

6/2019

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per il Friuli Venezia Giulia

Il Giudice Unico delle Pensioni

Cons. Giulia De Franciscis

ha emesso la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso in materia pensionistica, iscritto al n. 14147 del registro di segreteria e depositato in data 19/04/2019, promosso da

**[REDACTED]**

rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Massimo Luciani (pec: [massimoluciani@ordineavvocatiroma.org](mailto:massimoluciani@ordineavvocatiroma.org)), prof. Marco Marpillero (pec: [marco.marpillero@avvocatiudine.it](mailto:marco.marpillero@avvocatiudine.it)), Piermassimo Chirulli e Patrizio Ivo D'Andrea, con i quali è elettivamente domiciliato presso lo studio del prof.

*GP*

Marco Marpillero in Trieste, Via Marco Tullio Cicerone, n. 4;

contro

INPS, gestione ex INPDAP – sede di Trieste in persona del legale rappresentante p.t., elettivamente domiciliato presso l'Ufficio legale della Direzione provinciale INPS di Trieste, in Via S. Anastasio, n. 5.

**Visto** l'atto introduttivo del giudizio.

**Visti** gli atti e documenti tutti del fascicolo processuale.

**Uditi**, nella pubblica udienza del 18 settembre 2019, l'avv. Massimo Luciani, per il ricorrente, e l'avv. Luca Iero in rappresentanza dell'Inps.

**1. Oggetto del giudizio**

Con la presente impugnativa, il dott. **[REDACTED]** magistrato

amministrativo cessato dal servizio a decorrere dal [redacted] - chiede venga accertato il suo diritto alla integrale corresponsione del trattamento pensionistico senza l'applicazione - da un lato - della riduzione per un triennio della rivalutazione automatica dello stesso, di cui all'art. 34, comma 1, della L. n. 448/1998 e - dall'altro - della decurtazione percentuale per un quinquennio dell'ammontare della pensione, introdotte con la legge 30/12/2018, n. 145 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021" [art. 1, commi da 260 a 268]. A tale domanda è connessa quella di condanna dell'INPS al versamento delle somme medio tempore non erogate e/o alla restituzione di quelle già recuperate, con vittoria di spese, onorari ed accessori di legge.

Si riportano le norme censurate per una migliore rappresentazione delle questioni poste dal ricorrente.

*<<260. Per il periodo 2019-2021 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta:*

*a) per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento;*

*b) per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi:*

*1) nella misura del 97 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica*

spettante sulla base di quanto previsto dalla lettera a), l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

2) nella misura del 77 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

3) nella misura del 52 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

4) nella misura del 47 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a otto volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a otto volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite

*incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*

*5) nella misura del 45 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a nove volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a nove volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;*

*6) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a nove volte il trattamento minimo INPS.*

*261. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e per la durata di cinque anni, i trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i cui importi complessivamente considerati superino 100.000 euro lordi su base annua, sono ridotti di un'aliquota di riduzione pari al 15 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 130.000 euro, pari al 25 per cento per la parte eccedente 130.000 euro fino a 200.000 euro, pari al 30 per cento per la parte eccedente 200.000 euro fino a 350.000 euro, pari al 35 per cento per la parte eccedente 350.000 euro fino a 500.000 euro e pari al 40 per cento per la parte eccedente 500.000 euro.*

*262. Gli importi di cui al comma 261 sono soggetti alla rivalutazione*

automatica secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

263. La riduzione di cui al comma 261 si applica in proporzione agli importi dei trattamenti pensionistici, ferma restando la clausola di salvaguardia di cui al comma 267. La riduzione di cui al comma 261 non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo.

264. Gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, nell'ambito della loro autonomia, si adeguano alle disposizioni di cui ai commi da 261 a 263 e 265 dalla data di entrata in vigore della presente legge.

265. Presso l'INPS e gli altri enti previdenziali interessati sono istituiti appositi fondi denominati «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato» in cui confluiscono i risparmi derivati dai commi da 261 a 263. Le somme ivi confluite restano accantonate.

266. Nel Fondo di cui al comma 265 affluiscono le risorse rivenienti dalla riduzione di cui ai commi da 261 a 263, accertate sulla base del procedimento di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

267. Per effetto dell'applicazione dei commi da 261 a 263, l'importo complessivo dei trattamenti pensionistici diretti non può comunque essere inferiore a 100.000 euro lordi su base annua.

268. Sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 261 a 263 le pensioni di invalidità, i trattamenti pensionistici di invalidità di cui alla legge 12 giugno 1984, n. 222, i trattamenti pensionistici riconosciuti ai superstiti e i trattamenti riconosciuti a favore delle vittime del dovere o di azioni terroristiche, di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 466, e alla legge 3 agosto 2004, n. 206.>>

Osserva il ricorrente di essere direttamente inciso dalle indicate misure disposte dal legislatore, poiché il suo trattamento di quiescenza è stato liquidato con il sistema c.d. misto, ovvero sia in parte secondo il metodo di calcolo retributivo, in parte secondo quello contributivo: rileva all'uopo che, in base all'art. 1, comma 263 della citata legge, sono escluse dall'intervento riduttivo le pensioni "interamente liquidate con il sistema contributivo".

Nel merito evidenzia come le stesse si presentino gravemente lesive della sua posizione giuridica, risultando egli assoggettato sia alla riduzione dell'importo della pensione in godimento che alla consistente contrazione dell'indicizzazione della stessa.

Ciò premesso parte attrice ritiene che le norme *de quibus* non rispettino, sotto plurimi qualificanti profili, i principi costituzionali declinati negli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 81, 97, 104 e 117 Cost., nell'interpretazione che di essi ha dato nel tempo il Giudice delle leggi, in relazione agli interventi normativi nel settore previdenziale. In proposito nell'impugnativa sono sviluppati ampi argomenti e articolati richiami alla giurisprudenza costituzionale, dei quali si fornisce sintetica esposizione nei termini che seguono.

**1.A.1.** Con riguardo alla decurtazione della pensione (art. 1, commi da 261 a 268, L. n. 145/2018) le censure di incostituzionalità investono:

- la durata quinquennale del prelievo, che si sostiene rappresenti una forzatura della dimensione di temporaneità entro cui la Corte Costituzionale ha ammesso interventi legislativi simili. Ciò, in particolare, avendo riguardo alla successione ravvicinata, negli anni, di ulteriori omologhe misure riduttive: si osserva altresì sul punto che, in considerazione dell'età dei soggetti incisi,

l'effetto di penalizzazione risulta viepiù amplificato, potendosi tradurre in una perdita definitiva. Si rileva, infine, che la lesività delle norme in discussione va anche apprezzata in rapporto alle crescenti esigenze di cura ed assistenza che di regola si accompagnano al collocamento in quiescenza in età avanzata, nonché alla funzione solidaristica intra-familiare spesso svolta dai trattamenti pensionistici degli anziani.

- Il carattere selettivo dello stesso che, per un verso, colpisce solo una parte della platea dei pensionati con trattamenti elevati, in funzione del meccanismo di calcolo della pensione, escludendo altresì le pensioni ai superstiti; e, per l'altro, non interessa i percettori di redditi di omologo livello. Con ciò determinandosi un duplice effetto discriminatorio, che rende la disciplina in esame non rispettosa del canone della ragionevolezza. Ulteriore fattore di criticità in tal senso è ravvisato nell'inclusione, tra i soggetti colpiti dalla misura, dei percettori di pensioni a carico della gestione separata dell'INPS, pur se questi trattamenti sono liquidati integralmente secondo il metodo di calcolo contributivo: non risulta - si sottolinea - alcuna giustificazione di questa scelta del legislatore che appare, dunque, in contraddizione con il generale criterio di selezione dallo stesso indicato. Nei termini sopra descritti parte attrice reputa l'intervento irragionevole, inadeguato e non proporzionato a carico di una singola categoria di pensionati, laddove in funzione del parametro reddituale si sarebbe dovuto predisporre una misura di fiscalità generale.

- La sottrazione, in concreto, delle risorse ottenute alla gestione previdenziale. Si sottolinea come dagli atti parlamentari emerga chiaramente che esse sono computate *tout court* tra le entrate, funzionali alla copertura

delle spese approvate con la legge di bilancio. Sul punto si rileva che – da un lato – la prevista costituzione di un Fondo in cui tali risorse confluiscono non è in sé significativa di una destinazione vincolata, che non risulta connotata in termini sostanziali in nessuna previsione; e – dall'altro – detto eventuale accantonamento è comunque esposto ad acquisizione al bilancio dello Stato, per l'ordinaria permeabilità della gestione finanziaria dell'INPS. Da ultimo si nota che l'assenza di un vincolo di scopo specifico, fa confluire di fatto le risorse in discussione nell'unitario bilancio dell'Istituto, con il quale si assolvono le plurime e differenziate funzioni dello stesso, risultando così inconfigurabile, anche sotto tale angolo visuale, qualsivoglia specifica finalità di solidarietà intra-previdenziale, legata a condizioni di crisi del sistema. Ciò a differenza del contributo previsto dall'art. 1, comma 486, della L. n. 147/2013, che recava un'espressa finalizzazione al finanziamento dei trattamenti in favore dei soggetti c.d. "esodati".

- La natura "sostanzialmente" tributaria del prelievo. Si sottolinea, in proposito, come la durata della misura, la destinazione a copertura delle pubbliche spese, il carattere coattivo e la parametrizzazione alla capacità contributiva dei soggetti incisi portino a ritenere che esso si risolva in un tributo, la cui settorialità si traduce in una violazione del principio di universalità dell'imposizione tributaria sancito dall'art. 53. Si osserva inoltre, sul punto, che anche ove il contributo fosse inquadrabile nel novero delle prestazioni patrimoniali imposte di cui all'art. 23 Cost., egualmente i connotati descritti lo renderebbero illegittimo, discostandosi lo stesso marcatamente dai requisiti di ammissibilità di quelle prestazioni, che la Corte Costituzionale ha ripetutamente indicato nelle proprie decisioni. Sul tema si rileva, infine,

l'intrinseca contraddittorietà delle misure complessivamente adottate in ambito previdenziale, laddove si impone ad una categoria ristretta di pensionati un significativo onere finanziario aggiuntivo e, contestualmente, si prevede l'introduzione di soluzioni che anticipano il collocamento in quiescenza di cittadini attivi: sicché a fronte di un risparmio di spesa non particolarmente incidente sui saldi di bilancio si genera, per contro, nuova ingente spesa che appesantisce gravemente l'equilibrio del sistema pensionistico.

- La violazione del principio dell'affidamento. Si osserva al riguardo che il contributo all'esame determina una modificazione in *pejus* di rapporti di durata sorti anteriormente alla sua introduzione, presentando così un effetto retroattivo c.d. improprio, la cui legittimità deve essere vagliata in termini di bilanciamento con altri valori costituzionali: in particolare si richiamano il principio di ragionevolezza, che non consente di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento sorto nei soggetti incisi, quale principio espressione della coerenza e certezza dell'ordinamento. Gli elementi caratterizzanti le norme contestate si reputano significativi dell'illegittima frustrazione dell'affidamento dei pensionati colpiti, poiché non ricorrono esigenze inderogabili o condizioni eccezionali, il *vulnus* economico è cospicuo e duraturo nel tempo, la platea dei destinatari è ingiustificatamente circoscritta.

- La violazione dei principi di imparzialità della pubblica amministrazione e di indipendenza della magistratura. Si richiama in proposito la giurisprudenza costituzionale, in cui è valorizzata la funzione di salvaguardia di tali principi assolta dalle norme che regolano la retribuzione

dei pubblici dipendenti e dei magistrati, assumendone l'omologa incidenza in ordine al trattamento di quiescenza ed evidenziando come vi siano riscontri in tal senso anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea.

- La violazione dell'art. 81 Cost., in relazione alla durata quinquennale del contributo censurato, che ne protende gli effetti al di là dell'orizzonte temporale dell'ordinaria programmazione pluriennale del bilancio, che è fissato in tre anni (art. 21, comma 1, L. n. 196/2009). Tale disallineamento giuridico e finanziario viene considerato in sé irragionevole, poiché disancorato dal quadro delle previsioni attendibili sugli andamenti della finanza pubblica: circostanza che si reputa comprovata dai dati riportati negli atti delle Commissioni Bilancio delle Camere, che afferiscono tutti al triennio di efficacia del bilancio pluriennale, mentre solo dalla relazione tecnica risultano dati previsionali fino al 2023, in merito ai quali peraltro vengono avanzati rilievi sulla certezza dei risultati attesi.

- Violazione dell'art. 117, comma 1 Cost., con riferimento alla violazione degli artt. 21 e 25 della Carta di Nizza; degli artt. 10 e 157 del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea); dell'art. 15 del Pilastro europeo dei diritti sociali; della Direttiva 2000/78/CE. Sostiene il ricorrente che i fattori di criticità rilevati nella disciplina in discussione non si presentano rispettosi dei principi comunitari di non discriminazione per ragioni di patrimonio e/o età, di parità di trattamento ed integrazione socio/economica degli anziani, nonché di adeguatezza dei trattamenti retributivi, con riferimento all'inclusione negli stessi di tutti i vantaggi attuali e futuri.

**1.A.2.** In relazione all'intervento di contrazione del meccanismo di

rivalutazione delle pensioni (art. 1, comma 260, L. n. 145/2018), si formulano le seguenti doglianze.

Premesso che la disciplina della perequazione dei trattamenti pensionistici è espressione dei principi di cui agli artt. 36 e 38 Cost, in quanto ne preserva nel tempo il potere d'acquisto e, quindi, il livello di sufficienza retributiva - osserva parte attrice che la norma in esame non presenta i requisiti di legittimità costituzionale, declinati dal Giudice delle Leggi nelle plurime pronunce che hanno scrutinato gli interventi del legislatore in questa materia.

In particolare, si sottolinea come la stessa si ponga in linea di immediata continuità con le previsioni precedenti, che hanno contratto l'indicizzazione delle pensioni fino al 31/12/2018, determinando il sostanziale consolidamento della penalizzazione a carico dei trattamenti di maggior importo. Ciò si ritiene, in primo luogo, confliggente con il connotato di temporaneità di tali limitazioni, reiteratamente richiamato dalla Corte Costituzionale quale parametro di bilanciamento tra i sacrifici imposti ai soggetti incisi e le esigenze di contenimento della spesa pubblica. Si ricorda sul punto che ogni misura che determina perdita di potere d'acquisto produce effetti definitivi, pur se disposta per periodi limitati, poiché le successive rivalutazioni sono effettuate sull'importo intaccato dal precedente blocco. Con riguardo, poi, ai profili finanziari si evidenzia che - per quanto in precedenza osservato - non si rinvergono alla base dell'attuale intervento legislativo condizioni eccezionali di crisi del sistema previdenziale o straordinarie esigenze di bilancio: per converso - si nota - negli atti parlamentari viene rilevato che non risultano accuratamente verificate le stime di risparmio

asseritamente ad esso connesse, essendo stati attinti come parametri di calcolo quelli utilizzati nella precedente misura, adottata con la legge n. 147/2013 (art. 1, comma 483).

In ragione delle argomentazioni suesposte, il ricorrente chiede, pertanto, l'accoglimento del proposto gravame, "previa ove occorra rimessione alla Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 260 a 268, della l. 30 dicembre 2018, n. 145".

Con memoria depositata in data 22/08/2019, si è costituito in giudizio l'INPS, contestando *funditus* le eccezioni di costituzionalità sollevate dal ricorrente in ordine alla normativa dedotta in controversia, della quale ha confermato la puntuale applicazione nei suoi confronti. Ciò sulla base degli argomenti che si procede ad illustrare sinteticamente, secondo uno schema espositivo omologo a quello utilizzato per le tesi di parte attrice.

**1.B.1.** Norme che dispongono la decurtazione della pensione (art. 1, commi da 261 a 268, L. n. 145/2018).

- L'Istituto previdenziale osserva che la disciplina in esame rispetta il parametro della temporaneità del prelievo, rappresentando il quinquennio un periodo comunque specificamente circoscritto, pur se più lungo di quello stabilito nell'ultimo intervento precedente. Sul punto pone in rilievo come non vi sia alcuna continuità tra le diverse misure adottate dal legislatore nel corso degli anni, né omogeneità di contenuti: sicché non è sostenibile alcun effetto di consolidamento nel tempo dell'incisione delle pensioni più elevate. Evidenzia, in particolare, che nessuna riduzione è stata disposta dal 2007 al 2011 e nel recente biennio 2017/2018. Nei descritti termini non reputa

rilevante il profilo dell'età dei soggetti interessati, atteso che si tratta di un elemento fattuale, peraltro legato alle scelte individuali di ciascuno in ordine alla permanenza in servizio.

- Per quel che concerne il carattere selettivo del contributo, parte resistente sostiene la coerenza e ragionevolezza dell'esclusione delle categorie di pensionati amministrate dagli enti di previdenza obbligatori (d.lgs. n. 504/1994 e n. 103/1996), nonché dei titolari di trattamenti ai superstiti.

Quanto alla prima, si evidenzia che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 7/2017, ha riconosciuto precipuo rilievo alla conformazione dell'assetto organizzativo e finanziario degli enti previdenziali privatizzati secondo il principio mutualistico, affermando la necessità di preservare l'equilibrio della gestione e del vincolo di destinazione tra contributi e prestazioni: con la conseguenza – si osserva – che il legislatore deve astenersi in linea generale da interventi normativi che possano incrinare tali requisiti. Quanto alla seconda, si sottolinea la peculiarità del regime giuridico delle pensioni ai superstiti che sono determinate in misura ridotta *ab initio*, rispetto al trattamento del dante causa, nonché soggette ad ulteriori possibili decurtazioni in caso di cumulo con altri redditi dei beneficiari.

Sotto altro profilo l'Istituto previdenziale respinge anche l'assunto attoreo circa il carattere discriminatorio del contributo, rispetto ai cittadini percettori di redditi omologhi non da pensione, rilevando che tale connotazione è stata reiteratamente esclusa dalla Corte Costituzionale in relazione a disposizioni dello stesso tenore di quella contestata, valorizzandone la funzione solidaristica interna al sistema previdenziale e l'attitudine delle pensioni più elevate a sostenere tali temporanei sacrifici.

Egualemente si reputa insussistente la dedotta irragionevole discriminazione dei soggetti incisi, in relazione ai percettori di trattamenti pensionistici liquidati interamente secondo il meccanismo contributivo, osservando che per costoro la pensione è strettamente determinata in funzione dei contributi versati nel corso della vita lavorativa, sicché risulterebbe "superflua e perfino ingiusta" l'imposizione di un prelievo aggiuntivo. In tal senso si ritiene altresì congruente la soggezione al contributo dei titolari di trattamenti liquidati con il sistema di calcolo c.d. misto, poiché essi beneficiano di una terza quota di pensione, afferente ai contributi versati dopo il 31/12/2011, che può determinare un importo complessivo superiore a quello ottenibile con il meccanismo interamente contributivo (è il caso del ricorrente).

- Con riguardo all'asserita sottrazione al sistema previdenziale delle somme acquisite per effetto della disciplina contestata, l'INPS afferma l'inconsistenza della censura, vista l'espressa previsione normativa dell'accantonamento di tali risorse in Fondi istituiti presso le gestioni previdenziali e del ricorso alla procedura della conferenza di servizi per le decisioni sulla destinazione delle stesse.

- Ad avviso di parte resistente non si presenta fondata anche la doglianza in ordine all'irragionevolezza del contributo sul piano quantitativo. Osserva, in particolare, che non solo la soglia minima di intervento è più elevata rispetto alle misure recate dalla L. n. 147/2013, bensì sono stati introdotti un maggior numero di scaglioni reddituali (5 invece di 3) ed è stata prevista una clausola di salvaguardia, secondo la quale "l'importo complessivo dei trattamenti pensionistici diretti non può comunque essere

inferiore a 100.000,00 euro lordi su base annua\*. Nei descritti termini reputa l'attuale normativa più equilibrata di quella precedente, già favorevolmente scrutinata dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 173/2016.

- L'Istituto previdenziale respinge, altresì, la configurazione del prelievo all'esame come un tributo, ritenendo insussistenti due dei tre elementi caratterizzanti le fattispecie tributarie, ovverossia la definitività della decurtazione patrimoniale a carico dei soggetti passivi e la destinazione delle risorse acquisite al finanziamento delle pubbliche spese. Osserva in proposito che depongono in tal senso la durata quinquennale del prelievo e l'accantonamento dei risparmi conseguiti in Fondi previdenziali dedicati. Nei descritti termini non reputa si configuri nemmeno la dedotta violazione dell'art. 23 Cost., trattandosi di prestazioni patrimoniali imposte per un arco temporale limitato e finalizzate ad alimentare un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale.

- Sotto altro profilo l'INPS ritiene inconsistente la censura di contraddittorietà dell'intervento legislativo rispetto alle ulteriori misure del reddito di cittadinanza e della riforma pensionistica c.d. quota cento, adottate con la legge di bilancio. In particolare, non reputa conferente né ammissibile il raffronto tra queste diverse fattispecie, atteso che non sussiste alcuna relazione tra le stesse e, comunque, non è possibile giudicarne comparativamente nel merito i rispettivi contenuti e finalità. D'altro canto, sul piano finanziario, sottolinea che l'apporto recato dal prelievo in discussione, pari a circa 416 milioni di euro nel quinquennio, risulta di rilievo, ferma restando la non confrontabilità con gli oneri connessi agli altri due interventi legislativi.

- Le osservazioni richiamate portano parte resistente a respingere anche l'eccezione d'incostituzionalità con riferimento all'asserita lesione del principio di affidamento, osservando come si sia consolidato nella giurisprudenza costituzionale un indirizzo ermeneutico per il quale siffatta tipologia di contributi sono ammessi purché non arbitrari e non lesivi in maniera eccessiva delle legittime aspettative del cittadino inciso, nonché sorretti da finalità di solidarietà previdenziale. Requisiti che si ritiene di aver dimostrato sussistano senz'altro nel caso in esame.

- Egualmente non fondato si reputa l'argomento concernente la lesione dei principi di imparzialità della pubblica amministrazione e indipendenza della magistratura. Sul punto si rileva, per un verso, che l'intervento non concerne i trattamenti retributivi, sicché non è dato ravvisare alcuna violazione dell'art. 97 Cost., né si ritiene sostenibile a tal fine un'equiparazione delle pensioni alle retribuzioni; e, per l'altro, che la platea dei soggetti interessati dal contributo comprende anche pensionati del settore privato, circostanza che suffraga l'insussistenza del denunciato vizio. D'altro canto - si osserva - la portata generale del contributo, non circoscritto a soggetti pubblici, porta a superare anche l'ipotizzata lesione delle prerogative costituzionali della magistratura, non determinandosi alcuna compromissione della garanzia di una retribuzione adeguata all'importanza della funzione da essa svolta nell'ordinamento.

- L'Istituto previdenziale respinge, infine, anche le censure concernenti la violazione dell'art. 81 Cost. e delle norme comunitarie che, sotto diversi profili, sanciscono il divieto di discriminazione tra le persone in ragione dell'età. Con riguardo alla prima, giudica non conferente il parametro

costituzionale evocato né adeguatamente esplicitata la *ratio* dell'allegata violazione, non ritenendo comunque idonea ad integrarla in alcuna forma il solo elemento della durata quinquennale del prelievo di che trattasi. Quanto ai principi comunitari di tutela degli anziani reputa, in termini generali, che gli stessi non implicino l'esclusione di interventi normativi che modifichino in senso riduttivo i trattamenti pensionistici, che la Corte Costituzionale ha infatti ripetutamente ammesso; e, con specifico riguardo alle norme in discussione, che non appare configurabile alcuna lesione del diritto delle persone anziane "ad una vita dignitosa e indipendente" o di quello a partecipare alla vita sociale e culturale, vista l'incidenza su pensioni di significativo importo.

**1.B.2.** L'intervento di contrazione del meccanismo perequativo delle pensioni (art. 1, comma 260, L. n. 145/2018).

In ordine a questa misura l'Istituto previdenziale ritiene infondate le eccezioni di costituzionalità sollevate dal ricorrente, ponendo in rilievo come la norma attuale abbia introdotto un numero più elevato di aliquote in relazione ai diversi scaglioni reddituali ed abbia disposto percentuali di perequazione in larga parte più favorevoli rispetto all'omologa disciplina vigente nel pregresso arco temporale 2014/2018. Nei descritti termini reputa siano rispettati i fondamentali canoni di proporzionalità ed adeguatezza dell'intervento riduttivo, come declinati nei molteplici pronunciamenti resi in materia dalla Corte Costituzionale richiamando, in particolare, le statuizioni contenute nelle sentenze n. 70/2015 e n. 250/2017.

Sulla base delle ragioni esposte l'INPS conclude chiedendo la reiezione di tutte le eccezioni di costituzionalità prospettate da parte attrice e, nel merito, il rigetto del ricorso, con integrale rifusione delle spese.

Chiamata la causa nella pubblica udienza del 18 settembre 2019, all'esito di articolata discussione delle parti, il giudice si è riservato la decisione, con lettura del dispositivo, alla successiva udienza del 16 ottobre 2019.

**2. I dubbi di costituzionalità in ordine alla normativa dedotta in controversia, la rilevanza della questione, l'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata.**

L'esposizione della *res controversa* evidenzia come la decisione sulla domanda del ricorrente sia indefettibilmente connessa alla valutazione delle disposizioni recate nell'art. 1, commi da 260 a 268, della L. n. 145/2018, in quanto egli risulta rientrare – come emerge dagli atti di causa - nel novero dei soggetti dalle stesse incisi. Il trattamento pensionistico di cui è titolare, di ammontare complessivamente superiore a nove volte il minimo INPS, risulta interessato – infatti – sia dalla contrazione della rivalutazione automatica per il triennio 2019/2021 (comma 260); sia dal prelievo sull'importo annuale lordo, previsto per il quinquennio 2019/2023. A sostegno della domanda giudiziale sono poste articolate censure d'illegittimità costituzionale di tali previsioni, per violazione degli artt. 2,3,23,36,38,42,53,81, 97, 104 e 117 Cost.

Ritiene anche questo giudice che il positivo scrutinio della normativa contestata, per effetto del quale il ricorso dovrebbe essere rigettato, sia legato necessariamente al vaglio di congruenza della medesima con i parametri di legittimità enucleati dalla Corte Costituzionale attraverso le numerose pronunce che, nel corso degli anni, hanno esaminato gli interventi legislativi di compressione dei diritti patrimoniali acquisiti dai percettori di trattamenti pensionistici, nonché di revisione/rimodulazione del meccanismo di

perequazione automatica dei medesimi, stabilito dall'art. 34, comma 1, L. n. 448/1998. Sul punto giova osservare come il Giudice delle leggi – con riferimento ad entrambe le materie – abbia stabilmente affermato che la discrezionalità del legislatore nell'adozione di misure che incidono sui diritti previdenziali non preclude l'esigenza di verificare, in relazione a ciascun intervento, il rispetto dei fondamentali principi di ragionevolezza, adeguatezza ed affidamento.

In tal senso, con riguardo al prelievo, da ultimo nella sentenza n. 173/2016, si afferma che *"In linea di principio, il contributo di solidarietà sulle pensioni può ritenersi misura consentita al legislatore ove la stessa non ecceda i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (artt. 3 e 38 Cost.), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio "stretto" di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà."* Con riferimento alla perequazione, in termini omologhi, nella sentenza n. 250/2017 si sottolinea che *"la discrezionalità spettante al legislatore nella scelta dei meccanismi diretti ad assicurare nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici trova pur sempre un limite nel «criterio di ragionevolezza».* Quest'ultimo, *«così come delineato dalla giurisprudenza citata [della Corte costituzionale] in relazione ai principi contenuti negli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali» (sentenza n. 70 del 2015).* Ne consegue che la sussistenza della discrezionalità legislativa .... non

*esclude la necessità di verificare nel merito le scelte di volta in volta operate*

*..., quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono, contesto del quale questa Corte, nel compiere tale verifica, non potrà, ovviamente, non tenere conto".*

Orbene l'odierno giudicante dubita che i predetti principi siano rispettati dalle norme all'esame sotto molteplici profili, sui quali si soffermerà in prosieguo di trattazione e, d'altro canto, atteso il chiaro ed inequivoco contenuto dispositivo delle stesse, non reputa sia possibile accedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata delle medesime. Pertanto, la soluzione della controversia dedotta nel presente giudizio si presenta subordinata, pregiudizialmente, al superamento del sospetto di incostituzionalità delle previsioni di cui all'art. 1, commi da 260 a 268, della L. n. 145/2018, per le preminenti ragioni che di seguito saranno esposte.

### **3. Le questioni di costituzionalità**

**A. Il prelievo sulle pensioni di importo più elevato (art. 1, commi da 261 a 268, della L. n. 145/2018)**

#### **A.1. Violazione degli artt. 3 e 53 Cost.**

Il contributo introdotto dalla legge di bilancio 2019, ad avviso di questo giudice, non si iscrive nel perimetro tracciato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 173/2016, con la quale è stata positivamente scrutinata l'omologa misura, disposta con l'art. 1, comma 486, della n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), in primo luogo con riguardo alla natura giuridica ad esso ascrivibile.

In detta pronuncia si è affermato che quel prelievo non potesse configurarsi come un tributo "non essendo acquisito allo Stato, né destinato

*alla fiscalità generale, ed essendo, invece, prelevato, in via diretta, dall'INPS e dagli altri enti previdenziali coinvolti, i quali – anziché versarlo all'Erario in qualità di sostituti di imposta – lo trattengono all'interno delle proprie gestioni, con specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali, anche per quanto attiene ai trattamenti dei soggetti cosiddetti "esodati".*

In questi termini lo si è giudicato affine all'intervento in precedenza realizzato con l'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Legge finanziaria 2000), che la Consulta medesima non ritenne confliggente con gli artt. 3 e 53 Cost. in quanto volto a realizzare "un circuito di solidarietà interno al sistema previdenziale" (ordinanza n. 22 del 2003), e neppure contraria agli artt. 2, 36 e 38 Cost. (ordinanza n. 160 del 2007)". Sulla base di queste premesse si è pertanto riconosciuto ad esso la natura di "prelievo inquadrabile nel genus delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale (sentenza n. 178 del 2000; ordinanza n. 22 del 2003)."

Le norme attuali presentano caratteri significativamente diversi.

*In primis* non risulta enunciata alcuna destinazione "vincolata" delle risorse, attinte con l'intervento in discussione, a finalità solidaristiche endo-previdenziali.

All'uopo non si reputano sufficienti, né significativi in sé, la previsione dell'accantonamento in fondi tematici presso gli Istituti previdenziali coinvolti e il richiamo allo strumento della conferenza di servizi per l'accertamento del *quantum* conseguito (commi 265 e 266). Si tratta, invero, di disposizioni che si limitano piuttosto all'indicazione formale di soluzioni tecniche di gestione, che nulla esprimono, tuttavia, in termini di contenuto sostanziale qualificante

della misura sotto il profilo teleologico. La lettura offerta si ritiene trovi riscontro nella carenza di ulteriori elementi indicativi di una siffatta finalizzazione, in presenza invece di qualificati dati giuridici e finanziari di segno contrario.

Preliminarmente giova osservare come sul punto non possano trarsi attendibili spunti ermeneutici dalla relazione di presentazione dell'originaria proposta normativa di intervento sulle pensioni più elevate, poiché prospettava un'ipotesi regolatoria completamente diversa, nel contenuto e nella *ratio* ispiratrice, che poi non ha trovato riscontro nelle disposizioni successivamente introdotte.

Ciò premesso, deve rilevarsi che - nel documento redatto dai Servizi studi e bilancio di Camera e Senato, contenente la descrizione ed il commento delle modifiche al disegno di legge di bilancio, approvate in sede di esame al Senato - tra le quali rientrano le versioni definitive delle norme in discussione, nessuna notazione espressa viene compiuta in merito alla destinazione dei risparmi conseguiti, essendo unicamente richiamato il dato testuale secondo cui gli stessi confluiscono presso i Fondi appositamente costituiti dall'INPS e dagli altri Istituti interessati e ivi "restano accantonati". Ed anzi vengono palesate delle perplessità sulla previsione della conferenza di servizi per la determinazione delle somme da destinare ad essi, segnalando *"l'opportunità di chiarire in modo più puntuale le modalità di funzionamento dello strumento della conferenza di servizi in relazione alla fattispecie in esame"*: un elemento, questo, che suffraga il carattere alquanto generico e non vincolante, quanto a destinazione delle risorse, che deriverebbe dall'imputazione ai Fondi, anche in relazione al fatto che tale accantonamento è comunque esposto ad acquisizione al bilancio dello Stato, per l'ordinaria permeabilità della gestione

finanziaria dell'INPS. Non secondaria appare, inoltre, la stessa denominazione attribuita (provvisoriamente) alle norme in questione - "Riduzioni transitorie della misura dei trattamenti pensionistici di importo elevato" - atteso che, obiettivamente, non indica in alcun modo specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali, né tantomeno evoca l'emergere attuale di situazioni di più accentuata criticità finanziaria del sistema pensionistico. (cfr. Dossier 23/12/2018 - Legge di bilancio 2019 - Le modifiche approvate dal Senato della Repubblica - Il maxiemendamento del Governo 1.9000, pagg. 192 e ss. - le disposizioni recano la numerazione non definitiva, commi da 142 *ter* a 142 *decies*).

Anche in altro documento parlamentare di analisi dei profili finanziari delle surriferite previsioni non è presente alcuna osservazione in ordine alla destinazione delle somme conseguite con le misure *de quibus*, ma sono solo riportati i risparmi attesi, al lordo ed al netto delle minori entrate tributarie.

Unico elemento distintivo è il cambio di denominazione del prelievo, indicato come "contributo di solidarietà" (cfr. Camera dei Deputati, Servizio Bilancio dello Stato - Dossier, Legge di Bilancio 2019 - Modifiche approvate dal Senato - dicembre 2018, pagg. 75 e ss.).

Una denominazione che, peraltro, non permane nel testo definitivo della legge di bilancio, approvato dal Parlamento, ove il contributo è inserito *tout court* nella Parte I Sezione I, recante "Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmati", insieme indistintamente a tutti gli altri interventi rientranti nella manovra finanziaria deliberata: con ciò risultandone suffragata la connotazione finanziariamente "neutra".

Sul punto si presenta, poi, di precipuo rilievo il documento delle

Camere, redatto nel gennaio 2019 dopo l'approvazione della legge di bilancio (L. n. 145/2018) e del disegno di legge collegato in materia fiscale (D.L. n. 119/2018, conv. con L. n. 138/2018), in cui sono analizzati la composizione e gli effetti sui saldi di finanza pubblica della manovra di bilancio 2019/2021. Ivi è riportata – in apposito quadro aggiornato - l'indicazione del definitivo livello delle spese previste: tra queste figurano sia la rimodulazione della perequazione che la riduzione dei trattamenti pensionistici di maggior importo, semplicemente menzionate come interventi di riduzione della spesa (come "minor adeguamento delle pensioni di importo più elevato" e "riduzione dei trattamenti pensionistici più elevati", senza alcuna caratterizzazione teleologica) e, in tali termini, rappresentate nella pertinente tabella illustrativa dell'impatto finanziario di ciascuna misura (qui indicate come "raffreddamento indicizzazione pensioni" e "contributo pensioni di importo più elevato").

Ed ancora, specularmente, nella ulteriore tabella rappresentativa degli interventi previsti dalla manovra di bilancio e dei relativi mezzi di copertura, le misure a carico delle pensioni più elevate sono comprese tra questi ultimi (in valore cumulato): risultando configurate, dunque, come ordinari strumenti di finanziamento dei livelli di spesa approvati (cfr. Servizio Bilancio del Senato e Servizio Bilancio dello Stato della Camera, Dossier - gennaio 2019 - Manovra di bilancio 2019-2021 – Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi).

Le notazioni che precedono si legano in modo significativo al carattere complessivamente "espansivo" della manovra di bilancio per il 2019 (e per il triennio fino al 2021) per quanto riguarda il comparto previdenziale, nel quale è introdotta una riforma dei requisiti di accesso alla pensione, che determina un significativo ampliamento della platea degli aventi diritto al collocamento in

quiescenza rispetto alle scadenze generali fissate dalla legge "Fornero".

Non si è in presenza, dunque, di norme inserite in un contesto finanziario del sistema pensionistico che appaia considerato dal legislatore straordinariamente emergenziale e cui debba, pertanto, farsi fronte attraverso uno strumento "straordinario" di ausilio, bensì di previsioni volte ad individuare mezzi di copertura aggiuntivi delle spese pubbliche mediante imposizione, tuttavia, di un prelievo "selettivo" a carico di alcune categorie di pensionati.

Ed invero depone in tal senso anche la previsione della durata quinquennale della riduzione imposta che, obiettivamente, indica la prospettiva di un più marcato consolidamento nel tempo degli effetti di decurtazione delle pensioni più elevate: in una logica normativa, quindi, che non si presenta di "gestione dell'emergenza" bensì di tendenziale revisione in *pejus* definitiva di tali trattamenti e rende, dunque, non solo significativamente più incisiva la lesione dei diritti patrimoniali dei destinatari; ma anche più marcato l'effetto discriminatorio rispetto ai non incisi, a parità di condizioni reddituali.

In questi termini si reputa molto significativa la protrazione del prelievo oltre l'arco temporale di sviluppo della programmazione pluriennale di bilancio, che appare confermare la natura di misura non conseguente a situazioni emergenziali, ma al contrario giustificato, genericamente, da esigenze di fiscalità generale.

D'altro canto, è indubitabile che il dato temporale di interventi come quella all'esame assume una specifica rilevanza rispetto alla posizione di coloro che le subiscono, sia sul piano soggettivo che oggettivo.

Sotto il primo profilo, perché costoro hanno un'età spesso alquanto

avanzata e, quindi, cinque anni possono talvolta rappresentare anche l'intero periodo di fruizione del trattamento pensionistico, assumendo così la decurtazione carattere definitivo.

Con riguardo al secondo, perché questo contributo si iscrive in una sequenza, pur non continuativa, di interventi variamente affini realizzati nell'arco di oltre dieci anni, in conseguenza dei quali le pensioni più elevate hanno subito reiterate decurtazioni. Se lo si pone in relazione anche soltanto con l'ultimo precedente, disposto per il triennio 2014/2016, si può riscontrare come un soggetto collocato in quiescenza nel 2014 si trovi a percepire - in un decennio - la pensione intera, spettantegli secondo le disposizioni previdenziali su cui ha fatto affidamento, unicamente per due anni (2017 e 2018). In questi termini si delinea il notevole impatto della disciplina all'esame, che smentisce le affermazioni dell'INPS secondo cui cinque anni sono poco più del triennio previsto in precedenti previsioni similari e, comunque, costituiscono un periodo "circoscritto". Appare necessario, infatti, che la valutazione della dimensione di "temporaneità" delle misure si coniughi con l'analisi diacronica delle scelte del legislatore in questo ambito, al fine di preservare l'effettività dei criteri secondo i quali le stesse sono state sinora di volta in volta ritenute costituzionalmente legittime.

Alla luce delle osservazioni rassegnate, ritiene pertanto questo giudice che l'intervento di riduzione delle pensioni di importo elevato di cui all'art. 1, commi da 261 a 268, della L. n. 145/2018, presenti natura sostanzialmente tributaria atteso che, in concreto: determina una decurtazione patrimoniale arbitrariamente duratura del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo gettito e costituisce un prelievo coattivo correlato

ad uno specifico indice di capacità contributiva, che esprime l'idoneità del soggetto passivo all'obbligazione tributaria. Nei descritti termini esso si presenta confliggente con i principi di cui agli art. 3 e 53 Cost., gravando soltanto su specifiche categorie di pensionati e non su tutti i cittadini: con ciò risultando ingiustificatamente discriminatorio e non rispettoso dei canoni fondamentali di uguaglianza a parità di reddito e di universalità dell'imposizione.

L'irragionevolezza della deroga ai predetti principi si estrinseca, riprendendo le parole utilizzate della Corte Costituzionale nella sentenza n. 116/2013, *"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.*

Nel caso in esame la rilevata insussistenza di condizioni finanziarie di eccezionalità, cui ancorare una specifica destinazione solidaristica endo-previdenziale del prelievo disposto, la protrazione per un arco temporale rilevante e la devoluzione alla copertura della spesa pubblica rendono irragionevole il diverso trattamento imposto ai pensionati incisi rispetto ai contribuenti in generale, laddove il legislatore avrebbe dovuto intervenire, invece, mediante *<un "universale" intervento impositivo>* (C. Cost. sent. n. 223/2012), avvalendosi degli ordinari strumenti di modulazione del carico fiscale atteso 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)" [C. Cost. sentenza n. 341 del 2000].*

In definitiva si reputa che la disciplina in discussione presenti profili di criticità omologhi a quelli rilevati dal Giudice delle leggi nella citata sentenza n. 116/2013, con riferimento al contributo imposto con l'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), in particolare dovendosi richiamare l'affermazione secondo cui l'intervento selettivo a carico dei pensionati integra una violazione particolarmente grave del principio di ragionevolezza poiché – stante la natura di retribuzione differita del trattamento pensionistico – "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".

**A.2. Violazione degli art. 3, 23, 36 e 38 Cost.**

Anche ritenendo il prelievo *de quo* non di natura tributaria, i dubbi di

costituzionalità di tale misura impositiva, non verrebbero meno.

Si è riportato in precedenza che la Corte Costituzionale, in occasione dello scrutinio del contributo posto sulle pensioni più elevate con l'art. 1, comma 486, della L. 147/2013, ha riconosciuto ad esso la natura di prestazione patrimoniale imposta per legge, in conformità al modello di cui all'art. 23 Cost., procedendo poi a vagliarne la legittimità costituzionale in relazione ai principi di ragionevolezza e proporzionalità (cfr. sent. cit. n. 173/2016).

Orbene, ritiene questo Giudice, che anche seguendo tale percorso ermeneutico, la disciplina in esame non possa essere giudicata positivamente, proprio alla luce dei requisiti di ammissibilità declinati nella predetta pronuncia. In particolare, ivi si è affermato che un contributo di solidarietà sulle pensioni può essere consentito, purché non ecceda i limiti posti *"dal combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (artt. 3 e 38 Cost.), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio "stretto" di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà"*. E, conformemente a tale paradigma valutativo di *"stretta costituzionalità"*, si perviene ad indicare le condizioni in presenza delle quali risultano adeguatamente bilanciati *"la garanzia del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica con altri valori costituzionalmente rilevanti"*. Condizioni, che la Corte così determina: *"In definitiva il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio "stretto" di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.), deve: operare all'interno del complessivo sistema della*

*previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura una tantum".*

Le osservazioni svolte in precedenza portano a rilevare che le disposizioni della legge n. 145/2018 disattendono i principali elementi qualificanti il modello indicato nei chiari termini sopra riportati dalla Consulta, nel quale si richiede la compresenza delle succitate condizioni.

Non è dato rinvenire nell'odierno contesto normativo alcuna condizione di eccezionalità e/o di specifica crisi del sistema previdenziale, cui si debba far fronte con il contributo *de quo*, che viceversa si presenta inserito in una manovra di bilancio complessivamente espansiva proprio nel settore previdenziale. Non viene in rilievo, dunque, quella logica di "solidarietà forte" e "mutualità intergenerazionale" posta a fondamento del positivo giudizio di ragionevolezza sull'intervento selettivo del legislatore, pur compressivo del principio di affidamento dei soggetti incisi, in ordine alla conservazione del trattamento pensionistico maturato. D'altro canto, si presenta non afferabile – come si è già esposto – una sicura destinazione intra-previdenziale dei risparmi attesi, in presenza al contrario di significativi indicatori della destinazione di tali risorse all'ordinaria copertura delle spese previste nella legge di bilancio.

Sotto altro angolo visuale la previsione della durata quinquennale del contributo, disposto altresì in ravvicinata sequenza con il precedente (solo un biennio di "intervallo", 2017/2018) e comunque in linea di continuità con altri più risalenti, indica obiettivamente la ripetitività della scelta del legislatore, che

si connota quindi non quale prelievo *una tantum* – come richiede la giurisprudenza costituzionale – bensì come soluzione volta ad assicurare un ordinario meccanismo di alimentazione del sistema previdenziale (ovvero, come si dubita nel caso di specie, della stessa finanza generale).

Il prelievo all'esame, dunque, in quanto carente dei caratteri di legittimazioni enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, non realizza un adeguato e ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti, e si atteggia quale arbitraria compressione, in danno di specifiche categorie di pensionati, del principio di affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche acquisite. Risultano, così, violate le garanzie costituzionali sancite negli art. 3, 23, 36 e 38, atteso che il sacrificio imposto ad una ristretta cerchia di soggetti si palesa del tutto ingiustificato e discriminatorio, impropriamente sostitutivo di un intervento di fiscalità generale nei confronti di tutti i cittadini.

Attesa la necessaria compresenza di tutte le condizioni stabilite dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 173/2016, non risultano sufficienti - in senso contrario - l'ammontare elevato dei trattamenti incisi e l'articolazione del contributo secondo diverse aliquote.

Nella sentenza n. 173/2016 si affermava – va sottolineato – che le condizioni di legittimità costituzionale ivi indicate *"appaiono, sia pur al limite, rispettate nel caso dell'intervento legislativo in esame"*: nell'attuale normativa, reputa questo giudice, che quel limite sia stato obiettivamente valicato.

**B. L'intervento di revisione del meccanismo di rivalutazione delle pensioni (art. 1, comma 260, L. n. 145/2018).**

**Violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost.**

Con la norma in esame il legislatore è intervenuto nuovamente sul

sistema di c.d. indicizzazione delle pensioni, rideterminando parzialmente i limiti di perequazione già introdotti dall'articolo 1, comma 483, della L. 147/2013 (legge di stabilità 2014), per il triennio 2014-2016, e successivamente estesi anche al 2017 e 2018 dall'articolo 1, comma 286, della L. 208/2015. In particolare, l'attuale regolazione riconosce la perequazione sulla base di aliquote decrescenti, relative ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a 9 volte il trattamento minimo INPS, laddove la disciplina previgente considerava i trattamenti pensionistici con importo complessivo fino a 6 volte il trattamento minimo.

L'intervento costituisce l'ulteriore atto di una sequenza ininterrotta di provvedimenti che, secondo modalità diverse ma rispondenti ad una omologa *ratio* ispiratrice, hanno sistematicamente compreso (e talora del tutto escluso) la perequazione dei trattamenti pensionistici di maggior importo a partire dall'anno 2012: la situazione determinata con la legge di bilancio 2019 porta a consolidare detta contrazione per un decennio (2012/2021).

Nel Dossier parlamentare del dicembre 2018 è ripercorso in dettaglio il "cammino" della legislazione in materia: dalla norma fondante costituita dall'articolo 34, comma 1, della L. 448/1998, alla prima distribuzione del meccanismo secondo "fasce" reddituali, introdotta con l'articolo 69, comma 1, della L. 388/2000; dal "blocco" biennale previsto per il 2012/2013 nella c.d. legge Fornero (art. 24, comma 25, del D.L. 201/2011, abrogativo del precedente art. 18, comma 3, del D.L. 98/2011), poi caducato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 70/2015, e in seguito riproposto con il D.L. 65/2015 (confermando sostanzialmente il blocco biennale sui trattamenti superiori a 6 volte il minimo INPS) fino alla rimodulazione prevista con il citato

art. 1, comma 483 della L. n. 147/2013 (protratta, come detto, anche per il 2017/2018).

Il descritto quadro normativo offre plastica evidenza – ad avviso di questo giudice – dell'assoluta assenza di soluzione di continuità tra gli interventi di revisione/rimodulazione/blocco del sistema perequativo a carico dei trattamenti pensionistici di maggiore importo a partire dal 2012.

Orbene la giurisprudenza costituzionale ha nel tempo enucleato una serie di parametri di legittimità di siffatti interventi, partendo dalla qualificazione giuridica dell'istituto della perequazione e dalla identificazione delle finalità costituzionalmente rilevanti alla cui attuazione risulta preordinata.

In particolare, si è affermato che: *"Dall'analisi dell'evoluzione normativa in subjecta materia, si evince che la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost.*

*Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato, per costante*

*giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116*

*del 2013). Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, la*

*tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in*

*concreto il quantum di tutela di volta in volta necessario. Un tale intervento deve ispirarsi ai principi costituzionali di cui agli artt. 36, primo comma, e 38,*

*secondo comma, Cost., principi strettamente interconnessi, proprio in ragione*

delle finalità che perseguono. La ragionevolezza di tali finalità consente di predisporre e perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost. così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici." (cfr. sent. cit. n. 70/2015). Le affermazioni richiamate pongono in rilievo come anche lo scrutinio di ragionevolezza delle misure di contenimento dell'indicizzazione delle pensioni si esprima sul piano del bilanciamento tra valori costituzionali, nel rispetto della ratio secondo cui i canoni di proporzionalità e adeguatezza delle retribuzioni e delle pensioni "non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, «ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta», senza che ciò comporti un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione, anche graduale, dei termini suddetti" (sempre sent. cit. n. 70/2015 e giurisprudenza ivi citata).

Un ulteriore profilo "strutturale" di rilievo della perequazione è poi rappresentato dall'effetto "definitivo" che consegue ad ogni intervento di blocco o di riduzione dell'adeguamento delle pensioni: la relativa perdita del potere d'acquisto non è infatti più recuperabile, poiché le successive rivalutazioni vengono calcolate non sul valore reale originario, ma sull'ultimo importo nominale, eroso dal mancato adeguamento.

Nei descritti termini – anche con riguardo a tale istituto – il Giudice delle leggi ha valorizzato, in sede di scrutinio delle scelte del legislatore, la sussistenza di obiettive e specifiche esigenze di finanza pubblica, al fine di giudicare ragionevole, o meno, la prevalenza di queste sui diritti dei soggetti

incisi, nel quadro dei principi di cui agli artt. 3, 36 e 38 Cost.

Su tale aspetto si è soffermata, da ultimo, anche la sentenza n. 250/2017, che ha riconosciuto la legittimità costituzionale della riduzione della perequazione introdotta con l'art. 24, commi 25 e 25-bis, del D.L. n. 201/2011 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 214/2011) – come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-bis), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del D.L. n. 65/2015 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 109/2015), osservando come le norme esaminate fossero correlate a puntuali ragioni giustificative, debitamente evidenziate nei documenti bilancio.

In tal senso ha sottolineato che: *"Nel valutare la compatibilità delle misure di adeguamento delle pensioni con i vincoli posti dalla finanza pubblica, questa Corte ha sostenuto che manovre correttive attuate dal Parlamento ben possono escludere da tale adeguamento le pensioni «di importo più elevato» (ordinanza n. 256 del 2001). Nel replicare, in più occasioni, una tale scelta, che privilegia i trattamenti pensionistici di modesto importo, il legislatore soddisfa un canone di non irragionevolezza che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più alto rispetto agli effetti dell'inflazione."*

Alla luce delle indicazioni ermeneutico-applicative rese nella giurisprudenza costituzionale sin qui richiamata, l'attuale intervento sulla perequazione presenta – ad avviso di questo giudice – due significativi profili di criticità. In primo luogo, non risulta sorretto da specifiche esigenze di contenimento della spesa pubblica, ma – come visto dai documenti citati in precedenza – è compreso *tout court* tra i mezzi di copertura delle spese approvate con la manovra di bilancio. In ciò risultando particolarmente

generico ed incongruente il vincolo teleologico che dovrebbe fondare l'ammissibilità di un bilanciamento dei valori costituzionali di proporzionalità e adeguatezza in senso "sfavorevole" ai percettori dei trattamenti pensionistici più elevati.

D'altro canto, si connota quale misura di forte stabilizzazione di tale sfavorevole bilanciamento, portando a dieci anni consecutivi il minor adeguamento del potere d'acquisto delle pensioni colpite (dal 2012 al 2021): un arco temporale – difficilmente riconducibile nell'alveo della nozione di transitorietà - rispetto al quale il c.d. effetto di trascinamento e la definitività della mancata/limitata perequazione esplica effetti obiettivamente molto significativi, che appaiono idonei a minare in misura apprezzabile i margini di resistenza di tali trattamenti. In proposito non si reputa secondaria l'ulteriore circostanza che in sei dei dieci anni considerati (dal 2014 al 2016 e dal 2019 al 2021) i medesimi pensionati siano anche sottoposti alla riduzione dell'importo annuo del trattamento ad essi intestato, determinandosi – per il concorso delle due misure – un impatto penalizzante ancor più incisivo.

Nei termini sopra descritti si dubita della legittimità costituzionale della norma all'esame – per violazione degli art. 3, 36 e 38 Cost. - sotto il profilo del carattere non transitorio dell'intervento di graduazione del meccanismo perequativo e della carenza di adeguate e motivate ragioni di finanza pubblica, sottostanti alla sua introduzione. La ritenuta insussistenza di tali elementi qualificanti rende la disciplina introdotta dal legislatore non ragionevole, perché non rispettosa dei canoni di proporzionalità ed adeguatezza delle pensioni, posti a salvaguardia della diacronica evoluzione delle stesse rispetto (pur se non necessariamente in misura corrispondente)

al variare delle dinamiche retributive: né tale *deficit* genetico e funzionale appare colmabile e/o compensabile dal solo dato della progressività della minore indicizzazione, risultando anch'esso "minato" in radice dalla mancanza delle ulteriori indefettibili condizioni di ammissibilità. Si richiama all'uopo l'affermazione, contenuta nella più volte citata sentenza n. 70/2015, secondo cui *"la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure tese a paralizzarlo <<esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità>>, poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d'acquisto delle pensioni"*.

Tutto ciò premesso, non potendo - per le ragioni sopra illustrate - essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle prospettate questioni di costituzionalità, il presente giudizio deve essere sospeso, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per il Friuli Venezia Giulia, in composizione monocratica di Giudice Unico delle pensioni:

1) Visto l'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale

- dell'art. 1, comma 260, della legge 30/12/2018, n. 145 recante *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021"*, per contrasto con gli articoli 3, 36 e 38 Cost., in relazione all'intervento di riduzione per un triennio della rivalutazione

automatica delle pensioni di elevato importo;

- dell'art. 1, commi da 261 a 268, della legge 30/12/2018, n. 145

recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e

bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", per contrasto con gli articoli 3,

23, 36, 38 e 53 Cost., in relazione all'intervento di decurtazione percentuale

per un quinquennio dell'ammontare lordo annuo dei medesimi trattamenti.

2) Sospende, per l'effetto, il presente giudizio.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza

alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la

comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Dispone l'immediata trasmissione, a cura della cancelleria, della

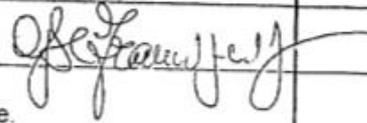
presente ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale,

unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni prescritte.

Così deciso, in Trieste, nella camera di consiglio del 16 ottobre 2019.

Il Giudice

Giulia De Franciscis

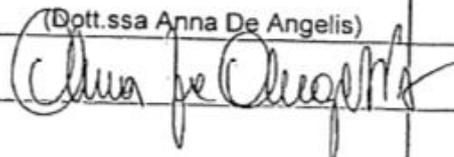


Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Trieste, **17 OTT. 2019**

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Anna De Angelis)





CORTE DEI CONTI  
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA  
TRIESTE

ATTESTAZIONE DI CONFORMITÀ

Si attesta, ai sensi dell'art. 22, comma 2, del Codice della amministrazione digitale, che la presente copia informatica è conforme all'originale analogico dal quale è estratta.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA  
firmato digitalmente  
dott.ssa Anna De Angelis

DE ANGELIS ANNA  
17.10.2019 09:32:32 UTC