



Ordinanza

n. 33/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

in composizione monocratica nella persona del Primo Referendario, Dott.ssa Khelena Nikifarava, in funzione di Giudice unico delle pensioni, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio al n. **63059** del registro di Segreteria, introdotto con ricorso depositato in data 18' ottobre 2023 e proposto dal Sig.

M P

rappresentato e difeso dagli Avv.ti Giorgio Seminara (C.F. SMNGRG74M21I754O) e Elisabetta Castilletti (C.F. CSTLBT86P64I754T) del Foro di Siracusa, presso il cui Studio è elettivamente domiciliato in Siracusa, Viale S. Panagia n. 90, come da procura in atti, con indirizzi PEC per le comunicazioni: avv.seminaragiorgio@pec.serviziposta.it, elisabetta.castilletti@avvocatisiracusa.legalmail.it;

contro

- **INPS**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso, in virtù di procura generale alle liti Rep. n. 37590/7131 del 23 gennaio 2023 del notaio Roberto Fantini di Roma, dagli Avv.ti Ilario Maio (C.F. MAILRI63A12C285N) e Antonella Francesca Paola Micheli (C.F. MCHNNL64S43H282S),

con i medesimi domiciliato ai seguenti indirizzi PEC ai sensi dell'art. 28 c.g.c.: avv.ilario.maio@postacert.inps.gov.it; avv.antonellafrancescapaola.micheli@postacert.inps.gov.it;

Visto l'atto introduttivo del giudizio;

Esaminati gli atti ed i documenti tutti del giudizio;

Udita nella pubblica udienza del 20 marzo 2024 - celebrata con l'assistenza del Segretario Dott. Andrea Pitzalis – l'Avv. Antonella Francesca Micheli per INPS, nessuno presente per il ricorrente.

PREMESSO IN FATTO

I. Il ricorso del Sig. M. P.

Con ricorso depositato in data 18 ottobre 2023 il Sig. P. adiva questo Giudice delle pensioni al fine di ottenere la perequazione integrale del trattamento pensionistico in godimento negli anni 2022-2023-2024, previa rimessione degli atti del giudizio alla Corte costituzionale *“per l'esame della questione di legittimità costituzionale del comma 235 dell'art. 1 della L. n. 197/2022, per violazione degli artt. 3, 36, 38 e 136 della Costituzione”*.

A sostegno delle predette conclusioni, il Sig. Panti rappresentava di essere titolare del trattamento pensionistico pari a € lordi mensili, quindi superiore a dieci volte il minimo INPS, subendo pertanto gli effetti negativi dei limiti alla perequazione automatica previsti dalla legge di bilancio 2023 (specificati più in dettaglio al successivo punto II in fatto), con un'irragionevole e definitiva penalizzazione anche per l'effetto cumulato delle analoghe disposizioni precedenti.

Inoltre, il ricorrente rappresentava che per il precedente anno 2022 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici è stata effettuata in base alla disciplina prevista dall'art. 69 della l. n. 388/2000, con la rivalutazione integrale per i trattamenti fino a 4 volte il minimo, al 90% per le fasce di importo tra 3 e 4 volte il minimo, al 75% per fasce di importo superiori a 5 volte il minimo.

Tali ultimi limiti alla perequazione, stabiliti dalla Legge finanziaria 2001, hanno trovato applicazione nell'anno 2022 quale conseguenza della dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della l. n. 145/2018 nella parte in cui stabiliva la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati per *“la durata di cinque anni”* anziché *“per la durata di tre anni”* (Corte costituzionale, sentenza n. 234/2020).

La domanda amministrativa *“di ricostituzione della pensione”* con il riconoscimento pieno della rivalutazione, presentata dal Sig. Panti ad INPS, Direzione Provinciale di Firenze, in data 12 maggio 2023, restava senza risposta.

Pertanto, il Sig. Panti adiva questa Corte per la tutela del proprio diritto, con il ricorso depositato in data 18 ottobre 2023.

In data 16 febbraio 2024 la difesa del ricorrente depositava, altresì, un'istanza di svolgimento dell'odierna udienza di trattazione *“mediante l'ausilio di collegamenti audiovisivi a distanza ai sensi dell'art. 127-bis c.p.c. o in subordine che tale udienza sia sostituita dal deposito di note scritte ai sensi dell'art.*

127-ter c.p.c.”.

II. La posizione dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale

In data 6 marzo 2024 si costituiva in giudizio INPS, chiedendo di “*respingere il ricorso in quanto, anche nella sollevata questione di illegittimità costituzionale, errato, inammissibile e comunque manifestamente infondato*”.

A sostegno delle predette conclusioni, INPS rilevava, in via preliminare, l'erroneo richiamo dell'art. 1, comma 235, della l. n. 197/2022, in quanto norma del tutto inconferente al tema della rivalutazione delle pensioni, sollevando pertanto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per violazione dell'art. 153, comma 1, lett. b), c.g.c., in quanto lo stesso errore nel richiamo della norma rilevante era presente nella domanda amministrativa “*di ricostituzione della pensione*”.

Nel merito, INPS rappresentava di aver correttamente applicato le disposizioni dell'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022, richiamando, altresì, le sentenze della Corte costituzionale nn. 70/2015, 250/2017 e 234/2020 che avevano respinto questioni di legittimità di analoghe disposizioni introdotte in precedenza, in quanto la rivalutazione non era azzerata, ma solo diminuita per i trattamenti di importo più elevato.

Infine, INPS rappresentava che la misura della perequazione automatica delle pensioni per l'anno 2022 era determinata in misura pari a +7,3% dal 1 gennaio 2023 (decreto 10 novembre 2022 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con

il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), salvo conguaglio da effettuarsi in sede di perequazione per l'anno successivo, con il riconoscimento nella seguente misura in relazione all'importo di ciascun trattamento pensionistico:

100% sugli importi fino a 4 volte il trattamento minimo (corrispondente alla rivalutazione al 7,3%);

85% sugli importi fino a 5 volte il trattamento minimo (corrispondente alla rivalutazione al 6,21%);

53% sugli importi fino a 6 volte il trattamento minimo (corrispondente alla rivalutazione al 3,87%);

47% sugli importi fino a 8 volte il trattamento minimo (corrispondente alla rivalutazione al 3,43%);

37% sugli importi fino a 10 volte il trattamento minimo (corrispondente alla rivalutazione al 2,7%);

32% sugli importi superiori a 10 volte il trattamento minimo (corrispondente alla rivalutazione al 2,34%).

III. Lo svolgimento dell'udienza di discussione

All'odierna udienza, nessuno presente per il ricorrente, questo Giudice rilevava, in via preliminare, il carattere irrituale dell'istanza di svolgimento dell'udienza mediante collegamenti audiovisivi o di sostituzione della stessa con scambio di note scritte, secondo le regole del rito proprie del processo civile dinanzi agli organi della giustizia ordinaria, trattandosi di modalità non previste nel processo pensionistico dinanzi alla Corte dei conti. Pertanto, invitava l'Amministrazione resistente a

prendere posizione circa la trattazione del giudizio nella stessa udienza oppure il rinvio all'udienza del 22 maggio 2024.

L'Avv. Micheli per INPS, pur rimettendosi alle valutazioni del Giudice in merito ad eventuale rinvio volto a consentire la partecipazione del ricorrente in presenza, riteneva preferibile procedere alla discussione nell'odierna udienza.

Preso atto della posizione dell'Amministrazione resistente, la discussione proseguiva nel merito in assenza del ricorrente.

L'Avv. Micheli per INPS si richiamava alla memoria difensiva, in particolare per evidenziare il rilievo formulato dall'Istituto circa l'errata indicazione da parte del ricorrente della norma di riferimento, sia nella domanda amministrativa sia nel ricorso.

Quindi l'Amministrazione insisteva, in primo luogo, sull'eccezione preliminare dell'inammissibilità del ricorso per l'errata indicazione della disposizione di legge invocata, concludendo poi per l'infondatezza nel merito in relazione all'esatto inquadramento normativo, come da memoria in atti.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Sull'ammissibilità del ricorso e, in particolare, della domanda relativa all'anno 2024.

In via preliminare, occorre prendere in esame l'eccezione – sollevata dall'Amministrazione resistente – di inammissibilità del ricorso in relazione all'erronea indicazione da parte del ricorrente della disposizione della Legge di Bilancio 2023 introduttiva dei limiti alla rivalutazione dei trattamenti pensionistici.

L'eccezione dell'Amministrazione resistente è manifestamente infondata, in quanto l'erronea indicazione del comma 235 invece del comma 309 dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197 rappresenta un evidente errore materiale che non ha in alcun modo pregiudicato la possibilità di individuare agevolmente l'oggetto del ricorso e della precedente domanda amministrativa, considerato anche che il ricorso medesimo riproduce fedelmente a pagina 8 proprio la disciplina del predetto comma 309.

Al contempo, per ragioni di economia processuale che impongono di definire con priorità le questioni di pronta soluzione, questo Giudice si riserva di decidere sulla questione – rilevabile d'ufficio - relativa all'ammissibilità della domanda di riconoscimento della rivalutazione integrale per l'anno 2024, in quanto:

(i) la relativa disciplina è stata oggetto di sopravvenienze normative successive al deposito del ricorso – seppur anteriori alla data di costituzione dell'Amministrazione e dell'odierna udienza di trattazione - che non sono state prese in esame da nessuna delle due parti (art. 1, commi 134 e 135, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026”);

(ii) pur trattandosi di una questione logicamente consequenziale alla richiesta relativa all'anno 2023, occorre valutare il rapporto tra la presentazione della domanda amministrativa in data 12 maggio 2023 e la successiva modifica normativa della disciplina

della perequazione per l'anno 2024, ai fini dell'ammissibilità del ricorso riferito al riconoscimento della perequazione in misura integrale anche per l'anno 2024.

2. L'oggetto principale del ricorso (rivalutazione integrale per anni 2022-2023-2024) e le norme rilevanti (art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022 e art. 69, comma 1, della l. n. 388/2000)

Nel merito, l'oggetto principale del ricorso è rappresentato dalla richiesta del Sig. Panti ad ottenere la perequazione integrale del trattamento pensionistico in godimento negli anni 2022-2023-2024.

Considerata la riserva di decidere sull'ammissibilità della domanda relativa all'anno 2024 (v. punto 1 *supra*), occorre procedere all'esame della disciplina della rivalutazione dei trattamenti pensionistici limitatamente agli anni 2022 e 2023, anche con riferimento ai possibili dubbi circa la legittimità costituzionale della stessa.

A tale ultimo riguardo, pur essendo le conclusioni del ricorso circoscritte alla questione di legittimità costituzionale dei limiti alla rivalutazione introdotti dall'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022 (espressamente riferita – nel testo vigente alla data dell'odierna udienza – al solo anno 2023), assume rilevanza anche la questione della legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 1, della l. n. 388/2000, in quanto norma limitativa vigente per l'anno 2022 e, nell'eventualità di dichiarazione

dell'illegittimità costituzionale della disposizione della Legge di Bilancio 2023, destinata a trovare l'applicazione anche per l'anno 2023.

La questione di legittimità di entrambe le predette disposizioni è rilevante ai fini del decidere, in quanto ove la disciplina ivi prevista dovesse trovare nella specie concreta applicazione, la domanda attorea della perequazione integrale del trattamento pensionistico per gli anni 2022-2023 dovrebbe essere rigettata.

Viceversa, qualora dovesse essere dichiarata l'illegittimità costituzionale di tutti o di alcuni dei limiti alla perequazione introdotti dall'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022, il ricorso sarebbe destinato al parziale accoglimento limitatamente al trattamento pensionistico per l'anno 2023; mentre nel caso della dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 69 della l. n. 388/2000, risulterebbe in ogni caso accoglibile la domanda per l'anno 2022 e - *secundum eventum litis* - eventualmente anche per l'anno 2023.

In particolare, in ipotesi della dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 69, comma 1, della l. n. 388/2000, troverebbe l'applicazione la disciplina generale dell'art. 34 della l. n. 448/1998 ("Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo") che stabilisce il principio della proporzionalità della rivalutazione di trattamenti pensionistici: "*Con effetto dal 1 gennaio 1999, il meccanismo di rivalutazione delle pensioni si applica per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo*

complessivo dei trattamenti corrisposti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle relative gestioni per i lavoratori autonomi, nonché dei fondi sostitutivi, esclusivi ed esonerativi della medesima e dei fondi integrativi ed aggiuntivi di cui all'articolo 59, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

L'aumento della rivalutazione automatica dovuto in applicazione del presente comma viene attribuito, su ciascun trattamento, in misura proporzionale all'ammontare del trattamento da rivalutare rispetto all'ammontare complessivo”.

Infine, sempre sul punto della rilevanza, si evidenzia che il ricorrente è titolare del trattamento pensionistico superiore 10 volte al trattamento minimo e, pertanto, beneficerebbe anche di un'eventuale dichiarazione dell'illegittimità parziale limitata ad alcune delle fasce previste dall'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022, se ritenute dalla Corte costituzionale irragionevolmente penalizzanti in ragione della misura della riduzione prevista.

3. La non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale e il potere di sollevare la questione di legittimità costituzionale anche d'ufficio.

Quanto al secondo “filtro” di accesso al giudizio incidentale di legittimità costituzionale, l'art. 23 della l. n. 87/1953 assegna al giudice del processo principale il potere-dovere di accertare, in linea di mera delibazione, e dunque *prima facie*, se, in riferimento alla norma di cui egli debba fare applicazione, sussista un dubbio

di legittimità costituzionale in relazione a disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate, con conseguente sospensione dell'applicazione della norma medesima, e rimessione della questione medesima alla Corte costituzionale.

Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale prospettate dalle parti hanno una funzione meramente sollecitatoria del potere-dovere spettante d'ufficio al giudice.

Al contempo, essendo la valutazione del giudice *a quo* limitata alla mera sussistenza di un dubbio della legittimità costituzionale, in funzione di "filtro d'accesso", mentre ogni decisione sul punto è riservata alla Corte costituzionale, il contraddittorio delle parti sul tema dovrà essere esercitato nella sede propria del giudizio costituzionale.

Per motivi di esposizione logica si ritiene opportuno trattare anzitutto i dubbi di legittimità costituzionale relativi all'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022, per poi soffermarsi su quelli – in parte comuni ed in parte specifici – riferiti all'art. 69, comma 1, della l. n. 388/2000.

4. La giurisprudenza costituzionale sui limiti alla perequazione dei trattamenti pensionistici ed i dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022 – considerazioni introduttive sulla peculiarità della disposizione in esame rispetto a quelle adottate in occasione delle precedenti manovre di bilancio.

4.1. L'esistenza dei precedenti relativi a disposizioni analoghe ed il dovere del Giudice a quo di sollevare la questione di legittimità costituzionale

Questo Giudice è a conoscenza dei precedenti della Corte costituzionale che non hanno ravvisato il superamento da parte del legislatore dei limiti stabiliti dalla Costituzione in relazione ad alcune disposizioni in senso limitativo della rivalutazione dei trattamenti pensionistici di importo più elevato adottate in passato.

Tuttavia, il giudizio di ragionevolezza delle limitazioni di volta in volta introdotte è stato svolto in relazione alle valutazioni delle scelte operate dalla specifica manovra di bilancio, nel contesto delle manovre restrittive finalizzate ad assicurare il rispetto degli obiettivi eurounitari del Patto di Stabilità, con sacrifici diffusi richiesti a diverse categorie di soggetti, tra cui anche i pensionati.

Pertanto, in presenza di disposizioni la cui legittimità costituzionale non appare pacifica, questo Giudice non può sottrarsi al dovere di portare all'esame della Corte costituzionale ogni disposizione in senso limitativo della perequazione dei trattamenti pensionistici, la cui operatività per l'anno di riferimento non abbia ancora superato con l'esito positivo il vaglio della Corte medesima, sia trattandosi di limiti introdotti *ex novo* sia in caso di reviviscenza degli effetti di norme adottate in precedenza.

Operando diversamente - *id est*, qualificando come

manifestamente infondata una questione o un profilo di legittimità costituzionale mai esaminati dalla Corte costituzionale, per il solo fatto che le questioni riferite a disposizioni apparentemente analoghe in passato sono state dichiarate infondate (seppur oggetto di diverse ordinanze di rinvio, a dimostrazione del carattere dubbio della questione nella prospettiva *ex ante*) – il Giudice *a quo* si arrogherebbe indebitamente il compito spettante in via esclusiva alla Corte costituzionale medesima.

Tale preclusione dell'accesso al giudizio dinanzi alla Corte costituzionale sarebbe particolarmente grave soprattutto in presenza di una possibile violazione del diritto fondante *ex art. 1 Cost.* che impone la tutela prioritaria del lavoro e, quindi, dei lavoratori (ivi compresa la tutela previdenziale dei lavoratori in quiescenza che godono di trattamenti pensionistici riconosciuti in relazione all'attività lavorativa svolta).

Con riferimento specifico all'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022 – nonostante l'apparente analogia con le disposizioni contenute nelle manovre di bilancio precedenti – emergono alcune significative differenze rispetto al passato.

4.2. La manovra di bilancio per l'anno 2023.

In primo luogo, occorre evidenziare che la disposizione in esame, limitativa della perequazione dei trattamenti pensionistici, si inserisce per la prima volta nel contesto di una manovra di bilancio espansiva, anche in relazione alla sospensione - a partire

dal mese di marzo 2020, più volte prorogata - delle regole del Patto di Stabilità a livello dell'UE in virtù della clausola di salvaguardia generale, al fine di consentire le misure di sostegno necessarie prima per fronteggiare l'emergenza pandemica e poi per favorire la successiva fase di ripresa economica.

A tale ultimo riguardo si rileva, incidentalmente, il contrasto tra la finalità di sostegno in relazione ad una grave emergenza di carattere sanitario, tale da giustificare la sospensione delle regole del Patto di Stabilità UE, e l'introduzione delle misure volte a limitare l'adeguamento dei trattamenti pensionistici all'aumento del costo della vita, destinate a penalizzare proprio la categoria più debole - in ragione dell'età - di fronte ai rischi specifici del virus, gravata dal conseguente aumento delle spese per l'attività di prevenzione e di cura.

In particolare, con specifico riferimento al carattere espansivo della manovra di bilancio per l'anno 2023 (l. n. 197/2022) ed alle misure ivi previste, i dati di sintesi possono essere reperiti dall'Audizione della Corte dei conti sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e sul bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 (delibera Sezioni Riunite in sede di controllo n. SSRRCO/40/2022/AUD):

“Nel primo anno la manovra si compone prevalentemente di maggiori spese, per 27,2 miliardi (il 58,3 per cento), di cui 20,1 di natura corrente e 7,1 di parte capitale; come già rilevato nei precedenti cicli di bilancio, le disposizioni di incremento della

spesa sono molto frammentate, seppur con un elevato grado di concentrazione nell'allocazione delle risorse. Gli interventi che si traducono in riduzioni di entrata sono complessivamente pari a 19,4 miliardi, di cui 12,5 di natura tributaria.

Al netto del d.l. n. 176/2022, le maggiori spese del 2023 si attestano a poco meno di 23 miliardi; di questi 22,4 miliardi sono ricollegabili agli interventi legislativi della Sezione I, mentre 0,5 miliardi ai rifinanziamenti della Sezione II. In totale, le disposizioni legislative comportanti maggiore spesa ammontano a 134. Di queste, le prime 13 per dimensione finanziaria assorbono circa tre quarti della maggiore spesa; per il resto si rileva un'accentuata polverizzazione degli interventi, 76 dei quali presentano importi uguali o inferiori ai 10 milioni. Le maggiori spese (fatta eccezione per quelle relative ai rifinanziamenti della Sezione II) riguardano principalmente: gli stanziamenti a fronte dei crediti d'imposta per l'acquisto, da parte delle imprese, di energia elettrica e gas naturale (9,8 miliardi), le somme destinate al Fondo di garanzia PMI (800 milioni), quelle per l'emolumento accessorio una tantum (da determinarsi nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio) per i miglioramenti economici del personale statale (1 miliardo), l'incremento del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche (500 milioni) e la costituzione del Fondo per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità dei soggetti con un ISEE non superiore a 15.000 euro (500 milioni). In ambito sanitario, presentano importanti stanziamenti aggiuntivi il fondo sanitario

nazionale (2,15 miliardi) e quello per l'acquisto di vaccini e farmaci per la cura del Covid-19 (500 milioni)." (pagina 5).

Ulteriori precisazioni utili per capire la struttura della manovra di bilancio per l'anno 2023 sono contenute nella relazione per *"l'Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025"* (di seguito, **"l'Audizione UPB Bilancio 2023"**):

"Considerando la manovra contenuta nel disegno di legge di bilancio (tab. 2.3), le misure più consistenti riguardano il complesso degli interventi relativi a Energia elettrica, gas naturale e carburanti, che producono effetti per il 2023, in particolare per il primo trimestre dell'anno. Si tratta in larga misura dell'estensione di strumenti già utilizzati per l'anno in corso, quali crediti di imposta a favore delle imprese, azzeramento degli oneri generali di sistema, agevolazioni in materia di IVA e tariffarie, bonus sociale. Sono anche destinate risorse di carattere straordinario per l'approvvigionamento e lo stoccaggio del gas naturale, contributi per gli Enti locali, compensazioni da offrire per la riduzione obbligatoria della domanda di energia elettrica al fine di calmierare i prezzi, meccanismi di restituzione al GSE di proventi da parte dei produttori dei maggiori ricavi." (pagina 20).

"Escludendo gli effetti delle norme contro il caro energia concentrati nel 2023, i maggiori impieghi di risorse sono indirizzati

sostanzialmente a quattro principali settori: misure fiscali; lavoro, famiglia e politiche sociali; sanità; crescita e investimenti. Gli interventi nei primi due settori sono finanziati con risorse in larga misura recuperate al loro interno (nel caso delle misure fiscali le risorse di copertura superano l'impatto degli interventi sia nel 2023 che nel 2025) mentre, per gli altri due settori, i mezzi di finanziamento degli interventi sono reperiti essenzialmente attraverso la riduzione di alcuni Fondi e tramite operazioni di definanziamento e di riprogrammazione di stanziamenti di spesa contenute nella Sezione II del DDL di bilancio.” (pagina 24).

Ai fini della valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022, è utile evidenziare, in particolare, la circostanza che – nel contesto complessivo di una manovra finanziaria fortemente espansiva ed in deficit – le risorse per i nuovi interventi nell'ambito *“lavoro, famiglia e politiche sociali”* *“sono finanziati con risorse in larga misura recuperate”* mediante una riduzione degli oneri per altre spese relative al medesimo settore.

In altri termini, la manovra espansiva di bilancio era finalizzata a favorire interventi per finalità diverse, mentre i tagli alla rivalutazione dei trattamenti pensionistici sono serviti per coprire i costi di nuovi interventi minori all'interno del più generale ambito *“lavoro, famiglia e politiche sociali”*.

4.3. La peculiare disciplina dei limiti alla perequazione introdotti dall'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022 – gli

elementi di novità e le considerazioni di carattere economico-attuariale.

Sul piano della disciplina sostanziale introdotta dall'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022, occorre anzitutto rilevare la riproposizione di un meccanismo per fasce, analogo a quello in vigore nel biennio 2020-21, al posto di quello per scaglioni, che era rientrato in vigore, dopo ripetute deroghe, per l'anno 2022.

Infatti, l'art. 69, comma 1, della l. n. 388/2000 (vigente per l'anno 2022 in conseguenza della dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della l. n. 145/2018 con sentenza n. 234/2020) prevede un meccanismo dell'indicizzazione per scaglioni (o "progressiva"), equivalente a quello utilizzato per l'imposta sul reddito delle persone fisiche: si applicano aliquote diverse alle porzioni di assegno pensionistico ricadenti in ciascuno scaglione.

Viceversa, l'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022 reintroduce l'indicizzazione per fasce (o "secca") che implica l'applicazione all'intero importo dell'assegno pensionistico della - progressivamente ridotta - percentuale corrispondente alla fascia in cui ricade l'importo dell'assegno.

Una stima comparata delle percentuali dell'indicizzazione - effettuata, con riferimento all'anno 2022, ipotizzando un'indicizzazione media ponderata per fascia dei risultati dell'applicazione della rivalutazione per scaglioni vigente nel periodo - è contenuta a pagina 86 dell'Audizione UPB Bilancio

2023:

Importo pensione	Anni 2020-2021	Anno 2022	Anno 2023
Sino a TM	100%	100%	120-150%
Tra TM e 4 volte TM	100%	100%	100%
Tra 4 e 5 volte TM	77%	98,9%	80%
Tra 5 e 6 volte TM	52%	95,9%	55%
Tra 6 e 8 volte TM	47%	91,4%	50%
Tra 8 e 9 volte TM	45%	88,5%	40%
Tra 9 e 10 volte TM	40%	87,1%	40%
Oltre 10 volte TM	40%	85,5%	35%

L'effetto paradossale dell'applicazione del sistema di indicizzazione "a fasce" introdotta dalla Legge di Bilancio 2023 è messo in evidenza anche dalla necessità di prevedere una clausola di salvaguardia, con l'introduzione di "importi garantiti" quando, calcolando la perequazione con la percentuale della fascia di appartenenza, il risultato ottenuto è inferiore al limite della fascia precedente perequato (v. §3 della circolare INPS n. 20 del 10 febbraio 2023, con la relativa tabella, allegata *sub* doc. 6 alla memoria di costituzione di INPS).

Più in generale, questo Giudice trova pienamente condivisibili le considerazioni contenute nella medesima Audizione UPB Bilancio 2023 in merito alle conseguenze economiche della riproposizione dei limiti all'indicizzazione dei trattamenti pensionistici, nonché i rilievi circa la violazione delle regole di tecnica attuariale che ne derivano:

“Rispetto alle persone in età attiva, i pensionati hanno possibilità molto più ridotte di adottare scelte di immunizzazione o di recupero della dinamica inflattiva e, pertanto, il mantenimento del potere di acquisto dei loro redditi è affidato quasi esclusivamente allo schema di indicizzazione. Ne porta conferma il fatto che la capacità di difendere la pensione dall’inflazione è uno dei vantaggi comparati fondamentali di un sistema pubblico a ripartizione rispetto a uno basato su contratti assicurativi privati: nel primo caso, la migliore capacità dei redditi degli attivi di tenere il passo dell’inflazione va anche a vantaggio dei pensionati, le cui pensioni sono pagate con i contributi raccolti da quei redditi; nel secondo caso, una costante copertura dall’inflazione su archi temporali lunghi, come quelli pensionistici, risulta, a oggi, molto costosa da acquistare sul mercato o generalmente di proporzioni non sufficienti.

A queste considerazioni valide per tutti i redditi da pensione se ne affiancano altre riguardanti nello specifico le pensioni basate su regole di calcolo attuariali, come quelle contributive ad accumulazione nazionale introdotte in Italia con la riforma del 1995 (la “Dini”). Se è vero che, sino a una quindicina di anni fa, la quasi totalità delle pensioni in essere era calcolata per intero con le relativamente generose regole retributive e questo poteva indurre a considerare il rallentamento o il congelamento pro-tempore dell’indicizzazione come una sorta di correttivo ex post, adesso questa condizione non è più vera. Dal 2011 le pensioni

retributive di nuova decorrenza contengono almeno una quota calcolata con le regole contributive. Inoltre, hanno già cominciato a decorrere pensioni miste calcolate con le regole contributive per gli anni di anzianità successivi al 1995 e, sia pure con entità marginale, tra le nuove decorrenti sono già presenti pensioni contributive (per esempio da lavoro in para-subordinazione avviato in età avanzata o da ripresa di lavoro dopo il pensionamento, ecc.). Per le quote di pensioni calcolate con le regole contributive (che nei prossimi anni cresceranno fisiologicamente), il rallentamento o il congelamento, anche pro-tempore, dell'indicizzazione ha la natura sostanziale di un'imposta, perché va a intaccare la corrispettività attuariale tra contributi versati nel corso della carriera e valore atteso della rendita pensionistica. Infatti, all'interno delle regole contributive ad accumulazione nozionale, il montante contributivo è trasformato in rendita su basi reali, adottando un tasso di rendimento reale del'1,5 per cento ipotizzato costante durante tutta la vita attesa post pensionamento. Se viene indebolita la regolare indicizzazione ai prezzi anno per anno, viene indebolita anche la neutralità attuariale (un caposaldo della riforma pensionistica del 1995) e il pensionato riceve, come rendita, meno di quanto gli spetterebbe." (pagina 87).

5. L'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022 e dubbi di legittimità rispetto a specifici parametri costituzionali.

5.1. La difficoltà ad individuare la ratio dell'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022 nel contesto di una manovra di

bilancio espansiva (parametri costituzionali: art. 1, primo comma, principio della ragionevolezza ex art. 3, art. 36, primo comma, e art. 38, secondo comma, Cost.).

Come già evidenziato al precedente punto 4.1, la legittimità dei limiti alla rivalutazione di trattamenti pensionistici – in deroga alla regola della proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, sancita dall’art. 36, primo comma, Cost. – è sempre stata ammessa nel contesto del bilanciamento con altri valori costituzionali, *in primis* i vincoli di bilancio ex art. 81 Cost.

A tale riguardo, occorre quindi evidenziare - come principale elemento di novità rispetto al passato - la circostanza che la disposizione dell’art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022, limitativa della piena rivalutazione dei trattamenti pensionistici, è stata inserita nel contesto di una manovra espansiva ed “in deficit”, anche per l’effetto della sospensione delle regole eurounitarie del Patto di Stabilità di cui il novellato art. 81 Cost. rappresenta la proiezione interna (v. punto 4.2 *supra*).

Pertanto, in tale diverso contesto di manovra di bilancio, si pone un dubbio della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022 in relazione all’art. 1, primo comma, all’art. 36, primo comma, e all’art. 38, secondo comma, Cost., in quanto il fondamento lavoristico della Repubblica (art. 1, primo comma, Cost.) appare in contrasto con le misure che riducono in modo

particolarmente incisivo la proporzionalità e l'adeguatezza della retribuzione, nello specifico nella forma di retribuzione differita rappresentata dal trattamento pensionistico previdenziale (artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.), mentre lo stesso provvedimento legislativo destina stanziamenti particolarmente rilevanti – in parte finanziati in deficit – a finalità diverse e di minore pregnanza costituzionale.

In altri termini, sorge un dubbio della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale di una disposizione che impone sacrifici a carico dei lavoratori in quiescenza, mentre al contempo lo stesso provvedimento legislativo permette a diverse altre categorie di soggetti di beneficiare di rilevanti provvidenze a carico del bilancio dello Stato, in contrasto anche con il principio della ragionevolezza ex art. 3 Cost.

5.2. L'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022 e le misure di contenimento dell'inflazione nella manovra di bilancio 2023 (parametro costituzionale: principio della ragionevolezza ex art. 3 Cost.)

Rilevata la difficoltà di giustificare le misure limitative della perequazione pensionistica nel contesto di una manovra di bilancio espansiva (v. punto 5.1. *supra*), non si riscontrano nemmeno giustificazioni specifiche dell'eventuale indispensabilità di una misura di "raffreddamento" dell'indicizzazione delle pensioni più alte ai fini di contenimento

dell'inflazione, particolarmente elevata proprio nell'anno di riferimento della manovra.

Infatti, la necessità di “*contrastare gli effetti negativi delle tensioni inflazionistiche registrate e attese per gli anni 2022 e 2023*” è richiamata esclusivamente al successivo comma 310 in relazione ad un contributo *una tantum* pari a 1,5% a favore dei soli titolari delle pensioni non superiori al minimo. Peraltro, come risulta dalla tabella riprodotta al precedente punto 4.3. (redatta in base ai calcoli dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio), tale contributo a favore delle pensioni minime ha rappresentato una sorta di “super-indicizzazione” di tali trattamenti in misura del 120-150%, in una prospettiva palesemente assistenziale.

D'altro canto, risulta del tutto pacifico che il repentino aumento dell'inflazione nel periodo 2022-2023 non era dovuto alla dinamica retributiva, ma alle tensioni sui mercati internazionali, *in primis* nel settore energetico, determinati in primo luogo dalla complessa situazione geopolitica, nonché dall'aumento della domanda nel contesto di una rapida ripresa dell'attività economica al termine delle misure limitative del periodo pandemico. Tale ultimo rilievo risulta confermato anche *ex post* dal successivo progressivo rientro del tasso d'inflazione ai livelli ordinari.

Pertanto, sorge il dubbio della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022, in relazione al principio della ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*, anche rispetto all'eventuale

giustificazione quale misura di contenimento dell'inflazione.

5.3. L'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022 e il principio della proporzionalità della retribuzione, anche come riconoscimento della dignità del lavoratore (parametri costituzionali: art. 1, primo comma, art. 3, primo comma, art. 4, secondo comma, art. 36, primo comma, e art. 38, secondo comma, Cost.).

Passando ai dubbi di legittimità costituzionale di portata più generale, è utile richiamare quanto argomentato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 70/2015, in continuità con la pregressa giurisprudenza ivi citata) sulla natura di retribuzione differita propria del trattamento pensionistico e sulla doverosità della perequazione automatica dei trattamenti medesimi: *“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. Nell'applicare al trattamento di quiescenza, configurabile quale retribuzione differita, il criterio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.) e nell'affiancarlo al criterio di adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.), questa Corte ha tracciato un percorso coerente per il legislatore, con l'intento di inibire l'adozione di misure disomogenee e irragionevoli (fra le altre, sentenze n. 208 del 2014 e n. 316 del 2010). Il rispetto dei parametri citati si fa tanto più pressante per il legislatore, quanto più si allunga la speranza di vita e con essa l'aspettativa, diffusa fra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 Cost. Non a caso, fin dalla sentenza n. 26 del 1980, questa Corte ha proposto una lettura sistematica degli artt. 36 e 38 Cost., con la finalità di offrire «una particolare protezione per il lavoratore». Essa ha affermato che proporzionalità e adeguatezza 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 (ex plurimis, sentenze n. 316 del 2010; n. 106 del 1996; n. 173 del 1986; n. 26 del 1980; n. 46 del 1979; n. 176 del 1975; ordinanza n. 383 del 2004). Nondimeno, dal canone dell'art. 36 Cost. «consegue l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo» (sentenza n. 501 del 1988; fra le altre, negli stessi termini, sentenza n. 30 del 2004).

Il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali deve «dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona» (sentenza n. 316 del 2010). Per scongiurare il verificarsi di «un non sopportabile scostamento» fra l'andamento delle pensioni e delle retribuzioni, il legislatore non può eludere il limite della ragionevolezza (sentenza n. 226 del 1993).

Al legislatore spetta, inoltre, individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita. Così è avvenuto anche per la

previdenza complementare, che, pur non incidendo in maniera diretta e immediata sulla spesa pubblica, non risulta del tutto indifferente per quest'ultima, poiché contribuisce alla tenuta complessiva del sistema delle assicurazioni sociali (sentenza n. 393 del 2000) e, dunque, all'adeguatezza della prestazione previdenziale ex art. 38, secondo comma, Cost.

Pertanto, il criterio di ragionevolezza, così come delineato dalla giurisprudenza citata 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.”

La giurisprudenza costituzionale mette in evidenza che la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici deve assicurare il rispetto dei principi ex art. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. sia sul piano della sufficienza sia su quello della proporzionalità.

A tale riguardo, le disposizioni legislative che prevedono la rivalutazione in misura decrescente all'aumentare dell'importo del trattamento pensionistico si espongono ai dubbi di legittimità costituzionale sotto il profilo della progressiva assimilazione di trattamenti pensionistici di carattere previdenziale – quindi, parametrati sulla “quantità e qualità” (art. 36, primo comma, Cost.) del lavoro svolto durante la vita attiva del lavoratore – alle prestazioni di carattere assistenziale, parametrati, invece, esclusivamente o prevalentemente, allo stato di bisogno.

Tale progressiva prevalenza del profilo assistenziale rispetto a quello previdenziale dei trattamenti di quiescenza deve essere messa a confronto con il sistema complessivo dei valori che emerge dal testo costituzionale nell'ambito lavoristico: il lavoro quale elemento fondante della Repubblica (art. 1, primo comma, Cost.) e contributo al "*progresso spirituale e materiale della società*" (art. 4, secondo comma, Cost.), il principio della promozione dei "*capaci e meritevoli*" affinché possano "*raggiungere i gradi più alti degli studi*" (art. 34, terzo comma, Cost.) rappresentano le premesse logiche della successiva affermazione dell'art. 36, primo comma, Cost. sulla proporzionalità della retribuzione "*alla quantità e qualità*" del lavoro svolto.

Sarebbe, invero, del tutto irrazionale prima promuovere i giovani più capaci al maggiore impegno nello studio, attendendo dagli stessi un corrispondente accresciuto contributo alla crescita economica e culturale della società, auspicabilmente anche con una conseguente retribuzione più alta dell'attività lavorativa svolta, per poi, nella vecchiaia, disconoscere agli stessi l'importanza di un trattamento economico adeguato all'impegno lavorativo profuso in corso degli anni, superiore, per quantità e qualità, ai livelli minimi o medi.

La penalizzazione dei titolari di trattamenti pensionistici più elevati lede, infatti, non solo l'aspettativa economica (comunque già di per sé tutelata a livello costituzionale), ma anche la stessa

dignità del lavoratore in quiescenza, in quanto in tale prospettiva la pensione più alta alla media non risulta considerata dal legislatore come il meritato riconoscimento per il maggiore impegno e capacità dimostrati durante la vita economicamente attiva, ma alla stregua di un mero privilegio, sacrificabile anche in un'asserita ottica dell'equità intergenerazionale.

In particolare, in base alle considerazioni basate sul principio dell'equità intergenerazionale le generazioni più giovani trarrebbero il beneficio dai sacrifici posti oggi a carico degli anziani, in quanto la tenuta del sistema pensionistico appare a rischio nelle proiezioni di medio-lungo periodo.

Tuttavia, dall'analisi economica dei dati della manovra di bilancio 2023 (punto 4.2. *supra*) risulta chiaramente che i risparmi conseguiti per l'effetto del taglio della rivalutazione delle pensioni più alte non sono destinate agli investimenti che siano in grado di accrescere le rendite pensionistiche nel medio-lungo periodo, ma ad altri interventi nell'ambito del settore "famiglia, lavoro e politiche sociali", che sarebbero più adeguatamente coperti tramite le eventuali riduzioni degli stanziamenti per spese non obbligatorie o le risorse provenienti dalla fiscalità generale.

Inoltre, i tagli della rivalutazione delle pensioni più alte – seppure facciano conseguire, nell'immediato, risorse rilevanti e quantificabili con un elevato grado di precisione a copertura di altri interventi, nonché, in prospettiva, un risparmio di spesa strutturale da parametrarsi sulla durata della vita dei pensionati

interessati (in quanto riducono la base anche delle rivalutazioni successive) – in realtà forniscono un contributo negativo alle prospettive di crescita economica, cui è parimenti correlata la tenuta del sistema pensionistico.

Infatti, il disconoscimento sostanziale della certezza di una piena tutela previdenziale per i pensionati rappresenta un disincentivo ad un maggiore impiego della popolazione nell'attività lavorativa retribuita e al lavoro regolare, soprattutto per i più giovani.

Da un lato, la prospettiva dell'incertezza di un trattamento pensionistico effettivamente parametrato sulla “quantità e qualità” del lavoro svolto, con la consapevolezza che l'unica tutela garantita nella vecchiaia sarebbe quella di tipo assistenziale, aumenta – anche nel medio-lungo periodo – i già forti disincentivi immediati all'impegno nello studio e nell'attività lavorativa, che richiedono inevitabilmente un sacrificio del tempo libero a disposizione, ancora più rilevante per le carriere che permettono l'accesso alle retribuzioni – e, un domani, alle pensioni – più alte.

Si tratta, peraltro, di una tenenza già in atto, come dimostrano i dati statistici sulla disoccupazione giovanile (cui corrisponde, al contempo, la difficoltà per le aziende di reperire sul mercato diverse figure professionali, rendendo necessario il ricorso al meccanismo dell'immigrazione) e l'alta percentuale di cd. “giovani neet” (“*Not in Education, Employment or Training*”).

Lo stesso disincentivo nel passaggio dalla visione previdenziale a quella assistenziale dei trattamenti pensionistici opera anche per

il mantenimento dei bassi i livelli dell'occupazione femminile, rendendo più conveniente il vantaggio immediato derivante dai risparmi di spesa conseguenti all'impegno nell'attività di cura familiare.

Infatti, il diverso criterio solidaristico della progressività del sacrificio richiesto in relazione all'aumento della disponibilità economica attiene al concorso alle spese pubbliche ex art. 53 Cost. in ragione della propria capacità contributiva, mentre per consolidata giurisprudenza costituzionale gli interventi legislativi a carico dei titolari di trattamenti pensionistici di importo in varia misura superiore al minimo non avrebbero carattere fiscale.

Dall'altro lato, la garanzia della futura tutela pensionistica di livello adeguato rappresenta anche il principale vantaggio per il lavoratore (dipendente o autonomo) rispetto al "lavoro in nero" che altrimenti consente rilevanti benefici economici derivanti dal risparmio degli oneri fiscali e previdenziali, nonché la possibilità di accesso nell'immediato a diversi strumenti assistenziali riservati ai titolari dei redditi più bassi.

Si tratta di fenomeni che in ipotesi di una crescente diffusione – già, peraltro, in parte in corso – metterebbero in crisi tutto il sistema previdenziale in tempi molto più rapidi (e probabilmente anche in modo più difficilmente reversibile) rispetto alle più remote conseguenze delle dinamiche demografiche negative (che potrebbero, invece, essere compensate da una crescita della produttività del lavoro).

La riduzione delle tutele pubbliche nella vecchiaia all'ottica prevalentemente assistenziale, con una minore tutela riconosciuta alla componente previdenziale, appare quindi potenzialmente in contrasto con la finalità di una "*Repubblica... fondata sul lavoro*" (art. 1, primo comma, Cost.), che riconosce la dignità del cittadino anche in quanto lavoratore (art. 3, primo comma, Cost. nella parte in cui richiama la "*dignità sociale*"), non solo come lavoratore-soggetto debole bisognoso di tutele minime (orario di lavoro, ferie, malattia, ecc.), ma come colui che svolge – "*secondo le proprie possibilità e la propria scelta*" – "*un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società*" (art. 4, secondo comma, Cost.).

La particolare dignità dell'attività lavorativa come contributo al progresso della società implica la necessità di valorizzare i principi della proporzionalità della retribuzione "*alla quantità e qualità del suo lavoro*" (art. 36, primo comma, Cost.) e la funzione propriamente previdenziale dei trattamenti pensionistici (art. 38, secondo comma, Cost.), rendendo necessario mantenere la proporzionalità anche nei confronti dei lavoratori in quiescenza, non solo per assicurare al soggetto un trattamento economico commisurato all'attività lavorativa svolta, ma per tutelare la stessa dignità del lavoratore che non può essere sminuita nel periodo successivo al collocamento in pensione.

A questo riguardo si rileva, altresì, che, con specifico riferimento ai dipendenti pubblici, la funzione di "retribuzione differita"

svolta dal trattamento pensionistico è stata storicamente accentuata, in quanto le condizioni più favorevoli di accesso alla pensione erano destinate a compensare – unitamente alla maggiore stabilità del posto di lavoro – le retribuzioni tendenzialmente più basse rispetto a quelle offerte dal settore privato per le professionalità corrispondenti.

In conclusione su questo specifico profilo, il dubbio della legittimità costituzionale delle misure destinate ad incidere negativamente nei confronti dei titolari di trattamenti pensionistici – a maggior ragione se al di fuori di situazioni di crisi finanziaria che rendono inevitabili i sacrifici a carico di tutti – deriva dalla potenziale lesività della dignità del lavoratore sotto un duplice profilo:

- da un lato, la riduzione del trattamento di quiescenza ad una misura di carattere prevalentemente assistenziale, negando la sua funzione tipica di “retribuzione differita”;

- dall’altro lato, il sotteso disconoscimento del contributo fornito dal lavoratore medesimo al progresso materiale e spirituale della società, un contributo che non può essere ridotto al mero calcolo attuariale secondo le logiche di mercato (tra l’altro, come evidenziato nella Relazione UPB Bilancio 2023 cit. al punto 4.2. *supra*, i tagli della perequazione previsti dall’art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022 risultano in molti casi addirittura in contrasto con le stesse regole attuariali di calcolo delle pensioni).

5.4. L’art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022 e la

stabilizzazione sostanziale dei tagli della perequazione, in contrasto con il principio della temporaneità delle misure (parametri costituzionali: artt. 3, 23, 36, 38 Cost.).

La disposizione dell'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022 - pur essendo testualmente riferita, nella sua versione originale, al biennio 2023-2024 (sul punto, è utile precisare che la disciplina dei limiti alla perequazione per l'anno 2024 è stata poi ulteriormente modificata dalla successiva legge di bilancio 2024, sempre nel senso limitativo, cfr. art. 1, commi 134 e 135, l. n. 213/2023) - di fatto si pone in termini di continuità con le analoghe disposizioni degli anni precedenti che hanno trovato un'applicazione di fatto continuativa - nella diversa modulazione - ormai da oltre 20 anni.

Pertanto, non appare manifestamente infondato il dubbio - prospettato specificamente dal ricorrente - della legittimità costituzionale della disposizione in oggetto in relazione ai parametri costituzionali individuati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 234/2020 (cfr., in particolare, par. 18 della sentenza, citato al punto 6.3 *infra*): artt. 3, 23, 36, 38 Cost.

Sempre sul tema della stabilizzazione sostanziale dei tagli della perequazione, in contrasto con il principio della temporaneità delle misure, deve essere richiamata anche la sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015, nella parte in cui evidenzia, che, comunque, il sacrificio imposto al contribuente risulterà, per definizione, non transitorio bensì definitivo: “*Deve rammentarsi*

che, per le modalità con cui opera il meccanismo della perequazione, ogni eventuale perdita del potere di acquisto del trattamento, anche se limitata a periodi brevi, è, per sua natura, definitiva. Le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato.” (ultimo capoverso del punto 9 del diritto).

Infine, per quanto eventualmente transeunte, la misura va contestualizzata in relazione all'aspettativa di vita del pensionato, nel senso che ove la misura viene reiterata nel tempo, tenuto conto dell'età del pensionato, quella misura, in realtà, da temporanea diventa definitiva.

5.5. L'art. 1, comma 309, lett. b), nn. 3), 4) e 5), della l. n. 197/2022 e l'importo effettivo della perequazione riconosciuta - confronto con il principio (del divieto) della lesione ultra dimidium e con il tasso legale di interessi (parametro costituzionale: principio della ragionevolezza ex art. 3 Cost.).

Infine, con riferimento al tema più generale della rivalutazione per fasce - tenuto sempre conto del principio della proporzionalità sancito in materia retributiva dall'art. 36 Cost. - questo Giudice ritiene doveroso sottoporre al vaglio della Corte costituzionale alcune ulteriori considerazioni con specifico riferimento ai nn. 3), 4) e 5) della lett. b) della disposizione in esame, in relazione al principio della ragionevolezza ex art. 3

Cost., in considerazione del *quantum* delle riduzioni della misura della rivalutazione ivi prevista, al confronto con alcune altre disposizioni presenti nell'ordinamento civile che sembrerebbero espressioni di principi generali:

- il riconoscimento della rivalutazione in misura inferiore al 50% e il principio generale della peculiare rilevanza della lesione *ultra dimidium* (art. 1448 c.c. "Azione generale di rescissione per lesione");

e, in una diversa prospettiva, ma non lo stesso risultato concreto, - il riconoscimento della rivalutazione in misura inferiore al tasso di interesse legale nel periodo di riferimento (art. 1284, comma 1, c.c.).

A tale riguardo, si evidenzia anzitutto che il contrasto con entrambi i parametri civilistici appare particolarmente significativo anche in quanto unito al ricorso allo strumento della riduzione della rivalutazione per fasce, con la conseguenza che il pensionato titolare del trattamento pensionistico più alto subisce la lesione rispetto al parametro di riferimento generale presente nell'ordinamento civile anche per la quota della pensione corrispondente ai trattamenti più bassi che beneficiano, invece, della rivalutazione integrale o ridotta solo in misura minore.

Con specifico riferimento alla disciplina della rescissione per lesione *ultra dimidium*, si rileva che oltre alla subito evidente sproporzione conseguente al riconoscimento della rivalutazione nella misura inferiore alla metà rispetto al valore integrale

individuato (il requisito dell'ammissibilità dell'azione ex art. 1448, comma 2, c.c.), sembrerebbe ravvisabile anche l'equivalente dello "stato di bisogno" nella posizione del pensionato che prima non poteva autonomamente determinarsi di non versare i contributi previdenziali obbligatori e ora dipende totalmente dalle decisioni del legislatore in merito alla misura della rivalutazione del trattamento pensionistico, nonché l'indubbio vantaggio per lo Stato-creditore reso possibile proprio dall'assenza della possibilità per il pensionato medesimo di sottrarsi alle conseguenze negative della riduzione subita (art. 1448, comma 1, c.c.).

Pur nell'innegabile differenza tra l'esercizio dei poteri della discrezionalità legislativa ed i rapporti contrattuali tra i privati, sembrerebbe emergere comunque il principio generale della meritevolezza di particolare tutela nei confronti del soggetto che subisca una lesione *ultra dimidium*, in assenza di colpa del debitore e a vantaggio del creditore che vi concorra, invece, con la propria determinazione.

In particolare, tale lesione *ultra dimidium* sembrerebbe ravvisabile nelle previsioni dell'art. 1, comma 309, lett. b), n. 3 (rivalutazione in misura del 47%), n. 4 (rivalutazione in misura del 37%) e n. 5 (rivalutazione in misura del 32%) della l. n. 197/2022.

Anche con riferimento al tasso di interesse legale, inteso quale indice minimo di fruttuosità del denaro, spettante, in linea di

principio, a tutti i creditori (art. 1282, comma 1, c.c.), non appare manifestamente infondato dubitare della legittimità costituzionale – rispetto al principio della ragionevolezza ex art. 3 Cost. – di una disposizione che riconosce ai pensionati un trattamento deteriore ai fini della rivalutazione delle pensioni.

In particolare, con riferimento specifico all'anno 2023, in cui il tasso di interesse legale era pari al 5%, solo le prime tre fasce assicuravano al pensionato un trattamento in concreto non deteriore, mentre i trattamenti ricadenti nelle previsioni della lett. b), nn. 3), 4) e 5) vedevano la rivalutazione riconosciuta in misura minore del tasso legale, con l'ultima fascia (art. 1, comma 309, lett. b), n. 5), della l. n. 197/2022) inferiore addirittura alla metà di tale criterio legale (rivalutazione al 2,34%, sull'intero importo della pensione), con un'ulteriore lesione anche *ultra dimidium*.

6. L'art. 69, comma 1, della l. n. 388/2000 e dubbi di legittimità rispetto ai parametri costituzionali.

6.1. La disciplina dell'art. 69, comma 1, della l. n. 388/2000 e la giurisprudenza costituzionale.

L'art. 69, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2001) dispone quanto segue:

“A decorrere dal 1° gennaio 2001 l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni è applicato, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448:

a) nella misura del 100 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS;

b) nella misura del 90 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici comprese tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS;

c) nella misura del 75 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici superiori a cinque volte il predetto trattamento minimo.”

Tale disposizione non risulta essere stata oggetto di pronunce della Corte costituzionale in relazione ai profili che saranno evidenziati, in quanto l'unico precedente reperito (sentenza n. 202/2006) era relativo al profilo della mancata corrispondenza tra i criteri dell'indicizzazione per il personale in servizio e quello in quiescenza.

6.2. L'art. 69, comma 1, della l. n. 388/2000 e il principio della proporzionalità della retribuzione, anche come riconoscimento della dignità del lavoratore (parametri costituzionali: art. 1, primo comma, art. 3, primo comma, art. 4, secondo comma, art. 36, primo comma, e art. 38, secondo comma, Cost.).

Anzitutto, occorre rilevare che anche l'art. 69, comma 1, della l. n. 388/2000 – seppure caratterizzato da un'apparente minore lesività in concreto rispetto all'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022 – in linea di principio si espone ai medesimi dubbi di legittimità costituzionale rispetto al principio della

proporzionalità della retribuzione, anche come riconoscimento della dignità del lavoratore, prospettati al precedente punto 5.3 con riferimento specifico alla disciplina vigente per l'anno 2023.

Nel rinviare a quanto argomentato *supra* (punto 5.3), si osserva che l'apparente minore lesività in concreto dell'art. 69, comma 1, della l. n. 388/2000 - in quanto le riduzioni ivi previste si applicano per scaglioni ed in misura contenuta rispetto alle previsioni della Legge di Bilancio 2023 - deve essere ridimensionata in relazione all'assenza di un limite temporale all'operatività della norma risalente al 2000 che la rende, invece, ancora più esposta ai dubbi sul piano di principio, trattandosi di una misura all'epoca contingente (contenuta nella Legge Finanziaria 2001), ma la cui stabilizzazione in corso degli anni erode il sistema dei valori in tema della dignità del lavoratore in quiescenza in misura ancora più grave.

6.3. L'art. 69, comma 1, della l. n. 388/2000 e il principio della temporaneità delle misure limitative della perequazione (parametri costituzionali: artt. 3, 23, 36, 38 Cost.).

La necessaria corrispondenza tra la prospettiva temporale della manovra di bilancio pluriennale (triennale) e la durata delle misure limitative della perequazione dei trattamenti pensionistici è stata affermata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 234/2020) nei seguenti termini:

“Con riferimento ai parametri di cui gli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost., le

questioni relative all'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 sono fondate limitatamente alla durata della riduzione dei trattamenti, nella parte in cui questa è stabilita «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni».

18.1.– La riconosciuta natura endoprevidenziale, e non tributaria, del prelievo, nel mentre esclude uno scrutinio riferito al principio di universalità dell'imposizione fiscale, di cui agli artt. 3 e 53 Cost., ne determina l'inquadramento nel genus delle prestazioni patrimoniali imposte, di cui all'art. 23 Cost., sicché occorre verificare se esso «risponda a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, tenendo conto dell'esigenza di bilanciare la garanzia del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica con altri valori costituzionalmente rilevanti», così come indica la sentenza n. 173 del 2016.»

Con riferimento alle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella predetta sentenza n. 234/2020, l'art. 69, comma 1, della l. n. 388/2000 appare ancora più lesivo dei parametri costituzionali ivi richiamati - artt. 3, 23, 36 e 38 Cost. - rispetto alla disciplina dell'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022, sia per l'assenza di un qualsiasi limite temporale sia per l'ambito applicativo naturale che ormai si presenta come intermittente, in contrasto in primo luogo con il principio della ragionevolezza, essendo la disposizione destinata ad operare nelle rare ipotesi di mancati interventi all'interno delle singole manovre di bilancio oppure, com'è successo nell'anno 2022 (a

distanza di oltre 20 anni alla manovra di bilancio di riferimento della Legge Finanziaria 2021), quale conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione contenuta in una legge di bilancio successivo.

Tale ultima situazione di riviviscenza a distanza di oltre 20 anni degli effetti dell'art. 69, comma 1, della l. n. 388/2000 si ripresenterebbe anche in ipotesi della dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022.

Al contempo, si rileva che nell'ambito del presente giudizio la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 1, della l. n. 388/2000 assume rilevanza diretta con riferimento specifico all'anno 2022 ed eventualmente anche all'anno 2023 (in ipotesi della dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della l. n. 197/2022), con la conseguenza che potrebbero sussistere anche i presupposti per la modulazione egli effetti temporali nel caso di dichiarazione dell'illegittimità costituzionale della disposizione in esame.

7. In conclusione, ai sensi e per gli effetti degli artt. 134 Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, devono dichiararsi rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio

2023-2025) e dell'art. 69, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2001) sopra prospettate, e deve di conseguenza disporsi la sospensione del giudizio in epigrafe, ordinando l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e gli altri adempimenti a cura della Segretaria della Sezione di cui al dispositivo.

8. Le spese del giudizio saranno liquidate alla definizione integrale del merito della presente controversia.

P.Q.M.

la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, in composizione monocratica di Giudice Unico delle pensioni, sospesa ed impregiudicata ogni ulteriore decisione, di rito e di merito, sul ricorso proposto dal Sig. M^l 

DICHIARA

rilevanti e non manifestamente infondate, le questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 1, comma 309, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025),

a.1) in riferimento agli art. 1, primo comma, al principio della ragionevolezza ex art. 3, art. 36, primo comma, e art. 38, secondo comma, Cost., nel contesto di una manovra di bilancio espansiva, prospettata nei termini di cui al punto 5.1 della motivazione;

a.2) in riferimento al principio della ragionevolezza ex art. 3 Cost., quale eventuale misura di contrasto all'inflazione, prospettata nei termini di cui al punto 5.2 della motivazione;

a.3) in riferimento agli art. 1, primo comma, art. 3, primo comma, art. 4, secondo comma, art. 36, primo comma, e art. 38, secondo comma, Cost., che unitariamente configurano il principio della proporzionalità della retribuzione, anche come riconoscimento della dignità del lavoratore, prospettata nei termini di cui al punto 5.3 della motivazione;

a.4) in riferimento agli artt. 3, 23, 36, 38 Cost., in relazione alla stabilizzazione sostanziale delle misure limitative della perequazione, in contrasto principio della temporaneità delle stesse, prospettata nei termini di cui al punto 5.4 della motivazione;

a.5) limitatamente ai nn. 3), 4) e 5) della lett. b), in riferimento al principio della ragionevolezza ex art. 3 Cost., all'esito del confronto con il principio (del divieto) della lesione *ultra dimidium* e con il tasso legale di interessi, prospettata nei termini di cui al punto 5.5 della motivazione;

b) dell'art. 69, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2001),

b.1) in riferimento agli art. 1, primo comma, art. 3, primo comma, art. 4, secondo comma, art. 36, primo comma, e art. 38, secondo comma, Cost., che unitariamente configurano il principio della

proporzionalità della retribuzione, anche come riconoscimento della dignità del lavoratore, prospettata nei termini di cui al punto 6.2 della motivazione;

b.2) in riferimento agli artt. 3, 23, 36, 38 Cost., in relazione al principio della temporaneità delle misure limitative della perequazione, nella parte in cui non prevede un limite all'efficacia temporale delle riduzioni della misura di rivalutazione di trattamenti pensionistici, con l'eventuale modulazione degli effetti temporali della dichiarazione dell'illegittimità costituzionale con decorrenza dall'anno 2022 o 2023, prospettata nei termini di cui al punto 6.3 della motivazione;

DISPONE

la sospensione del giudizio in epigrafe;

ORDINA

alla Segreteria della Sezione di provvedere:

- all'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;
- alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri;
- alla comunicazione della presente ordinanza al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;
- ad ogni altro adempimento di competenza.

Spese del giudizio al definitivo.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 20 marzo 2024.

IL GIUDICE

dott.ssa Khelena Nikifarava

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 06/09/2024

Il Funzionario

dott. Simonetta Agostini

f.to digitalmente