

Stefano Maria Cicconetti

Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla [sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale](#)*

1. Il presente commento si riferisce soltanto all'ultima parte della [sentenza n. 223/2012](#), con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 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.

Tale disposizione aveva introdotto un contributo – anche se formalmente definito come riduzione del trattamento economico – a carico dei soli dipendenti pubblici nella misura del 5% per gli importi annui da 90.000 a 150.000 euro e del 10% per gli importi eccedenti i 150.000 euro¹, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013.

La Corte motiva la suddetta dichiarazione d'illegittimità con la violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione, ritenendo che: 1) la decurtazione patrimoniale di cui alla citata disposizione ha natura tributaria e costituisce una vera e propria imposta speciale; 2) come tale è illegittima in quanto riferita, in modo irragionevole ed arbitrario, ai soli dipendenti pubblici.

Di seguito si riportano i passi più significativi della sentenza relativi ai due punti indicati-

“Come già osservato in precedenza, questa Corte ha più volte affermato che, indipendentemente dal *nomen iuris* attribuitole dal legislatore, al fine di valutare se una decurtazione patrimoniale definitiva integri un tributo, occorre interpretare la disciplina sostanziale che la prevede alla luce dei criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale come caratterizzanti la nozione unitaria di tributo: cioè la doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti, nonché il collegamento di tale prestazione con la pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante... Un tributo consiste, quindi, in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva»; indice che deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria.

Tanto premesso, va constatato che la disposizione impugnata (introdotta dal medesimo *incipit* e sorretta dalla medesima *ratio* del contributo di solidarietà di cui all'art. 2, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo» e convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, la cui natura tributaria è indubitabile) partecipa di tutti i sopra indicati elementi caratteristici del prelievo tributario” ... e pertanto “si tratta di una imposta speciale prevista nei confronti dei soli pubblici dipendenti”.

“Nella specie, pure considerando al giusto la discrezionalità legislativa in materia, la norma impugnata si pone in evidente contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost. L'introduzione di una imposta speciale, sia pure transitoria ed eccezionale, in relazione soltanto ai redditi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica

* Destinato alla pubblicazione anche sulla rivista *Giurisprudenza Italiana*.

¹ Cfr. l'art. 9, comma 2: “In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore 90.000 euro lordi annui;” (*omissis*)

amministrazione viola, infatti, il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante....”.

“Tale violazione si manifesta sotto due diversi profili.

Da un lato, a parità di reddito lavorativo, il prelievo è ingiustificatamente limitato ai soli dipendenti pubblici. D'altro lato, il legislatore, pur avendo richiesto (con l'art. 2 del c.l. n. 138 del 2011) il contributo di solidarietà (di indubbia natura tributaria) del 3% sui redditi annui superiori a 300.000,00 euro, al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, ha inopinatamente scelto di imporre ai soli dipendenti pubblici, per la medesima finalità, l'ulteriore speciale prelievo tributario oggetto di censura. Nel caso in esame, dunque, l'irragionevolezza non risiede nell'entità del prelievo denunciato, ma nella ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi. La sostanziale identità di *ratio* dei differenti interventi “di solidarietà”, poi, prelude essa stessa ad un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato ai pubblici dipendenti, 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.”.

2. La motivazione della sentenza e le considerazioni a suo sostegno addotte dalla Corte sono impeccabili ed assolutamente da condividere. Se è vero che di solito i commenti alle sentenze nascono dai dubbi che le stesse possono far sorgere nell'interprete – da cui consegue la natura prevalentemente critica dei suddetti commenti - ciò non significa che ci si debba astenere dal commentare quando non vi è nulla da criticare e, anzi, si sia del tutto d'accordo.

La [sentenza n. 223](#), oltre che giuridicamente ineccepibile, è una sentenza coraggiosa e di forte impatto sul piano sociale perché rivendica il valore fondamentale del principio di eguaglianza anche in una situazione di grave crisi economico-finanziaria del Paese. La premessa cui si richiama il comma 2 dell'art. 9 (“In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea”) rispecchia certamente una situazione reale dell'Italia ma questo non può significare la cedevolezza di un principio supremo, qual è quello proclamato dall'art. 3 della Costituzione, di fronte a pur giustificate esigenze di cassa dello Stato.

In quest'ottica, è quasi di precisione chirurgica il paragone, compiuto dalla Corte, tra l'art 9, comma 2, dichiarato illegittimo, e l'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, che prevede un contributo di solidarietà del 3% sui redditi annui superiori a 300.000,00 euro: il primo riferito soltanto ad una categoria di cittadini (i dipendenti pubblici) e come tale illegittimo; il secondo riferito a tutti i cittadini con redditi superiori a 300.000 euro e come tale legittimo. Né la Corte, a questo proposito, si risparmia una considerazione sacrosanta ancorché (giustamente) intinta nel veleno, quando afferma che “La sostanziale identità di *ratio* dei differenti interventi “di solidarietà”, poi, prelude essa stessa ad un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato ai pubblici dipendenti, *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”*.”.

I principi affermati nella [sentenza n. 223](#) – senza alcuna pretesa di anticipare eventuali decisioni della Corte – possono determinare sviluppi futuri in relazione ad altre disposizioni che attualmente prevedono prelievi a favore dello Stato nei confronti di determinate categorie o gruppi di cittadini.

3. Il primo caso può essere quello dell'articolo 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, così come ulteriormente modificato dall'art. 24, comma 31-*bis* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

In sintesi, la citata disposizione ha introdotto un contributo di perequazione (o solidarietà) sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, con le

seguenti modalità: 5% per gli importi da 90.000 a 150.000 euro; 10% per gli importi da 150.000 a 200.000 euro; 15% per gli importi oltre i 200.000 euro.

La questione è già stata sottoposta alla Corte costituzionale nel corso di un giudizio di legittimità costituzionale sollevato in via principale da alcune regioni e in particolare dalla regione Sicilia con riferimento alla suddetta norma. Con la [sentenza n. 241/2012](#) la Corte ha ritenuto inammissibile il ricorso, in *parte de qua*, poiché la regione Sicilia aveva erroneamente individuato la disposizione contenente la norma in oggetto, riferendosi alla disposizione di un decreto-legge non convertita in legge e non invece ad una diversa disposizione di altro decreto-legge che aveva mantenuto in vigore la norma². Tuttavia, la Corte non esita a pronunciarsi sulla natura tributaria dei suddetti contribuiti, in analogia a quanto già affermato nella [sentenza n. 223](#) nei riguardi dei contribuiti previsti – e dalla Corte dichiarati illegittimi – sui trattamenti economici dei dipendenti pubblici.

“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... previsto dallo stesso comma 1 nella parte dichiarata illegittima da questa Corte con la [sentenza n. 223/2012](#) 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....”.

Una volta ammessa la natura tributaria dei contribuiti sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, sorge inevitabilmente il dubbio che anche in questo caso si sia di fronte a disposizioni illegittime per violazione del principio di eguaglianza. Non già, come invece nella fattispecie oggetto della [sentenza n. 223](#), per una irrazionale discriminazione tra i dipendenti pubblici e le altre categorie di cittadini, ma perché il contributo non è richiesto ai cittadini che usufruiscono di trattamenti pensionistici volontari: l'eguaglianza di situazioni – e la conseguente identità di contribuzione tributaria - in questo caso non dipende dalla facoltà o dall'obbligo di fruire di un trattamento pensionistico ma dal dato obiettivo di percepire tale trattamento.

Più in generale, la [sentenza n. 223](#) ha inevitabilmente accentuato il carattere di arbitrarietà del contributo sulle pensioni (introdotto nel 2011 in sostanziale correlazione con il contributo sul trattamento economico dei pubblici dipendenti, introdotto nel 2010 ed oggi dichiarato illegittimo) poiché, allo stato, l'imposta rimane a carico di una sola categoria di cittadini (i pensionati), la cui

² Per il lettore che avesse la pazienza – già ampiamente esercitata dal sottoscritto – necessaria per districarsi nel groviglio normativo determinato dalla successione di decreti-legge sulla questione, si riporta il relativo brano della [sentenza n. 241](#). “Tuttavia, da quanto precede emerge anche che il contributo e la sua attribuzione al bilancio dello Stato sono previsti non dall'impugnato decreto-legge n. 138 del 2011, ma dal non impugnato e tuttora vigente decreto-legge n. 98 del 2011, il quale – come si è visto – aveva già riservato allo Stato il prelievo gravante sul trattamento pensionistico e la cui vigenza è stata ribadita, senza nulla innovare, dalla normativa denunciata. In particolare, la legge 14 settembre 2011, n. 148, nel non convertire in legge l'originaria formulazione del comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 (che aveva abrogato il comma 22-bis dell'art. 18 del decreto-legge n. 98 del 2011), ha sostituito il comma non convertito con una disposizione che si è limitata a riaffermare la perdurante efficacia del comma 22-bis dell'art. 18 del decreto-legge 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»). Non può obiettarsi, al riguardo, che il comma 22-bis dell'art. 18 del decreto-legge n. 98 del 2011 è stato abrogato, con effetto irreversibile, ad opera del comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, ancorché il decreto non sia stato convertito in legge sul punto. In realtà, con la mancata conversione, la stessa abrogazione è venuta meno, con effetto retroattivo, così da determinare la reviviscenza del comma 22-bis abrogato dal decreto non convertito (art. 77, terzo comma, Cost.: «I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge [...]»)). Ne deriva che l'impugnazione, *in parte qua*, del comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 è incorsa in una *aberratio ictus*, che comporta, secondo la giurisprudenza di questa Corte, una pronuncia di inammissibilità della questione”

capacità contributiva è, per di più, inferiore a quella che avevano, prima della messa a riposo, in quanto percettori di trattamento economico. L'arbitrarietà della situazione – con conseguente violazione del principio di eguaglianza – non dipende perciò, come nella fattispecie oggetto della [sentenza n. 223](#), dall'ingiustificata differenziazione tra dipendenti pubblici ed altri cittadini ma dalla ancor più ingiustificata differenziazione tra cittadini pensionati – economicamente più deboli – e cittadini percettori di trattamenti economici, pubblici o privati che siano – economicamente più forti a parità di condizioni.

4. Il secondo caso può essere quello dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122³, secondo il quale: “A titolo di concorso al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'Aggiornamento del programma di stabilità e crescita, dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, con riferimento ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche come individuate dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il riconoscimento dell'indennità di buonuscita, dell'indennità premio di servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta *una-tantum* comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo dall'impiego è effettuato: a) in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 90.000 euro; b) in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 90.000 euro ma inferiore a 150.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 90.000 euro e il secondo importo annuale è pari all'ammontare residuo; c) in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 150.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 90.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 60.000 euro e il terzo importo annuale è pari all'ammontare residuo”.

In sintesi, la citata disposizione prevede la rateizzazione di qualsiasi indennità corrisposta *una-tantum* a seguito di cessazione a vario titolo dall'impiego dei soli *dipendenti delle amministrazioni pubbliche*, variamente articolata in due o tre *tranches* a seconda della misura dell'indennità stessa e sempre che tale misura sia superiore a 90.000 euro. Il dato che accomuna tale disposizione a quella dichiarata incostituzionale con la [sentenza n. 223](#) è di una evidenza lampante perché, adesso come allora, i destinatari della norma sono soltanto i dipendenti pubblici. Pertanto, logica vorrebbe che gli argomenti dell'irrazionalità e dell'arbitrarietà, con conseguente violazione del principio di eguaglianza, debbano anch'essi valere adesso come allora.

Se su quest'aspetto non sembra possibile avere dubbi, la discriminante tra le due disposizioni potrebbe in astratto riguardare la circostanza secondo cui nel caso in esame la legge non prevede un'imposta bensì una mera rateizzazione dell'indennità spettante al dipendente pubblico a seguito di cessazione dall'impiego. Ma tale ragionamento non regge alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine agli elementi che caratterizzano il concetto d'imposta.

Come riportato all'inizio nel commento alla [sentenza n. 223](#), la Corte ha affermato che, indipendentemente dal *nomen iuris* attribuitole dal legislatore, al fine di valutare se una decurtazione patrimoniale definitiva integri un tributo, occorre interpretare la disciplina sostanziale che la prevede alla luce dei criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale come caratterizzanti la nozione unitaria di tributo: cioè la doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti, nonché il collegamento di tale prestazione con la pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante. Un tributo consiste, quindi, in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva»; indice che deve esprimere l'idoneità di

³ Cfr. il testo coordinato 31.05.2010, n. 78, in *G.U.* 30.07.2010.

tale soggetto all'obbligazione tributaria".

Applicando i suddetti criteri alla norma di cui all'art. 12, comma 7, i risultati sembrano essere i seguenti: a) l'irrilevanza del dato formale secondo cui il testo della disposizione in esame non contiene alcun riferimento a "imposte" o "contributi", poiché l'interpretazione del suo significato va fatta in modo sostanziale secondo i criteri indicati dalla Corte; b) la rateizzazione di quanto dovuto per fine rapporto d'impiego, *senza che sia prevista alcuna corresponsione d'interessi*, determina un'indiscutibile pregiudizio economico per il dipendente che pertanto si risolve in un prelievo coattivo; c) tale prelievo costituisce una prestazione doverosa ed è finalizzato al concorso delle spese pubbliche, come espressamente recita la prima parte dell'art. 12, comma 7 ("A titolo di concorso al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'Aggiornamento del programma di stabilità e crescita."); d) non sussiste un rapporto sinallagmatico poiché il pregiudizio economico si realizza, in presenza dei presupposti previsti dalla legge, proprio a conclusione del rapporto d'impiego tra dipendente e amministrazione pubblica, in ragione dei contributi precedentemente ed obbligatoriamente versati da quest'ultimo.

Da quanto precede e in analogia a quanto deciso dalla Corte costituzionale con la [sentenza n. 223/2012](#), dovrebbe scaturire l'illegittimità dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione⁴.

⁴ Occorre ricordare, per completezza, che i rilievi d'incostituzionalità dell'art. 12, comma 7, analoghi a quelli qui illustrati, erano già stato oggetto di questioni di legittimità costituzionale sottoposte alla Corte dai TAR dell'Umbria e della Calabria. Tuttavia, la Corte non è entrata nel merito di tali questioni ritenendole manifestamente inammissibili per difetto di rilevanza. Al riguardo la Corte, nel punto 10 del Considerato in diritto della [sentenza n. 223](#), afferma quanto segue "Ad analoga conclusione deve pervenirsi con riferimento alle questioni sollevate dalle ordinanze dei TAR per l'Umbria e per la Calabria, aventi ad oggetto l'art. 12, comma 7, inerenti alle modalità di corresponsione dell'indennità di buonuscita. In particolare, secondo i giudici *a quibus*, la questione sarebbe rilevante poiché detta norma dovrà essere sicuramente applicata all'atto di cessazione dal servizio dei ricorrenti, comunque ed in qualsiasi tempo avvenga. Tuttavia, nessuno dei rimettenti riferisce di essere investito di una domanda da parte di un magistrato in quiescenza, per qualunque causa, in epoca successiva al 30 novembre 2010, che abbia subito gli effetti della norma. L'assenza di un pregiudizio e di un interesse attuale a ricorrere rende evidente come i rimettenti non debbano fare applicazione della norma impugnata. Inoltre, neppure risulta individuato alcun immediato pregiudizio subito dai magistrati in servizio, diverso dalla rateizzazione, che essi subiranno nel momento del collocamento a riposo per raggiunti limiti di età, il giorno successivo a quello del compimento del settantesimo anno di età o a quello fissato nel provvedimento di trattenimento in servizio, ovvero per anzianità di servizio, ovvero per dimissioni. Anche tale questione va, pertanto, dichiarata manifestamente inammissibile".