Conti veneta richiama le sentenze della Corte costituzionale nn. 11/1995 e 37/1997 ricordando poi come l'Inps, quale ente strumentale dello Stato, abbia fin dalla sua istituzione usufruito di trasferimenti statali e sia tuttora stabilmente finanziato anche con fondi statali, principalmente con riguardo alle gestioni previdenziali obbligatorie. Secondo la Corte veneta il contributo non andrebbe affatto a perequare il sistema previdenziale, innanzitutto perché la norma che lo prevede non costituisce espressione di una ridefinizione del sistema di previdenza sociale supportata da un'analisi di matrice statistico/assicurativa, ma si limita ad introdurre un obbligo temporaneo di contribuzione in percentuale sulle pensioni più elevate determinato in maniera atecnica sul terreno statistico/attuariale. In particolare, osserva il giudice delle pensioni, non si comprende *perché 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*. Per quanto attiene alla presunta finalizzazione del prelievo in senso solidaristico, la Corte dei conti veneta sottolinea come a differenza delle prestazioni patrimoniali imposte "salvate" dalla Consulta nell'ordinanza di inammissibilità n.

¹⁵ Punto 5, considerato in diritto dell'Ordinanza della Corte dei Conti sezione giurisdizionale per la Calabria n.27, 11 febbraio 2015. Il pensionato con reddito complessivo superiore ai trecentomila euro dovrà versare l'opportuna aliquota fissata per il contributo di solidarietà sulla quota di trattamento pensionistico, mentre sulla restante parte di patrimonio verrà applicata l'aliquota del 3% del contributo straordinario. Vedere M. STRAFILE, *Assegni più alti decurtati fino al 31 dicembre 2016*, Il Sole 24 Ore, 14 gennaio 2015.

¹⁶ In senso conforme vedere punto 7.3.4, Ordinanza della Corte dei Conti sezione giurisdizionale per l'Umbria n.163 del 22 aprile 2015.

¹⁷ 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 n. 248/1997. Punto 4.2, a, del considerato in diritto, Ordinanza della Corte dei Conti sezione giurisdizionale per il Veneto n.12 del 16 febbraio 2015.

22/2003¹⁸, nel caso del prelievo di solidarietà ex. art.1, comma 486, l. 147/2013, il legislatore non assocerebbe *alla previsione delle prestazioni patrimoniali imposte, alcuna individuazione di ulteriori o diverse prestazioni da garantire inderogabilmente, con finalità solidaristiche interne al sistema previdenziale 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).*

3. I ricorsi degli ex consiglieri regionali e l'opposizione domestica del personale della Camera dei deputati

Ai sensi dell'art. 1 comma 486 della legge n.147/2013, ricadono nell'ambito di applicazione della normativa sul contributo di solidarietà 2014, anche i vitalizi di coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive erogati dagli organi costituzionali, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano. A tal proposito, si deve rammentare come negli ultimi anni le regioni italiane abbiano effettuato una revisione delle normative previdenziali concernenti i consiglieri regionali in quiescenza¹⁹. L'intesa raggiunta il 27 ottobre 2011 tra la Conferenza delle Regioni e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, ha condotto gli enti regionali all'abolizione dei vitalizi per i consiglieri delle attuali consiliature, fermi restando i diritti acquisiti dagli ex consiglieri di quelle passate, che continuano a percepire i loro assegni. E' su questi trattamenti che dovrebbe gravare il prelievo di solidarietà previsto dalla legge di stabilità 2014, a cui le regioni²⁰ avrebbero dovuto dare attuazione.

Alcune, infatti, lo hanno fatto, come ad esempio la Puglia²¹ e il Lazio²². Alle decurtazioni previste dal contributo di solidarietà, nella legge laziale, è andato ad aggiungersi un altro prelievo temporaneo sui vitalizi volto a ridurre i costi della politica. Tale ulteriore

¹⁸ Allora, la Corte dei Conti del Lazio sollevò questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge 488 del 1999 per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. Tale normativa fissava un contributo di solidarietà destinato a confluire in un fondo volto alla copertura previdenziale di specifici ambiti prestazionali, ovvero, dei lavoratori discontinui, co.co.co., autonomi, nonché per il finanziamento di periodi non coperti da contribuzione. Nell'ordinanza n. 22/2003 la Corte costituzionale dichiarò che il contributo di solidarietà non si configurava come un contributo previdenziale in senso tecnico, ma si inquadrava nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 della Costituzione, costituendo una prestazione patrimoniale avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del regime previdenziale dei lavoratori. Vedere anche sentenza della Corte costituzionale n.178/2000.

¹⁹ Per un elenco di tutte le leggi regionali di abolizione dei vitalizi vedere:

[http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/\[5448bff4aaaac\]regioniabolizionevitalizi.pdf](http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/[5448bff4aaaac]regioniabolizionevitalizi.pdf).

²⁰ Ad essere tenute a dare attuazione alla normativa sul contributo di solidarietà sono solo quelle regioni i cui ex rappresentanti percepiscono degli assegni vitalizi di quattordici volte superiori al trattamento minimo INPS ex. artt. 486 e 487 della legge n. 147/2013.

²¹ LR Puglia n.17 del 9 aprile 2014, art.2.

²² LR Lazio n.12 del 24 novembre 2014, art. 9 bis. La legge innalza dai 50 ai 65 anni, la soglia di età minima necessaria ai fini del conseguimento del diritto all'assegno vitalizio e prevede che per i titolari di doppio vitalizio il prelievo di solidarietà sia maggiorato del 40%.

decurtazione patrimoniale, fissata per il triennio 2015-2017²³, trae origine dalle norme d'indirizzo contenute nell'Odg 10 ottobre 2014 della Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Tali prelievi non sono stati affatto graditi dagli ex consiglieri regionali che nei mesi scorsi hanno presentato un ricorso dinanzi al TAR Lazio rivendicando il loro diritto alla corresponsione integrale degli assegni vitalizi²⁴; il Tar si è espresso per l'inammissibilità²⁵ dell'istanza cautelare proposta in relazione al ricorso, dichiarandosi incompetente a pronunciarsi in materia di vitalizi. Decisione quest'ultima che ha poi spinto gli ex consiglieri a citare in giudizio il presidente della Regione, Nicola Zingaretti e il presidente del Consiglio regionale, Daniele Leodori innanzi al Tribunale civile di Roma.

Anche le regioni a statuto speciale non hanno accolto di buon grado il contributo di solidarietà. La regione Sicilia con ricorso n.17 del 17 marzo 2014 ha sollevato questione di legittimità costituzionale contro la legge di stabilità, lamentando la violazione della potestà regolamentare dell'Assemblea regionale Siciliana, organo che ai sensi dell'articolo 4 dello Statuto, è competente a decidere sulle pensioni ed i vitalizi del personale e dei deputati²⁶. La regione Sicilia riteneva, altresì, che la legge di stabilità violasse²⁷ l'autonomia finanziaria regionale, nella parte in cui disponeva che i proventi derivanti dal prelievo di solidarietà confluissero nelle casse dello Stato²⁸.

²³ Tale prelievo prevede dei tagli percentuali dell'8% sui vitalizi fino a 1.500,00 euro, dell'10% su quelli compresi tra i 1.501,00 ed i 3.500,00 euro, del 13% per quelli tra i 3.501,00 ed i 6.000,00 euro e del 17% per quelli oltre i 6.000,00 euro. Vedere la Legge regione Lazio n.12 del 24 novembre 2014, art. 5.

²⁴ Settantotto ex consiglieri regionali, difesi dagli avvocati Federico Tedeschini, Stelio Mangiameli, Ruggero Frascaroli e Fabio Lorenzoni hanno chiesto l'annullamento previa sospensione dell'efficacia degli atti applicativi dell'art.9 bis della LR 4/2013, come introdotto dall'art. 7 comma 3 della LR 12/2014, ritenendo che tale normativa si ponesse in contrasto con i principi di irretroattività della legge e di intangibilità dei diritti quesiti, nonché con il principio comunitario del legittimo affidamento e con quello del riparto di competenza tra stato e Regioni. La normativa regionale che introduce in Lazio il prelievo di solidarietà del 2014 viene ritenuta, inoltre, contrastare con gli artt. 3 e 53 Cost. e con gli artt. 6, 21, 25, 33, 34 della Convenzione EDU.

²⁵ Tar Lazio, sez. I-ter, 15.5.2015 n. 2072/ord. e n. 7139/ord.

²⁶ *L'eventuale obbligo di adottare una misura di contenimento della spesa, sulla base dei principi di cui al comma 486, lede la sfera di autonomia propria dell'ARS garantita da una norma di rango costituzionale quale quella contenuta nell'articolo 4 dello Statuto siciliano.* Vedere il ricorso per legittimità costituzionale della Regione Sicilia del 5 marzo 2014, n.17, ed anche il ricorso per legittimità costituzionale della Regione Friuli- Venezia -Giulia del 3 marzo 2014, n.10.

²⁷ La regione Sicilia fa riferimento all'articolo 1, comma 508 in combinato disposto con il comma 590, per violazione degli artt. 20, 36 e 43 dello Statuto nonché dell'art. 2, 1° comma delle norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. n. 1074/1965) in relazione agli artt. 81, comma 6, 97 comma 1 e 119, commi 1 e 6 della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1 /2012 in riferimento anche all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001. Ricorso per legittimità costituzionale della Regione Sicilia del 5 marzo 2014, n.17.

²⁸ In attuazione della legge di stabilità, la regione Sicilia, con la legge regionale 19 agosto 2014, all'articolo 22, ha previsto un contributo di solidarietà per il periodo 2014-2016, fissando però delle percentuali e delle soglie reddituali diverse da quelle indicate dalla l. n. 147/2013. Si tratta del 5 per cento per la parte eccedente l'importo annuo di euro 50.000,00 e fino all'importo annuo pari a euro 65.179,40 e del 5,50 per cento per la parte eccedente il precedente importo annuo e fino all'importo annuo pari a euro 91.251,16.

Un altro fronte di contrasto al contributo di solidarietà è venuto a formarsi nel contesto del personale dipendente della Camera dei Deputati²⁹. Un folto gruppo di funzionari ha citato in giudizio l'Amministrazione della Camera, innanzi alla Commissione giurisdizionale della Camera, allo scopo di ottenere l'annullamento della delibera n. 87 del 2014, attuativa dell'art. 1 commi 486 e 487 della legge n.147/2013, e la conseguente restituzione delle somme trattenute³⁰.

La delibera è stata, infatti, ritenuta in contrasto con la Costituzione: in particolare i commi 486 e 487 dell'art.1, l. 147/2013, violerebbero gli art. 3 e 53 Cost. nonché l'art.136 Cost. essendo il prelievo del 2014 assimilabile a quello fissato dal legislatore nel 2011 e annullato dalla Corte costituzionale con la pronuncia n.116/2013. Con l'ordinanza n.10 del 20 dicembre 2014, la Commissione giurisdizionale della Camera ha adito la Corte costituzionale, in qualità di *giudice a quo*, sospendendo il giudizio e rimettendo la questione alla Consulta, per la prima volta, un organo di autodichia ha fatto ricorso al giudice delle leggi³¹.

A questo punto bisognerà vedere come la Corte costituzionale intenderà procedere, ovvero, in che misura, nel valutare l'ammissibilità della questione terrà conto dei due profili indicati all'articolo 23 della legge n.87 dell'11 marzo 1953 ai fini della proponibilità della questione di legittimità costituzionale. La questione dovrebbe, infatti, essere sollevata nel *corso di un giudizio* (requisito oggettivo) e *dinanzi ad una autorità giurisdizionale* (requisito soggettivo) anche se ai fini della legittimazione, secondo la Corte costituzionale dovrebbe essere sufficiente la sussistenza di uno solo dei due profili³². In alcuni casi la Consulta ha tenuto in maggiore considerazione il profilo soggettivo³³, mentre in altri si è concentrata sul profilo oggettivo, considerando essere giudice un organo che esercita vere e proprie funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge, agendo in modo indipendente

²⁹ Per il dibattito giurisprudenziale in corso, sulla legittimità degli organi di autodichia e delle funzioni da essi esercitate vedere le sentenze della Corte costituzionale nn. 154/1985, 120/2014, le Ordinanze delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione 27 maggio 1999 n. 317, 19 novembre 2002 n. 16267, 17 marzo 2010, n. 6529, 6 maggio 2013 n. 10400, 19 dicembre 2014 n. 26934. Vedere, inoltre, P. Passaglia, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, Giur. Cost., 2014, p. 2110, L. Testa, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, Federalismi.it, X, 2014, C. Meoli, *Perché è quella del conflitto la strada da percorrere (Brevi riflessioni a margine di Cassazione, SS.UU. civili, ord. n. 26934/2014)*, Giust.Amm.it, gennaio 2015.

³⁰ Più precisamente i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento previa sospensiva degli atti amministrativi della Camera (ruoli di spesa e cedolini riferiti a ciascun ricorrente) che decurtano i loro trattamenti pensionistici in esecuzione della delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera n. 87 del 4 giugno 2014, resa esecutiva in pari data dal decreto del Presidente della Camera n. 660. Viene, inoltre, richiesto l'annullamento della delibera n. 87/2014, previa la declaratoria della sua illegittimità costituzionale e "per quanto occorra", la proposizione della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Vedere Ordinanza della Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei Deputati n.7/2014.

³¹ Cfr. A. C. Sorrentino, *La "giurisdizione domestica" delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, Osservatorio costituzionale, luglio 2015.

³² Sentenza della Corte costituzionale n. 83/1966.

³³ Vedere sentenze Corte cost. nn.129/1957, 53/1968, 95/1987, 212/1997, 170/2005.

ed imparziale³⁴. Fino al 2009 i componenti dell'Ufficio di presidenza, cui spettava l'adozione dei provvedimenti concernenti il personale, erano chiamati a giudicare in appello sulle controversie aventi ad oggetto i medesimi atti amministrativi. Tale commistione tra esercizio di funzioni amministrative ed esercizio di funzioni giurisdizionali è stato contestato dalla Corte Edu nella sentenza n.14 del 28 aprile 2009, Savino ed altri contro Italia. La Corte di Strasburgo, ha riconosciuto la natura giurisdizionale degli organi della Camera competenti a dirimere le controversie di lavoro dei propri dipendenti, ed ha chiarito che la disciplina dei regolamenti parlamentari minori³⁵ è sufficiente a garantirne la precostituzione per legge. Tali regolamenti costituiscono, infatti, delle fonti agevolmente accessibili agli interessati (benché non pubblicate), in quanto formulate in modo da garantire la prevedibilità del comportamento dell'organo chiamato a decidere, così da soddisfare l'esigenza di una base legale richiesta dalla norma convenzionale³⁶. Al contempo, la Corte europea ha ritenuto che la sezione giurisdizionale dell'Ufficio di presidenza non costituisca un organo giudicante indipendente e imparziale, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione EDU, in quanto chiamato a svolgere sia le funzioni di organo giudicante d'appello che di organo legislatore, titolato a esprimere in via definitiva la volontà normativo-amministrativa interna alla Camera, come Ufficio di Presidenza³⁷. A seguito di tale pronuncia la Camera dei deputati ha revisionato l'art.12 del proprio regolamento: attualmente esso prevede che *con regolamento approvato dall'Ufficio di Presidenza sono istituiti gli organi interni di primo e di secondo grado, composti da deputati in carica, che giudicano in via esclusiva sui ricorsi di cui alla lettera f) del comma 3. I componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono fare parte di tali organi*³⁸. Se la Corte costituzionale si pronunciasse per l'ammissibilità del ricorso sul contributo di solidarietà, ci troveremmo di fronte ad un rinnovato sistema di garanzie a tutela dei dipendenti delle Camere. Una decisione del genere costituirebbe un'ulteriore legittimazione dell'autodichia, istituto sconosciuto nella maggior parte delle democrazie

³⁴ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. II, Padova, 1984, p. 269. Vedere sentenze della Corte costituzionale nn.78/1961, 17/1999, 310/2006, 114/1970, 189/2001. In tutti questi casi difettava l'elemento soggettivo.

³⁵ In tema vedere Corte Cass., SS. UU. Civ., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934, punto 14.

³⁶ Sentenza della Corte Edu, n.14 del 28 aprile 2009, paragrafi 96-99.

³⁷ Sentenza della Corte Edu, n.14 del 28 aprile 2009, paragrafi 105-107.

³⁸ Alla Camera dei Deputati opera in primo grado la Commissione giurisdizionale per il personale, composta da tre membri effettivi e tre supplenti, scelti mediante sorteggio tra nominativi contenuti in elenchi formati ad ogni inizio di legislatura dal Presidente della Camera, dal Segretario Generale e, d'intesa tra loro, dalle organizzazioni sindacali. I deputati che compongono le liste devono essere in possesso di uno dei seguenti requisiti: magistrato, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa, professore in materie giuridiche, avvocato del libero foro o avvocato dello Stato, anche in quiescenza. Per il secondo grado opera dopo le modifiche del 2009 il Collegio d'appello, composto da cinque membri nominati ad ogni inizio legislatura dal Presidente della Camera, tra deputati in carica aventi le medesime competenze illustrate per il primo grado. Esistono poi delle norme specifiche sulle incompatibilità. Cfr. A. C. Sorrentino, *La "giurisdizione domestica" delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, Osservatorio costituzionale, luglio 2015.

occidentali e da sempre oggetto di critiche in quanto da molti ritenuto violare i principi di eguaglianza, del giusto processo e dello Stato di diritto³⁹.

4. Perché c'è da aspettarsi un'ulteriore pronuncia di accoglimento della Corte costituzionale

Rileggere i ricorsi presentati contro il prelievo di solidarietà 2011, induce a pensare come allora, fosse ancora corretto ragionare sul ventaglio di decisioni che la Consulta avrebbe potuto elaborare al fine di realizzare, attraverso tale decurtazione patrimoniale, un contenimento della spesa pubblica dettato dagli elevati livelli di indebitamento e dalla congiuntura internazionale, nonché l'attuazione del dovere di solidarietà ex art. 2 Cost⁴⁰. Diversamente, un'attenta analisi dell'insieme dei ricorsi presentati, oggi, al cospetto della Corte costituzionale contro il prelievo 2014, spinge necessariamente a spostare l'attenzione dalla Consulta alle Camere. Prima di addentrarsi nell'intricata problematica dottrinale in ordine alla qualificazione da attribuire al prelievo, e ancor prima di domandarsi se i giudici della Corte si faranno influenzare o meno dal fatto che anche i loro trattamenti pensionistici sono colpiti dalla decurtazione su cui andranno a esprimersi, sarebbe opportuno ragionare su come la disposizione concernente il contributo di solidarietà è stata redatta.

I precedenti giurisprudenziali sul tema, e segnatamente le pronunce della Corte costituzionale nn. 116/2013, 223/2012, 241/2012 ma soprattutto l'ordinanza n.22/2003 unitamente alle sentenze nn. 178/2000 e 160/2007, costituiscono un corredo di contenuti e argomentazioni fortemente adeguato e sufficiente a consentire al legislatore di predisporre una normativa sul contributo di solidarietà in grado di uscire illesa dal sindacato di costituzionalità della Corte. Di contro, la disciplina del prelievo insita nella legge n.147 del 2013, come correttamente messo in luce dalle sezioni delle Corti dei Conti, e in particolar modo da quelle della Calabria e del Veneto, risulta essere troppo vaga, innanzitutto con riguardo al profilo teleologico. Manca, infatti, una adeguata base di dati statistici su cui fondare la scelta legislativa di prevedere la decurtazione, una chiara definizione delle finalità del prelievo, un preciso riferimento alla destinazione dei proventi che andava correlata allo stato delle singole gestioni. Come correttamente osservato da Oreste Saccone, a prima vista la prospettiva suggerita dalla norma appare suggestiva perché

³⁹ Cfr. Sorrentino, *op. cit.*, p.20.

⁴⁰ Sia consentito un rinvio a F. Cannata, *La sentenza n.116/2013: luci ed ombre del "no" della Corte costituzionale al contributo sulle pensioni d'oro*, *Rivista di diritto tributario*, II, 2014, pp. 61-94.

lega il contributo di solidarietà al rapporto ente erogatore-pensionato e alla situazione di *deficit* dell'ente. Di fatto però è fuorviante. Non si tratta di un fondo pensionistico privato che in situazione di difficoltà chiede temporaneamente ai suoi *holder*-beneficiari un sacrificio straordinario. Nel caso del prelievo del 2014 non vi è alcun legame diretto tra la pensione erogata e la situazione di deficit dei gestori di forme di previdenza obbligatorie, ma - come si evince dalla relazione tecnica - il contributo di solidarietà mira a concorrere all'equilibrio del sistema pensionistico nel suo insieme. In particolare concorre a finanziare in parte il fondo per gli esodati, finalità del tutto estranea alla posizione contributiva dei pensionati assoggettati al contributo di solidarietà⁴¹. Insomma la norma, doveva essere scritta meglio, in modo da non lasciare dubbi circa la sua qualificazione come prestazione patrimoniale imposta ex art. 23 Cost. Altra strada percorribile ai fini del superamento dei rilievi che hanno portato all'annullamento del prelievo 2011, poteva rinvenirsi nell'estensione delle tre aliquote progressive fissate sui trattamenti pensionistici elevati a tutti gli altri redditi di diversa provenienza, eliminando, al contempo, il prelievo straordinario temporaneo del 3% che attualmente grava su questi ultimi.

In tal modo sarebbe stato possibile garantire il principio dell'universalità dell'imposizione tributaria e, al tempo stesso, adempiere al dovere di solidarietà economica, da parte dei titolari di redditi elevati. Il concetto di solidarietà, accolto nell'art. 2 Cost., implica, infatti, l'instaurazione di forme di cooperazione altruistica per la salvaguardia di interessi collettivi, cosicché da tale prospettiva visuale, il dovere di prestazione tributaria sancito dall'articolo 53 Cost. assume un carattere solidaristico in ragione dei riferimenti che il precetto costituzionale fa alla capacità contributiva, alla generalità dei contribuenti ed alla progressività del sistema. D'altronde è noto, come in passato la Consulta abbia più volte giudicato come costituzionalmente legittime varie forme di decurtazioni patrimoniali previste su redditi elevati, quali misure temporanee finalizzate alla riduzione degli alti livelli di indebitamento pubblico. Da ciò è possibile comprendere come, al di là della qualificazione giuridica di volta in volta attribuita a tali prelievi, resta ferma la loro idoneità a contribuire, seppur parzialmente, al risanamento economico-finanziario del nostro Paese. Senza dubbio, la partita della ripresa economica dovrà necessariamente essere giocata sul terreno dell'economia reale, da attuarsi investendo in ricerca, sviluppo e infrastrutture. In attesa che la politica italiana si adoperi ai fini del conseguimento di tali obiettivi, sarebbe *in primis* auspicabile un serio ritorno da parte degli organi costituzionali allo svolgimento dei loro doveri istituzionali⁴². In secondo luogo si auspica che la decisione sul prelievo di

⁴¹ O. Saccone, *Pensioni d'oro. Il nuovo contributo di solidarietà a rischio costituzionalità*, www.fiscoequo.it.

⁴² Il riferimento vuole essere ai tempi eccessivamente lunghi di recente impiegati dal Parlamento in seduta comune per l'elezione dei giudici costituzionali che dovevano essere sostituiti. Le difficoltà incontrate dalla politica nella ricerca di

solidarietà del 2014, venga presa con maggiore consapevolezza rispetto al clima che ha caratterizzato la pronuncia relativa al contributo di perequazione del 2011: in considerazione dell'ingente perdita erariale, stimata in 80 milioni di euro,⁴³ generata dall'annullamento del prelievo, sarebbe auspicabile un orientamento che si informi all'interesse generale e fondato sul principio di solidarietà. Inoltre, pare lecito chiedersi come mai dopo anni di polemiche e processi volti a colpire la parte di classe politica corrotta e "sprecona", ancor oggi in Italia non sia stata formulata una normativa nazionale organica in materia di vitalizi, ed ancora, come sia stato possibile - nel contesto di una democrazia parlamentare- optare per la bizzarra scelta di disciplinare di fatto l'*an* ed il *quantum* dei prelievi sulle cariche elettive regionali, attraverso l'ordine del giorno di un organismo di coordinamento.

** Dottore di ricerca in Impresa, stato e mercato presso l'Università della Calabria.

un accordo sulle personalità da eleggere, hanno prodotto il grave effetto di compromettere il corretto funzionamento del supremo organo di garanzia costituzionale che per diversi mesi è stato privato del contributo di tre personalità. Solo mercoledì 16 dicembre dopo ben trentadue sedute andate a vuoto, il Parlamento in seduta comune è riuscito a trovare un accordo sui nomi di Augusto Barbera, Franco Modugno e Giulio Prosperetti. In tema Cfr. U. Adamo, *In attesa della Riforma costituzionale. Quando l'incapacità decisionale del Parlamento riunito in seduta comune compromette la completezza del plenum e la stessa capacità decisionale della Corte costituzionale*, Osservatorio AIC, Novembre 2015.

⁴³ F. Venanzi, *Rimborso per la solidarietà*, Il Sole 24 Ore, 22 ottobre 2013, p. 16.