

Pensioni “d’oro” e contributo di solidarietà

di **Valerio Onida**, *Professore emerito di diritto costituzionale presso l'Università statale di Milano; Presidente emerito della Corte costituzionale.*

Sia consentito ad un “pensionato d’oro”¹ dissentire dalle tesi del collega Stefano Maria Cicconetti (*Il rinnovo del contributo di solidarietà sulle pensioni: una più che probabile violazione del giudicato costituzionale*, in Osservatorio costituzionale, gennaio 2014) circa la incostituzionalità della norma (art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013) che ha imposto, dal 2014 e per tre anni, un “contributo di solidarietà” crescente a carico delle pensioni che superano certe soglie (precisamente del 6, del 12 e del 18%, sulle quote di pensione superiori, rispettivamente, a 90.000, 128.000 e 193.000 euro lordi circa all’anno).

Intanto, qui non siamo di fronte al tentativo del legislatore di riprodurre sostanzialmente norme dichiarate incostituzionali e destinate a regolare le stesse fattispecie già disciplinate da queste, con violazione del giudicato costituzionale. Infatti il nuovo contributo non colpisce le pensioni erogate negli anni in cui venne applicato il precedente contributo, scomparso per effetto della sentenza della Corte n. 116 del 2013, ma solo le pensioni erogate a partire dal 2014, per tre anni. Qui siamo, semmai, in presenza della riproposizione per il futuro di un forma di imposizione analoga a quella giudicata illegittima nella precedente occasione.

La norma potrebbe dunque considerarsi illegittima se si ritenesse che valgano nei confronti della stessa gli stessi profili di illegittimità costituzionale che secondo la sentenza n. 116 del 2013 affliggevano il precedente contributo. Non quindi una illegittimità “automatica” e scontata, ma una subordinata, in primo luogo, ad una conferma piena degli argomenti utilizzati dalla Corte per censurare la precedente disciplina (escludendo dunque anche possibili ripensamenti della Corte stessa), e, in secondo luogo, alla condizione che questi argomenti risultassero pienamente applicabili alla nuova fattispecie.

Chi scrive non nasconde di non aver condiviso la sentenza n. 116. Non mi ha convinto il semplice richiamo ai principi di uguaglianza e di capacità contributiva. Non è che ogni imposizione di tipo tributario sia legittima solo se colpisce esattamente nello stesso modo e allo stesso livello (fatto salvo evidentemente il principio di progressività) tutte le manifestazioni di capacità contributiva dello stesso tipo (e così tutti i tipi di redditi goduti dai contribuenti). E’ tutt’altro che infrequente, invece, che redditi diversi (da lavoro subordinato, da lavoro autonomo, da capitale, da vincite al gioco, eccetera) siano colpiti in modo e misura diversi per svariate ragioni di politica tributaria, legate alla tipologia di fonte del reddito, alla facilità di accertamento, a eventuali vantaggi o benefici che si ritenga giusto e utile riconoscere a certi tipi di redditi, e così via. Allora il

¹ Pensionato dello Stato con 43 anni di servizio, pensione lorda annua 323.000 euro nel 2012.

problema non può esaurirsi nella constatazione che il legislatore ha colpito certi redditi e non altri – o anche certi redditi classificati “da lavoro” (come le pensioni) e non altri -, ma richiede che si valutino le ragioni che stanno a base del trattamento differenziato e se ne apprezzi la ragionevolezza o meno.

La nuova disciplina, a differenza di quella censurata dalla Corte costituzionale, si muove tutta all’interno del sistema previdenziale e della relativa situazione economica, e cioè riduce un poco le pensioni più elevate riservando le risorse corrispondenti alle minori erogazioni a favore delle gestioni previdenziali, con specifico riguardo anche alle esigenze di copertura delle “falle” del sistema pensionistico createsi con il problema dei cosiddetti esodati. Ora, come si sa, il sistema previdenziale si regge dal punto di vista economico su un equilibrio fra contributi versati dai lavoratori in servizio e pensioni pagate a chi ha cessato il lavoro. In caso di squilibrio si può intervenire e si interviene anche a carico del bilancio dello Stato, ma non è irragionevole che il legislatore persegua prima di tutto quell’equilibrio. Esso, come è noto, è pregiudicato o rischia di esserlo, oggi, a causa della restrizione della base contributiva su cui il sistema può far conto e dell’allungamento della vita media dei pensionati. Non è dunque irragionevole che il legislatore voglia assicurare l’equilibrio delle gestioni anche attraverso forme di imposizione straordinaria sugli assegni più elevati oggi corrisposti, frutto per lo più dell’applicazione agli interessati di un regime pensionistico nettamente più favorevole di quelli oggi (e domani) riconosciuti ai lavoratori più giovani. Lo potrebbe fare, astrattamente, intervenendo con riduzioni dei trattamenti pensionistici più elevati in atto, come sostanzialmente fa quando blocca o riduce l’indicizzazione delle pensioni al costo della vita, “modulando” l’adeguamento nel tempo delle pensioni, necessario per evitare la perdita del valore reale delle stesse (cfr. ad es. sent. n. 30 del 2004), in un’ottica di “concorso solidaristico al finanziamento di un riassetto progressivo” di altre pensioni, onde “riequilibrare il sistema a costo invariato” (sent. n. 316 del 2010).

Più in generale, vale sempre l’affermazione della Corte secondo cui “nel nostro sistema costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti”, purché dette disposizioni non trasmodino “in un regolamento irrazionale” e non incidano “arbitrariamente” “sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti” (sent. n. 349 del 1985).

Gli articoli 3 e 53 della Costituzione non sono dunque violati, se la nuova disciplina non è irragionevole (e a me non pare che lo sia). Tanto meno è violato l’articolo 38, poiché è davvero difficile che un modesto prelievo sulle quote di pensione più elevate appaia tale da far mancare a questi pensionati “mezzi adeguati alle loro esigenze di vita” (quanto all’articolo 36, la configurazione della pensione come “retribuzione differita” del lavoro svolto a suo tempo non mi convince, e in ogni caso valgono le stesse considerazioni).

Se c’è un principio costituzionale che anche in questa materia non dovrebbe essere dimenticato è quello che richiama ai “doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale” (articolo 2).