



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

Sentenza n. 234 del 2020

Presidente: Mario Rosario Morelli - Giudice relatore e redattore: Stefano Petitti
decisione del 22 ottobre 2020, deposito del 9 novembre 2020
comunicati stampa del [22 ottobre 2020](#) e del [9 novembre 2020](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atti di promovimento: ordinanze n. [213 del 2019](#) e nn. [46](#), [75](#), [76](#), [118](#) e [119 del 2020](#)

parole chiave:

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO – BILANCIO PLURIENNALE –
PENSIONI – RIVALUTAZIONE AUTOMATICA DEI TRATTAMENTI
PENSIONISTICI – MECCANISMO DI RIVALUTAZIONE – PRELIEVO SULLE
PENSIONI DI ELEVATO IMPORTO

disposizioni impugnate:

- art. 1, commi 260-268, della [legge 30 dicembre 2018, n. 145](#)

disposizioni parametro:

- artt. 3, 23, 36, 38, 42, 53, 81, 97, 117, primo comma, e 136 della [Costituzione](#)

dispositivo:

accoglimento; inammissibilità; non fondatezza

Il Tribunale di Milano e alcune sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti (in particolare quella per il Friuli-Venezia Giulia, il Lazio, la Sardegna e la Toscana) sollevavano diverse questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 1, commi dal 260 al 268, della legge n. 145 del 2018 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»). Tali disposizioni riguardano alcuni meccanismi di **rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici**, previsti per garantire la loro adeguatezza nel tempo, tramite un aumento perequativo di tali trattamenti sulla base del valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

Per il periodo 2019-2021, le disposizioni impugnate prevedono una **limitazione all'operatività della rivalutazione automatica**, che interessa in particolare i trattamenti pensionistici di alto importo. Infatti, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018, la rivalutazione è riconosciuta nella misura del 100% solo per i trattamenti pensionistici pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS; invece, per quelli più alti, la rivalutazione è riconosciuta in misura **decrescente**, sulla base di diversi

scaglioni: si va dal riconoscimento della rivalutazione automatica nella misura del 97% per i trattamenti pensionistici pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS, fino al riconoscimento della rivalutazione nella misura del 40% per quelli superiori a nove volte detto trattamento minimo.

Inoltre, al comma 261, l'art. 1 della legge n. 145 del 2018 stabilisce che, **per la durata di cinque anni, i trattamenti pensionistici subiscono una riduzione** che – anche qui secondo diversi scaglioni – va dal 15% per quelli superiori a 100.00 euro lordi su base annua, fino al 40% per quelli superiori a 500.000 euro; riduzione che colpisce solamente la parte eccedente detti importi.

Infine, tra le disposizioni censurate, vi sono i commi dal 262 al 268 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, che contengono alcune norme particolari su tale riduzione, come, ad esempio, quella secondo cui essa «non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo» (comma 263) o quella in base alla quale le somme risparmiate «restano accantonate» presso gli enti previdenziali in un «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato» (comma 265).

Ad avviso dei rimettenti, tali previsioni implicherebbero la violazione di diversi parametri costituzionali. In particolare, la limitazione della rivalutazione automatica di cui all'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 Cost. essendo **non conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza** e non sorretta da ragioni di necessità, oltre che ripetitiva di pregressi analoghi interventi che, sommati tra loro, renderebbero la misura censurata ancor più irragionevole e sproporzionata. Il comma 261 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, invece, viene ritenuto in contrasto con gli artt. 3, 23, 36, 38 e 53 Cost., poiché la mancanza di una destinazione solidaristica endoprevidenziale renderebbe il prelievo sui trattamenti pensionistici equiparabile, nella sostanza, a un prelievo tributario; inoltre, la durata quinquennale dell'intervento (eccedente lo stesso ciclo triennale di bilancio) viene reputata **incompatibile con ogni giustificazione di tipo emergenziale**, oltre che comunque lesiva dei canoni di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza in materia previdenziale. Tra i parametri invocati, vi è anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, per la mancanza di un'adeguata ragione di interesse pubblico a sostegno del sacrificio del credito previdenziale e la conseguente lesione dell'affidamento riposto dai titolari di pensione.

Dopo aver riunito i giudizi per la coincidenza delle questioni sollevate e dei parametri invocati, la Corte costituzionale, anzitutto, **dichiara l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento all'art. 81, all'art. 97 e all'art. 136 Cost.**, tutti e tre evocati senza il supporto di un'adeguata motivazione.

Passando al merito, in primo luogo vengono dichiarate **non fondate le questioni relative all'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018**. A tal riguardo, la Corte osserva come, fatta salva la rivalutazione dei trattamenti pensionistici di importo più modesto (fino a tre volte il minimo INPS), tale disposizione operi comunque «**un contenuto raffreddamento della dinamica perequativa dei trattamenti di importo superiore**», attuato con indici gradualmente e proporzionati e in un arco temporale determinato. In altri termini, «la circostanza che la disposizione assicuri una quota perequativa – ridotta e tuttavia non meramente simbolica – anche in favore dei trattamenti di più elevato importo, come tali capaci di maggiore resistenza all'erosione inflattiva, induce a ritenere che **essa non violi i principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza**». La Corte evidenzia, altresì, come dagli atti parlamentari e dal contesto normativo **emerge con sufficiente chiarezza la**

situazione generale della finanza pubblica a giustificazione del sacrificio perequativo imposto alle pensioni di elevato importo. In particolare, il raffreddamento della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici è stato previsto per concorrere alla formazione del «Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani», istituito dal comma 256 dello stesso art. 1 della legge n. 145 del 2018. Come previsto dal successivo d.l. n. 4 del 2019, tale Fondo è stato utilizzato per finanziare parte degli oneri del trattamento di pensione anticipata c.d. "Quota 100", finalizzato al ricambio generazionale dei lavoratori attivi.

Passando alle questioni concernenti l'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, **la Corte esclude il contrasto della disciplina del prelievo sulle pensioni di elevato importo rispetto agli artt. 3 e 53 Cost.** A dispetto di quanto ritenuto dai giudici rimettenti, tale prelievo non ha natura sostanzialmente tributaria, trattandosi invece di un prelievo che non viene acquisito al bilancio statale, ma viene devoluto a un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale. Difatti, i risparmi derivanti dalla riduzione di cui al comma 261 confluiscono nel «Fondo di risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato» (come disposto dal successivo comma 265). In questo modo, «il prelievo sul trattamento pensionistico resta [...] inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., e **si sottrae quindi al principio di universalità dell'imposizione tributaria**, di cui all'art. 53 Cost., potendo trovare un'autonoma giustificazione nei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 Cost.».

La Corte costituzionale rigetta altresì le questioni concernenti il comma 261 con riferimento ai parametri di cui agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU. Nel motivare la non fondatezza, il Giudice delle leggi richiama la consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale **il diritto di proprietà può dirsi violato solo nel caso della soppressione integrale di una pensione**, «ma non di una sua riduzione ragionevole e proporzionata, che rifletta un corretto bilanciamento tra l'interesse generale della comunità e i diritti fondamentali dell'individuo».

La questioni relative all'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018, invece, **vengono dichiarate fondate con riferimento agli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost.** A tal riguardo, la Corte costituzionale richiama le condizioni di necessità, sostenibilità, proporzionalità e temporaneità a cui è subordinata la legittimità dei contributi straordinari sulle pensioni di elevato importo, come stabilito dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 173 del 2016. E sebbene le misure disposte con l'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 superino positivamente un giudizio di complessiva tollerabilità costituzionale, **«appare viceversa ostativa a una valutazione di legittimità costituzionale la dimensione temporale del prelievo, così ampia da tradire una logica di stabilità del contributo**, pur al di fuori di un progetto di riforma organica, idoneo a giustificare misure tendenzialmente permanenti, o comunque di lunga durata». Nel caso di specie, la durata quinquennale del contributo, «non solo risulta **esorbitante rispetto all'orizzonte triennale del bilancio di previsione**», «ma costituisce anche un **indice di irragionevolezza per sproporzione**, poiché riguarda una misura che persegue le sue finalità proprio nell'arco del triennio». D'altronde, come evidenzia la Corte, quella del triennio rappresenta la durata su cui tendenzialmente l'orientamento si assesta, in materia previdenziale, per valutazioni e determinazioni che richiedono uno spazio di osservazione più circoscritto; difatti, anche il raffreddamento della perequazione automatica disposto con

il censurato comma 260 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 è stato disposto per una durata triennale.

La previsione del prelievo per un quinquennio appare, quindi, eccessiva e sproporzionata e l'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 viene dichiarato illegittimo «nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati “per la durata di cinque anni”, anziché “per la durata di tre anni”, declaratoria dalla quale consegue la cessazione del prelievo al 31 dicembre 2021».

La Corte conclude evidenziando che, sebbene alcune ordinanze di rimessione si riferiscano anche ai commi successivi al 261 (in particolare ai commi dal 262 al 268), la declaratoria di incostituzionalità può essere circoscritta alla prima disposizione, dal momento che quelle successive prevedono la disciplina attuativa e di dettaglio del prelievo, per cui seguono la sorte applicativa della disposizione principale.

Andrea Giubilei