



Scuturke n. 64/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL VENETO

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

Nell'udienza del 18 maggio 2020 ex art. 85 D.L. n. 18/20 conv. in legge

27/20 ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio iscritto al n. **31067** del Registro di Segreteria, proposto con

ricorso da

Contro

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, rappresentato e difeso dall'Avv. Aldo Tagliente con domicilio eletto presso l'Avvocatura dell'INPS di Venezia, Dorsoduro 3500/d;

Ministero dell' Economia e Finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, costituito in giudizio con memoria a firma del Ragioniere Generale dello Stato,

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in persona del Ministro *pro tempore*, non costituito per il riconoscimento e la tutela, previa idonea cautela, del diritto dei ricorrenti a percepire la pensione, senza le decurtazioni derivanti dall'art. 1, comma 260 e ss. della l. 30 dicembre 2018 n. 145; con ogni conseguente pronuncia, anche di condanna, quanto agli obblighi dell'amministrazione di astenersi dal trattenere somme ed a restituire quanto illegittimamente trattenuto, con interessi, rivalutazione ed ogni accessorio di legge.

ESAMINATI il ricorso ed i documenti con esso depositati in causa nonché gli atti e i documenti di costituzione in giudizio dell'I.N.P.S. e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Dato atto che l'odierna udienza si è tenuta, alla presenza del Segretario d'udienza dr. Stefano Mizgur, ai sensi e con le modalità dell'art. 85, comma 5, del D.L. n. 18 del 17 marzo 2020, convertito in legge n. 27/20.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato in data 23 gennaio 2020, ritualmente notificato unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, gli odierni ricorrenti, premesso di essere tutti residenti nel territorio di competenza di questa Sezione giurisdizionale e di essere titolari di pensione, a totale o parziale carico dello Stato, con un trattamento complessivamente superiore a tre volte il trattamento minimo INPS, hanno impugnato le decurtazioni derivanti dall'applicazione dell'art. 1, comma 260 e ss. della l. 30 dicembre 2018 n. 145 in relazione all'entità del trattamento in godimento.

Lamentano i ricorrenti che a far data dal 1 gennaio 2019 e per tre anni, ad essi si applica un blocco alla rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici in ragione dell'art. 1, commi 260 e ss. della l. n. 145 del 2018 e che secondo l'art. 1 della l. n. 145 del 2018, comma 261, è prevista anche una decurtazione per la durata di cinque anni della misura del trattamento pensionistico il cui importo complessivamente considerato superi 100.000 euro lordi su base annua.

Le citate disposizioni normative, proseguono i ricorrenti, si collocano al termine di un arco di tempo quasi ventennale (2001-2020) in cui il legislatore, a più riprese e quasi senza soluzione di continuità, è intervenuto con decurtazioni della misura della perequazione automatica ovvero direttamente della misura del trattamento pensionistico. Da tale evoluzione normativa i ricorrenti deducono che anche per il prossimo futuro l'integrale perequazione sia da escludersi determinando così *de*

facto un blocco a tempo indeterminato dell'adeguamento dei trattamenti pensionistici anche di poco superiori al minimo previdenziale, determinando altresì una perdita patrimoniale comunque non recuperabile in ragione dell'effetto definitivo che consegue alla mancata rivalutazione.

Osservano i ricorrenti che la Corte costituzionale ha già avuto modo di censurare una simile prassi incostituzionale volta a sostenere la spesa pubblica mediante la previsione di definitive decurtazioni patrimoniali inflitte ai pensionati, sia sotto forma di un blocco alla perequazione automatica sia secondo altre modalità, richiamando la sent. n. 70 del 2015 ed evidenziando che secondo la Corte costituzionale i principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità economica dei diritti sociali devono fare i conti con l'esigenza di assicurare i diritti fondamentali di cui deve essere salvaguardato il nucleo essenziale (sent. n. 250 del 2017).

Richiamata la giurisprudenza costituzionale (in particolare, le sent. n. 116 del 2013, n. 173 del 2016) in materia, i ricorrenti hanno espresso le ragioni di incostituzionalità che giustificano la remissione della relativa questione alla Corte Costituzionale.

In primo luogo viene indicata la violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 4, 36, 38, 117 Cost. in combinato disposto con l'art. 1 Prot. n. I alla CEDU, anche sotto il profilo della lesione del legittimo affidamento nonché dell'irragionevolezza intrinseca della disciplina.

La tutela del legittimo affidamento, discendente dagli artt. 2 e 3 Cost (sent. n. 160 del 2013), si configura nella materia pensionistica (v. sent.

n. 69 del 2014) in modo peculiare: in collegamento con la previsione dell'art. 36 Cost., l'art. 38, comma 2 Cost. esige siano assicurati "mezzi adeguati alle loro esigenze di vita" per i lavoratori i quali, per ragioni riconosciute legittime, siano ormai passati in quiescenza ed abbiano, quindi, cessato di lavorare e di produrre redditi da lavoro. Dunque, la tutela dell'affidamento per il lavoratore pensionato, in riferimento alla conservazione del trattamento fissato al momento del pensionamento, si prospetta come una conseguenza logica e giuridica necessaria dello stesso principio del comma 2 dell'art. 38 Cost. e trova ulteriore radicamento anche nell'art. 4, comma 2 Cost. (Corte Cost. n. 89 del 2018).

La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente posto come limite alla discrezionalità del legislatore negli interventi sui rapporti di durata la ragionevolezza, diversamente frustrandosi l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (*ex multis* sent. n. 108 del 2016 e n. 69 del 2014).

Ritengono i ricorrenti che il combinato disposto dei commi 260 e 261 dell'art. 1 della I. n. 145 del 2018, determinando la decurtazione del trattamento fissato ed in godimento per chi è già in pensione alla data di entrata in vigore della nuova disciplina, imponendo oltre al congelamento della rivalutazione automatica anche un contributo forzoso, leda in modo palese tale principio, con un'alterazione accentuata della "proporzionalità" o comunque del nesso tra la pensione e lo stipendio (artt. 36 e 38 Cost.) e la mancata realizzazione di quel "principio di

sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., 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)" (Corte cost. 70/2015).

Sotto altro profilo, la disciplina in esame si configura come un intervento volto a modificare *pro futuro* situazioni o relazioni giuridiche in corso che, quindi, incontra i generali limiti individuati dalla Corte costituzionale nelle ipotesi di un intervento retroattivo in materia civile e, cioè, "l'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale", ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)» (ex plurimis, sentt. n. 108 del 2019 e n. 170 del 2013)". Il legislatore è, quindi, onerato, di provare i motivi imperativi di interesse generale che l'hanno spinto ad adottare una disciplina "che intervenga retroattivamente a ridurre attribuzioni di natura patrimoniale" (Corte cost. n. 108 del 2019), oltre che del rispetto di altri "fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario" (Corte cost. n. 103 del 2013), limiti che nel caso di specie sarebbero stati tutti

travalicati.

La lesione del legittimo affidamento, tutelato anche dall'art. 1 Prot. I alla CEDU, viene in rilievo anche in considerazione del fatto che sono coinvolti rapporti paritari (sent. n. 173 del 1986) e che sulla base delle coordinate normative in vigore al momento dell'entrata in quiescenza i ricorrenti avevano legittimamente pianificato i propri progetti di vita e ad essi adeguato le aspettative maturate nel corso della vita lavorativa: la ragionevolezza "complessiva" dell'intervento del legislatore deve essere valutata nel quadro di un altrettanto ragionevole contemperamento degli interessi — tutti di rango costituzionale, comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 Cost. — che risultano nella specie coinvolti: la generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica non può risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi (sent. n. 92 del 2013), come peraltro ripetutamente affermato anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte cost. n. n. 108 del 2019). Ne deriva una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (sentt. 348 e 349 del 2007) posto che la giurisprudenza richiamata, concernente il parametro rappresentato dall'art. 1 Prot. I alla CEDU, è «un approdo giurisprudenziale stabile» (sent. n. 120 del 2018).

Al fine di superare il vaglio di ragionevolezza, proseguono i ricorrenti, è necessario che il sacrificio imposto sia in primo luogo eccezionale e transeunte (sent. 245 del 1997) e, secondariamente, che non sia solo

giustificato da esigenze impellenti di finanza pubblica ma che risulti anche a beneficio del comparto inciso dalla misura modificativa (sent. n. 173 del 2016).

Il primo di tali limiti è stato richiamato più volte dalla Corte costituzionale, formulando un monito al legislatore, (sent. n.70 del 2015, sent. n. 173 del 2016) e ponendo altresì rigidi confini agli interventi del legislatore: la misura limitativa, infatti, deve operare all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà "forte", mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, in modo da conferire all'intervento quella incontestabile ragionevolezza, incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura una tantum (Corte cost. sent. n. 173 del 2016). Ritengono i ricorrenti che il decumum della Corte costituzionale non sia stato rispettato: il sacrificio imposto, oltre ad essere retrospettivo, può considerarsi sostanzialmente perpetuo.

Inoltre, gli effetti pregiudizievoli della reformatio in pejus sono peraltro incostituzionali poiché i sacrifici economici imposti ai pensionati non risultano compensati da comparabili benefici per il sistema previdenziale, dal momento che l'INPS non può assicurare che la destinazione delle somme accantonate nello specifico fondo previsto dal comma 265 dell'art. 1 citato siano interamente indirizzate a fini previdenziali poiché

difetta in sede di bilancio una chiara e netta separazione tra la gestione previdenziale e quella assistenziale.

Peraltro, i ricorrenti ritengono che se si procedesse, all'interno del bilancio INPS, alla separazione delle voci relative all'assistenza da quelle relative alla previdenza si scoprirebbe che il sistema previdenziale è stabile e in sostanziale pareggio mentre quella assistenziale è in continua crescita: l'intervento in pejus non sarebbe neppure "imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema" (sent. n. 173 del 2016).

A ciò si deve aggiungere che non vi è neppure alcuna certezza che gli importi derivanti dalle misure censurate non siano acquisiti al bilancio generale dello Stato, e da quest'ultimo destinati a finalità del tutto prive di collegamento con la previdenza sociale, secondo un meccanismo contabile tale da consentire che anche somme della previdenza siano di volta in volta prelevate dall'INPS per andare ad alimentare il bilancio dello Stato, anche per spese né previdenziali né assistenziali.

Un ulteriore profilo di irragionevolezza si rinverrebbe nello *ius superveniens*. Nella stessa legge di bilancio sono state introdotte due novità in materia previdenziale e assistenziale (la c.d. "Quota 100" e il reddito di cittadinanza) determinanti rispettivamente un aumento del numero delle pensioni e un aumento della spesa assistenziale, collocandosi in contraddizione teleologica con quella che dovrebbe essere la *ratio* ispiratrice delle disposizioni censurate. E, dunque, delle due l'una: o si vuole attribuire allo stesso ente previdenziale la potestà di ridurre gli assegni pensionistici attuali e futuri per ricavare parte delle

risorse necessarie ad integrare altri trattamenti assistenziali non coperti da adeguata contribuzione, oppure dal disegno complessivo della legge di bilancio emergerebbe un uso irrazionale e illogico della discrezionalità spettante al legislatore poiché non sussisterebbero quelle gravi esigenze di contenimento della spesa pubblica che sole possono giustificare l'introduzione di una riforma in pejus capace di minare il legittimo affidamento dei pensionati nella conservazione del proprio trattamento previdenziale.

I ricorrenti ritengono, infine, che sia il blocco della rivalutazione che il "taglio delle pensioni d'oro" siano provvedimenti di per sé irragionevoli poiché impongono un sacrificio patrimoniale sproporzionato *in re ipsa*.

I sacrifici di analogo tenore imposti nel passato non sono in alcun modo paragonabili alla severa decurtazione imposta ai ricorrenti, nonostante la disciplina oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale nella sent. n. 173 del 2016 fosse già stata definita "al limite" in termini di ragionevolezza "secondo una misura che rispetta il criterio di proporzionalità e, in ragione della sua temporaneità, [e che] non si palesa di per sé insostenibile, pur innegabilmente comportando un sacrificio per i titolari di siffatte pensioni'.

Alla luce di quanto precede, i ricorrenti ritengono sussistano tutti i presupposti per ritenere "non manifestamente infondata, anche solo a tener conto della specificità dei principi sui trattamenti pensionistici estraibili dagli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost, nonché dall'117 Cost. in combinato disposto con l'art. 1 Prot. n. I alla CEDU, la questione di

	incostituzionalità riguardante, da una parte, la disattivazione o	
	decurtazione, sedicente temporanea ma non passibile di recuperi per il	
	tempo a venire, del meccanismo di "rivalutazione automatica" delle	
	pensioni e, dall'altra, il prelievo disposto per i trattamenti superiori	
	complessivamente ai 100.000 euro lordi quali risultanti	
	complessivamente dalla sinergica applicazione dei commi 260 e 261	
	dell'art. 1 della l. n. 145 del 2018".	
	Un secondo profilo di incostituzionalità viene individuato nella	
	violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 23, 38 e 53 Cost, anche sotto	
	il profilo della violazione della parità di trattamento tra situazioni	
	reddituali tra loro omologabili.	
	Sul presupposto che la misura di cui si tratta abbia lo stesso carattere, la	
	stessa struttura e la stessa funzione, quale prestazione patrimoniale	
	imposta ex art. 23 Cost., del "contributo" già oggetto di declaratoria di	
	incostituzionalità con la sent. n. 116 del 2013 della Corte costituzionale, i	
	ricorrenti ritengono che il "taglio" alle pensioni previsto dal comma 261	
	dell'art. 1 della l. n. 145 del 2018 vada equiparato ad un tributo, valendo	
	quindi anche per questo gli artt. 3 e 53 Cost., quanto a "ragionevolezza"	
	dell'imposizione ed a rispetto del principio di "capacità contributiva".	
	Infatti, il comma 261 dell'art. 1 della l. n. 145 del 2018 configura una	
	decurtazione patrimoniale che è definitiva, non essendo contemplata	
	alcuna restituzione; non è riconducibile al rapporto previdenziale, non	
	avendo relazione con la durata del periodo contributivo o con	
	l'ammontare della contribuzione; è destinata a finanziare la spesa	

pubblica.

Verrebbe, quindi, violato anzitutto il principio della "universalità dell'imposizione" (Corte cost. sentt. n. 223 del 2012 e 116 del 2013) che non consente di differenziare la "solidarietà" imposta in modo più gravoso solo per taluni tipi di reddito rispetto altre fonti reddituali.

Inoltre la contribuzione imposta dal comma 261 dell'art. 1 della l. n. 145 del 2018 sarebbe ulteriormente e più specificamente "irragionevole" e sproporzionata, agli effetti degli artt. 3 e 23 Cost., dando luogo altresì ad indebite ed ingiustificate disparità di trattamento, colpendo solo una categoria ristretta e limitata di soggetti.

I redditi da pensione, anziché essere considerati per la loro funzione di assicurare ai pensionati i "mezzi adeguati alle loro esigenze di vita" di cui all'art. 38, comma 2, Cost., che avrebbe semmai giustificato un trattamento contributivo di favore, sono soggetti ad un trattamento peggiorativo anche rispetto ad altre fonti di reddito, privo, anche in presenza di qualunque situazione di emergenza per la finanza pubblica, di alcuna plausibile giustificazione.

Un ulteriore fattore di "irragionevolezza" e sproporzione (tra trattamenti pensionistici) è rinvenuto nel fatto che, a norma del comma 263, "la riduzione di cui al comma 261 non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo", nonostante siano ipotizzabili casi di pensionati che si vedranno applicare il "taglio" pur in presenza di un montante contributivo che potrebbe giustificare pienamente l'erogazione delle somme percepite, sol che il trattamento

fosse liquidato interamente con il sistema contributivo: da un lato, infatti, è lo stesso legislatore ad ammettere che il calcolo con il metodo retributivo possa essere meno vantaggioso per il percettore del trattamento di quiescenza rispetto a quello contributivo (avendo stabilito con l'art. 1, comma 707, della l. n. 190 del 2014 che l'importo complessivo del trattamento pensionistico nel sistema misto non possa eccedere quello che sarebbe stato liquidato con l'applicazione delle regole di calcolo vigenti prima della data di entrata in vigore) e, dall'altro, l'impiego del metodo retributivo in luogo di quello contributivo determina in via tendenziale un minore scostamento rispetto ai contributi versati proprio nel caso delle pensioni più elevate rispetto a quelle di valore medio-basso. Ogni eventuale discrepanza tra retribuzione differita e contributi versati non può comunque costituire un motivo ragionevole per discriminare tra i percettori di uno stesso quantum di reddito.

Osservano, poi, i ricorrenti che all'interno della medesima categoria di pensionati si discrimina altresì in base alla gestione INPS a cui è in carico il trattamento di quiescenza, avendo le norme censurate come destinatari solo "i trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335".

Ma la contribuzione imposta dal comma 261 dell'art. 1 della l. n. 145 del 2018 è ulteriormente e più specificamente "irragionevole" poiché

differenza senza alcuna apparente ragione logica le pensioni dirette dalle pensioni ai superstiti, esentando queste ultime (a differenze delle prime) dalle misure restrittive. Irragionevole e contraddittoria sarebbe anche la disparità tra le pensioni liquidate integralmente sulla base del criterio contributivo di calcolo, esentate dal contributo di solidarietà, e le pensioni liquidate secondo il criterio "misto", viceversa non esentate, nonostante queste ultime siano trattamenti pensionistici computati (seppure pro quota) su base contributiva.

Osservano, poi, i ricorrenti la contraddittorietà-irrazionalità della disposizione risulta evidente anche per il fatto che sottopone a decurtazione anche i trattamenti pensionistici erogati dalla gestione separata dell'INPS, operativa soltanto a decorrere dal 1 gennaio 1996, che corrisponde esclusivamente trattamenti pensionistici integralmente liquidati sulla base del criterio contributivo.

Un terzo ed ulteriore profilo di incostituzionalità consiste, secondo i ricorrenti, nella violazione e falsa applicazione degli artt. 101 e 104 Cost., dell'art. 97 Cost., nonché dell' art. 111 Cost. con riferimento al trattamento pensionistico dei magistrati, che non può ritenersi nella libera disponibilità del Legislativo o dell'Esecutivo, trattandosi di aspetto essenziale per attuare il precetto costituzionale dell'autonomia e dell'indipendenza di cui agli artt. 101 e 104 Cost., primo comma, nonché della imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., secondo comma, funzionali alla celebrazione del giusto processo di cui all'art. 111 Cost.

Evidenziano i ricorrenti, sulla scorta di assunti più volte ribaditi dalla Corte costituzionale (sent. n. 223 del 2012; n. 1 del 1978; n. 42 del 1993; sent. n. 238 del 1990) che il meccanismo di adeguamento automatico della retribuzione, svincolando il trattamento economico da una contrattazione con il potere esecutivo e, comunque, evitando l'intervento arbitrario di poteri esterni, costituisce una garanzia della magistratura e tale conclusione deve applicarsi anche ai redditi derivanti dai trattamenti pensionistici che non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e *minoris generis* rispetto agli altri redditi.

Il quarto profilo di incostituzionalità viene indicato nella violazione e falsa applicazione dell'art. 117, 1 comma, Cost. per violazione del diritto eurounitario anche sotto il profilo della violazione degli artt. 21 e 25 CDFUE nonché dell'art. 15 del Pilastro europeo dei diritti sociali, degli artt. 10 e 157 TFUE e della Direttiva 2000/78/CE.

Contrariamente al diritto eurounitario (art. 25 della Carta di Nizza, dell'art. 21 CDFUE, dell'art. 10 TFUE e infine della recente Direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000), che riconosce il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente, la manovra finanziaria ha colpito i percettori di reddito più facilmente raggiungibili da misure impositive, i pensionati ponendosi in contrasto anche con il Pilastro europeo dei diritti sociali (art. 15, che espressamente prevede che i lavoratori "hanno diritto a una pensione commisurata ai loro contributi e che garantisca un reddito adeguato") e all'art. 157 TFUE da cui si trae il divieto di discriminazioni tra i trattamenti pensionistici.

Tale contrasto, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (sentt. 269 del 2017 e 20 del 2019), impone al giudice a quo di sollevare la questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale alla quale spetta per prima di pronunciarsi anche sulla compatibilità della norma censurata con i parametri della Carta di Nizza (Corte cost. sent. n. 20 del 2019).

Un quinto profilo di incostituzionalità è stato individuato nella violazione e falsa applicazione dell'art. 81 Cost alla luce dell'art. 21 della l. n. 196 del 2009 in quanto l'arco temporale di applicazione delle disposizioni censurate (cinque anni) supera quello del ciclo di bilancio così come disciplinato dalla legge 196/09, modificata dalla l. n. 163/2016 (tre anni) e si prospetta come un'irragionevole limitazione al legislatore futuro che vede ipotecata la propria capacità di determinare gli effetti di finanza pubblica o quantomeno gestire le maggiori o minori entrate derivanti dalla manovra in oggetto, peraltro non calcolate né calcolabili.

Concludono, quindi, i ricorrenti evidenziando che la questione di costituzionalità, come sopra prospettata, è non manifestamente infondata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della l. n. 87 del 1953, ed è altresì rilevante nel presente giudizio in quanto, qualora i commi 260 - 268 dell'art. 1 della l. n. 145 del 2018 non fossero espunti dall'ordinamento con declaratoria di incostituzionalità, l'azione proposta in questo giudizio non potrebbe essere accolta: *petitum* dell'odierno giudizio è il riconoscimento del diritto di godere del proprio trattamento di pensione nella sua interezza

ed originaria consistenza, senza le decurtazioni che i commi 260 e 261 dell'art. 1 della l. n. 145 del 2018 in esso vorrebbero introdurre, in automatico e senza neppure dar luogo ad attività e valutazioni dell'Amministrazione ulteriori, rispetto a quel che è disposto dal legislatore.

Contestualmente al ricorso, è stata formulata istanza cautelare, richiamando i motivi di ricorso a sostegno del *fumus boni iuris* e ritenendo che l'urgenza della cautela sia *in re ipsa*, per il fatto che l'illegittima decurtazione dei trattamenti pensionistici, effettuata mediante trattenuta, è operativa a partire dal 1° gennaio 2019.

I ricorrenti hanno, quindi, rassegnato le seguenti conclusioni: *"Si chiede piaccia, all'Ecc. ma Corte adita, previa ove occorra rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 260 a 268, della l. n. 145 del 2018 come formulata in atti, accogliere il ricorso e, per l'effetto, dichiarare e riconoscere il diritto dei ricorrenti, come in epigrafe specificato, a percepire il trattamento pensionistico in atto, senza le decurtazioni derivanti dall'applicazione della medesima l. n. 145 del 2018; con ogni conseguente pronuncia quanto agli obblighi dell'amministrazione di astenersi dal trattenere somme e di restituire quanto illegittimamente trattenuto, con interessi, rivalutazione ed ogni accessorio di legge; come sopra specificato in epigrafe."*

Con memoria depositata in data 28 febbraio 2020 si è costituito in giudizio il Ministero dell'Economia e delle Finanze con memoria a firma

del Ragioniere generale dello Stato, dr. Biagio Mazzotta, con la quale è stata evidenziata la non fondatezza della questione di costituzionalità prospettata dai ricorrenti e eccepita la carenza di legittimazione passiva del Ministero, in quanto del tutto estraneo alla pretesa sostanziale azionata.

Con riferimento alla disposizione di cui al comma 261 dell'art. 1 della legge 145 del 2018 è stato posto in evidenza che ricorrono, nel caso di specie, tutte le condizioni che la Corte costituzionale, pronunciandosi su questioni attinenti a misure simili, ha posto per escludere la violazione dei parametri costituzionali invocati: la misura della decurtazione ha carattere temporaneo, applicandosi per cinque anni, è giustificata dal principio di solidarietà e dalla necessità di riequilibrio del sistema previdenziale che ne è espressione ed è fondata su un ragionevole bilanciamento delle ragioni dei destinatari con l'esigenza di tutela dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost.

La previsione del comma 260 del medesimo art. 1, poi, realizza un equilibrio non irragionevole tra diritti dei pensionati ed esigenze di finanza pubblica attraverso un sacrificio parziale e temporaneo dell'interesse alla tutela del potere di acquisto dei trattamenti pensionistici, considerando la rivalutazione in misure percentuali decrescenti all'aumentare dell'importo complessivo del trattamento.

Si tratta, inoltre, di una scelta ispirata ai criteri di progressività, parametrati ai valori costituzionali della proporzionalità e dell'adequazione dei trattamenti pensionistici.

	Con memoria depositata in data 27 aprile 2020 si è costituito in giudizio	
	l'INPS ai soli fini della discussione dell'istanza cautelare, contestando la	
	fondatezza del ricorso e formulando riserva di più ampia deduzione nel	
	merito.	
	Della cautela richiesta dai ricorrenti difettano, secondo la resistente	
	INPS, i presupposti. Quanto al <i>fumus boni iuris</i> , se è vero che pendono	
	due questioni di costituzionalità sollevate in altrettanti giudizi da Sezioni	
	territoriali di questa Corte (ord. 17/10/19 Sez. giurisd. Friuli Venezia	
	Giulia; ord. 11/2/20 Sez. giurisdiz. Sardegna), va evidenziato che la	
	medesima questione è stata ritenuta manifestamente infondata, con	
	conseguenti decisioni di rigetto nel merito da altre Sezioni regionali	
	(Veneto, Basilicata, Calabria): dunque, si tratta di questione quantomeno	
	controvertibile, tale da non integrare il requisito.	
	Quanto, invece, al <i>periculum in mora</i> , peraltro apoditticamente affermato	
	senza alcuna allegazione dell'urgenza, parte resistente ha osservato che	
	gli importi dei trattamenti, anche tenendo conto delle decurtazioni	
	subite, sono tali da consentire il soddisfacimento delle finalità di cui	
	all'art. 38 Cost.	
	In data 7 maggio 2020 i ricorrenti hanno depositato dichiarazione di	
	rinuncia all'istanza cautelare sulla scorta della considerazione che	
	l'esigenza cautelare risulta soddisfatta dall'avvenuta tempestiva	
	fissazione dell'udienza di discussione nel merito.	
	All'odierna udienza, il Giudice ha dato atto che alcuna memoria è stata	
	depositata dalle parti nel termine di cui all'art. 161, comma 2, del	

D.Lgs.174/2016 ovvero di cui all'art. 85, comma 5, D.L. 18/20 conv. in legge n. 27/20. Il giudizio veniva, quindi, trattenuto in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Il ricorso si appalesa manifestamente inammissibile e, pertanto, il giudizio può essere definito, ai sensi dell'art. 167, comma 4 e 5, del D.Lgs. 174/2016 con sentenza resa in forma semplificata.

Rileva preliminarmente questo Giudicante che per l'anzidetta ragione può prescindere dalla valutazione in ordine alla regolarità del contraddittorio e al rispetto dei termini a difesa delle parti, in applicazione del principio della "ragione più liquida", in base al quale – quand'anche dei relativi adempimenti sussistesse effettiva necessità – la loro effettuazione sarebbe influente sull'esito del giudizio e determinerebbe un inutile ed irragionevole allungamento dei termini del processo (recentemente, Cass. II civ., ord., 10839 del 18 aprile 2019).

L'avvenuto deposito della dichiarazione di rinuncia all'istanza cautelare, inoltre, si appalesa irrilevante, dal momento che tale dichiarazione, non seguita dall'accettazione delle parti costituite, alle quali peraltro non risulta essere stata notificata, non produce effetti a norma dell'art. 110, comma 3, del c.g.c., applicabile anche nella materia *de qua*.

Ciò premesso, quello sottoposto all'odierno esame si presenta come un c.d. ricorso collettivo, proposto da ottantasei ricorrenti, dei quali vengono forniti i dati anagrafici e una elencazione, del tutto generica, delle posizioni lavorative ricoperte prima del collocamento a riposo. Viene inoltre dichiarato che tutti i ricorrenti attualmente sono pensionati e che

	il relativo trattamento è in tutto o in parte a carico dello Stato.	
	Il ricorso, come si è avuto modo di dire in narrativa, si fonda unicamente	
	sulla prospettata questione di legittimità costituzionale di due distinte	
	norme della legge n. 145/2018 e, precisamente, l'art. 1, comma 260 –	
	che interviene sul meccanismo di perequazione automatica dei	
	trattamenti pensionistici eccedenti tre volte quello minimo, riducendone	
	la misura in modo proporzionalmente crescente- e l'art. 1, comma 261 –	
	che prevede una riduzione percentuale del trattamento pensionistico per	
	la parte eccedente i 100.000 euro lordi annui.	
	Dunque, la riduzione di cui al comma 260 dell'art. 1 citato si applica a	
	tutti i trattamenti pensionistici che superino tre volte quello minimo,	
	mentre la decurtazione di cui al successivo comma 261 si applica	
	esclusivamente ai trattamenti pensionistici, tra questi ultimi, che	
	superino anche la soglia dei 100.000 euro lordi annui: l'applicazione	
	concomitante di entrambe le norme, quindi, si ha unicamente nei casi di	
	attribuzione di pensione superiore a 100.000 euro lordi annui.	
	I ricorrenti dichiarano di essere tutti titolare di pensione, a totale o	
	parziale carico dello Stato, complessivamente superiore a tre volte il	
	minimo senza alcuna precisazione in merito all'eventuale superamento	
	della soglia dei 100.000 euro lordi annui, e chiedono, fondando appunto	
	la domanda sull'illegittimità di <u>entrambi</u> i citati commi dell'art. 1 della	
	legge 145/2018, che venga riconosciuto, previa remissione della	
	questione di costituzionalità di <u>entrambe</u> le norme, il proprio diritto a	
	percepire il trattamento pensionistico in atto <i>“senza le decurtazioni</i>	

derivanti dall'applicazione della medesima l. n. 145 del 2018".

La genericità del *petitum* non appare dirimente: tuttavia, dalla complessiva lettura del ricorso sembra potersi desumere (sono prospettate distinte questioni di costituzionalità, afferenti le due diverse norme, entrambe ritenute rilevanti e decisive per la controversia) che la lesione del diritto lamentata sia effettivamente quella determinata dall'applicazione dei commi 260 e 261 dell'art. 1 della legge 145/2018 (cfr. pag. 46 del ricorso), che, però, -come si è già detto- sono rivolte solo in parte ai medesimi destinatari.

I ricorrenti allegano, come unica documentazione a supporto, le diffide inviate all'INPS in varie date e asseritamente rimaste prive di riscontro.

Per trentotto ricorrenti (

risulta allegato unicamente il testo della diffida, senza alcun altro documento.

Non è dato sapere, quindi, in relazione a detti ricorrenti se sussistano gli elementi costitutivi della giurisdizione di questa Corte, non essendo possibile verificare se essi siano effettivamente titolari di trattamento pensionistico a carico dello Stato. Né è possibile, d'altro canto, verificare se per essi ricorrano le condizioni di applicazione delle disposizioni asseritamente, illegittimamente, lesive.

Alle diffide riferite agli altri quarantotto ricorrenti sono variamente allegati o il cedolino relativo a svariate mensilità dell'anno 2019 (o di anni precedenti) ovvero il decreto attributivo del trattamento pensionistico, documenti dai quali è certamente evincibile la sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti.

Tuttavia, va evidenziato, la limitatezza e l'eterogeneità della documentazione prodotta (taluni decreti di attribuzione del trattamento sono piuttosto risalenti nel tempo: 1989, 1996, 2007, 2011, ecc. e, pertanto, non offrono la rappresentazione dell'esatta misura del trattamento al momento dell'entrata in vigore delle norme di cui si tratta; i cedolini riportano misure del trattamento lordo annuo in corso e non al 31.12.2018) di per sé non consentono di verificare le circostanze di fatto (misura del trattamento pensionistico lordo ante applicazione delle disposizioni riduttive) relative alla posizione di ciascun ricorrente in rapporto ai motivi di ricorso (i.e., le questioni di costituzionalità prospettate) e alle due domande formulate, non essendo possibile comprendere se le questioni poste siano uguali per tutti i ricorrenti (se, cioè, a tutti i ricorrenti si applicano sia il comma 260 che il comma 261 dell'art. 1 più volte citato) e se tutti i motivi di ricorso riguardino tutti i ricorrenti (la seconda questione di costituzionalità posta, infatti, riguarda solo il comma 261 dell'art.1 e la terza questione di costituzionalità sembrerebbe riferirsi ai trattamenti pensionistici dei magistrati, ma non è dato sapere se tutti o taluni o, in ipotesi, nessuno dei ricorrenti si trova in tale posizione).

La giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che *"il ricorso collettivo, presentato da una pluralità di soggetti con un unico atto, è ammissibile nel solo caso in cui sussistano, cumulativamente, i requisiti dell'identità di situazioni sostanziali e processuali – ossia, alla condizione che le domande giudiziali siano identiche nell'oggetto e gli atti impugnati abbiano lo stesso contenuto e vengano censurati per gli stessi motivi – e dell'assenza di un conflitto di interessi tra le parti (cfr. Consiglio di Stato sentenza n. 831 del 18 febbraio 2015)"*(Sez. Lombardia n. 180/2016).

Ai sensi dell'art. 152, comma 1, del D.Lgs 174/2016 i ricorsi da presentarsi alla Corte dei Conti devono contenere (lett. d) *"l'esposizione succinta dei fatti e la specificazione degli elementi di diritto sui quali si fonda la domanda"* e (leff. f) *"la formulazione delle conclusioni"*, e ciò a pena di inammissibilità (art. 153, comma 1).

Così delineati i confini nell'ambito dei quali può ritenersi l'ammissibilità di un ricorso collettivo, osserva questo Giudice che, nel caso di specie, non ne ricorrono i presupposti.

Manca, infatti la *"compiuta rappresentazione degli elementi e dei dati atti a definire gli esatti termini della controversia rispetto a ciascuno dei ricorrenti, mancando le necessarie indicazioni in ordine alle singole posizioni pensionistiche asseritamente lese (...) non potendo ritenersi sufficienti, per quanto ne occupa, né la mera allegazione dell'inosservanza di disposizioni normative né il richiamo a principi giurisprudenziali. Peraltro, come ha avuto modo di chiarire la giurisprudenza di questa Corte, deve escludersi che "al fine di colmare le*

lacune del ricorso introduttivo, possa attribuirsi rilievo alla documentazione prodotta in uno al ricorso stesso o, a maggior ragione, a quella prodotta successivamente, considerato che le produzioni documentali hanno la funzione di provare e non di integrare le allegazioni di cui al ricorso” (Corte dei Conti – Sezione giur. reg. Puglia 31 marzo 2011 n. 315; vedasi anche Sezione giur. reg. Sicilia, 11 febbraio 2013 n. 581 e n. 577.) In sostanza, dunque, riguardo al petitum principale del ricorso in esame, l’insufficiente allegazione, per ciascun ricorrente, degli elementi necessari per addivenire ad una compiuta disamina di ogni singola posizione pensionistica e, quindi, delle pretese azionate, preclude a questo Giudice di entrare nel merito delle pretese stesse, “non potendo emettere una sentenza contenente una mera enunciazione giuridica astratta, del tutto avulsa rispetto alla posizione dei singoli ricorrenti” (v. Corte dei Conti - Sezione giur. reg. Puglia 31 marzo 2011 n. 315)” (Sez. Emilia Romagna, n. 85/2017; id. n. 84/2017; id. 86/2016).

La carenza, sotto il profilo espositivo, dei presupposti di fatto, come si è visto, è sanzionata con “l’inammissibilità, rilevabile anche d’ufficio, del ricorso che non contenga la contemporanea esposizione dei fatti e delle norme di diritto su cui è fondata la domanda giudiziale, prescindendo da eventuale documentazione confusamente riversata nel fascicolo processuale (...) In altri termini, anche in un’ottica non improntata a rigido formalismo, la mancata specificazione, almeno nei tratti essenziali, dei fatti che connotano la posizione di ciascuno dei soggetti che ricorrono collettivamente, preclude al giudice di entrare nel merito della loro

*pretesa, non potendo emettere una sentenza contenente una mera enunciazione giuridica astratta, del tutto avulsa rispetto alla posizione dei singoli ricorrenti. Aggiungasi che chi agisce in giudizio per affermare un suo diritto deve contestualmente provare i fatti costitutivi dello stesso; ove ciò non si verifichi si determina una situazione di sostanziale difetto di uno dei requisiti legali della domanda (o condizione dell'azione) che è già di per sé ostativa ad un esame nel merito del ricorso individuale, e che si aggrava naturalmente nel caso del ricorso collettivo (cfr. Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 2242/2005). Nella fattispecie in esame, a discapito della mera veste formale del ricorso, ove è differenziata solo formalmente la parte in fatto da quella in diritto, manca del tutto l'esposizione dei fatti (...)." (Sez. giurisdizionale Sicilia, n. 65/2017), a cui è seguito un *petitum* del tutto generico che non consente di correlare le domande, anche sotto il profilo dell'interesse al ricorso, alle posizioni dei singoli ricorrenti.*

In conclusione, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

2. Ai fini della regolazione delle spese, ritiene questo Giudicante che alla dichiarazione di inammissibilità del ricorso debba seguire, ai sensi del primo comma dell'art. 31 del D.Lgs. 174/2016, la condanna dei ricorrenti alla rifusione delle spese legali in favore della sola INPS, in quanto unica parte costituita in giudizio con assistenza tecnica, liquidate come in dispositivo.

In punto di spese questo Giudicante, alla luce delle considerazioni sopra svolte in ordine alla manifesta inammissibilità del ricorso, ritiene inoltre

di dover far applicazione della previsione del comma 4 del medesimo art.

31, condannando ciascun ricorrente al pagamento in favore dello Stato

della somma, determinata in via equitativa, di euro 100,00.

Le suindicate carenze espositive e documentali, infatti, sono imputabili in

via esclusiva a scelte difensive dei ricorrenti, onere dei quali sarebbe

stato fornire al giudicante, da un lato, una corretta e completa

rappresentazione dei fatti mediante la precisa indicazione delle singole

posizioni dedotte in giudizio in relazione ai motivi di ricorso e alle diverse

domande formulate e, dall'altro lato, l'allegazione di idonea

documentazione a supporto, oltre ad un'ordinata e razionale indicazione

delle ragioni diritto, la quale sola non è, tuttavia, sufficiente ad ottenere

una pronuncia giudiziale, che non può mai essere avulsa dalle

circostanze di fatto che, in concreto, ne avrebbero dovuto determinare

l'intervento.

Non vi è luogo pronuncia sulle spese di giudizio stante il principio della

gratuità del giudizio pensionistico.

P.Q.M.

Definitivamente pronunciando sul ricorso iscritto al n. **31067** del registro

di segreteria promosso da _____ e altri 85 nei confronti di INPS,

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero dell'Economia e

delle Finanze ogni diversa domanda e/o eccezione respinta,

-dichiara il ricorso inammissibile per le ragioni esposte in narrativa;

-ai sensi dell'art. 31, comma 1 del D.Lgs. 174/2016 condanna i ricorrenti

alla rifusione delle spese legali in favore dell'INPS che liquida in euro