

N. 238 ORDINANZA (Atto di promovimento) 27 novembre 2024

Ordinanza del 27 novembre 2024 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana sul ricorso proposto da C.A. T. contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS .

Previdenza - Pensioni - Riconoscimento nell'anno 2023 della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo il meccanismo di proporzionalita' stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998 - Previsione che applica all'intero importo dell'assegno pensionistico una percentuale progressivamente ridotta, corrispondente alla fascia in cui ricade l'importo dell'assegno - Previsione che, in particolare, rivaluta nella misura del 47 per cento i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a otto volte tale trattamento, del 37 per cento i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a dieci volte il medesimo trattamento minimo, del 32 per cento i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a dieci volte il predetto trattamento minimo.

- 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.50 del 11-12-2024)

LA CORTE DEI CONTI
Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana

In composizione monocratica nella persona del Primo referendario, dott.ssa Khelena Nikifarava, in funzione di Giudice Unico delle pensioni, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio al n. 63123 del registro di Segreteria, introdotto con ricorso depositato in data 16 maggio 2024 e proposto dal sig. C. A. T. (c.f...), nato a... (...) il... e residente in... (...), via... n..., rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Giudice (c.f. GDCNGL95B28A522Z) del Foro di Siracusa, presso il cui studio e' elettivamente domiciliato in Noto (SR), via Angelo Cavarra n. 144, come da procura in atti, con indirizzo PEC per le comunicazioni angelo.giudice@arubapec.it;

contro:

INPS, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso, in virtu' di procura generale alle liti rep. 37875/7313 del 22 marzo 2024 del notaio Roberto Fantini di Roma, dagli avvocati Ilario Maio (c.f. MAILRI63A12C285N) e Antonella Francesca Paola Micheli (c.f. MCHNNL64S43H282S), con i medesimi domiciliati ai seguenti indirizzi PEC ai sensi dell'art. 28 c.g.c.: avv.ilario.maio@postacert.inps.gov.it; avv.antonellafrancescapaola.micheli@postacert.inps.gov.it;

Ministero della difesa, in persona del Ministro pro tempore, costituito nel presente giudizio tramite la dott.ssa Marzia Lettieri Barbato (c.f. LTTMRZ69C71H501I), Capo del 1° Reparto della Direzione Generale della Previdenza Militare e della Leva, per delega del direttore generale pro tempore, con l'indirizzo PEC per le comunicazioni: previmil@postacert.difesa.it;

Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, con sede in Firenze, alla via degli Arazzieri, 4, ed ivi domiciliato, con l'indirizzo PEC ads.fi@mailcert.avvocaturastato.it al quale il ricorrente ha eseguito la notifica (dovendo pertanto ritenersi il riferimento alla sede di Palermo, contenuto nel ricorso, un mero lapsus calami), non

costituito;

visto l'atto introduttivo del giudizio;

esaminati gli atti ed i documenti tutti del giudizio;

udite nella pubblica udienza del 20 novembre 2024 - celebrata con l'assistenza del segretario dott.ssa Simonetta Sieni - l'avv. Carolina Castracane, su delega dell'avv. Angelo Giudice, per il ricorrente e l'avv. Antonella Francesca Micheli per INPS, nessuno presente per il Ministero della difesa, ne' per il Ministero dell'economia e delle finanze.

Premesso in fatto

I. Il ricorso del sig. C. A. T.

Con ricorso depositato in data 16 maggio 2024 il sig. T. adiva questo Giudice delle pensioni al fine dell'accertamento del proprio diritto «alla rivalutazione della pensione e della illegittimità della parziale rivalutazione della pensione del ricorrente introdotte con la Legge finanziaria n. 197/22 art. 1, commi 309 e 310, attuata con le determinazioni-decurtazioni assunte dall'INPS con gli accrediti delle somme pensionistiche a far data dal 1° gennaio 2023», previa - per quanto di interesse ai fini della presente ordinanza - la rimessione degli atti del giudizio alla Corte costituzionale per l'asserito contrasto della disciplina introdotta con la citata legge di bilancio per l'anno 2023 con i parametri degli articoli 3, 23, 36, 38 e 53 della Costituzione.

Dalla documentazione in atti risulta che sig. T. era titolare del trattamento pensionistico pari a euro 3.420,57 lordi mensili, quindi rientrante nella fascia di riferimento «oltre sei e fino a otto volte» il minimo INPS, subendo pertanto gli effetti negativi dei limiti alla perequazione automatica previsti dalla legge di bilancio 2023 (specificati più in dettaglio al successivo punto II in fatto), con un'irragionevole e definitiva penalizzazione anche per l'effetto cumulato delle analoghe disposizioni precedenti.

La domanda amministrativa avente ad oggetto «richiesta di rivalutazione del trattamento pensionistico per gli anni 2023-2024 e relativi adeguamenti per gli anni successivi per manifesta incostituzionalità dell'art. 1, comma 309, della legge 197/2022 (bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025) e successive modificazioni», presentata dal sig. T. ad INPS, Direzione Centrale Pensioni, in data ..., restava senza risposta.

Pertanto, il sig. T. adiva questa Corte per la tutela del proprio diritto, con il ricorso depositato in data 16 maggio 2024.

II. La posizione dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale.

In data 22 ottobre 2024 si costituiva in giudizio INPS, chiedendo «previo rinvio o sospensione del presente giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale:

1) respingere il ricorso in quanto infondato;

2) dichiarare non rilevante e manifestamente infondata la sollevata questione di illegittimità costituzionale come prospettata dal ricorrente;

3) dichiarare irrilevante e quindi rigettare la richiesta di rinvio alla Corte di Giustizia;

4) in ogni caso, dichiarare prescritto il preteso diritto a somme arretrate per prescrizione quinquennale».

A sostegno delle predette conclusioni, INPS rappresentava, «ai fini di eventuale rinvio o sospensione del presente giudizio», la recente rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 con l'ordinanza n. 33/2024 di questa Sezione.

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

Infine, INPS rappresentava che la misura della perequazione automatica delle pensioni era determinata in misura pari a +7,3% dal

1° gennaio 2023 (decreto 10 novembre 2022 del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali), salvo congruaggio da effettuarsi in sede di perequazione per l'anno successivo, con il riconoscimento nella seguente misura in relazione all'importo di ciascun trattamento pensionistico:

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

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

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

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

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

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

III. La posizione del Ministero della difesa.

Il Ministero della difesa si costituiva in data 24 settembre 2024 chiedendo di dichiarare, in via principale, il proprio difetto di legittimazione passiva e la conseguente estromissione dal presente giudizio. Cio' in particolare al fine di non subire le conseguenze pregiudizievoli, anche in ordine alle spese di giudizio, nell'eventualita' di accoglimento del ricorso all'esito della rimessione della questione di legittimita' costituzionale.

In subordine, concludeva per il rigetto del ricorso nel merito.

IV. La posizione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il Ministero dell'economia e delle finanze non si costituiva in giudizio, nonostante la regolare notifica del ricorso e del decreto di fissazione dell'odierna udienza all'indirizzo PEC ads.fi@mailcert.avvocaturastato.it dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, sede di Firenze, eseguita dal ricorrente in data 3 giugno 2024.

V. Lo svolgimento dell'udienza di discussione.

All'odierna udienza, questo Giudice rappresentava, in via preliminare, che l'avvenuta fissazione - per il giorno 29 gennaio 2025, della data dell'udienza pubblica dinanzi alla Corte costituzionale sulle questioni di legittimita' costituzionale della disciplina di rivalutazione dei trattamenti pensionistici oggetto delle doglianze del ricorrente rendeva opportuno valutare prioritariamente la questione del rinvio della trattazione ad una data successiva, in quanto l'esito del giudizio della costituzionalita' avrebbe condizionato l'interesse delle parti in relazione alle diverse questioni processuali.

L'avv. Carolina Castracane, su delega dell'avv. Angelo Giudice, per il ricorrente contestava i contenuti delle memorie delle controparti, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate, con particolare riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimita' costituzionale prospettate. Solo in via subordinata, chiedeva l'eventuale rinvio della trattazione per la pendenza delle questioni sollevate dalle Sezioni Giurisdizionali Toscana e Campania.

L'avv. Antonella Francesca Micheli per INPS insisteva per l'accoglimento delle conclusioni in atti, rappresentando la correttezza dell'operato dell'Istituto in applicazione della normativa vigente. Pertanto, formulava la richiesta di rinvio o di sospensione del presente giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

Nessuno interveniva per il Ministero della difesa, ne' per il Ministero dell'economia e delle finanze.

All'esito della discussione, questo Giudice chiedeva all'avv. Castracane di confermare di aver inteso bene che il ricorrente insisteva in via principale per la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

L'avv. Castracane confermava che la domanda in via principale era quella di sollevare la questione di legittimita' costituzionale.

Considerato in diritto

1. Le questioni di legittimità costituzionale pendenti dinanzi alla Corte costituzionale (l'udienza fissata per il giorno 29 gennaio 2025), il principio di economia processuale e l'oggetto della rimessione nell'ambito del presente giudizio.

1.1. Sul dovere di rimettere gli atti alla Corte costituzionale pur in pendenza di questioni analoghe, ma in assenza del consenso della parte che dichiara di voler interloquire davanti al giudice ad quem.

Come già evidenziato ai fini del contraddittorio alle parti presenti in udienza, dinanzi alla Corte costituzionale risultano pendenti le questioni della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 sollevate dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Toscana (ordinanza n. 33/2024 del 6 settembre 2024, n. 182/2024 del registro della Corte costituzionale, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 9 ottobre 2024, n. 41) e Sezione Giurisdizionale Campania (ordinanza n. 101/2024 dell'11 settembre 2024, n. 185/2024 del registro della Corte costituzionale, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 16 ottobre 2024, n. 42).

Inoltre, per la trattazione di entrambi i giudizi risulta già essere stata fissata dalla Corte costituzionale la data dell'udienza pubblica per il giorno 29 gennaio 2025.

Pertanto, deve essere affrontata in via prioritaria la scelta tra (i) il rinvio della trattazione ad un'udienza da fissare in data presumibilmente successiva alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale e (ii) una nuova rimessione alla Corte costituzionale sulla medesima questione già pendente.

Sul punto, si deve rilevare che un'eventuale rinvio della trattazione può essere disposto solo in assenza di opposizione delle parti del processo, dovendosi applicare per analogia la consolidata giurisprudenza in materia della cd. «sospensione impropria» (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Pl., nn. 28/2014 e 4/2024).

Infatti, «[i]n ragione dei divieti o limiti all'intervento davanti alla Corte costituzionale, alla CGUE e all'Adunanza Plenaria, nei giudizi in cui sorge una questione già pendente davanti a tali Consessi, alle parti deve essere consentita l'opzione tra l'attesa della definizione della questione, senza poter interloquire innanzi ad essi (nel qual caso è sufficiente la sospensione impropria "in senso lato"), e l'interloquazione davanti a detti Consessi, per la quale è strumentale una nuova ordinanza di rimessione e la sospensione impropria "in senso stretto» per la rimessione alla Corte costituzionale" (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Pl., n. 4/2024, punto 15.7.).

Pertanto, una volta rilevato che nell'ambito del presente giudizio il ricorrente ha insistito, in via principale, per l'accoglimento della richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale, questo Giudice deve necessariamente procedere ad una nuova ed autonoma valutazione circa la sussistenza dei presupposti per la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

D'altro canto, nello stigmatizzare la prassi della cd. «sospensione impropria», «vale a dire di quella sospensione disposta, senza l'adozione di un'ordinanza di rimessione a questa Corte, in attesa della decisione sulla questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto le stesse norme, sollevata da altro giudice» - la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato come un'eventuale nuova rimessione della stessa questione corrisponda non solo all'interesse della parte, ma anche della Corte costituzionale stessa: «[q]uesta prassi, che si esprime nell'adozione di un provvedimento di sospensione "difforme da univoche indicazioni normative", priva le parti interessate della possibilità di accedere al giudizio di legittimità costituzionale e riduce, nel giudizio stesso, il quadro, offerto alla Corte, delle varie posizioni soggettive in gioco» (Corte costituzionale, sentenze n. 202/2020 e n. 218/2021).

1.2. Il principio di economia processuale ed i motivi della presente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale.

Sul tema della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022, questo Giudice condivide pienamente la

motivazione e le conclusioni della precedente ordinanza n. 33/2024 di questa Sezione (n. 182/2024 del registro della Corte costituzionale, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 9 ottobre 2024, n. 41).

Pertanto, nel rispetto del principio di economia processuale, al fine di agevolare la trattazione delle questioni nel giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, considerati anche i termini particolarmente ristretti in vista dell'udienza già fissata, la presente ordinanza ripropone la stessa numerazione dei punti da 3 a 5 della parte in diritto e delle questioni sollevate nella parte dispositiva - con la numerazione da 1) a 5) corrispondente ai numeri da a.1) a a.5), della precedente ordinanza n. 33/2024 (n. 182/2024 del registro della Corte costituzionale), riproducendo l'identica motivazione senza alcuna modifica che non quelle strettamente necessarie per tenere conto delle due differenze del caso concreto:

la fascia del trattamento pensionistico del sig. T. corrispondente all'art. 1, comma 309, lettera b), n. 3), della legge n. 197/2022, quindi con il riconoscimento della rivalutazione in misura del 47% rispetto a quella prevista per le pensioni minime (mentre il ricorrente dell'ordinanza precedente era titolare del trattamento superiore a 10 volte il minimo, subendo pertanto la decurtazione massima);

la mancata estensione della richiesta della rivalutazione integrale all'anno 2022.

1.3. Il principio di economia processuale e la riserva di decisione sulla domanda relativa all'anno 2024.

Per ragioni di economia processuale che impongono di definire con priorità le questioni di pronta soluzione, questo Giudice si riserva di provocare il contraddittorio processuale tra le parti sul tema della rivalutazione integrale per l'anno 2024, in quanto la relativa disciplina è stata oggetto di sopravvenienze normative di cui il sig. T. ha dato atto esclusivamente in sede di domanda amministrativa, ma non anche nel ricorso introduttivo e che pertanto non sono state prese in esame negli scritti difensivi di nessuna delle parti (art. 1, commi 134 e 135, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026»).

Peraltro, trattandosi di una disciplina caratterizzata da rilevanti profili di analogia con quella prevista per l'anno 2023, è evidente che tale contraddittorio potrà svolgersi con maggiore pienezza - e senza rischiare di essere inficiato dalla sopravvenuta pronuncia - solo all'esito della decisione sulla questione della legittimità dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 già pendente dinanzi alla Corte costituzionale.

1.4. Il principio di economia processuale e la riserva di decisione sulle questioni di rito, con particolare riferimento alla posizione processuale del Ministero della difesa e del Ministero dell'economia e delle finanze.

La prossima decisione della Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale sollevata porta a concludere per l'opportunità di rinviare ogni decisione sulla legittimazione passiva del Ministero della difesa e del Ministero dell'economia e delle finanze all'esito della predetta pronuncia.

Infatti, per quanto riguarda la posizione del Ministero dell'economia e delle finanze, in quanto l'amministrazione che definisce almeno una parte della disciplina attuativa delle disposizioni legislative in materia di rivalutazione, non si può escludere che il MEF possa avere l'interesse ad intervenire nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale, né che possa fornire in tale sede un utile apporto conoscitivo.

D'altro canto, anche con riferimento alla posizione del Ministero della difesa, nella memoria di costituzione la predetta amministrazione chiede solo di essere tenuta indenne dai rischi di conseguenze pregiudizievoli in caso di accoglimento da parte della Corte costituzionale delle questioni sollevate, mentre non si può escludere un astratto interesse alla vittoria delle spese in caso di un diverso esito di tale giudizio. Pertanto, non si ravvisa un pregiudizio alla posizione processuale del Ministero della difesa in conseguenza del rinvio alla decisione sull'estromissione per difetto della legittimazione passiva all'esito della definizione del giudizio

di legittimita' costituzionale.

1.5. Il principio di economia processuale e la riserva di decisione sulla questione di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'UE ex art. 267 TFUE.

La prossima definizione della questione principale di legittimita' costituzionale rende opportuna, sempre nel rispetto del principio di economia processuale, la riserva di ogni valutazione sui quesiti di compatibilita' con il diritto eurounitario prospettati nel ricorso.

2. La rilevanza della questione della legittimita' costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022.

Nel merito, l'oggetto principale del ricorso e' rappresentato dalla richiesta del sig. T. ad ottenere la perequazione integrale del trattamento pensionistico in godimento negli anni 2023-2024.

Considerata la riserva di valutare la questione della legittimita' costituzionale delle disposizioni applicabili nell'anno 2024 (v. punto 1.3. supra), occorre procedere all'esame della disciplina della rivalutazione dei trattamenti pensionistici limitatamente all'anno 2023, anche con riferimento ai possibili dubbi circa la legittimita' costituzionale della stessa.

La questione di legittimita' costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 e' rilevante ai fini del decidere, in quanto ove la disciplina ivi prevista dovesse trovare nella specie concreta applicazione, la domanda attorea della perequazione integrale del trattamento pensionistico per l'anno 2023 dovrebbe essere rigettata.

Viceversa, qualora dovesse essere dichiarata l'illegittimita' costituzionale dei limiti alla perequazione introdotti dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022, il ricorso sarebbe destinato al parziale accoglimento limitatamente al trattamento pensionistico per l'anno 2023 (considerata la riserva di decidere sull'anno 2024).

Infine, sempre sul punto della rilevanza, si evidenzia che il ricorrente e' titolare del trattamento pensionistico rientrante nella fascia da 6 a 8 volte superiore al trattamento minimo e, pertanto, beneficerebbe anche di un'eventuale dichiarazione dell'illegittimita' parziale limitata alla propria fascia di appartenenza o di quelle di valore inferiore tra quelle previste dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022, se ritenute dalla Corte costituzionale irragionevolmente penalizzanti in ragione della misura della riduzione prevista.

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

Quanto al secondo «filtro» di accesso al giudizio incidentale di legittimita' costituzionale, l'art. 23 della legge n. 87/1953 assegna al giudice del processo principale il potere-dovere di accertare, in linea di mera delibazione, e dunque prima facie, se, in riferimento alla norma di cui egli debba fare applicazione, sussista un dubbio di legittimita' costituzionale in relazione a disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate, con conseguente sospensione dell'applicazione della norma medesima, e rimessione della questione medesima alla Corte costituzionale.

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

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

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

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

legittimita' costituzionale.

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

Tuttavia, il giudizio di ragionevolezza delle limitazioni di volta in volta introdotte e' stato svolto in relazione alle valutazioni delle scelte operate dalla specifica manovra di bilancio, nel contesto delle manovre restrittive finalizzate ad assicurare il rispetto degli obiettivi eurounitari del Patto di Stabilita', con sacrifici diffusi richiesti a diverse categorie di soggetti, tra cui anche i pensionati. Pertanto, in presenza di disposizioni la cui legittimita' costituzionale non appare pacifica, questo Giudice non puo' sottrarsi al dovere di portare all'esame della Corte costituzionale ogni disposizione in senso limitativo della perequazione dei trattamenti pensionistici, la cui operativita' per l'anno di riferimento non abbia ancora superato con l'esito positivo il vaglio della Corte medesima, sia trattandosi di limiti introdotti ex novo sia in caso di reviviscenza degli effetti di norme adottate in precedenza.

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

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

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

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

In primo luogo, occorre evidenziare che la disposizione in esame, limitativa della perequazione dei trattamenti pensionistici, si inserisce per la prima volta nel contesto di una manovra di bilancio espansiva, anche in relazione alla sospensione - a partire dal mese di marzo 2020, piu' volte prorogata - delle regole del Patto di Stabilita' a livello dell'UE in virtu' della clausola di salvaguardia generale, al fine di consentire le misure di sostegno necessarie prima per fronteggiare l'emergenza pandemica e poi per favorire la successiva fase di ripresa economica.

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

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

«Nel primo anno la manovra si compone prevalentemente di

maggiori spese, per 27,2 miliardi (il 58,3 per cento), di cui 20,1 di natura corrente e 7,1 di parte capitale; come già rilevato nei precedenti cicli di bilancio, le disposizioni di incremento della spesa sono molto frammentate, seppur con un elevato grado di concentrazione nell'allocazione delle risorse. Gli interventi che si traducono in riduzioni di entrata sono complessivamente pari a 19,4 miliardi, di cui 12,5 di natura tributaria.

Al netto del decreto-legge n. 176/2022, le maggiori spese del 2023 si attestano a poco meno di 23 miliardi; di questi 22,4 miliardi sono ricollegabili agli interventi legislativi della Sezione I, mentre 0,5 miliardi ai rifinanziamenti della Sezione II. In totale, le disposizioni legislative comportanti maggiore spesa ammontano a 134. Di queste, le prime 13 per dimensione finanziaria assorbono circa tre quarti della maggiore spesa; per il resto si rileva un'accentuata polverizzazione degli interventi, 76 dei quali presentano importi uguali o inferiori ai 10 milioni. Le maggiori spese (fatta eccezione per quelle relative ai rifinanziamenti della Sezione II) riguardano principalmente: gli stanziamenti a fronte dei crediti d'imposta per l'acquisto, da parte delle imprese, di energia elettrica e gas naturale (9,8 miliardi), le somme destinate al Fondo di garanzia PMI (800 milioni), quelle per l'emolumento accessorio una tantum (da determinarsi nella misura dell'1,5 per cento dello stipendio) per i miglioramenti economici del personale statale (1 miliardo), l'incremento del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche (500 milioni) e la costituzione del Fondo per l'acquisto di beni alimentari di prima necessità dei soggetti con un ISEE non superiore a 15.000 euro (500 milioni). In ambito sanitario, presentano importanti stanziamenti aggiuntivi il fondo sanitario nazionale (2,15 miliardi) e quello per l'acquisto di vaccini e farmaci per la cura del Covid-19 (500 milioni).» (pagina 5).

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

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

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

Ai fini della valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022, è utile evidenziare, in particolare, la circostanza che, nel contesto complessivo di una manovra finanziaria fortemente espansiva ed in deficit - le risorse per i nuovi interventi nell'ambito «lavoro, famiglia e politiche sociali» «sono finanziati con risorse in larga

misura recuperate» mediante una riduzione degli oneri per altre spese relative al medesimo settore.

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

4.3. La peculiare disciplina dei limiti alla perequazione introdotti dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 - gli elementi di novita' e le considerazioni di carattere economico-attuariale.

Sul piano della disciplina sostanziale introdotta dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022, occorre anzitutto rilevare la riproposizione di un meccanismo per fasce, analogo a quello in vigore nel biennio 2020-2021, al posto di quello per scaglioni, che era rientrato in vigore, dopo ripetute deroghe, per l'anno 2022.

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

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

Una stima comparata delle percentuali dell'indicizzazione - effettuata, con riferimento all'anno 2022, ipotizzando un'indicizzazione media ponderata per fascia dei risultati dell'applicazione della rivalutazione per scaglioni vigente nel periodo - e' contenuta a pagina 86 dell'Audizione UPB Bilancio 2023:

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

L'effetto paradossale dell'applicazione del sistema di indicizzazione «a fasce» introdotta dalla Legge di Bilancio 2023 e' messo in evidenza anche dalla necessita' di prevedere una clausola di salvaguardia, con l'introduzione di «importi garantiti» quando, calcolando la perequazione con la percentuale della fascia di appartenenza, il risultato ottenuto e' inferiore al limite della fascia precedente perequato (v. §3 della circolare INPS n. 20 del 10

febbraio 2023, con la relativa tabella, allegata sub doc. 6 alla memoria di costituzione di INPS).

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

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

A queste considerazioni valide per tutti i redditi da pensione se ne affiancano altre riguardanti nello specifico le pensioni basate su regole di calcolo attuariali, come quelle contributive ad accumulazione nazionale introdotte in Italia con la riforma del 1995 (la «Dini»). Se e' vero che, sino a una quindicina di anni fa, la quasi totalita' delle pensioni in essere era calcolata per intero con le relativamente generose regole retributive e questo poteva indurre a considerare il rallentamento o il congelamento protempore dell'indicizzazione come una sorta di correttivo ex post, adesso questa condizione non e' piu' vera. Dal 2011 le pensioni retributive di nuova decorrenza contengono almeno una quota calcolata con le regole contributive. Inoltre, hanno gia' cominciato a decorrere pensioni miste calcolate con le regole contributive per gli anni di anzianita' successivi al 1995 e, sia pure con entita' marginale, tra le nuove decorrenti sono gia' presenti pensioni contributive (per esempio da lavoro in para-subordinazione avviato in eta' avanzata o da ripresa di lavoro dopo il pensionamento, ecc.).

Per le quote di pensioni calcolate con le regole contributive (che nei prossimi anni cresceranno fisiologicamente), il rallentamento o il congelamento, anche pro-tempore, dell'indicizzazione ha la natura sostanziale di un'imposta, perche' va a intaccare la corrispettivita' attuariale tra contributi versati nel corso della carriera e valore atteso della rendita pensionistica. Infatti, all'interno delle regole contributive ad accumulazione nozionale, il montante contributivo e' trasformato in rendita su basi reali, adottando un tasso di rendimento reale dell'1,5 per cento ipotizzato costante durante tutta la vita attesa post pensionamento. Se viene indebolita la regolare indicizzazione ai prezzi anno per anno, viene indebolita anche la neutralita' attuariale (un caposaldo della riforma pensionistica del 1995) e il pensionato riceve, come rendita, meno di quanto gli spetterebbe.» (pagina 87).

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

5.1. La difficulta' ad individuare la ratio dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 nel contesto di una manovra di bilancio espansiva (parametri costituzionali: art. 1, primo comma, principio della ragionevolezza ex art. 3, art. 36, primo comma, e art. 38, secondo comma, della Costituzione).

Come gia' evidenziato al precedente punto 4.1, la legittimita' dei limiti alla rivalutazione di trattamenti pensionistici, in deroga alla regola della proporzionalita' della retribuzione alla quantita' e alla qualita' del lavoro svolto, sancita dall'art. 36, primo comma, della Costituzione, e' sempre stata ammessa nel contesto del bilanciamento con altri valori costituzionali, in primis i vincoli di bilancio ex art. 81 della Costituzione.

A tale riguardo, occorre quindi evidenziare - come principale

elemento di novita' rispetto al passato - la circostanza che la disposizione dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022, limitativa della piena rivalutazione dei trattamenti pensionistici, e' stata inserita nel contesto di una manovra espansiva ed «in deficit», anche per l'effetto della sospensione delle regole eurounitarie del Patto di Stabilita' di cui il novellato art. 81 della Costituzione rappresenta la proiezione interna (v. punto 4.2 supra).

Pertanto, in tale diverso contesto di manovra di bilancio, si pone un dubbio della non manifesta infondatezza della questione di legittimita' costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 in relazione all'art. 1, primo comma, all'art. 36, primo comma, e all'art. 38, secondo comma, della Costituzione, in quanto il fondamento lavoristico della Repubblica (art. 1, primo comma, della Costituzione) appare in contrasto con le misure che riducono in modo particolarmente incisivo la proporzionalita' e l'adeguatezza della retribuzione, nello specifico nella forma di retribuzione differita rappresentata dal trattamento pensionistico previdenziale (articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione), mentre lo stesso provvedimento legislativo destina stanziamenti particolarmente rilevanti, in parte finanziati in deficit - a finalita' diverse e di minore pregnanza costituzionale.

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

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

Rilevata la difficulta' di giustificare le misure limitative della perequazione pensionistica nel contesto di una manovra di bilancio espansiva (v. punto 5.1. supra), non si riscontrano nemmeno giustificazioni specifiche dell'eventuale indispensabilita' di una misura di «raffreddamento» dell'indicizzazione delle pensioni piu' alte ai fini di contenimento dell'inflazione, particolarmente elevata proprio nell'anno di riferimento della manovra.

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

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

Pertanto, sorge il dubbio della legittimita' costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022, in relazione al principio della ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, anche rispetto all'eventuale giustificazione quale misura di contenimento dell'inflazione.

5.3. L'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 e il principio della proporzionalita' della retribuzione, anche come riconoscimento della dignita' del lavoratore (parametri costituzionali: art. 1, primo comma, art. 3, primo comma, art. 4, secondo comma, art. 36,

primo comma, e art. 38, secondo comma, della Costituzione).

Passando ai dubbi di legittimita' costituzionale di portata piu' generale, e' utile richiamare quanto argomentato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 70/2015, in continuita' con la pregressa giurisprudenza ivi citata) sulla natura di retribuzione differita propria del trattamento pensionistico e sulla doverosita' della perequazione automatica dei trattamenti medesimi: «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, della Costituzione.

Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione, principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013).

Per le sue caratteristiche di 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, della Costituzione, 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, della Costituzione cosi' da evitare disparita' di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici. Nell'applicare al trattamento di quiescenza, configurabile quale retribuzione differita, il criterio di proporzionalita' alla quantita' e qualita' del lavoro prestato (art. 36, primo comma, della Costituzione) e nell'affiancarlo al criterio di adeguatezza (art. 38, secondo comma, della Costituzione), questa Corte ha tracciato un percorso coerente per il legislatore, con l'intento di inibire l'adozione di misure disomogenee e irragionevoli (fra le altre, sentenze n. 208 del 2014 e n. 316 del 2010). Il rispetto dei parametri citati si fa tanto piu' pressante per il legislatore, quanto piu' si allunga la speranza di vita e con essa l'aspettativa, diffusa fra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 della Costituzione. Non a caso, fin dalla sentenza n. 26 del 1980, questa Corte ha proposto una lettura sistematica degli articoli 36 e 38 della Costituzione, con la finalita' di offrire «una particolare protezione per il lavoratore». Essa ha affermato che proporzionalita' 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 cio' comporti un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiche' e' riservata al legislatore una sfera di discrezionalita' per l'attuazione, anche graduale, dei termini suddetti (ex plurimis, sentenze n. 316 del 2010; n. 106 del 1996; n. 173 del 1986; n. 26 del 1980; n. 46 del 1979; n. 176 del 1975; ordinanza n. 383 del 2004). Nondimeno, dal canone dell'art. 36 della Costituzione «consegue l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo» (sentenza n. 501 del 1988; fra le altre, negli stessi termini, sentenza n. 30 del 2004).

Il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali deve «dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona» (sentenza n. 316 del 2010).

Per scongiurare il verificarsi di «un non sopportabile scostamento» fra l'andamento delle pensioni e delle retribuzioni, il legislatore non puo' eludere il limite della ragionevolezza (sentenza n. 226 del 1993).

Al legislatore spetta, inoltre, individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita. Così' e' avvenuto anche per la previdenza complementare, che, pur non incidendo in maniera diretta e immediata sulla spesa pubblica, non risulta del tutto indifferente per quest'ultima, poiché' contribuisce alla tenuta complessiva del sistema delle assicurazioni sociali (sentenza n. 393 del 2000) e, dunque, all'adeguatezza della prestazione previdenziale ex art. 38, secondo comma, della Costituzione.

Pertanto, il criterio di ragionevolezza, così' come delineato dalla giurisprudenza citata in relazione ai principi contenuti negli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali».

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

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

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

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

La penalizzazione dei titolari di trattamenti pensionistici più' elevati lede, infatti, non solo l'aspettativa economica (comunque già' di per se' tutelata a livello costituzionale), ma anche la stessa dignità' del lavoratore in quiescenza, in quanto in tale prospettiva la pensione più' alta alla media non risulta considerata dal legislatore come il meritato riconoscimento per il maggiore impegno e capacità' dimostrati durante la vita economicamente attiva, ma alla stregua di un mero privilegio, sacrificabile anche in un'asserita ottica dell'equità' intergenerazionale.

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

Tuttavia, dall'analisi economica dei dati della manovra di bilancio 2023 (punto 4.2. supra) risulta chiaramente che i risparmi conseguiti per l'effetto del taglio della rivalutazione delle pensioni più' alte non sono destinate agli investimenti che siano in

grado di accrescere le rendite pensionistiche nel medio-lungo periodo, ma ad altri interventi nell'ambito del settore «famiglia, lavoro e politiche sociali», che sarebbero piu' adeguatamente coperti tramite le eventuali riduzioni degli stanziamenti per spese non obbligatorie o le risorse provenienti dalla fiscalita' generale.

Inoltre, i tagli della rivalutazione delle pensioni piu' alte - seppure facciano conseguire, nell'immediato, risorse rilevanti e quantificabili con un elevato grado di precisione a copertura di altri interventi, nonche', in prospettiva, un risparmio di spesa strutturale da parametrarsi sulla durata della vita dei pensionati interessati (in quanto riducono la base anche delle rivalutazioni successive) - in realta' forniscono un contributo negativo alle prospettive di crescita economica, cui e' parimenti correlata la tenuta del sistema pensionistico.

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

Da un lato, la prospettiva dell'incertezza di un trattamento pensionistico effettivamente parametrato sulla «quantita' e qualita'» del lavoro svolto, con la consapevolezza che l'unica tutela garantita nella vecchiaia sarebbe quella di tipo assistenziale, aumenta - anche nel medio-lungo periodo - i gia' forti disincentivi immediati all'impegno nello studio e nell'attivita' lavorativa, che richiedono inevitabilmente un sacrificio del tempo libero a disposizione, ancora piu' rilevante per le carriere che permettono l'accesso alle retribuzioni - e, un domani, alle pensioni - piu' alte. Si tratta, peraltro, di una tenenza gia' in atto, come dimostrano i dati statistici sulla disoccupazione giovanile (cui corrisponde, al contempo, la difficolta' per le aziende di reperire sul mercato diverse figure professionali, rendendo necessario il ricorso al meccanismo dell'immigrazione) e l'alta percentuale di cd. «giovani neet» («Not in Education, Employment or Training»).

Lo stesso disincentivo nel passaggio dalla visione previdenziale a quella assistenziale dei trattamenti pensionistici opera anche per il mantenimento dei bassi i livelli dell'occupazione femminile, rendendo piu' conveniente il vantaggio immediato derivante dai risparmi di spesa conseguenti all'impegno nell'attivita' di cura familiare.

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

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

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

La riduzione delle tutele pubbliche nella vecchiaia all'ottica prevalentemente assistenziale, con una minore tutela riconosciuta alla componente previdenziale, appare quindi potenzialmente in contrasto con la finalita' di una «Repubblica... fondata sul lavoro» (art. 1, primo comma, della Costituzione), che riconosce la dignita' del cittadino anche in quanto lavoratore (art. 3, primo comma, della Costituzione nella parte in cui richiama la «dignita' sociale»), non

solo come lavoratore-soggetto debole bisognoso di tutele minime (orario di lavoro, ferie, malattia, ecc.), ma come colui che svolge, «secondo le proprie possibilita' e la propria scelta» - «un'attivita' o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della societa'» (art. 4, secondo comma, della Costituzione).

La particolare dignita' dell'attivita' lavorativa come contributo al progresso della societa' implica la necessita' di valorizzare i principi della proporzionalita' della retribuzione «alla quantita' e qualita' del suo lavoro» (art. 36, primo comma, della Costituzione) e la funzione propriamente previdenziale dei trattamenti pensionistici (art. 38, secondo comma, della Costituzione), rendendo necessario mantenere la proporzionalita' anche nei confronti dei lavoratori in quiescenza, non solo per assicurare al soggetto un trattamento economico commisurato all'attivita' lavorativa svolta, ma per tutelare la stessa dignita' del lavoratore che non puo' essere sminuita nel periodo successivo al collocamento in pensione.

A questo riguardo si rileva, altresì, che, con specifico riferimento ai dipendenti pubblici, la funzione di «retribuzione differita» svolta dal trattamento pensionistico e' stata storicamente accentuata, in quanto le condizioni piu' favorevoli di accesso alla pensione erano destinate a compensare - unitamente alla maggiore stabilita' del posto di lavoro - le retribuzioni tendenzialmente piu' basse rispetto a quelle offerte dal settore privato per le professionalita' corrispondenti.

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

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

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

5.4. L'art. 1, comma 309, della legge n. 197/2022 e la stabilizzazione sostanziale dei tagli della perequazione, in contrasto con il principio della temporaneita' delle misure (parametri costituzionali: articoli 3, 23, 36, 38 della Costituzione).

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

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

Sempre sul tema della stabilizzazione sostanziale dei tagli della perequazione, in contrasto con il principio della temporaneita' delle misure, deve essere richiamata anche la sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015, nella parte in cui evidenzia, che, comunque, il sacrificio imposto al contribuente risultera', per

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

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

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

Infine, con riferimento al tema più generale della rivalutazione per fasce, tenuto sempre conto del principio della proporzionalità sancito in materia retributiva dall'art. 36 della Costituzione - questo Giudice ritiene doveroso sottoporre al vaglio della Corte costituzionale alcune ulteriori considerazioni con specifico riferimento al solo n. 3 della lettera b), corrispondente alla fascia del trattamento pensionistico del sig. T. (mentre nella precedente ordinanza di questa Sezione, essendo il ricorrente titolare di un trattamento superiore a dieci volte il minimo, si prospettava la lesione dei nn. 3), 4) e 5) della lettera b) della disposizione in esame), in relazione al principio della ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, in considerazione del quantum delle riduzioni della misura della rivalutazione ivi prevista, al confronto con alcune altre disposizioni presenti nell'ordinamento civile che sembrerebbero espressioni di principi generali:

il riconoscimento della rivalutazione in misura inferiore al 50% e il principio generale della peculiare rilevanza della lesione ultra dimidium (art. 1448 del codice civile «Azione generale di rescissione per lesione»);

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

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

Con specifico riferimento alla disciplina della rescissione per lesione ultra dimidium, si rileva che oltre alla subito evidente sproporzione conseguente al riconoscimento della rivalutazione nella misura inferiore alla metà rispetto al valore integrale individuato (il requisito dell'ammissibilità dell'azione ex art. 1448, comma 2, del codice civile), sembrerebbe ravvisabile anche l'equivalente dello «stato di bisogno» nella posizione del pensionato che prima non poteva autonomamente determinarsi di non versare i contributi previdenziali obbligatori e ora dipende totalmente dalle decisioni del legislatore in merito alla misura della rivalutazione del trattamento pensionistico, nonché l'indubbio vantaggio per lo Stato-creditore reso possibile proprio dall'assenza della possibilità per il pensionato medesimo di sottrarsi alle conseguenze negative della riduzione subita (art. 1448, comma 1, del codice civile).

Pur nell'inevitabile differenza tra l'esercizio dei poteri della discrezionalità legislativa ed i rapporti contrattuali tra i privati, sembrerebbe emergere comunque il principio generale della

meritevolezza di particolare tutela nei confronti del soggetto che subisca una lesione ultra dimidium, in assenza di colpa del debitore e a vantaggio del creditore che vi concorra, invece, con la propria determinazione.

In particolare, nei limiti della rilevanza nel caso di specie, tale lesione ultra dimidium sembrerebbe ravvisabile nelle previsioni dell'art. 1, comma 309, lettera b), n. 3 della legge n. 197/2022 che prevede la rivalutazione in misura del 47%.

Anche con riferimento al tasso di interesse legale, inteso quale indice minimo di fruttuosita' del denaro, spettante, in linea di principio, a tutti i creditori (art. 1282, comma 1, del codice civile), non appare manifestamente infondato dubitare della legittimita' costituzionale - rispetto al principio della ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, di una disposizione che riconosce ai pensionati un trattamento deteriore ai fini della rivalutazione delle pensioni.

In particolare, con riferimento specifico all'anno 2023, in cui il tasso di interesse legale era pari al 5%, solo le prime tre fasce assicuravano al pensionato un trattamento in concreto non deteriore, mentre i trattamenti ricadenti nelle previsioni della lettera b), nn. 3), 4) e 5) vedevano la rivalutazione riconosciuta in misura minore del tasso legale. In particolare, dalla circolare prodotta da INPS e riportata al punto II in fatto, risulta che la misura di rivalutazione prevista per la fascia di appartenenza del ricorrente era pari al 3,43%.

6. In conclusione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 134 Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, devono dichiararsi rilevanti e non manifestamente infondate le questioni 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) sopra prospettate, e deve di conseguenza disporsi la sospensione del giudizio in epigrafe, ordinando l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e gli altri adempimenti a cura della Segretaria della Sezione di cui al dispositivo.

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

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, in composizione monocratica di Giudice Unico delle pensioni, sospesa ed impregiudicata ogni ulteriore decisione, di rito e di merito, sul ricorso proposto dal sig. C. A. T.;

dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, le questioni 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):

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

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

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

4) in riferimento agli articoli 3, 23, 36, 38 della Costituzione, in relazione alla stabilizzazione sostanziale delle misure limitative della perequazione, in contrasto principio della temporaneita' delle stesse, prospettata nei termini di cui al punto 5.4 della motivazione;

5) limitatamente ai nn. 3), 4) e 5) della lettera b), in

riferimento al principio della ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, all'esito del confronto con il principio (del divieto) della lesione ultra dimidium e con il tasso legale di interessi, prospettata nei termini di cui al punto 5.5 della motivazione;

dispone la sospensione del giudizio in epigrafe;

ordina alla Segreteria della Sezione di provvedere:

all'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

alla comunicazione della presente ordinanza al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;

ad ogni altro adempimento di competenza.

Spese del giudizio al definitivo.

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

Il Giudice: Khelena Nikifarava