CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **213/2017** (ECLI:IT:COST:2017:213)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **MORELLI**
Udienza Pubblica del **26/09/2017**; Decisione del **26/09/2017**
Deposito del **12/10/2017**; Pubblicazione in G. U. **18/10/2017**
Norme impugnate: Art. 1, c. 486° e 487°, della legge 27/12/2013, n. 147.
Massime: **39949 39950 39951 39952 39953**
Atti decisi: **ordd. 92 e 129/2015**

SENTENZA N. 213

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», promossi dalla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati con ordinanze del 10 dicembre 2014 e del 3 marzo 2015, iscritte ai nn. 92 e 129 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 21 e 27, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di Berardi Pierino ed altri e di Michelini Alessandro ed altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 settembre 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Federico Sorrentino per Berardi Pierino ed altri e per Michelini Alessandro ed altri e l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.− Nel corso di due giudizi – promossi da altrettanti gruppi di ex dipendenti della Camera dei deputati per ottenere l'annullamento della delibera 4 giugno 2014, n. 87, con la quale l'Ufficio di Presidenza di quella Camera aveva disposto la decurtazione delle pensioni dei ricorrenti, per l'importo e la durata stabiliti dal comma 486, ed il versamento dei correlativi risparmi all'entrata del bilancio dello Stato, con (implicito) riferimento a quanto previsto dal successivo comma 487, dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)» – l'adita Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati, premessane la rilevanza (in ragione della coincidenza di contenuto precettivo della delibera impugnata e delle richiamate disposizioni di legge) e la non manifesta infondatezza in riferimento agli artt. 3, 53 e (implicitamente anche) all'art. 136 della Costituzione, ha sollevato, con le due (pressoché identiche) ordinanze in epigrafe, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 486 e 487, della suddetta legge n. 147 del 2013.

Secondo la Commissione rimettente, il "contributo di solidarietà" introdotto dalle norme censurate (non connotato da «elementi tali da escludere manifestamente che esso abbia natura tributaria») violerebbe, appunto, gli evocati artt. 3 e 53 Cost., in quanto «applicandosi ad una sola categoria di cittadini percettori di reddito (vale a dire i pensionati), tale contributo non consente di escludere manifestamente la menomazione "dei principi fondamentali di uguaglianza a parità di reddito, attraverso una irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi"»; e – «introducendo un prelievo consistentemente maggiore rispetto a quello previsto, in particolare, dal (distinto) "contributo di solidarietà" richiesto a tutti i percettori di reddito dal comma 590 del medesimo art. 1 della legge n. 147/2013» – contrasterebbe, «anche sotto questo profilo», con il principio di eguaglianza dei cittadini a parità di reddito.

L'odierno «contributo di solidarietà» presenterebbe, inoltre, ad avviso della stessa rimettente, «significativi elementi di identità con il "contributo di perequazione" a suo tempo introdotto dall'art. 18, comma 22-bis, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e in seguito dichiarato costituzionalmente illegittimo con la […] sentenza della Corte costituzionale n. 116/2013». Dal che il sospetto ulteriore di «violazione del giudicato formatosi sulla predetta […] sentenza n. 116/2013».

2.− In entrambi i giudizi si sono costituiti altrettanti gruppi di pensionati della Camera dei deputati, svolgendo (con identica difesa) diffuse argomentazioni a sostegno delle questioni sollevate dalla Commissione rimettente – della quale hanno inteso, ribadire, in premessa, la natura di giudice a quo – e prospettando ulteriori profili di contrasto, delle disposizioni censurate, con il principio del legittimo affidamento sulla stabilità del trattamento previdenziale.

3.− Nei due riferiti giudizi, è anche intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate, sotto il triplice profilo della carenza di effettiva motivazione sulla rilevanza, della mancanza di autonoma motivazione sulla non manifesta

infondatezza e dell'omessa previa verifica di una possibile interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate.

Nel merito, l'Avvocatura ha concluso per la non fondatezza delle questioni stesse.

L'intervento normativo sulle pensioni più elevate sarebbe, infatti, a suo avviso, «pienamente conforme alle norme costituzionali che erroneamente si considerano violate ed anzi rende[rebbe] evidente che, in assenza di tali interventi, si sarebbe creata un "zona franca" sottratta a quella logica di contenimento dei costi degli apparati pubblici resa necessaria dalla grave crisi economico-finanziaria, in spregio all'ineludibile esigenza di fornire un contributo equamente distribuito, ispirato ai principi di solidarietà ed eguaglianza». Principi, questi, recati dal comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 che, per effetto del successivo comma 487, coerentemente coinvolgono anche gli organi costituzionali dotati di autonomia normativa (Camera, Senato, Presidenza della Repubblica e Corte costituzionale), «egualmente impegnati nello sforzo di risanamento economico e di contenimento dei costi».

Il contributo in questione – aggiunge ancora l'Avvocatura – non avrebbe la sospettata natura tributaria, ma esclusivamente quella di prestazione imposta ex art. 23 Cost., e si risolverebbe in un prelievo di innegabile ragionevolezza, poiché riferito soltanto a trattamenti previdenziali più elevati e connotato da «una specifica funzione solidaristica» anche «nei confronti dei trattamenti dei soggetti c.d. "esodati"».

Proprio per tali finalità e per il suo "carattere transitorio", la normativa denunciata si distinguerebbe da quella di cui all'art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge n. 98 del 2011, dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 116 del 2013, della quale il legislatore avrebbe tenuto conto in sede di lavori preparatori dello stesso comma 486. Il prelievo di cui si discute sarebbe, invece, piuttosto assimilabile a quello di cui all'art. 37 della legge n. 488 del 1999, che ha superato il vaglio di costituzionalità (sentenza n. 22 del 2003 e ordinanza n. 160 del 2007) in ragione del fatto che, anche in quel caso, si trattava di «un contributo temporaneo di solidarietà a carico di trattamenti previdenziali obbligatori», volto a realizzare «"un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale, evitando una generica fiscalizzazione del prelievo contributivo effettuato"».

Il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea, infine, l'impatto economico che avrebbe una eventuale pronuncia di accoglimento, del quale dovrebbe tenersi conto a seguito della riforma recata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha riscritto l'art. 81 Cost., prevedendo il principio dell'equilibrio di bilancio, ed ha inserito, nell'art. 97 Cost., un nuovo comma primo, che impone alle pubbliche amministrazioni di assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», e richiama, a conforto di tale esigenza di bilanciamento dei valori costituzionali, la sentenza di questa Corte n. 70 del 2015.

Considerato in diritto

1.– Con due ordinanze – che, per testuale coincidenza dell'oggetto e del petitum, preliminarmente si riuniscono – la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati, ritenuta la «identità del contenuto precettivo» della delibera dell'Ufficio di Presidenza 4 giugno 2014, n. 87, innanzi a sé impugnata, con quello di cui ai commi 486 e 487 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013 n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», chiede a questa Corte di verificare la legittimità costituzionale delle due suddette disposizioni, che essa sospetta in contrasto con i precetti di cui agli artt. 3 e 53 della Costituzione e violative del giudicato di cui alla sentenza n. 116 del 2013.

2.− Preliminarmente va riconosciuta la legittimazione della Commissione rimettente a sollevare l'incidente di costituzionalità, come giudice a quo ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in quanto organo di autodichia, chiamato a svolgere, in posizione super partes, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie (nella specie, quelle appunto tra Camera dei deputati e pensionati suoi ex dipendenti) per l'obiettiva applicazione della legge (ex plurimis, sentenze n. 376 del 2001, n. 226 del 1976).

3.− Il censurato comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 testualmente dispone che:

«A decorrere dal 1°gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, è dovuto un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo lordo annuo fino all'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS, nonché pari al 12 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS e al 18 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo INPS. Ai fini dell'applicazione della predetta trattenuta è preso a riferimento il trattamento pensionistico complessivo lordo per l'anno considerato. […] Le somme trattenute vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo».

Il successivo comma 487 dello stesso articolo, a sua volta, stabilisce che: «I risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei princìpi 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 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 [Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese. Fondo di garanzia per la prima casa]».

4.− Dubita, in particolare, la rimettente che le due riferite disposizioni, nel loro combinato contesto, violino:

− gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto il «contributo solidarietà», da esse introdotto, ingiustificatamente inciderebbe solo su una ristretta platea di destinatari (i titolari di pensioni corrisposte da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie), per di più con caratteri tali da farne presumere la natura tributaria, provvedendo ad una decurtazione definitiva del trattamento di pensione, che ha natura di retribuzione differita, con acquisizione del relativo ammontare al bilancio dello Stato, con ciò venendo a ledere il fondamentale principio di eguaglianza "a parità di reddito";

− l'art. 3 Cost., sotto l'ulteriore profilo della entità del contributo in questione, «consistentemente maggiore» rispetto al (distinto) «contributo di solidarietà» richiesto a tutti i precettori di reddito dal comma 590 del medesimo art. 1 della legge n. 147 del 2013;

− il "giudicato costituzionale" formatosi con la sentenza n. 116 del 2013, in quanto il «contributo di solidarietà» di cui al comma 486 presenterebbe «significativi elementi di identità» con il «contributo di perequazione» a suo tempo introdotto dall'art. 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 – come modificato dall'art. 24, comma 31-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 – che quella sentenza ha, appunto, dichiarato

costituzionalmente illegittimo.

5.− Le ulteriori questioni prospettate dalla difesa delle parti private – per asserito contrasto delle disposizioni denunciate con il «principio di tutela del legittimo affidamento nella stabilità del trattamento previdenziale» – non sono suscettibili di esame.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è, infatti, limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere prese in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o censure di costituzionalità dedotte dalle parti, sia che siano state eccepite ma non fatte proprie dal giudice a quo, sia che siano dirette ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (sentenza n. 327 del 2010, ordinanze n. 138 del 2017 e n. 469 del 1992).

6.− Le eccezioni di inammissibilità delle sollevate questioni – formulate dall'Avvocatura generale dello Stato per asserita carenza di motivazione sulla loro rilevanza, mancanza di autonoma motivazione sulla non manifesta infondatezza ed omissione del previo tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni denunciate – non sono fondate.

Contrariamente a quanto ex adverso affermato, la Commissione rimettente ha chiaramente, infatti, spiegato la rilevanza di tali questioni, in correlazione al petitum ed alla causa petendi delle controversie al suo esame ed alla ritenuta impossibilità di deciderle indipendentemente dalla verifica di costituzionalità della normativa in concreto applicata dalla delibera che i ricorrenti le chiedevano di annullare; ne ha, inoltre, prospettato la non manifesta infondatezza non per relationem, ma con adeguate proprie argomentazioni; e, attesa la univocità delle disposizioni censurate (non suscettibili di letture alternative, che del resto la stessa Avvocatura neppure prospetta), non vi era, nella specie, spazio per un tentativo di esegesi adeguatrice che possa addebitarsi alla rimettente di aver omesso.

7.− Nel merito, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 486 e 487 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 non è fondata.

8.− La Commissione rimettente muove dalla premessa che il comma 486 censurato – e, quindi, il contributo di solidarietà da esso disciplinato − debba trovare necessaria applicazione al personale in quiescenza della Camera dei deputati in forza del mero rinvio (recettizio) che ad esso opera il successivo comma 487, in tal senso leggendo la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera n. 87 del 2014 – atto oggetto di impugnazione nei procedimenti a quibus – il cui contenuto ritiene essere «del tutto coincidente» con quello dei citati commi 486 e 487.

La deliberazione impugnata presuppone infatti che il contributo previsto dal comma 486 «debba essere applicato ai trattamenti pensionistici erogati dalla Camera dei deputati in base al proprio Regolamento di quiescenza del personale»; e conseguentemente dispone di applicare a questi ultimi «il contributo di solidarietà di cui all'articolo 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147», nonché di versare «all'entrata del bilancio dello Stato» i «risparmi derivanti dall'applicazione della presente deliberazione», con implicito, ma univoco, riferimento, a quest'ultimo proposito, al comma 487 della predetta norma di legge.

9.– Un tale presupposto interpretativo è erroneo.

Invero, ciò che le ordinanze di rimessione non colgono, già sul piano della mera semantica della formulazione linguistica delle norme denunciate, è che il comma 487 non impone affatto l'applicazione del «contributo di solidarietà» così come disciplinato dal comma 486, bensì prevede che i soggetti destinatari, tra i quali (per quanto qui interessa) gli «organi costituzionali», versino al bilancio dello Stato «I risparmi derivanti dalle misure di

contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486 , […] nell'esercizio della propria autonomia».

Il comma 487, dunque, non prescrive, di per sé, alcuna "trattenuta" pensionistica, come invece dispone il comma 486, bensì demanda all'autonomia degli organi costituzionali di provvedere ad un risparmio di spesa, anche tramite interventi sui trattamenti di quiescenza del proprio personale.

Ciò deve avvenire in base ai «principi di cui al comma 486» e, dunque, non in base alle regole dettate da tale disposizione: il che deve tradursi – come evidenziato dalla sentenza n. 173 del 2016 (che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 486 in riferimento al contributo interessante i pensionati delle forme di previdenza obbligatorie) – in una operazione, limitata nel tempo ed eccezionale, incidente, secondo un criterio di progressività ed in base ad aliquote ragionevoli, sugli importi pensionistici più elevati.

«Principi» ai quali si è attenuta la delibera impugnata, adottata dall'organo costituzionale – pur sempre «nell'esercizio della propria autonomia» – in una logica di partecipazione dei propri pensionati al sacrificio imposto (ex art. 1, comma 486, legge n. 147 del 2013) ai pensionati delle gestioni previdenziali obbligatorie.

10.– Una tale esegesi, è stata già, del resto, fatta propria da questa Corte allorquando si è trovata ad esaminare il ricorso in via principale proposto da talune Regioni ad autonomia speciale (Sicilia e Friuli Venezia-Giulia), che lamentavano la lesione della propria autonomia finanziaria in forza dell'applicazione del comma 487 (in quanto richiamante il comma 486).

Con la sentenza n. 254 del 2015 si è, difatti, escluso (segnatamente in riferimento a doglianza mossa dalla Regione Siciliana) che il comma 487 avesse attitudine lesiva dell'autonomia statutaria, «perché non pone espressamente alcun obbligo di risparmiare, ma ne rimette la decisione all'esercizio di un atto di autonomia da parte della Regione».

11.– Va, quindi, ribadito che tra le due esaminate disposizioni non sussiste un legame di conseguenzialità necessaria, tale che il comma 487 comporti indefettibile applicazione del comma 486, poiché l'applicazione dei soli «principi» da esso desumibili, e non delle regole ivi dettate, è rimessa ad autonoma decisione del soggetto destinatario (nel nostro caso, la Camera dei deputati).

Con l'ulteriore corollario che non è ravvisabile affatto quella "coincidenza" contenutistica tra le norme denunciate e la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera impugnata nei procedimenti a quibus, come assunta dalla Commissione giurisdizionale rimettente in guisa di presupposto interpretativo da cui, erroneamente, è originato il dubbio di legittimità costituzionale oggetto del presente scrutinio.

12.– Ne consegue che rimangono assorbiti anche gli ulteriori profili di doglianza prospettati dalla Commissione rimettente, ossia la dedotta lesione del principio di eguaglianza in riferimento al comma 590 dello stesso art. 1 e l'asserita violazione del giudicato costituzionale; censure, peraltro, già esaminate dalla citata sentenza n. 173 del 2016 e ritenute, rispettivamente, la prima inammissibile (poiché il comma 590 riguarda il contributo di solidarietà sui redditi e non sulle pensioni e, inoltre, non si affermava da parte del giudice a quo che i ricorrenti fossero titolari di redditi oltre i trecentomila euro) e la seconda non fondata (giacché il comma 486 non disciplina le stesse fattispecie già regolate dal precedente art. 18, comma 22-bis, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011 e successivamente modificato, né surrettiziamente proroga gli effetti di quella norma dopo la sua rimozione dall'ordinamento giuridico).

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», sollevata, in riferimento agli artt. 3, 53 e 136 della Costituzione, dalla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 settembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 ottobre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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

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