

Irrazionalità tributaria del contributo di solidarietà a carico delle pensioni di importo elevato

Corte costituzionale, 5 giugno 2013, n. 116*

Presidente: F. GALLO – *Estensore:* G. TESAURO – INPS (avv. F. Mangiapane) c. G. B. (avv. G.C. Sciacca) e Gruppo romano giornalisti pensionati (avv. V. Greco).

Rapporto previdenziale – Interventi di solidarietà – Natura tributaria della misura perequativa – Violazione del principio dell'universalità dell'imposizione – Violazione del principio di meritevolezza – Violazione del canone di uguaglianza per discriminazione ai danni dei soli pensionati – D.l. n. 98/2011 – D.l. n. 201/2011 – Artt. 3 e 53 Cost. – Illegittimità costituzionale

Deve ritenersi irragionevole, e dunque costituzionalmente illegittimo, il trattamento riservato, attraverso l'imposizione del contributo di solidarietà, alla categoria di percettori di trattamenti pensionistici di importo elevato, anche perché intervento produttivo di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere più favorevole per lo Stato nel caso in cui il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza tributaria e di solidarietà economica nei confronti di tutti i cittadini, opportunamente modulando lo specifico intervento impositivo.

(*Omissis*) 1. Sono sottoposte all'esame della Corte questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nel testo successivamente modificato dall'articolo 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), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sollevate dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania e per la Regione Lazio, con

* Le Note, rispettivamente, di M. SERI e N. SALERNO seguono il testo della sentenza.

tre ordinanze depositate rispettivamente il 20 luglio 2012 ed il 22 febbraio 2013, iscritte al reg. ord. n. 254 del 2012 e nn. 55 e 56 del 2013.

2. Secondo la Corte dei conti, sezione giurisdizionale della Campania (ordinanza iscritta al reg. ord. n. 254 del 2012), la norma censurata, disponendo che, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, i trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, i cui importi complessivamente superino 90.000 euro lordi annui, sono assoggettati ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro, si porrebbe in contrasto con gli articoli 2, 3, 36 e 53, della Costituzione in quanto tale prelievo, avendo natura tributaria – perché realizzato attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, con destinazione del gettito al fabbisogno finanziario dello Stato –, sarebbe operato in violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, correlati a quello di capacità contributiva. L'intervento censurato, in primo luogo, colpirebbe la sola categoria dei pensionati pubblici, «lasciando inspiegabilmente ed illogicamente indenni tutte le altre categorie dei settori previdenziali privato ed autonomo: categorie tutte caratterizzate dall'unitarietà riconducibile al principio costituzionale di tutela dei pensionati»; in secondo luogo, analoga misura non sarebbe prevista per i contribuenti in generale, titolari degli stessi redditi. A giudizio della Corte campana, poi, la disciplina in esame recherebbe vulnus anche agli artt. 42, terzo comma, e 97, primo comma, Cost., poiché realizzerebbe per via legislativa un intervento ablatorio della proprietà, colpendo una determinata categoria di soggetti, in assenza di previa valutazione degli interessi coinvolti e senza che sia prevista la corresponsione di un'indennità di ristoro, in quanto «l'accurato esame degli interessi in gioco e la ponderata decisione della misura e delle modalità del sacrificio secondo il principio costituzionale di buon andamento (art. 97 Cost.) non può non valere anche per il legislatore-amministratore».

2.1. Le ordinanze iscritte al reg. ord. nn. 55 e 56 del 2013, di identico tenore ed entrambe emesse dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale del Lazio, assumono che la norma impugnata violerebbe gli artt. 2, 3 e 53 Cost., poiché, come precisato anche dalla sentenza n. 241 del 2012 di questa Corte, pur avendo il «contributo di perequazione» natura «certamente tributaria, in quanto costituisce un prelievo analogo a quello effettuato sul trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici [...] nella parte dichiarata illegittima dalla Corte con la sentenza n. 223 del 2012», e pur essendo stato adottato in una eccezionale situazione economica, non garantirebbe il rispetto dei principi fondamentali di uguaglianza a parità di reddito con la categoria dei lavoratori (pubblici o privati), essendo ingiustificatamente posto a carico della sola categoria dei pensionati degli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria, con conseguente irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi. Il contributo in questione sarebbe stato adottato, poi, in violazione del principio di uguaglianza in relazione alla capacità contributiva, perché imposto nei confronti dei soli magistrati in pensione, categoria «colpita in misura maggiore rispetto ai titolari di altri redditi e, più specificamente, di redditi da lavoro dipendente», come conseguenza indotta dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'analogo prelievo dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 223 del 2012. Inoltre, posto in comparazione con il contributo previsto dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge

13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, il prelievo sarebbe palesemente irragionevole ed ingiustificato, perché – con riferimento a interventi di solidarietà connotati da sostanziale identità di *ratio* – i contribuenti titolari di un reddito complessivo superiore a 300.000 euro sarebbero tenuti al versamento di un contributo di solidarietà del 3% sulla parte di reddito che eccede il predetto importo, qualunque siano le componenti del loro reddito complessivo, compresi redditi pensionistici, mentre i ricorrenti nei giudizi principali, sarebbero tenuti (per far fronte alla medesima eccezionale situazione economica) ad un prelievo maggiore, in violazione non solo dei canoni costituzionali dell'eguaglianza e della ragionevolezza, ma anche di quelli della capacità contributiva e del criterio di progressività delle imposte. Infine, la disposizione in esame determinerebbe, a giudizio dei rimettenti, un irragionevole effetto discriminatorio, in quanto lo stesso contributo di solidarietà di cui al citato art. 2, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011, non trova applicazione sui redditi di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, con conseguente «irragionevole ed arbitrario disallineamento normativo derivante dall'asimmetria nel meccanismo impositivo del contributo di solidarietà».

3. Tutte le ordinanze hanno ad oggetto la stessa norma, censurata con argomentazioni in larga misura coincidenti, e, quindi, va disposta la riunione dei giudizi, ai fini di un'unica trattazione e di un'unica pronuncia.

4. Preliminarmente, va confermata l'ordinanza letta nella pubblica udienza del 7 maggio 2013, che ha dichiarato inammissibile l'intervento spiegato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 55 del 2013 dal Gruppo Romano Giornalisti Pensionati. L'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*: ordinanza letta all'udienza del 23 ottobre 2012, confermata con la sentenza n. 272 del 2012; ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010, confermata con la sentenza n. 138 del 2010; ordinanza letta all'udienza del 31 marzo 2009, confermata con la sentenza n. 151 del 2009; sentenze n. 94 del 2009, n. 96 del 2008 e n. 245 del 2007). Nel giudizio, da cui traggono origine le questioni di legittimità costituzionale, i rapporti sostanziali dedotti in causa riguardano profili che possono riguardare le posizioni previdenziali dei soci dell'ente intervenuto, ma non concernono direttamente prerogative o diritti dei medesimi, con conseguente inammissibilità dell'intervento.

5. Ancora in via preliminare, va respinta l'eccezione, sollevata dall'INPS, di inammissibilità della questione, sotto il profilo che la giurisdizione spetterebbe non al rimettente, ma al giudice tributario. In considerazione dell'autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità rispetto a quello principale, questa Corte ha costantemente affermato che il difetto di giurisdizione può rilevare soltanto nei casi in cui appaia macroscopico, così che nessun dubbio possa aversi sulla sua sussistenza; non anche quando il rimettente abbia motivato in maniera non implausibile in ordine alla sua giurisdizione (da ultimo sentenze n. 279 del 2012 e n. 241 del 2008). Nella specie, i rimettenti, in particolare nelle ordinanze n. 55 e n. 56 del 2013, sulla specifica

eccezione sollevata dalla parte costituita in quel giudizio, hanno affermato la propria giurisdizione sulla base di motivazioni del tutto plausibili. A loro giudizio, la natura tributaria della norma che prevede il contributo di perequazione non trasforma il rapporto tra enti gestori di forme di previdenza obbligatorie e beneficiari dei relativi trattamenti pensionistici in un rapporto tributario, in quanto la devoluzione alla giurisdizione speciale del giudice tributario presuppone che sia impugnato uno degli atti previsti dall'art. 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) e che il convenuto in senso formale sia uno dei soggetti indicati nell'art. 10 di tale decreto legislativo. A fronte di siffatta espressa statuizione, il sindacato di questa Corte non può che arrestarsi, attesa la non implausibilità di una simile motivazione, peraltro in linea con i principi espressi dalle sezioni unite della Corte di cassazione, in sede di regolamento di giurisdizione, richiamati dalle ordinanze di rimessione.

6. La questione sollevata in riferimento agli articoli 3 e 53 Cost. è fondata.

7. La norma censurata si inserisce nell'ambito del d.l. n. 98 del 2011, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, emanato nel quadro di una più articolata manovra di stabilizzazione che ha avuto inizio con il d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, sviluppatasi in seguito attraverso altri interventi, contenuti nel d.l. n. 138 del 2011. In tali manovre sono state contemplate, per quanto attiene specificamente alle situazioni evocate dalle ordinanze in esame, misure dirette a perseguire un generale «raffreddamento» delle dinamiche retributive del pubblico impiego, oltre a interventi temporanei di riduzione delle retribuzioni e ad interventi «di solidarietà», variamente articolati, quanto a diverse categorie di cittadini, posti a carico sia del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, sia della generalità di cittadini. Per quanto qui interessa, con riferimento alla norma censurata, questa Corte ha ricostruito la portata dell'attuale formulazione e dell'attuale vigenza della disposizione. La legge 14 settembre 2011, n. 148, nel non convertire in legge l'originaria formulazione del comma 1 dell'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011 (che aveva abrogato il comma 22-*bis* dell'art. 18 del d.l. n. 98 del 2011), ha sostituito, come già osservato nella sentenza n. 241 del 2012, il comma non convertito con una disposizione che si è limitata a riaffermare la perdurante efficacia del comma 22-*bis* dell'art. 18 del d.l. n. 98 del 2011 («le disposizioni di cui agli articoli [...] 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, continuano ad applicarsi nei termini ivi previsti rispettivamente dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 e dal 1° agosto 2011 al 31 dicembre 2014»). Conseguentemente, con la mancata conversione, la stessa abrogazione è venuta meno, con effetto retroattivo, ai sensi dell'art. 77, terzo comma, Cost., così da determinare la reviviscenza del comma 22-*bis* abrogato dal decreto non convertito.

7.1. Va altresì osservato che, alla luce del chiaro tenore letterale, la disposizione trova applicazione, in relazione alle erogazioni di trattamenti pensionistici obbligatoria, sia in favore del personale del pubblico impiego, sia in relazione a tutti gli altri trattamenti corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, ivi incluse le forme pensionistiche che garantiscono prestazioni in aggiunta o ad integrazione del trattamento pensionistico obbligatorio (comprese quelle di cui al decreto legislativo

16 settembre 1996, n. 563, recante «Attuazione della delega conferita dall'articolo 2, comma 23, lettera b), della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di trattamenti pensionistici, erogati dalle forme pensionistiche diverse da quelle dell'assicurazione generale obbligatoria, del personale degli enti che svolgono le loro attività nelle materie di cui all'art. 1 del D.Lgs.C.P.S. 17 luglio 1947, n. 691», al decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357, recante «Disposizioni sulla previdenza degli enti pubblici creditizi», al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, recante «Disciplina delle forme pensionistiche complementari»), nonché i trattamenti che assicurano prestazioni definite dei dipendenti delle regioni a statuto speciale e degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente), e successive modificazioni.

7.2. Questa Corte ha già espressamente qualificato l'intervento di perequazione in questione come avente natura tributaria, non solo allorché si è occupata, dichiarandone l'illegittimità costituzionale, dell'analogo intervento di cui all'art. 9, comma 2 del decreto-legge n. 78 del 2010 (sentenza n. 223 del 2012), ma anche e soprattutto allorché ha esaminato la stessa norma oggi impugnata, con la citata sentenza n. 241 del 2012. In tale pronuncia è stato affermato che «il contributo oggetto di censura è previsto a carico dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie ed ha natura certamente tributaria, in quanto costituisce un prelievo analogo a quello effettuato sul trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici (sopra descritto al punto 7.3.) previsto dallo stesso comma 1 nella parte dichiarata illegittima da questa Corte con la suddetta sentenza n. 223 del 2012 e la cui natura tributaria è stata espressamente riconosciuta dalla medesima sentenza. La norma impugnata, infatti, integra una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, che presenta tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte per caratterizzare il prelievo come tributario (*ex plurimis*, sentenze n. 223 del 2012; n. 141 del 2009; n. 335, n. 102 e n. 64 del 2008; n. 334 del 2006; n. 73 del 2005)». Nella specie, la Corte ribadisce la natura tributaria della norma impugnata, e pertanto la correttezza della premessa interpretativa che ha condotto i rimettenti ad impugnare la norma per violazione degli artt. 3 e 53 Cost.

7.3. Le principali censure dei rimettenti individuano nella misura in questione un intervento impositivo irragionevole e discriminatorio ai danni di una sola categoria di cittadini. L'intervento riguarda, infatti, i soli pensionati, senza garantire il rispetto dei principi fondamentali di uguaglianza a parità di reddito, attraverso una irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi, divenuta peraltro ancora più evidente, in conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'analogo prelievo di cui al comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 (sentenza n. 223 del 2012). Così correttamente individuato il rapporto di comparazione fra soggetti titolari di trattamenti pensionistici erogati da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie e tutti gli altri titolari di redditi, anche e non solo da lavoro dipendente, come reso palese nelle ordinanze nn. 54 e 55 del 2013, la questione, come con la pronuncia n. 223 del 2012, va scrutinata in riferimento al contrasto con il principio della «universalità della imposizione» ed alla irragionevolezza della sua deroga, avendo riguardo, quindi, non tanto alla disparità di trattamento fra dipendenti o fra dipendenti e pensionati o fra pensionati e lavoratori autonomi od

imprenditori, quanto piuttosto a quella fra cittadini. Va infatti, al riguardo, precisato che i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e *minoris generis* rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost., il quale non consente trattamenti *in pejus* di determinate categorie di redditi da lavoro. Questa Corte ha, anzi, sottolineato (sentenze n. 30 del 2004, n. 409 del 1995, n. 96 del 1991) la particolare tutela che il nostro ordinamento riconosce ai trattamenti pensionistici, che costituiscono, nei diversi sistemi che la legislazione contempla, il perfezionamento della fattispecie previdenziale conseguente ai requisiti anagrafici e contributivi richiesti. A fronte di un analogo fondamento impositivo, dettato dalla necessità di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha scelto di trattare diversamente i redditi dei titolari di trattamenti pensionistici: il contributo di solidarietà si applica su soglie inferiori e con aliquote superiori, mentre per tutti gli altri cittadini la misura è ai redditi oltre 300.000 euro lordi annui, con un'aliquota del 3 per cento, salva in questo caso la deducibilità dal reddito. La giurisprudenza di questa Corte ha precisato 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)» (sentenza n. 341 del 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 dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione» (sentenza n. 111 del 1997). In relazione agli interventi di stabilizzazione della finanza pubblica, nel cui contesto si colloca la disposizione in esame, questa Corte ha evidenziato la sostanziale coincidenza dei prelievi tributari posti in comparazione, ritenendo irragionevole il diverso trattamento fra dipendenti pubblici e contribuenti in generale (sentenza n. 223 del 2012). Anche in questo caso, è necessario analogamente rilevare l'identità di *ratio* della norma oggi censurata rispetto sia all'analogia disposizione già dichiarata illegittima, sia al contributo di solidarietà (l'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011) del 3 per cento sui redditi annui superiori a 300.000 euro, quest'ultimo assunto anche quale *tertium comparationis*. Al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha imposto ai soli titolari di trattamenti pensionistici, per la medesima finalità, l'ulteriore speciale prelievo tributario oggetto di censura, attraverso una ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi. Va pertanto ribadito, anche questa volta, quanto già affermato nella citata sentenza n. 223 del 2012, e cioè che tale sostanziale identità di *ratio* dei differenti interventi «di solidarietà», determina un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato alla categoria colpita, «foriero peraltro di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato

i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un «universale» intervento impositivo». Se da un lato l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile di consentire il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano, dall'altro ciò non può e non deve determinare ancora una volta un'obliterazione dei fondamentali canoni di uguaglianza, sui quali si fonda l'ordinamento costituzionale. Nel caso di specie, peraltro, il giudizio di irragionevolezza dell'intervento settoriale appare ancor più palese, laddove si consideri che la giurisprudenza della Corte ha ritenuto che il trattamento pensionistico ordinario ha natura di retribuzione differita (fra le altre sentenza n. 30 del 2004, ordinanza n. 166 del 2006); sicché il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta con più evidenza discriminatorio, venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro. Va, quindi, pronunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, come modificato dall'art. 24, comma 31-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011 (*omissis*).

NOTA N. 1 – 1. La vicenda giudiziale. *Con separati giudizi instaurati davanti alla Corte dei conti (sezioni regionali di Puglia e Lazio) alcuni magistrati titolari di pensione diretta di importo superiore ad 90.000 euro annui e loro aventi causa hanno rivendicato il diritto a percepire il relativo trattamento economico senza la decurtazione riguardante lo speciale «contributo di perequazione» stabilito dall'art. 18, c. 22-bis, d.l. n. 98/2011, convertito nella l. n. 111/2011, e successive modifiche (originariamente, 5 per cento sulla parte eccedente 90.000 euro fino ad 150.000 euro e del 10 per cento sulla parte eccedente 150.000 euro; col d.l. n. 201/2011, convertito nella l. n. 214/2011, è stato poi aggiunto un altro scaglione assoggettando al 15 per cento la parte eccedente 200.000 euro), chiedendo la condanna dell'Ente previdenziale al conseguente pagamento della differenza trattenuta.*

Nel corso di ogni relativo procedimento è stata sollevata questione di legittimità costituzionale della norma, in quanto introduttiva di un prelievo forzoso di natura tributaria ingiustamente discriminatorio; ciascun organo giudicante l'ha recepita e l'ha sottoposta con ordinanza al vaglio di costituzionalità.

Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato la norma incostituzionale; un esito per la verità abbastanza prevedibile visto il precedente riguardante l'art. 9, c. 2, d.l. n. 78/2010, convertito nella l. n.

122/2010, che aveva introdotto una decurtazione analoga sui trattamenti economici dei dipendenti pubblici anche di qualifica dirigenziale (cfr. Corte cost. n. 223/2012).

Ad oggi sopravvive dunque solo il «contributo di solidarietà» del 3 per cento sulla parte eccedente il reddito complessivo annuo di 300.000 euro introdotto per il periodo 1 gennaio 2011 - 31 dicembre 2013 dall'art. 2, c. 2, d.l. n. 138/2011, convertito dalla l. n. 148/2011, a carico di tutti i contribuenti persone fisiche e dunque non discriminatorio rispetto alla condizione sociale o al tipo di reddito.

2. La questione giuridica e il relativo inquadramento normativo. L'oggetto del contendere era incentrato soprattutto sulla compatibilità o meno con i principi costituzionali di uguaglianza (sotto i profili del divieto di discriminazione e della ragionevolezza) e di capacità contributiva del «contributo di perequazione» proporzionale per scaglioni di imponibile eccedenti la soglia di 90.000 euro stabilita dalla legge solo per «i trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie» ed effettuata tramite «trattenuta (...) applicata, in via preventiva e salvo conguaglio a conclusione dell'anno di riferimento, all'atto della corrispondenza di ciascun rateo mensile» da versarsi entro quindici giorni «all'entrata del bilancio dello Stato».

La relativa norma, di carattere dichiaratamente eccezionale e transitorio (art. 22-bis, d.l. n. 98/2011, convertito nella l. n. 111/2011), ha subito una evoluzione piuttosto travagliata. Inesistente nella versione originaria del d.l. n. 98/2011, è stata introdotta in sede di conversione dalla l. n. 111/2011 con la espressa e specifica giustificazione «della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica» e con intervallo temporale di vigenza compreso tra il 1° agosto 2011 ed il 31 dicembre 2014 (tre anni e mezzo circa); il che era chiaramente inteso a sottolineare la consapevolezza della forzatura e la straordinarietà dell'intervento normativo in funzione della realizzazione di interessi pubblici di essenziale rilevanza per i quali aveva già registrato un orientamento tollerante da parte della giurisprudenza di costituzionalità ribadito nella stessa sentenza in rassegna («l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile di consentire il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti i cittadini necessitano»). Neanche un mese dopo la sua introduzione, la norma è stata abrogata dall'art. 2, c.

1, d.l. n. 138/2011 e ripristinata il mese successivo dalla l. n. 148/2011 di conversione del decreto con salvezza di applicazione continuativa per tutto il periodo originariamente stabilito (1° agosto 2011 - 31 dicembre 2014); appena tre mesi dopo, agli originari scaglioni (5 per cento per gli importi da 90.000 euro a 150.000 euro e 10 per cento per gli importi eccedenti 150.000 euro) l'art. 24, c. 31-bis, d.l. n. 201/2011, convertito nella l. n. 214/2011, ne ha aggiunto un altro (15 per cento oltre 200.000 euro limitando il 10 per cento agli importi da 150.000 euro a 200.000 euro). L'epilogo di questa tortuosa evoluzione è stata l'abrogazione ad opera della Corte costituzionale.

Nel giudizio di costituzionalità la questione principale ha riguardato ovviamente la natura del «contributo di perequazione», per la quale il rimettente aveva motivatamente prospettato la valenza tributaria: al di là della equivocità del nomen juris utilizzato infatti, appariva piuttosto evidente che, nella sostanza, si trattava di un prelievo forzoso a favore dello Stato operato con trattenuta diretta da parte dell'Ente erogatore della pensione, completamente svincolato da qualunque profilo sinallagmatico e chiaramente destinato a sopperire alle « esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica » (cfr. incipit dell'art. 18, c. 22-bis, d.l. n. 98/2011); sarebbe stato perciò estremamente arduo, se non addirittura impossibile, sostenere una diversa natura. Tant'è che la Corte costituzionale, richiamando un recente precedente riguardante la medesima norma censurata (conclusosi con una declaratoria di inammissibilità solo per motivi procedurali), ha ribadito i requisiti essenziali che contraddistinguono i tributi quali «doverosità della prestazione, (...) mancanza di un rapporto sinallagmatico, (...) collegamento di tale prestazione con la pubblica spesa» ed evidenziato che si trattava essenzialmente di un «prelievo coattivo (...) finalizzato al concorso alle spese pubbliche e (...) posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva ...» (cfr. Corte cost. n. 223/2012, nonché n. 102/2008, e relativi richiami ad altre analoghe pronunce).

Stabilita la natura tributaria del «contributo di perequazione», il successivo passaggio logico non poteva che riguardare l'evidente irragionevolezza della norma ed i dipendenti effetti discriminatori, lesivi dell'art. 3 Cost., verso una sola categoria di cittadini qual è quella dei pensionati (tassati con aliquote proporzionali progressive per scaglioni d'importo a partire dalla soglia di 90.000 euro in base all'art. 18, c. 22-bis, d.l. n. 98/2011) rispetto alla generalità dei cittadini (tassati con aliquota fissa sui redditi eccedenti la soglia di 300.000 euro in base all'art. 2, c. 2, d.l. n. 138/2011),

con conseguente inevitabile violazione anche del principio della capacità contributiva stabilito dall'art. 53 Cost. L'occasione ha dunque consentito di ribadire l'orientamento ormai consolidato in base al quale il legislatore, pur potendo appellarsi a ragioni di eccezionalità ed intervenire liberamente con forme di tassazione differenziate sulla platea dei contribuenti in ragione dei differenti presupposti impositivi, deve pur sempre rispettare i due principi fondamentali della eguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.) e della capacità contributiva (art. 53 Cost.) che esigono scelte ispirate ai canni della razionalità e della ragionevolezza e che vietano discriminazioni di tipo soggettivo od oggettivo all'interno fra contribuenti vertenti nella medesima situazione.

Nonostante la reazione emotiva delle classi meno abbienti non abbia gradito l'abrogazione di una norma che gravava su livelli reddituali medio/alti e le conseguenze negative per le casse dello Stato tenuto a restituire gli ingenti importi indebitamente sottratti agli aventi diritto, il rigore con cui la Corte costituzionale ha salvaguardato l'applicazione di fondamentali principi costituzionali va senz'altro apprezzato ed incoraggiato affinché possa assicurare analogo rispetto anche in altre questioni; in particolare, per quanto riguarda la materia tributaria, servirebbe quantomeno nell'ambito delle regole sull'accertamento (sono numerose le presunzioni legali palesemente irragionevoli a favore dell'amministrazione finanziaria; proliferano presunzioni legali astrattamente relative, ma assolute in concreto, a causa della obiettiva impossibilità di contrastarle con mezzi di prova vincolati; la eccessiva discrezionalità valutativa degli organi di controllo ed accertativi mina la certezza del diritto; la sottoposizione degli interventi accertativi a predeterminati budget annuali ed il riconoscimento di trattamenti economici incentivanti al personale operante inficia l'imparzialità ed il corretto esercizio dei relativi poteri; ecc...) e del contenzioso (la mediazione obbligatoria compiuta davanti allo stesso Ufficio finanziario accertatore viola i principi di terzietà ed imparzialità del decidente; la regola del solve et repete in pendenza di giudizio, sia pure graduata in relazione al grado, espone i contribuenti ad ingiusti oneri finanziari anticipati; il divieto della prova testimoniale nel processo tributario nonostante la proliferazione delle presunzioni legali lede clamorosamente il diritto di difesa, specie in tutte quelle situazioni della vita privata in cui non esiste un obbligo giuridico di acquisizione, annotazione e/o conservazione dei documenti; l'imposizione anticipata di un contributo unificato rapportato al valore della pretesa erariale determinata unilateralmente dall'ufficio finanziario nell'ambito della

sua potestà accertativa indipendentemente dalla validità, legittimità e fondatezza della pretesa rende ingiustamente oneroso l'accesso al contenzioso tributario e prescinde completamente dalla capacità contributiva effettiva del ricorrente/appellante; ecc.).

3. Una questione procedimentale particolarmente interessante. *Prima di affrontare l'argomento principale riguardante la norma sospetta di incostituzionalità è stato esaminato in via preliminare il profilo riguardante la giurisdizione del giudice remittente: le controversie erano insorte infatti tra i pensionati e l'INPS (successore ex lege dell'INPDAP) per rivendicare il diritto ad ottenere il pagamento del trattamento pensionistico nella misura ordinaria senza la decurtazione per il «contributo di perequazione» ed esigere conseguentemente il pagamento della differenza; poiché nella fattispecie l'oggetto del contendere riguardava il trattamento pensionistico erogato a dipendenti pubblici, i giudizi erano stati incardinati davanti alla Corte dei conti (rispettive sezioni regionali) in quanto avente giurisdizione esclusiva in materia a norma dell'art. 13, r.d. n. 1214/1934 secondo cui «la Corte in conformità delle leggi e dei regolamenti (...) giudica sui ricorsi in materia di pensione in tutto o in parte a carico dello Stato o di altri enti designati dalla legge». Fin qui nulla quaestio.*

Esaminando però la dinamica processuale risultante dalla sentenza in rassegna emerge con estrema chiarezza che la ragione del contendere si basava quasi esclusivamente sulla natura tributaria del «contributo di perequazione»: le controversie che hanno dato luogo al giudizio di costituzionalità non investivano infatti questioni attinenti a profili di diritto o di merito riguardanti la pensione, ma molto più semplicemente l'assoggettabilità o meno della pensione ad un tributo speciale e proprio su questo specifico profilo si articolava ogni argomento giuridico posto a base della rivendicazione. Tanto ciò è vero che l'INPS aveva sollevato in via pregiudiziale eccezione di inammissibilità per difetto di giurisdizione del giudice remittente, sottolineando giustamente che «il trattamento oggetto di prelievo forzoso rimarrebbe integro 'tal quale determinato dall'Ente previdenziale, senza alcuna modificazione delle poste contabili già individuate'» e che dunque la controversia avrebbe dovuto essere incardinata davanti alla commissione tributaria competente. La Corte dei conti si era dichiarata però legittimata a decidere, rilevando che la propria giurisdizione esclusiva in ragione della materia pensionistica pubblica comprendeva «tutte le controversie in cui il rapporto pensionistico costituisce elemento identificativo del petitum sostanziale ovvero sia comunque in questione la misura della prestazione

previdenziale» e ritenendo che «la circostanza che il contributo di perequazione sia previsto da una norma ‘di natura tributaria’ non trasformerebbe il rapporto tra enti gestori di forme di previdenza obbligatorie e beneficiari dei relativi trattamenti pensionistici in un rapporto tributario».

Nella fattispecie non erano però controverse né la sussistenza del «rapporto pensionistico», né la «misura» della pensione, ma solo la sua assoggettabilità o meno ad un tributo speciale; la questione verteva dunque non già nella collocazione della disposizione in una norma che poteva avere natura tributaria, ma nella configurazione come vero e proprio tributo del prelievo straordinario obbligatoriamente imposto. Tanto ciò è vero che proprio lo stesso remittente si è impegnato non poco nel sostenere che «l'imposizione del sacrificio economico individuale avrebbe tutte le caratteristiche del prelievo tributario, perché realizzato attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, il cui gettito è destinato al fabbisogno finanziario dello Stato sotto forma di risparmio di spesa (...); al di là del nomen juris utilizzato si tratterebbe di un prelievo forzoso di somme stipendiali, privo di ‘sinallagmaticità’ e destinato a copertura di fabbisogni finanziari indifferenziati dello Stato apparato (...) che graverebbe solo su ‘alcune categorie di pensionati’» ed ha invocato a conforto anche l'analogo pensiero recentemente espresso sulla stessa norma dalla Corte costituzionale (cfr. n. 241/2012 cit.).

Non si può dunque non rilevare la evidente incongruenza dell'impostazione adottata dalla Corte dei conti che, da un lato, ha enfatizzato il rapporto previdenziale come oggetto del contendere mentre, dall'altro lato, si è concentrata sulla natura squisitamente tributaria del prelievo forzoso che avrebbe i connotati di una vera e propria ritenuta fiscale speciale aggiuntiva rispetto a quella ordinaria: inutile rilevare che i due profili sono fra di loro incompatibili in quanto l'uno esclude inevitabilmente l'altro.

Né tantomeno può essere dirimente l'aver rilevato che «le controversie relative all'indebito pagamento dei tributi seguirebbero (...) la regola della devoluzione alla giurisdizione speciale del giudice tributario soltanto allorché si debba impugnare uno degli atti previsti dall'art. 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992 n. 546 (...) e il convenuto in senso formale sia uno dei soggetti indicati dall'art. 10 di tale decreto legislativo; quando la controversia si svolga tra due soggetti privati in assenza di un provvedimento impugnabile soltanto davanti al giudice tributario, il giudice ordinario (...) si riapproprierebbe della giurisdizione, non rilevando che la composizione della lite necessiti della interpretazione di una norma tributaria». Secondo l'orientamento per anni prevalente della giurisprudenza di legittimità in-

fatti le controversie fra sostituto (datore di lavoro o ente erogatore della pensione) e sostituito (lavoratore dipendente o pensionato) per questioni riguardanti l'assoggettabilità o meno dell'emolumento a ritenuta fiscale sono devolute alla cognizione del giudice tributario (cfr. fra le tante, Cass., sez. un., n. 18034/2008). Solo di recente si è assistito ad una parziale inversione di rotta, con argomenti affatto persuasivi, volta a negare la giurisdizione tributaria nei casi in cui viene contestato «il corretto e legittimo esercizio del diritto di rivalsa delle ritenute alla fonte versate direttamente dal sostituto, (...) trattandosi di diritto esercitato dal sostituto verso il sostituito nell'ambito di un rapporto di tipo privatistico, cui resta estraneo l'esercizio del potere impositivo sussumibile nello schema potestà-soggezione proprio del rapporto tributario» (cfr. Cass., sez. un., n. 8312/2010; nello stesso senso cfr. anche Cass., sez. un., n. 15031/2009); nelle vicende che hanno originato il sindacato di costituzionalità però l'argomento controverso sfuggiva alla disponibilità delle parti ed al rapporto «privatistico» sottostante, non essendo in discussione la natura dell'emolumento corrisposto in relazione agli obblighi fiscali correlati, ma la presunta tassazione aggiuntiva indebita per sospetta legittimità costituzionale della norma impositiva (interessante sull'argomento è il commento di G. TABET, Ancora sulla giurisdizione in tema di lite di rivalsa tra sostituto e sostituito, in Riv. giur. trib., 2009, pp. 774 ss.).

Di conseguenza la criticità dell'impostazione seguita dalla Corte dei conti permane in toto.

L'argomento trattato (tassazione delle pensioni pubbliche riguardanti anche i magistrati), i soggetti privati coinvolti (magistrati in pensione o loro aventi causa), l'interesse speciale rivestito dalla questione per gli stessi componenti «togati» della Corte dei conti (in prospettiva soggetti al medesimo trattamento impositivo) rispetto ai componenti «laici» delle Commissioni tributarie (per la maggior parte provenienti dalle professioni legali/private commerciali) hanno probabilmente influenzato l'impostazione della particolare procedura giudiziale prescelta che verosimilmente lasciava confidare in un iter molto rapido ed in un assai probabile accoglimento della questione di costituzionalità con relativa devoluzione alla Corte costituzionale. «A pensar male si fa peccato, ma spesso ci si azzecca», diceva un importante uomo politico scomparso di recente e non aveva affatto torto!

In questo discutibile contesto tuttavia la sentenza in rassegna ribadisce il proprio orientamento sostanziale che taglia la testa al toro ed elimina in radice ogni discussione sull'argomento per cessazione dell'interesse

a sollevare eccezioni processuali: «il difetto di giurisdizione può rilevare soltanto nei casi in cui appaia macroscopico, così che nessun dubbio possa aversi sulla sua sussistenza; non anche quando il rimettente abbia motivato in maniera non implausibile in ordine alla giurisdizione» (già Corte cost. n. 279/2012, nonché nn. 81/2010, 94/2009, 241/2008, 11/2007 e varie altre); praticamente quasi sempre, salvo casi eccezionalissimi pressoché impossibili da sostenere se non in modo giuridicamente indignitoso! Ma è giusto così: nei casi in cui sussiste la sospetta incostituzionalità di una norma l'interesse generale non può essere quello del rigore formale condizionato da cavilli o eccezioni di rito, sia pure fondati, ma quello della rimozione dall'ordinamento giuridico di norme lesive dei principi costituzionali sui quali poggia la salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini. Anche su questo aspetto piuttosto intrigante dunque la Corte costituzionale ha adottato una decisione saggia e condivisibile.

Nel suo complesso dunque, al di là delle obiettive perplessità sull'iter processuale e delle considerazioni maliziose che la vicenda può sollecitare per i latenti e non altrimenti evitabili conflitti di interesse sottostanti, la sentenza in rassegna appare corretta e condivisibile.

MANUEL SERI

NOTA N. 2 – 1. *Nel dibattito seguito alla «bocciatura» del prelievo di solidarietà a carico delle pensioni alte da parte della Corte costituzionale, si è fatta strada l'ipotesi che, se le risorse raccolte fossero vincolate a rimanere all'interno del sistema pensionistico ad integrazione delle pensioni basse, il giudizio della Corte sarebbe diverso. Con quel vincolo scomparirebbe il carattere tributario, e diverrebbe chiara la ratio per cui il prelievo è applicato solo ai redditi da pensione e non a tutti i redditi: si tratterebbe di una manovra settoriale, un aggiustamento tutto interno al sistema pensionistico, disegnato specificatamente per riequilibrare i redditi da pensione tra di loro.*

Non priva di un certo «fascino» (il problema delle pensioni basse è destinato ad acuirsi in futuro e va affrontato), questa lettura presenta debolezze sia sul piano giuridico che economico. Non è la strada da seguire per raccordare il provvedimento ai principi costituzionali.

2. *Le ragioni di detta valutazione sono molteplici già sul piano giuridico.*

a) La natura tributaria non cambia – Dal punto di vista del soggetto passivo, percettore della pensione alta, il prelievo continua ad avere le

caratteristiche del tributo. Mantenere le risorse all'interno del sistema pensioni non è sufficiente a cambiare questo connotato. L'integrazione delle pensioni basse, quantunque obiettivo meritorio che può trovare sostegno sia nell'esito del voto democratico sia nella volontà dei singoli cittadini, non è una controprestazione fruibile direttamente da coloro che la finanziano, i detentori di pensioni alte. Si tratta di una funzione redistributiva che, anche se ristretta alla platea dei cittadini già in quiescenza: a. necessita dell'interposizione dello Stato (del sistema fiscale in senso lato), b. è impersonale (le risorse non si muovono dal singolo al singolo, non c'è biunivocità), c. si innesta nel quadro più ampio della perequazione dei redditi: tre caratteristiche che individuano in maniera inequivocabile lo strumento dell'imposta.

b) Le sperequazioni non sono circoscrivibili alla platea dei pensionati – Non si può neppure affermare che il flusso di risorse tra pensioni alte e basse vada a sanare sperequazioni tutte interne alla platea dei pensionati, ripristinando una sorta di equilibrio «dei diritti». Le pensioni alte, che ricevono in rendita più di quanto l'accumulazione dei contributi versati giustificerebbe non sono tali perché sottraggono risorse direttamente alle pensioni basse (lo scostamento dall'equità attuariale è mancato nel disegno del prelievo, e ciò non ha favorito la valutazione da parte della Corte costituzionale; si veda, L'equità delle pensioni vista dalla Corte costituzionale, in www.lavoce.info). La maggior parte delle pensioni in erogazione, alte o basse che siano, proviene dalle stesse regole di calcolo, generose. Non è un «gioco a somma zero» tra pensionati. In realtà, il finanziamento a ripartizione (pay-as-you-go) fa sì che i «regali» alle pensioni elevate sottraggano anno per anno risorse ai redditi da lavoro e, per via dell'ampiezza del cuneo fiscale (per la maggior parte costituito da oneri contributivi al sistema pensionistico, integrati dalla fiscalità generale per il finanziamento delle pensioni in erogazione), ostacolano anche la produttività e l'occupabilità. Nel tempo, l'effetto è di minori redditi da lavoro, minore occupazione e anche minori risorse disponibili per tutti gli altri istituti del welfare system diversi dalle pensioni e importanti sia per l'equità che per la crescita.

c) La funzione redistributiva non può discriminare tra cittadini – La funzione redistributiva deve rivolgersi a tutti i cittadini. Anche quando si basi su regole selettive, di priorità di intervento, queste non possono essere settoriali o categoriali, ma riferirsi a misurazioni dei bisogni in cui possono incorrere tutti, il più possibile vicine al tempo reale. Una redistribuzione ad hoc a favore dei percettori di pensioni basse tradisce l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. La nostra Costituzione chiede, come parte in-

tegrante dei doveri assegnati dall'articolo 38, che si provveda per gli anziani privi di sufficienti mezzi di sostentamento: tutti gli anziani, non solo i percettori di pensioni. Strumenti welfaristi a favore dei redditi bassi in tarda età non possono, per rispettare la Costituzione, che assumere le vesti di un reddito minimo di cittadinanza per la terza età, a cui innalzare tutti coloro che, anno per anno, ne sono al di sotto. Una redistribuzione specifica tra pensioni alte e pensioni basse attuerebbe un canale preferenziale, ponendosi in contrasto con il dettato e lo spirito costituzionale.

3. Le tre osservazioni appena proposte sono strettamente interrelate tra loro, ma quel che più rileva e che esse hanno una precisa corrispondenza sul piano economico: diritto ed economia suggeriscono la medesima lettura.

d) Le risorse indistinte della fiscalità generale – Vincolato a rimanere nel sistema pensioni, il prelievo va comunque a una funzione che, pur perseguita nei modi sbagliati (cfr. precedente punto 2, lett. c), è propria della fiscalità generale: erogare prestazioni la cui fruizione non è collegata, né nel «se» né nel «quanto» e nel «quando», ai cittadini che ne sopportano il finanziamento. Non basta il vincolo di destinazione a garantire che quelle risorse non entrino in confusione con la massa integrale della fiscalità generale. Risorse della fiscalità generale che prima, per altre vie assistenziali, raggiungevano quegli stessi beneficiari, adesso possono, in qualche misura, cambiare destinazione. La caratteristica tributaria emerge non solo dal lato del finanziatore (la pensione alta, cfr. precedente punto 2, lett. a), ma anche dal lato degli impieghi, rientrando il gettito del prelievo all'interno delle risorse complessive a disposizione della fiscalità generale per tutte le finalità (vincolo di destinazione soft constraint, aggirabile con tax labelling).

e) Gli squilibri tra generazioni – Esiste sicuramente il problema delle pensioni basse, che va affrontato come parte del più generale tema dell'insufficienza di mezzi in età avanzata (cfr. precedente punto 2, lett. c); invero, si tratta di paradosso per un Paese che dedica oltre il 15 per cento del Pil alle pensioni pubbliche (le pensioni attualmente in erogazione derivano da regole generose, quelle del criterio di calcolo retributivo o misto; se tanti assegni sono di basso importo, questo può essere in parte spiegato con il fenomeno delle pensioni multiple, ma le ragioni di fondo sono esterne al sistema pensionistico e vanno ricercate nel mercato del lavoro: durata delle carriere, livelli retributivi, crescita della produttività e dell'economia).

Ma lo squilibrio più macroscopico, soprattutto se si guarda ai suoi risvolti a medio-lungo termine, è quello tra generazioni. I «regali» pensionistici degli anni '70 e '80 (i «regali acquisiti», come li chiamano BOERI

e NANNICINI in Pensioni: la trasparenza è d'«oro», in www.lavoce.info) sono pagati dagli attivi di oggi, soprattutto dai giovani. Il pay-as-you-go che finanzia le pensioni in erogazione costituisce la parte preponderante del cuneo sul lavoro, che deprime la produttività e scoraggia domanda e offerta di lavoro. Se non si rompe subito questo circuito negativo, al problema della disoccupazione/sottoccupazione giovanile si sommerà, tra qualche anno, quello di redditi pensionistici gravemente insufficienti dopo carriere lavorative corte, discontinue e mal retribuite. Il prelievo di solidarietà sulle pensioni alte che hanno ricevuto «regali» andrebbe dedicato al lavoro e ai giovani, utilizzando quelle risorse o all'interno di un piano per la riduzione permanente del cuneo, oppure a finanziamento degli ammortizzatori contro la disoccupazione. Se questo «scambio» tra pensioni e lavoro – una restituzione dei «regali» inopportuni e insostenibili – fosse portato in evidenza, allora il dubbio della Corte sul perché il prelievo è applicato solo alle pensioni alte e non anche ai redditi troverebbe una ratio.

f) Le pensioni e la redistribuzione – Tutte le riforme dagli anni Novanta ad oggi hanno mirato a neutralizzare il più possibile i flussi di redistribuzione interni al sistema pensionistico o comunque passanti per le pensioni. Una delle caratteristiche delle regole di calcolo contributive (applicate in via integrale a coloro che hanno iniziato a lavorare dal 1995 in poi) è proprio la neutralità attuariale tra contributi versati e rendita pensionistica. È l'interfaccia migliore tra il sistema pensionistico e il mercato del lavoro, perché è trasparente e garantisce l'appropriabilità perfetta dei contributi versati, senza vantaggi né svantaggi. Riaprire adesso il tema su quanta redistribuzione specifica debba veicolare il sistema pensionistico appare contraddittorio e anacronistico. Il welfare system italiano ha bisogno di altro: di rinforzare la redistribuzione al di fuori delle pensioni, quella che, avvalendosi di istituti di spesa diversificati e specializzati (uno dei punti deboli dell'Italia), riesce a coprire tutte le fasi della vita dando risposte adeguate ai bisogni e permettendo il più possibile di superarli, di affrancarsi. Tra questi istituti c'è anche, costruendone i presupposti finanziari, un reddito di cittadinanza accuratamente selettivo nell'età e nei mezzi economici, che inglobi in sé la casistica delle pensioni basse ma che non sia un corollario del sistema pensionistico. Ai nostri 25enni-30enni, ai giovani, interessa sì sapere che, se saranno sfortunati sul lavoro, a fine carriera il welfare system potrà garantire dei livelli minimi di sussistenza; ma interessa ancor di più sapere che quello stesso welfare system è strutturato per distribuire le risorse in maniera equi-

librata a sostenere la formazione del capitale umano, l'occupabilità, la ricerca del lavoro, la mobilità professionale, la produttività, etc. Sviluppare la redistribuzione al di fuori delle pensioni (in volume e in qualità) non impedisce di provvedere alla insufficienza dei redditi in età avanzata, mentre è la strada obbligata per modernizzare il welfare system italiano.

4. In conclusione, dedicare il prelievo di solidarietà alle pensioni basse, mantenendo tutte le risorse nel perimetro del sistema pensionistico, non fa venir meno la sua caratteristica tributaria, che è l'aspetto che più ha pesato nel rigetto da parte della Corte costituzionale. Non è questo l'elemento che può fare la differenza. Per di più, reintrodurre una redistribuzione specifica interna al sistema pensionistico si pone in controtendenza con il processo di riforma dagli inizi degli anni novanta ad oggi. Una marcia indietro quando, invece, si dovrebbe progredire nello sviluppo degli altri istituti di welfare, quelli dotati di poche risorse o addirittura mancanti in Italia, ma importanti sia per perseguire finalità equitative durante tutte le fasi della vita sia per la crescita.

Il recupero, a posteriori, di una qualche forma di equità attuariale per le pensioni più alte, e il conseguente contributo al riequilibrio del carico tra pensionati e lavoratori e tra generazioni, sono obiettivi di per sé stessi coerenti con la Costituzione. È su questa linea che va riscritto il provvedimento che introduce il prelievo di solidarietà, ed è su questa linea che va ricercata una migliore comprensione tra legislatore e Corte costituzionale, nel rispetto della separatezza delle Istituzioni e dei ruoli.

NICOLA SALERNO