

Per la Consulta è legittimo il sistema di “raffreddamento” della rivalutazione automatica delle pensioni

di L. Pelliccia - 14 marzo 2025

Premessa

Come certamente si ricorderà, l’art. 1, co. 309, della legge n. 197/2022 (legge di bilancio per il 2023) aveva previsto che, per l’anno 2023, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici (la c.d. perequazione) venisse riconosciuta integralmente solo per quelli complessivamente pari o inferiori a quattro volte il minimo Inps; per quelli superiori, invece, la rivalutazione andava accordata in misura decrescente: 85% per gli assegni pari o inferiori a cinque volte il minimo; 53% per quelli di importo compreso tra cinque e sei volte tale soglia; 47% per i trattamenti inclusi in una forbice tra le sei e le otto volte il suddetto limite; 37% per quelli rientranti nell’intervallo tra le otto e le dieci volte il medesimo livello; 32% per i trattamenti superiori a dieci volte il minimo.

In tema, va ricordato che l’art. 69, co. 1, della legge n. 388/2000 (legge finanziaria per il 2001) aveva in precedenza previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2001, l’indice di rivalutazione automatica delle pensioni andava applicato per fasce di importo dei trattamenti pensionistici: **a)** nella misura del 100% per quelle fino a tre volte il trattamento minimo Inps; **b)** nella misura del 90% per quelle comprese tra tre e cinque volte tale soglia; **c)** nella misura del 75% per quelle superiori a cinque volte il suddetto limite minimo.

A ben vedere, entrambe le disposizioni incidono sui meccanismi di adeguamento degli assegni pensionistici alle variazioni del costo della vita.

Le questioni di costituzionalità sollevate

Della legittimità costituzionale di entrambe le richiamate disposizioni normative aveva dubitato la Corte dei Conti, prima con la sua sezione giurisdizionale per la Regione Toscana (con le ordinanze del 6 settembre e 27 novembre 2024) e poi con la sua sezione giurisdizionale per la Regione Campania (con l’ordinanza dell’11 settembre 2024).

Più nello specifico, con la prima delle due richiamate ordinanze, la sezione giurisdizionale per la Regione Toscana della Corte dei Conti lamentava la evocata legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 1, co. 3, 4, co. 2, 23, 36, co. 1, e 38, co. 2, Cost., pur nella consapevolezza di precedenti pronunce del Giudice delle leggi che avevano dichiarato non fondate questioni di legittimità costituzionale sollevate su analoghe previsioni di legge (sul punto il giudice *a quo* rilevava che le suddette disposizioni si inserivano «nel contesto delle manovre restrittive finalizzate ad assicurare il rispetto degli obiettivi europolitari del Patto di Stabilità, con sacrifici diffusi richiesti a diverse categorie di soggetti», con una situazione allo stato ora differente, venendo in rilievo «per la prima volta [...] una manovra di bilancio espansiva», nell’ambito della sospensione, a partire dal mese di marzo 2020, ma più volte prorogata, delle «regole del Patto di Stabilità a livello dell’UE»).

Con riguardo invece all’art. 69, co. 1, della legge n. 388/2000, il rimettente –pur riconoscendo che la disposizione è caratterizzata «da un’apparente minore lesività in concreto», in quanto le riduzioni ivi previste si applicano per scaglioni e «in misura contenuta», nondime-

no riteneva che ci fosse comunque un contrasto, sia con i principi di tutela della dignità del lavoratore e di adeguatezza e proporzionalità presidiati dagli artt. 1, co. 1, 3, co. 1, 4, co. 2, 36, co. 1, e 38, co. 2, Cost., sia con il principio di temporaneità, *«in relazione all'assenza di un limite temporale all'operatività della norma risalente al 2000»*, con conseguente violazione anche dell'art. 23 Cost.

Con l'ordinanza del 27.11.2024 il medesimo giudice contabile lamentava la sollevata questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 1, co. 1, 3, 4, co. 2, 23, 36, co. 1, e 38, co. 2, Cost., con sostanziale riproduzione delle doglianze e considerazioni già espresse nella precedente ordinanza.

Con ordinanza dell'11.09.2024, invece la sezione giurisdizionale per la Regione Campania Corte dei conti ha a sua volta sollevato questioni di legittimità costituzionale del solo art. 1, co. 309, della legge n. 197/2022, per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 Cost.

Dopo aver ricordato i principi già espressi in materia dalla Consulta con le decisioni che, nel tempo, hanno scrutinato le normative limitative della rivalutazione automatica di volta in volta adottate, il collegio rimettente ha riprodotto uno stralcio della relazione tecnica di accompagnamento alla legge di bilancio per il 2023 e del relativo «dossier parlamentare», evidenziando che la disposizione censurata *«costituisce l'ulteriore atto di una ininterrotta sequenza di provvedimenti che in modo sistematico comprimono la perequazione delle pensioni di importo medio alto»*, con l'unica eccezione dell'anno 2022, in cui, però, *«l'indicizzazione non ha operato in considerazione di un tasso prossimo allo zero»*.

Ad avviso del giudice rimettente, inoltre, la censurata disposizione normativa avrebbe anche ripristinato il meccanismo della limitazione della rivalutazione *«sull'importo complessivo del trattamento e non più a scaglioni, penalizzando così le pensioni più elevate»* e, così, la medesima –insuscettibile di essere interpretata in modo costituzionalmente conforme– si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 Cost., in quanto lederebbe i *«fondamentali principi di ragionevolezza, proporzionalità e conservazione del trattamento pensionistico»*, da considerare quale retribuzione differita, di cui deve essere garantita nel tempo la sufficienza e l'adeguatezza, anche in rapporto alle variazioni del costo della vita.

In altre parole, ad avviso del rimettente, misure destinate a produrre effetti pregiudizievoli su diritti soggettivi perfetti attinenti a rapporti di durata possono definirsi rispettose del canone della ragionevolezza solo se le «decurtazioni previste» siano imposte da esigenze straordinarie di contenimento della spesa pubblica e presentino un'efficacia temporale limitata e circoscritta *«che non modifichi a regime i diritti incisi»* e che sia *«strettamente preordinata a coprire un arco temporale pari a quello al quale sono riferite le esigenze di bilancio che hanno determinato (e giustificato) l'intervento»*.

Nel riunito giudizio di costituzionalità si sono costituiti sia la Presidenza del Consiglio dei ministri (con l'Avvocatura dello Stato), sia l'Inps, confutando a vario titolo le argomentazioni proposte dai giudici rimettenti, chiedendo l'inammissibilità e l'infondatezza delle sollevate questioni.

Nel giudizio in esame è intervenuta anche la Sezione autonoma magistrati a riposo dell'Associazione nazionale magistrati, diffusamente motivando in ordine all'ammissibilità

dell'intervento e, nel merito, anch'essa condividendo le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione a sostegno delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Con ordinanza dibattimentale, allegata alla successiva pronuncia, detto intervento è stato però dichiarato inammissibile.

Hanno inoltre depositato opinioni, in qualità di *amici curiae* e, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'Associazione Comma2 – Lavoro è dignità e la Confederazione italiana dirigenti e alte professionalità (CIDA), argomentando in senso adesivo alle censure del rimettente, opinioni ammesse con decreti presidenziali del 17.12.2024.

La decisione della Corte Costituzionale

1. Osservazioni di carattere generale

Va immediatamente premesso che, riuniti i giudizi, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 19 del 14 febbraio 2025 ha dichiarato: **a)** inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana; **b)** non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti, sezioni giurisdizionali per le Regioni Campania e Toscana.

Nei tre giudizi principali, i ricorrenti avevano chiesto al giudice delle pensioni l'accertamento del diritto (disconosciuto in sede amministrativa) alla rivalutazione integrale dell'assegno in godimento, nei primi due casi superiore a dieci volte il trattamento minimo e, nel terzo, di importo compreso tra le sei e le otto volte tale soglia di riferimento; e soltanto l'accoglimento delle sollevate questioni consentirebbe l'integrale richiesta di rivalutazione dei trattamenti pensionistici in godimento.

La sentenza in commento rileva preliminarmente che, in punto di non manifesta infondatezza, l'articolazione delle doglianze avanzate dai diversi rimettenti segue percorsi solo parzialmente sovrapponibili: in relazione all'art. 1, co. 309, della legge n. 197/2022, infatti, tutte le ordinanze ne sospettano il contrasto con gli artt. 3, 36, co. 1, e 38, co. 2, Cost., mentre specifiche doglianze sono avanzate dalla sezione giurisdizionale per la Regione Toscana della Corte dei conti, in riferimento anche agli artt. 1, co. 1, 4, co. 2, e 23 Cost.; la terza ordinanza di rimessione è invece la sola a ritenere che con tutti i parametri innanzi indicati contrasti anche l'art. 69, co. 1, della legge n. 388/2000.

Ad avviso del Giudice delle leggi, sia per comprendere la portata dei sollevati dubbi di legittimità costituzionale, sia per rispondere alle eccezioni preliminari avanzate dall'Inps, è necessario ripercorrere, sia pur sinteticamente, l'evoluzione degli interventi legislativi che hanno inciso sulla dinamica rivalutativa degli assegni pensionistici (ricostruzione senz'altro utile, prima di tutti a noi stessi).

Come ricordato, da ultimo, dalla sentenza n. 234/2020, la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici, disciplinata inizialmente dall'art. 10 della legge n. 903/1965, nacque come meccanismo volto a adeguare le pensioni ai mutamenti del potere di acquisto della moneta, ben presto agganciato all'aumento percentuale dell'indice del costo della vita calcolato dall'ISTAT ai fini della "scala mobile" delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria.

Sopravvenuta l'abolizione della scala mobile (per effetto del protocollo d'intesa del 31 luglio 1992), allo scopo di compensare l'eliminazione dell'aggancio alle dinamiche salariali e collegare l'adeguamento delle pensioni all'evoluzione del livello medio del tenore di vita nazionale, l'art. 11, co. 1, del d.lgs. n. 503/1992, stabilì che gli aumenti a titolo di perequazione fossero calcolati sul valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

Già in epoca risalente, tuttavia, il legislatore cominciò a intervenire per "rallentare" la dinamica perequativa, tanto che l'art. 59, co. 13, della legge n. 449/1997 (sebbene per la prima volta e per il solo anno 1998), azzerò l'applicazione della perequazione automatica ai trattamenti di importo medio-alto, ossia quelli superiori a cinque volte il trattamento minimo. In seguito, con l'art. 34, co. 1, della legge n. 448/1998, vennero fissate le regole di applicazione che, a tutt'oggi regolano la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici, in virtù del costante rinvio a tale disposizione operato dai successivi interventi legislativi, inclusi quelli oggetto dell'odierno scrutinio (la rivalutazione si applica, per ogni singolo beneficiario, «*in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti*» percepiti, con la precisazione che l'aumento dovuto viene attribuito «*in misura proporzionale all'ammontare del trattamento da rivalutare rispetto all'ammontare complessivo*»).

Nel 2000, con (il censurato) art. 69, co. 1, della legge n. 388 venne previsto un sistema di "raffreddamento" della perequazione pensionistica, reso poi permanente a decorrere dal 1° gennaio 2001».

Tale regola generale è stata nel tempo più volte oggetto di deroghe, nella maggior parte dei casi finalizzate a moderare ulteriormente, per periodi limitati, la progressione rivalutativa degli assegni pensionistici ed è su tali deroghe che la Corte costituzionale si è ripetutamente pronunciata:

a) per il solo anno 2008, l'art. 1, co. 19, della legge n. 247/2007 escluse la rivalutazione automatica per i trattamenti pensionistici superiori a otto volte quello minimo, superando indenne lo scrutinio di legittimità costituzionale (sentenza n. 316/2010);

b) per il biennio 2012-2013, l'art. 24, co. 25, del d.l. n. 201/2011, come poi convertito, riconobbe la rivalutazione automatica per i soli trattamenti pensionistici fino a tre volte quello minimo, escludendola per tutti quelli di importo superiore (sopravvenuta la declaratoria d'illegittimità costituzionale di tale esclusione per effetto della sentenza n. 70/2015, il d.l. n. 65/2015 sostituì il comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201/2011, riconoscendo, per il biennio 2012-2013, la rivalutazione automatica anche in favore dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte e pari o inferiori a sei volte quello minimo, secondo un meccanismo – a sua volta scrutinato positivamente dalla sentenza n. 250/2017– decrescente in relazione inversa rispetto alla misura delle pensioni, ma confermando il blocco totale della perequazione per i trattamenti di ammontare superiore).

A ben vedere, il modello dell'indicizzazione decrescente in base all'importo dell'assegno pensionistico era stato già introdotto, per gli anni successivi al 2013, dalla legge n. 147/2013, il cui art. 1, co. 483, lo aveva applicato, per il periodo 2014-2016, a tutti i trattamenti pensionistici, ancora una volta salvaguardando integralmente solo quelli pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo Inps, con un meccanismo uscito indenne dalle pure sollevate censure

di illegittimità costituzionale (sentenza n. 17/2016) e quindi prorogato, in forma sostanzialmente invariata, fino al 2018 dalla legge n. 208/2015.

In seguito, l'art. 1, co. 260, della legge n. 145/2018, per il periodo 2019-2021, riconobbe la rivalutazione automatica (per mezzo di un modulo del tutto analogo a quello oggetto dello scrutinio di costituzionalità in commento): ferma la rivalutazione integrale dei trattamenti pensionistici pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo Inps, gli indici vennero ridotti al 97% (per gli assegni pari o inferiori a quattro volte il minimo), al 77% (per quelli tra quattro e cinque volte la suddetta soglia), al 52% (per quelli tra cinque e sei volte il limite), al 47% (per quelli tra sei e otto volte il minimo), al 45% (per quelli tra otto e nove volte il livello minimo), per giungere infine al 40% riconosciuto alle pensioni complessivamente superiori a nove volte il trattamento minimo.

Nel contempo, l'art. 1, co. 478, della legge n. 160/2019 introdusse una nuova regola generale di raffreddamento della rivalutazione pensionistica, destinata a operare dal 1° gennaio 2022, prevedendo che, tale data, l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni venisse applicato per fasce di importo: **a)** nella misura del 100% per quelle fino a quattro volte il trattamento minimo Inps; **b)** nella misura del 90% per quelle comprese tra quattro e cinque volte tale soglia; **c)** nella misura del 75% per quelle superiori a cinque volte il suddetto limite minimo.

Si giunge infine all'art. 1, co. 309, della legge n. 197/2022, in origine destinata a operare per il biennio 2023-2024, ma poi modificata dall'art. 1 della legge n. 213/2023, che ne ha ridotto l'ambito applicativo al solo anno 2023, riproducendo, per il 2024, il medesimo meccanismo, a parte un'ulteriore riduzione al 22% (rispetto al 32% vigente per il 2023) dell'indice di rivalutazione dei trattamenti pensionistici superiori a dieci volte quello minimo.

Una volta così ricostruito il quadro normativo, prima di affrontare il merito delle questioni sollevate, la sentenza in commento ha definito il *thema decidendum*, rilevando che nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale non possono essere presi in esame questioni o profili di costituzionalità dedotti solo dalle parti e diretti quindi ad ampliare o modificare il contenuto dell'ordinanza di rimessione (v., *ex plurimis*, sentenze n. 144, n. 140 e n. 112 del 2024).

Interessanti i profili sul punto espressi dalla Corte.

Nel caso di specie, le parti private hanno infatti prospettato una lesione dei principi di uguaglianza e di progressività del prelievo tributario, presidiati dagli artt. 3 e 53 Cost., perché la limitata indicizzazione delle pensioni superiori a un certo importo si configurerebbe come: **a)** «una tassazione impropria ed aggiuntiva, una vera “patrimoniale”», priva però dei requisiti di generalità, proporzionalità e progressività del prelievo; **b)** «una prestazione patrimoniale di natura tributaria posta a carico di una sola categoria di contribuenti, in violazione del principio dell'universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva e del principio di eguaglianza», con conseguente disparità di trattamento anche rispetto ai lavoratori «ancora in servizio».

Orbene, si tratta di profili che i rimettenti non hanno inteso fare oggetto di specifiche questioni e, quindi, i medesimi, in quanto diversi da quelli individuati dalle ordinanze di rimessione, non devono essere oggetto di valutazione da parte della Corte.

Sotto un altro profilo la sentenza in commento evidenzia che tutti i rimettenti hanno limitato l'oggetto dello scrutinio demandato alla Consulta alla disciplina della rivalutazione per l'anno 2023, riservando all'esito del giudizio costituzionale l'esame dell'ammissibilità della domanda, avanzata nei giudizi *a quibus*, di riconoscimento della rivalutazione integrale anche per il 2024, in ragione del fatto che la disciplina applicabile a tale anno (non censurata in questa sede) è stata modificata dall'art. 1, co. 135, della legge n. 213/2023, all'evidenza successiva al deposito dei ricorsi introduttivi dei giudizi principali.

Dopo aver esaminato, sempre in via preliminare le due eccezioni formulate dall'Inps (una ritenuta fondata, l'altra no), la sentenza in commento, entrando nel merito delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, le ha ritenute non fondate, alla luce dei precedenti (in precedenza richiamati) interventi e, da ultimo, dalla sentenza n. 234/2020.

Come certamente si ricorderà, tale pronuncia ha ricordato che la perequazione automatica è uno strumento di natura tecnica finalizzato a garantire nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici, a fronte delle spinte inflazionistiche (v. sentenze n. 250/2017 e n. 70/2015), nel rispetto dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, che non implicano però un rigido parallelismo tra la garanzia di cui all'art. 38, co. 2, Cost. e quella di cui al precedente art. 36, co. 1, Cost. (v. sentenze n. 250/2017 e n. 173/2016).

In altre parole, la garanzia della perequazione non annulla la discrezionalità del legislatore nella determinazione in concreto del *quantum* di tutela di volta in volta necessario (v. sul punto la sentenza n. 70/2015), alla luce delle risorse effettivamente disponibili (v. sentenza n. 316/2010 e ordinanza n. 256/2001), non sussistendo, del resto, un imperativo costituzionale che imponga l'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici (v. sentenze n. 250/2017 e n. 316/2010), purché la scelta contraria superi uno scrutinio di "non irragionevolezza" (v. sentenza n. 70/2015), calato nel contesto giuridico e fattuale nel quale la misura si inserisce (v. ordinanza n. 96/2018).

Inoltre, in tema, la sentenza n. 234/2020 ha ribadito che il principale indicatore della "non irragionevolezza" dell'opzione legislativa è costituito dalla considerazione differenziata dei trattamenti di quiescenza in base al loro importo, posto che le pensioni più elevate presentano margini più ampi di resistenza all'erosione inflattiva (*ibidem* sin dalla sentenza n. 316/2010 e ribadito poi dalla sentenza n. 250/2017).

È pur sempre però indispensabile, da un lato, che sia adeguatamente e dettagliatamente illustrato il quadro economico-finanziario che giustifica la scelta del legislatore, in base a dati oggettivi (v. sentenze n. 250/2017 e n. 70/2015), dall'altro, che le misure di sospensione e di blocco del meccanismo perequativo siano limitate nel tempo (secondo un monito risalente già alla sentenza n. 316/2010), ferma rimanendo la necessità di scrutinare ciascun provvedimento nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui esso si inserisce (v. sentenza n. 250/2017).

Muovendo da queste considerazioni, ad avviso della Corte, anche la misura introdotta dall'art. 1, co. 309, della legge n. 197/2022 non risulta rompere gli argini fissati a garanzia dei principi presidiati dai parametri costituzionali evocati.

2. I profili comuni

Nonostante tutti i rimettenti reputino detta disposizione contrastante con gli artt. 3, 36, co. 1, e 38, co. 2, Cost. (innanzitutto, perché il modulo perequativo imposto per il 2023 –in deroga alla regola generale individuata in quella contemplata dall’art. 69, co. 1, della legge n. 388/2000– avrebbe ingiustificatamente, e dunque irragionevolmente, peggiorato i trattamenti pensionistici di importo più elevato, senza una chiara illustrazione delle esigenze finanziarie sottese alla scelta legislativa e perché a seguito di ripetuti meccanismi limitativi della rivalutazione delle pensioni imposti negli ultimi quindici anni, la misura avrebbe determinato la sostanziale definitività della perdita connessa alla pur temporanea riduzione degli indici di recupero del potere di acquisto, con un conseguente effetto di “trascinamento” intollerabilmente lesivo dei margini di resistenza all’inflazione anche dei trattamenti medio-alti -in frontale contrasto con le garanzie di proporzionalità e adeguatezza di cui gli evocati parametri circondano l’assegno pensionistico, per la sua natura di retribuzione differita-), la sentenza in commento evidenzia *ex adverso* che il modulo di “raffreddamento” oggetto dell’odierno scrutinio si rivela meno severo della maggior parte di quelli oggetto dei richiamati interventi legislativi, che pure hanno già superato il vaglio di legittimità costituzionale da parte della Corte.

Più nello specifico, rispetto all’intervento relativo al triennio 2019-2021 (che la sentenza n. 234/2020 ha ritenuto compatibile con lo statuto costituzionale dei diritti previdenziali), l’attuale meccanismo risulta: **a)** più favorevole per le pensioni di importo da quattro a sei volte il trattamento minimo; **b)** invariato per le pensioni di ammontare superiore a sei volte e fino a otto volte tale soglia; **c)** certamente meno favorevole per le pensioni di consistenza economica superiore alle quali, tuttavia, non è stato applicato (come invece avvenuto nella precedente occasione, secondo quanto previsto dall’art. 1, co. 261, della legge n. 145/2018) alcun “contributo di solidarietà” aggiuntivo.

Ad avviso della Corte, il meccanismo normativo di che trattasi salvaguarda l’integrale rivalutazione delle pensioni di più modesta entità, di cui anzi allarga l’ambito, ricomprendendo in esso quelle di importo pari a quattro volte (e non più a tre) il trattamento minimo dell’Inps; inoltre, nel disporre un “rallentamento” della dinamica perequativa dei trattamenti di importo superiore, segue la tecnica della progressione inversa rispetto all’entità degli assegni, senza escluderne nessuno dalla rivalutazione (che viene infatti prevista –seppur in percentuali ridotte, ma non certo simboliche– anche per i trattamenti di più elevata entità, in ossequio a un criterio di razionalità che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più elevato rispetto agli effetti dell’inflazione).

Quindi, diversamente da quanto sostenuto dai giudici rimettenti, le ragioni delle scelte legislative in rapporto alla situazione generale della finanza pubblica emergono chiaramente dalle relazioni, sia illustrativa sia tecnica, che accompagnano il disegno di legge di bilancio per il 2023 (A.C. n. 643); in particolare, la relazione governativa evidenzia che l’iniziativa legislativa «*si colloca in uno scenario macroeconomico di incertezza che risente delle tensioni geopolitiche e dell’aumento dell’inflazione, dovuto principalmente all’incremento dei prezzi dei prodotti energetici e delle materie prime*» e, a fronte di ciò, viene chiarito che «*l’impostazione della politica di bilancio è diretta a limitare quanto più possibile l’impatto del caro energia sui bilanci delle famiglie, specialmente quelle più fragili*».

Il medesimo documento conferma inoltre che la manovra di finanza pubblica comporta «*un peggioramento del saldo tendenziale del bilancio dello Stato di circa 23,7 miliardi di euro nel 2023*» e che, quindi, le misure adottate per raggiungere gli obiettivi indicati sono assunte in *deficit* (ossia con il ricorso ad ulteriore indebitamento), come consentito dalla temporanea sospensione delle regole europee del patto di stabilità; ed è in questo complessivo contesto si collocano anche gli interventi nel settore della previdenza, in relazione alla quale il meccanismo di indicizzazione delle pensioni (oggetto dello scrutinio di costituzionalità in esame) consente una minore spesa che, al netto degli effetti fiscali, risulta essere pari a circa 2,1 miliardi nel 2023, 4,1 miliardi nel 2024 e 4 miliardi nel 2025.

Ad avviso della sentenza in commento, muovendo da questo profilo “strutturale”, gli effetti della misura, sebbene di applicazione limitata (originariamente ad un biennio e poi) ad un anno, si proiettano anche al di là dell’orizzonte triennale della manovra, come è reso evidente dall’indicazione delle «*economie in termini di minore spesa pensionistica*» previste fino all’anno 2032 e ammontanti, al lordo degli effetti fiscali, a circa 54 miliardi di euro.

Da tutti questi dati emerge che le pensioni che subiscono un trattamento peggiorativo rispetto al modulo perequativo positivamente scrutinato dalla sentenza n. 234/2020 (*id est*, quelle di importo pari o superiore a otto volte il trattamento minimo) rappresentano l’11,7% del totale complessivo, mentre le restanti vedono invariato o addirittura migliorato il tasso di “elasticità” rispetto alle spinte inflazionistiche, a conferma della precisa scelta legislativa di redistribuire il complesso delle risorse disponibili a vantaggio dei trattamenti di importo più basso.

Richiamando altri interventi di finanza pubblica, la sentenza in commento evidenzia che questi non possono essere qualificati di minore pregnanza costituzionale, perseguendo finalità che rientrano nella piena discrezionalità del legislatore, il quale può «*stabilire nel concreto le variazioni perequative dell’ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento di valori che tenga conto anche delle esigenze di bilancio, poiché l’adeguatezza e la proporzionalità del trattamento pensionistico incontrano pur sempre il limite delle risorse disponibili*» (v. sentenza n. 234/2020).

Conseguentemente, la misura in esame, così come concepita, risulta rispettosa dei parametri evocati, anche se costituisce l’ultimo anello di una catena di interventi analoghi che ha registrato poche soluzioni di continuità nel tempo e, quindi, la lettura sul punto offerta dai rimettenti del monito lanciato dalla Corte con la sentenza n. 316/2010 (secondo cui «*la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità*») collide con il dato di fatto che il meccanismo ora scrutinato non comporta «*l’effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici, neanche di quelli di importo più elevato, risolvendosi viceversa in un mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici gradualmente e proporzionati*» (come già rilevato dalla sentenza n. 234/2020, in relazione a previsioni legislative di analogo tenore).

Relativamente all’effetto di “trascinamento”, di per sé normalmente conseguente a ogni limitazione dell’indicizzazione, la Corte ha già affermato che «*il principio di adeguatezza enunciato nell’art. 38, secondo comma, Cost. non determina la necessità costituzionale*

dell'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, né d'altronde la mancata perequazione per un solo anno incide, di per sé, sull'adeguatezza della pensione -sentenze n. 250 del 2017 e n. 316 del 2010-.» (e poi con sentenza n. 234/2020) e, quindi, a maggior ragione gli evocati parametri risultano rispettati allorché anche i trattamenti più elevati beneficiano di una sia pur ridotta perequazione; nulla esclude, peraltro, che il legislatore possa tener conto della perdita subita, nel calibrare la portata di eventuali successive misure incidenti sull'indicizzazione dei trattamenti pensionistici.

3. La razionalità delle scelte legislative

Muovendo da dette considerazioni, la sentenza in commento evidenzia che, seppur nella consapevolezza che ogni bilanciamento tra interessi finanziariamente condizionati risente inevitabilmente del mutamento della congiuntura economica, non può tuttavia esimersi –in sintonia con l'auspicio espresso dalle sezioni riunite della Corte dei conti nella delibera adottata in sede di controllo sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e sul bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025– dal sottolineare i vantaggi che deriverebbero da una «disciplina più stabile e rigorosa» del meccanismo di perequazione delle pensioni.

Del resto, l'art. 1, co. 478, della legge n. 160/2019 ha già dettato una regola che, in ossequio alla durata indeterminata espressamente conferitale, dovrebbe essere interessata con estrema prudenza da cambiamenti improvvisi, incidenti in senso negativo sui comportamenti di spesa delle famiglie.

Come detto, del pari infondate sono state ritenute (anche) le censure sollevate dalla sezione giurisdizionale per la Regione Toscana della Corte dei conti.

Sul punto, sebbene possa convenirsi sul fatto che si sia al cospetto di una manovra espansiva quanto alle spese «ed “in deficit”», pur tuttavia l'Inps non erra nell'evidenziare che l'intervento legislativo non può essere letto come distribuzione di risorse derivanti da «fortunate condizioni economiche generali»», che avrebbe perciò irragionevolmente penalizzato solo i percettori di pensioni medio-alte.

Il modello perequativo in esame non può quindi qualificarsi manifestamente irragionevole neppure alla luce della sua inidoneità a contenere l'inflazione, il cui elevato aumento nel biennio 2022-2023 non sarebbe dipeso dalla «dinamica retributiva» interna, ma dai noti fattori esogeni e pertanto la doglianza sul punto presuppone erroneamente che, per non risultare arbitrario, ogni provvedimento di raffreddamento della dinamica perequativa debba necessariamente mirare a combattere la pressione inflazionistica.

Orbene, una tale finalità non appare in alcun modo necessaria (come dimostra il contesto di inflazione marginale in cui è stata adottata la misura positivamente scrutinata dalla sentenza n. 234/2020), essendo sufficiente che il legislatore illustri in dettaglio le finalità di politica economica che intende di volta in volta perseguire, selezionandole alla luce delle risorse disponibili, e che le misure adottate appaiano coerenti con tali finalità.

Secondo la sentenza in commento è da escludere che i moduli di rallentamento dell'indicizzazione in progressione inversa rispetto al crescere degli importi dei trattamenti disconoscano il valore della qualità del lavoro prestato, atteso che l'attenzione a quest'ultimo

profilo è già espressa nella liquidazione in misura più elevata del trattamento pensionistico al momento del collocamento a riposo (essendo ciò un meritato riconoscimento dell'impegno e della capacità dimostrati durante la vita economicamente attiva, secondo un apprezzamento che non può mutare neppure in considerazione dei vantaggi maturati dai pensionati soggetti al sistema retributivo rispetto a quelli interamente attratti nell'orbita del sistema contributivo).

Relativamente, infine, agli evocati principi di ragionevolezza e di proporzionalità retributiva (che sarebbero mortificati dalle disposizioni contenute nella richiamata disposizione di legge – l'art. 1, co. 309, della legge n. 197/2022-), ad avviso della sentenza in commento, per considerare destituita di fondamento la censura, è sufficiente evidenziare l'assoluta inidoneità dei principi asseritamente generali che i rimettenti hanno ritenuto di distillare da disposizioni del codice civile attinenti al diritto delle obbligazioni e dei contratti (artt. 1282, co. 1, 1284, co. 1, e 1448 cod. civ.) ad assumere il ruolo di criteri di valutazione della ragionevolezza delle scelte del legislatore in materia previdenziale.

Luigi Pelliccia, avvocato in Siena e professore a contratto di diritto della sicurezza sociale nell'Università degli Studi di Siena

Visualizza il documento: [C. cost., 14 febbraio 2025, n. 19](#)