

N. 185 ORDINANZA (Atto di promovimento) 11 settembre 2024

Ordinanza dell'11 settembre 2024 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, sul ricorso proposto da N. A. contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS.

Previdenza - Pensioni - Previsione che riconosce nell'anno 2023 una rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di proporzionalità stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, applicando all'intero importo dell'assegno pensionistico una percentuale progressivamente ridotta, corrispondente alla fascia in cui ricade l'importo del trattamento.

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

(GU n.42 del 16-10-2024)

LA CORTE DEI CONTI
Sezione giurisdizionale per la Regione Campania

in composizione monocratica il Giudice dott. Michele Minichini ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 74118 R.G. promosso da A. N. (...) nato a ... (...) il ... e ivi residente in ..., rappresentato e difeso dagli avv.ti Giorgio Seminara (SMNGRG74M21I7540) ed Elisabetta Castilletti (CSTLBT86P64I754T), ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in Siracusa v.le S. Panagia n. 90 (avv.seminaragiorgio@pec.serviziposta.it; elisabetta.castilletti@avvocatisiracusa.legalmail.it),

nei confronti dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), in persona del presidente e legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Di Maio (avv.vincenzo.dimaio@postacert.inps.gov.it), elettivamente domiciliato in Napoli alla via Medina n. 61 presso l'Avvocatura regionale dell'Istituto;

Esaminati gli atti e i documenti di causa;

Uditi nella pubblica udienza del 19 aprile 2024, con l'assistenza della segretaria dott.ssa Piera Pagnano, l'avv. Di Maio per l'Inps, assente la difesa del ricorrente.

Fatto

1. Con la presente impugnativa, A. N. - titolare di trattamento pensionistico superiore a dieci volte il minimo Inps - ha chiesto l'accertamento del suo diritto alla corresponsione del trattamento pensionistico senza l'applicazione della riduzione per gli anni 2022, 2023 e 2024 della rivalutazione automatica di cui all'art. 1, comma 309, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 che prevede che «Nell'anno 2023 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e' riconosciuta nella misura del 32 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a dieci volte il trattamento minimo INPS».

Secondo il ricorrente la normativa de qua non rispetterebbe, sotto plurimi profili, i principi costituzionali declinati negli articoli 3, 36, 38 e 136 Cost., nell'interpretazione fornita nel tempo dal Giudice delle leggi, in relazione agli interventi normativi nel settore previdenziale.

In proposito nell'impugnativa il ricorrente, dopo aver ripercorso l'evoluzione normativa della perequazione, con ampi richiami anche della giurisprudenza costituzionale, ha lamentato in via preliminare

la violazione dell'art. 136 Cost., in quanto l'art. 1, comma 309, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 avrebbe eluso le statuizioni della sentenza 9 novembre 2020, n. 234 dalla Corte costituzionale. In tale occasione la Consulta ha dichiarato incostituzionale l'art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 nella parte in cui aveva previsto la durata del contributo di solidarieta' a carico delle pensioni per un arco temporale di cinque anni anziche' di tre anni, quindi per un periodo superiore alla manovra di finanza pubblica.

Secondo parte ricorrente, la predetta disposizione normativa prevedeva il raffreddamento della perequazione per un periodo di tre anni, con la conseguenza che gli effetti peggiorativi della significativa riduzione dell'incremento perequativo sul trattamento pensionistico sarebbero diventati definitivi. Quindi il depotenziamento del potere di acquisto delle pensioni incise dal blocco o dalla limitazione della perequazione e' nel tempo aumentato in maniera progressiva.

Parte ricorrente ha rappresentato che gli interventi normativi stratificati nel tempo, avendo superato la proiezione triennale della manovra finanziaria, avrebbero reso impraticabile un ulteriore provvedimento normativo volto nuovamente ad avere effetti penalizzanti sulle pensioni attraverso la limitazione della perequazione. Sotto tale profilo, nonostante vi siano state le statuizioni della Corte costituzionale e nonostante sia trascorso il triennio 2019/2021 che ha limitato la perequazione ad opera dell'art. 1, comma 260, della legge n. 145/2018, in violazione della pronuncia n. 234/2020 della Corte costituzionale, il legislatore ha nuovamente ripristinato la limitazione del meccanismo perequativo con evidente violazione dell'art. 136 Cost.

Secondo parte ricorrente il legislatore avrebbe violato anche i principi sanciti dagli articoli 36, comma 1, e 38, comma 2, Cost., in quanto si sarebbe ridotto nel tempo il potere d'acquisto delle pensioni incise dai continui blocchi (o limitazioni) della perequazione e, quindi, non risulterebbe piu' garantito il livello di sufficienza retributiva. In sostanza la normativa qui contestata si porrebbe in linea di immediata continuita' con le precedenti previsioni, che hanno contratto l'indicizzazione delle pensioni fino al 31 dicembre 2021, determinando il sostanziale consolidamento della penalizzazione a carico dei trattamenti di maggior importo.

In sostanza, le pensioni superiori a determinate soglie hanno subito annualmente un'erosione del loro valore reale, con un ulteriore aggravamento in ragione dal meccanismo introdotto dalla legge di bilancio per il 2023, e in base al quale per le pensioni di importo medio-alto (oltre quattro volte il trattamento minimo) l'indicizzazione parziale non sara' piu' per fasce di importo, ma per importi complessivi.

Quindi, in contrasto alle plurime pronunce della Consulta, anche in questo caso si prospetterebbe un sacrificio patrimoniale non temporaneo ma permanente.

Parte ricorrente ha ricordato che sulle pensioni piu' alte hanno anche pesato i due contributi di solidarieta' introdotti negli anni 2014/16 (art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013, legge di stabilita' 2014) e 2019/21 (art. 1, comma 261, della legge n. 145/2018, legge di bilancio 2019).

Cio' posto, il ricorrente ha ravvisato: la violazione dell'art. 38, comma 2, della Costituzione, poiche' la modesta entita' della rivalutazione impedirebbe la conservazione nel tempo del valore della pensione del ricorrente, menomandone l'adeguatezza; e la violazione dell'art. 36, comma 1, della Costituzione, in quanto sempre la modesta entita' della rivalutazione lederebbe il principio di proporzionalita' tra la pensione, che costituisce il prolungamento della retribuzione, e il trattamento retributivo percepito durante l'attivita' lavorativa.

Ha ravvisato inoltre la disparita' di trattamento, atteso che la disciplina in discussione non sarebbe conforme ai principi comunitari di non discriminazione per ragioni di patrimonio e/o eta', di parita' di trattamento e integrazione socio/economica degli anziani, nonche' di adeguatezza dei trattamenti retributivi, con riferimento all'inclusione negli stessi di tutti i vantaggi attuali e futuri.

Ha rilevato, inoltre, una tassazione impropria non conforme ai requisiti propri del prelievo tributario in quanto assente la generalità e la proporzionalità dello stesso.

In definitiva e in considerazione del riconoscimento del 32% della rivalutazione al trattamento pensionistico del ricorrente, la legge di bilancio del 2023 si porrebbe in contrasto con gli articoli 3, 36, comma I, 38 comma II e 136 Cost., essendo ravvisabile la compromissione dei principi di proporzionalità e adeguatezza a fronte della definitiva e irrisoria indicizzazione della pensione del ricorrente.

Pertanto, in ragione delle argomentazioni suesposte, il ricorrente ha chiesto l'accoglimento del proposto gravame, «previa, ove occorra, rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge 29 dicembre 2022, n. 197».

2. Con la memoria di costituzione del 13 marzo 2024 l'Inps ha contestato l'eccezione di costituzionalità sollevata dal ricorrente, considerando rispettati i canoni di proporzionalità e adeguatezza dell'intervento riduttivo, come declinati nei molteplici pronunciamenti resi in materia dalla Corte costituzionale richiamando, in particolare, le statuizioni contenute nell'ordinanza 30 gennaio 2003, n. 22 e nelle sentenze 31 ottobre 2012, n. 241 e 5 giugno 2013, n. 116.

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

3. A seguito dell'udienza del 19 aprile 2024 la difesa dell'Inps si è rimessa a quanto dedotto nella memoria di costituzione.

Diritto

1. Il presente giudizio ha ad oggetto l'accertamento del diritto del ricorrente alla corresponsione del trattamento pensionistico senza l'applicazione della riduzione della rivalutazione automatica ex 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 tale domanda è connessa la richiesta di sospensione del giudizio e di rinvio degli atti alla Corte costituzionale per l'accertamento e la dichiarazione di illegittimità costituzionale della predetta disposizione per la violazione degli articoli 3, 36, 38 e 136 della Costituzione.

2. Questo Giudice ritiene anzitutto sussistente la rilevanza della questione di costituzionalità sollevata dal ricorrente nel presente giudizio, stante il petitum concernente il riconoscimento del diritto dello stesso a percepire sul proprio trattamento pensionistico gli aumenti perequativi automatici per l'anno 2023, riconoscimento che non può essere dichiarato se non attraverso la rimozione, a seguito di declaratoria di illegittimità costituzionale, del censurato art. 1, comma 309 della legge n. 197/2022.

Per le ragioni che appresso saranno esposte sussiste anche la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022, sollevata da parte ricorrente.

3. Per la migliore comprensione della vicenda a questo Giudice appare opportuna l'esposizione di un esaustivo excursus delle leggi susseguitesi in materia nel tempo e dei relativi approdi giurisprudenziali del Giudice delle leggi.

La perequazione automatica è uno strumento volto ad adeguare le pensioni al mutato potere di acquisto della moneta e fu disciplinata dalla legge 21 luglio 1965, n. 903 «Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale» (art. 10), al fine di fronteggiare la svalutazione che le prestazioni previdenziali subiscono per il loro carattere continuativo.

Successivamente l'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, recante «Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», 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.

L'art. 59, comma 13, della legge 27 dicembre 1997 n. 449, recante «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica», per l'anno 1998 ha azzerato l'applicazione della perequazione automatica ai trattamenti di importo medio - alto, superiori a cinque volte il trattamento minimo. La menzionata sospensione del 1998 ha superato il vaglio di costituzionalità (Corte cost. ordinanza 17 luglio 2001, n. 256), atteso che il giudice delle leggi ha statuito «che, nel caso di specie, la disposizione che esclude l'attribuzione, per le pensioni di importo più elevato, dell'adeguamento automatico, è contenuta in una legge (la n. 449 del 1997) che reca misure per la stabilizzazione della finanza pubblica, si' da trovare fondamento nella più complessa manovra correttiva posta in essere di volta in volta dal Parlamento, nel quadro degli equilibri di bilancio».

Oggi, il meccanismo di rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici è governato dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998 n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) che prevede che «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'art. 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». Tale disposizione si prefigge l'obiettivo di tutelare i trattamenti pensionistici dalla erosione del potere di acquisto della moneta, che tende a colpire le prestazioni previdenziali anche in assenza di inflazione.

Successivamente l'art. 69 della legge 23 dicembre 2000 n. 388 (legge finanziaria 2001) ha previsto che «A decorrere dal 1° gennaio 2001 l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni è applicato, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 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».

In seguito per l'anno 2008 l'art. 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 ha previsto l'azzeramento della perequazione per le pensioni superiori a otto volte il trattamento minimo INPS. Anche tale normativa ha superato il vaglio di costituzionalità, atteso che la Corte costituzionale con la sentenza 11 novembre 2010, n. 316 ha ritenuto non violati i principi di adeguatezza di cui all'art. 38 Cost. e di proporzionalità della pensione alle retribuzioni di cui all'art. 36 Cost. Secondo la Corte costituzionale la misura prevista dal legislatore sarebbe adeguata perché avente effetti transitori (per un solo anno) non potendo pertanto incidere in modo rilevante su trattamenti pensionistici di importo elevato con capacità di resistenza all'inflazione; inoltre il blocco della perequazione aveva una finalità solidaristica perché volto a bilanciare il corrispondente incremento della spesa pensionistica a seguito dell'entrata in vigore di nuovi criteri di accesso al pensionamento per anzianità. La Consulta ha anche affermato che la garanzia costituzionale della adeguatezza e della proporzionalità del trattamento pensionistico, cui lo strumento della perequazione automatica è certamente finalizzato, incontra il limite delle risorse disponibili, limite a cui il Governo e il Parlamento devono uniformarsi a presidio degli equilibri del sistema finanziario.

Ebbene in tale pronuncia la Consulta ha evidenziato che «Dev'essere, tuttavia, segnalato che 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 (su cui, nella materia dei trattamenti di quiescenza, v. sentenze n. 372 del 1998 e n. 349 del 1985), perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta».

Poi il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (art. 24, comma 25), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha introdotto un blocco temporaneo nel biennio 2012-2013 dell'indicizzazione per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo. La Corte costituzionale con la sentenza 30 aprile 2015, n. 70 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 24, comma 25, della predetta fattispecie normativa atteso che ha riconosciuto la rivalutazione esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. In tale occasione la Consulta ha sottolineato che «la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013)». Sicché, 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 e 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 (Corte cost. ordinanza 14 dicembre 2004, n. 383, sentenza 11 novembre 2010, n. 316).

La Corte ha anche avvertito il legislatore in ordine al fatto che «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», poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d'acquisto delle pensioni».

Dopo tale pronuncia il decreto-legge n. 201/2011 è stato rivisto parzialmente dal decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 per rispondere ai rilievi della suddetta sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale. In tal sede il legislatore ha previsto una rivalutazione parziale anche degli assegni inferiori e fino a sei volte il trattamento minimo, e ha confermato il blocco totale di quelli superiori a tale soglia. La stessa Corte con la sentenza 1° dicembre 2017, n. 250 ha riconosciuto non illegittimo il decreto-legge n. 65/2015 poiché «ha introdotto una nuova non irragionevole modulazione del meccanismo che sorregge la perequazione, la cui portata è stata ridefinita compatibilmente con le risorse disponibili».

Nella suddetta pronuncia la Corte costituzionale ha ribadito che «La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici costituisce uno strumento tecnico teso a salvaguardare le pensioni dall'erosione del potere di acquisto causata dall'inflazione, anche dopo il collocamento a riposo (Corte cost. sentenza n. 70/2015). Essa si prefigge di assicurare il rispetto nel tempo dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti di quiescenza». Ha inoltre ricordato che «Il principio di ragionevolezza rappresenta il cardine intorno a cui devono ruotare le scelte del legislatore nella materia pensionistica e assurge, per questa sua centralità, a principio di sistema». Per assicurare una coerente applicazione di tale principio-cardine negli interventi legislativi che si prefiggono risparmi di spesa, questi ultimi devono essere accuratamente motivati, il che significa sostenuti da valutazioni della situazione

finanziaria basate su dati oggettivi.

Con l'art. 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilita' 2014) e' stato riconosciuto per l'anno 2014 per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi, la rivalutazione automatica nella misura del 40 per cento; meccanismo poi prorogato, nella misura del 45 per cento, con la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge stabilita' del 2016) per gli anni dal 2015 al 2018. Anche in tal caso con la pronuncia 13 luglio 2016, n. 173 la Corte costituzionale non ha ravvisato profili di illegittimita' costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge n. 147/2013, atteso che lo stesso «ha previsto, per il triennio 2014-2016, una rimodulazione nell'applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, con l'azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014, ispirandosi a criteri di progressivita', parametrati sui valori costituzionali della proporzionalita' e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza».

Poi la legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, comma 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), ha previsto per il triennio 2019-2021 il riconoscimento della rivalutazione automatica nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a nove volte il trattamento minimo INPS. Anche in tal caso la Consulta con la sentenza 9 novembre 2020, n. 234 pur salvando la modulazione della perequazione ha ribadito che «Nella verifica di ragionevolezza sugli interventi limitativi della perequazione viene in rilievo, oltre al dato quantitativo, anche quello economico-finanziario che motiva la scelta del legislatore, poiche' il sacrificio dell'interesse dei pensionati alla conservazione del potere di acquisto degli assegni, in particolar modo dei piu' modesti, non puo' dirsi ragionevole quando le esigenze finanziarie sottese all'intervento di limitazione della rivalutazione siano "non illustrate in dettaglio"» (sentenza n. 70 del 2015). Occorre quindi una motivazione sostenuta da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi, emergenti, ad esempio, dalle relazioni tecniche di accompagnamento delle misure legislative (sentenza n. 250 del 2017); nonche' «Sussiste infine un limite di ordine temporale, poiche' "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 proporzionalita'"; invero anche le pensioni di maggiore consistenza "potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta" (sentenza n. 316 del 2010). Cio' anche in considerazione dell'effetto di "trascinamento", che rende sostanzialmente definitiva anche una perdita temporanea del potere di acquisto del trattamento di pensione, atteso che "[l]e successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento e' gia' stato intaccato" (sentenza n. 70 del 2015)».

Ebbene, dopo un lungo periodo di blocco e contenimento della rivalutazione dal 1° gennaio 2022 si e' tornati al sistema previsto dalla legge n. 388/2000 secondo le tre percentuali del 100%, del 90% e del 75% stabilite per le fasce di importo, rispettivamente, fino a 4 volte il trattamento minimo Inps, da 4 a 5 volte il trattamento minimo e oltre 5 volte il trattamento minimo, da applicare indicizzando corrispondentemente il trattamento di pensione, scaglione per scaglione.

Pero' la legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, comma 309 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) per il 2023 ha riconosciuto la rivalutazione automatica al 100% per il trattamento pari o inferiore a quattro volte il trattamento minimo Inps, poi

dell'85%, 53%, 47% e 37% rispettivamente per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS, superiori a cinque volte e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS, superiori a sei volte e pari o inferiori a otto volte il trattamento minimo INPS, superiori a otto volte e pari o inferiori a dieci volte il trattamento minimo INPS, fino al riconoscimento della rivalutazione nella misura del 32 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a dieci volte il trattamento minimo INPS.

La relazione tecnica della legge di bilancio 2023 ha precisato che «La disposizione, al comma 1, e' diretta a rideterminare per il biennio 2023-2024 il meccanismo di indicizzazione delle pensioni prevedendo l'applicazione di un meccanismo analogo a quello applicato nel biennio 2020-2021 (peraltro con indicizzazioni con un tasso prossimo allo zero nel biennio e quindi sostanzialmente inoperante) parzialmente migliorando le percentuali di elasticita' per le pensioni complessivamente comprese tra 4 volte e 8 volte il trattamento minimo Inps e confermando l'elasticita' al 100% per le pensioni complessivamente fino a 4 volte il trattamento minimo. Nel 2022 l'indicizzazione (1,9%) e' stata applicata con il piu' favorevole meccanismo per fasce di importo.

Nel dettaglio la disposizione prevede che per il periodo 2023-2024 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge n. 448/1998, sia riconosciuta:

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

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

1) nella misura dell'80 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS;

2) nella misura del 55 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS;

3) nella misura del 50 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a otto volte il trattamento minimo INPS;

4) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a dieci volte il trattamento minimo INPS;

5) nella misura del 35 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a dieci volte il trattamento minimo INPS. Il comma 2, al fine di contrastare gli effetti negativi delle tensioni inflattive registrate e attese per il biennio 2022-2023 per le pensioni di importo pari o inferiore al trattamento minimo INPS, in via eccezionale con decorrenza 1° gennaio 2023, con riferimento al trattamento pensionistico lordo complessivo in pagamento per ciascuna delle mensilita' da gennaio 2023 a dicembre 2024, ivi inclusa la tredicesima mensilita' spettante, prevede il riconoscimento in via transitoria di un incremento, limitatamente alle predette mensilita' e rispetto al trattamento mensile determinato sulla base della normativa vigente prima dell'entrata in vigore della presente legge, di 1,5 punti percentuali per l'anno 2023 e di ulteriori 2,7 punti percentuali per l'anno 2024, calcolato con le stesse modalita' di cui al comma 1».

Il dossier parlamentare della legge di bilancio 2023 ha rappresentato, per quanto di interesse in questa sede, che «Riguardo alla giurisprudenza costituzionale in materia di perequazione automatica, si ricorda che la sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 22 ottobre 2020 - 9 novembre 2020, facendo riferimento anche a precedenti sentenze della stessa Corte, ha rilevato che il carattere parziale, per alcuni trattamenti pensionistici, della rivalutazione al costo della vita non costituisce, di per se', una

violazione del principio di adeguatezza dei trattamenti previdenziali (principio di cui all'art. 38, secondo comma, della Costituzione) e che, nella valutazione del rispetto o meno (da parte di normative che presentino il suddetto effetto) di tale principio, sono fondamentali "la considerazione differenziata dei trattamenti di quiescenza in base al loro importo" nonche' la sussistenza di una "motivazione sostenuta da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi, emergenti, ad esempio, dalle relazioni tecniche di accompagnamento delle misure legislative"».

E, dunque, il suddetto intervento normativo costituisce l'ulteriore atto di una ininterrotta sequenza di provvedimenti che in modo sistematico comprimono la perequazione delle pensioni di importo medio alto, tenendo anche presente che nel 2022 (unico anno, dopo piu' di dodici anni, di piena operativita' della perequazione secondo la disciplina 388/2000) l'indicizzazione non ha operato in considerazione di un tasso prossimo allo zero.

Tale provvedimento legislativo ha anche ripristinato il meccanismo della rivalutazione sull'importo complessivo del trattamento e non piu' a scaglioni, penalizzando cosi' le pensioni piu' elevate.

4. Tanto premesso a parere di questo Giudice l'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) si pone in contrasto con gli articoli 3, 36 e 38 Cost.

Al riguardo si osserva che il Giudice delle leggi ha da tempo affermato che la discrezionalita' del legislatore nell'adozione di misure che incidono sui diritti previdenziali non preclude l'esigenza di verificare, in relazione a ciascun intervento, il rispetto dei fondamentali principi di ragionevolezza, proporzionalita' e conservazione del trattamento pensionistico.

Ebbene la ragionevolezza di misure destinate a produrre effetti pregiudizievoli su diritti soggettivi perfetti attinenti a rapporti di durata, come la prestazione previdenziale, puo' sussistere solo se le decurtazioni previste sono imposte da esigenze straordinarie di contenimento della spesa pubblica e presentano un'efficacia temporale limitata e circoscritta che non modifichi a regime i diritti incisi (Corte cost. sentenza 17 dicembre 2013, n. 310).

Si ricorda anche che la Corte costituzionale in piu' occasioni ha affermato che il trattamento pensionistico e' considerato quale retribuzione differita, ritenendosi allo stesso applicabili i principi sanciti dall'art. 38, 2° comma, Cost. che impone di assicurare ai lavoratori mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di vecchiaia e dall'art. 36, 1° comma, Cost. che tutela il diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantita' e qualita' del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a se' e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa.

Sempre la giurisprudenza costituzionale ha nel tempo individuato una serie di parametri di legittimita' dell'istituto della perequazione affermando che «la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici e' 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 ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (Corte cost. sentenza 5 giugno 2013, n. 116, sentenza 16 luglio 2014, n. 208). Per le sue caratteristiche di neutralita' e obiettivita' e per la sua strumentalita' rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalita', 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 articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., principi strettamente interconnessi, proprio in ragione delle finalita' che perseguono. La ragionevolezza di tali finalita' consente di predisporre e perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost. cosi' da evitare disparita' di trattamento in

danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici.» (sent. cit. n. 70/2015).

Quindi, e' compito del legislatore garantire il rispetto dei principi di sufficienza e di adeguatezza delle pensioni attraverso un meccanismo in grado di assicurare un reale ed effettivo adeguamento dei trattamenti di quiescenza alle variazioni del costo della vita.

In sostanza una modifica in senso sfavorevole della disciplina della perequazione non puo' essere arbitraria o irrazionale ma deve essere giustificata da esigenze eccezionali e idonee a imporre sacrifici eccezionali, transeunti e consentanei allo scopo prefissato (Cost. cost.: sentenza 31 maggio 1996, n. 179, ordinanza 14 luglio 1999, n. 299, sentenza 20 luglio 1999, n. 330).

Cio' significa che la ragionevolezza delle misure adottate dal legislatore e' ravvisabile solo qualora le decurtazioni previste siano imposte da esigenze straordinarie di contenimento della spesa e presentino un'efficacia temporale limitata, 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, senza modificare a regime i diritti incisi. Anche perche' gli effetti pregiudizievoli sui diritti soggettivi perfetti attinenti ai rapporti di durata devono essere effettivamente bilanciati da una serie di utilita' idonee a giustificare la misura sfavorevole e che, al contrario, quest'ultima non si riveli esclusivamente sorretta da esigenze di riduzione della spesa che, diversamente opinando, risulterebbero, di per se', capaci di legittimare qualsiasi norma ablativa di diritti soggettivi perfetti (Corte cost. sentenza 17 dicembre 2013, n. 310).

Cio' significa che lo scrutinio di ragionevolezza delle misure di contenimento dell'indicizzazione delle pensioni deve esprimersi sul piano del bilanciamento tra valori costituzionali, nel rispetto della ratio secondo cui i canoni di proporzionalita' e adeguatezza delle retribuzioni e delle pensioni «non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, "ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta", senza che cio' comporti un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiche' e' riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione, anche graduale, dei termini suddetti» (sempre sentenza cit. Corte costituzionale n. 70/2015).

Va, inoltre, aggiunto un ulteriore profilo «strutturale» di rilievo della perequazione consistente dall'effetto «definitivo» che consegue ad ogni intervento di blocco o di riduzione dell'adeguamento delle pensioni; nel senso che la relativa perdita del potere d'acquisto non e' piu' recuperabile, atteso che le successive rivalutazioni vengono calcolate non sul valore reale originario, ma sull'ultimo importo nominale eroso dal mancato adeguamento.

A quanto sopra descritto va aggiunto che il giudice delle leggi ha valorizzato, in sede di scrutinio delle scelte del legislatore, la sussistenza di obiettive e specifiche esigenze di finanza pubblica, al fine di giudicare ragionevole, o meno, la prevalenza di queste sui diritti dei soggetti incisi, e tali ragioni che si prefiggono risparmi di spesa, devono essere accuratamente motivate attraverso valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi (Corte cost. sentenza n. 70/2015).

Ebbene l'intervento normativo oggetto di contestazione presenta una prima e significativa criticita' in punto di motivazione, in quanto in base alla relazione tecnica e al dossier non si ravvisa la rappresentazione delle specifiche esigenze di contenimento della spesa.

Dall'altro lato appare una misura fortemente penalizzante per le pensioni medio alte, comprimendo in modo significativo il relativo potere d'acquisto atteso che l'arco temporale in cui sta operando il blocco o la contrazione della perequazione (da oltre quindici anni) ha assunto una connotazione tutt'altro che transitoria con un effetto di trascinamento e di definitivita' idonei a minare in misura significativa i margini di resistenza dei trattamenti pensionistici medio-alti.

Quindi, si dubita della legittimita' costituzionale della norma all'esame - per violazione degli articoli 3, 36 e 38 Cost. - sotto il

profilo del carattere non transitorio dell'intervento di graduazione del meccanismo perequativo e della carenza di adeguate e motivate ragioni di finanza pubblica sottostanti alla sua introduzione. La ritenuta insussistenza di tali elementi qualificanti rende la disciplina introdotta dal legislatore non ragionevole, perche' non rispettosa dei canoni di proporzionalita' e adeguatezza delle pensioni posti a salvaguardia della diacronica evoluzione delle stesse rispetto al variare delle dinamiche retributive. Si richiama al riguardo l'affermazione, contenuta nella piu' volte citata sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale, secondo cui «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure tese a paralizzarlo "esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalita'", poiche' risulterebbe incrinata la principale finalita' di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d'acquisto delle pensioni».

Nel caso di specie, il rimettente dubita che la norma censurata rispetti i suddetti limiti, atteso che gli effetti dell'ulteriore limitazione della perequazione sulle pensioni medio alte, cumulandosi con le analoghe riduzioni degli anni precedenti, intaccano in modo definitivo l'ammontare della pensione. I mancati aumenti, come accennato, non sono recuperabili in un momento successivo e sono, quindi, perduti per sempre, anche ai fini dell'incremento della base su cui calcolare i futuri adeguamenti.

La disposizione censurata modifica, pertanto, in peius e a regime - e non con efficacia temporanea e strumentale al soddisfacimento di straordinarie esigenze finanziarie - diritti patrimoniali attinenti a rapporti di durata; ne' risultano chiare le specifiche esigenze di contenimento della spesa in base alle quali le percentuali di rivalutazione vengono ridotte.

Risultano, quindi, in radice non rispettati i principi espressi negli anni dalla Corte costituzionale in particolare nell'evitare la sospensione o la significativa limitazione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo con la frequente reiterazione dello stesso e la necessita' di giustificare cosi' ridotte percentuali di applicazione, risultando minata la principale finalita' di tutela della perequazione, che e' quella di prevedere una difesa del potere d'acquisto delle pensioni.

Si osserva infine che, dubitando l'odierno giudicante che i predetti principi siano stati rispettati dalla normativa all'esame sotto molteplici profili, nei termini sopra rappresentati e, d'altro canto, atteso il chiaro e inequivoco contenuto dispositivo della stessa, non si reputa sia possibile accedere a un'interpretazione costituzionalmente orientata della medesima.

5. Per le ragioni che precedono, in applicazione dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, questo Giudice solleva la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 1, comma 309 della legge 29 dicembre 2022, n. 197 con riferimento agli articoli 3, 36 e 38 Cost. con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, in composizione monocratica, visti gli articoli 134 e segg. della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva in quanto rilevante per la decisione del ricorso e non manifestamente infondata la questione di legittimita' 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) per contrasto con gli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, in relazione all'intervento di riduzione della rivalutazione automatica delle pensioni, conseguentemente disponendo la sospensione del presente giudizio.

Ordina che la presente ordinanza di rimessione sia notificata, a cura della Segreteria della Sezione, a tutte le parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonche' comunicata al

Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Dispone la trasmissione, a cura della Segreteria della Sezione, della presente ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni prescritte.

Così' deciso a Napoli, nella Camera di consiglio del 19 aprile 2024.

Il Giudice: Minichini