SENTENZA N. 541/2024

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA

Il Giudice unico delle Pensioni Primo Ref. Flavia D'Oro

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sul ricorso iscritto al n. 74186 del registro di Segreteria, proposto dal Sig. (omissis), cod. fisc. (omissis) giusta procura speciale datata 6.10.2023 e acclusa al presente atto, rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppe Pedicini, cod. fisc. PDCGPP67H29A783Z, presso lo studio del quale ha eletto domicilio, in Via Torretta n. 29 di Benevento (pec: avvocatog.pedicini@pec.it);

contro

Istituto Nazionale Previdenza Sociale, in persona del legale rappresentante pro tempore, per la carica elettivamente domiciliato presso la sede legale dell'ente, a Roma, in Via Ciro il Grande n. 21, part. i.v.a. 02121151001; Direzione Provinciale di Benevento, in persona del relativo legale rappresentante pro tempore, per la carica elettivamente domiciliato presso la sede legale dell'ente, a Benevento, in Via Michele Foschini n. 28, part. i.v.a. 02121151001;

avverso

la comunicazione di riliquidazione della pensione datata 4.11.2022 e

ogni altro atto precedente, connesso e conseguente, ancorché occulto o non cognito, con particolare riferimento all'accertamento di somme non percepite datato 28.6.2023 e alla successiva determina di recupero di somme indebitamente percepite datato 21.7.2023 e agli ulteriori atti.

per

- il riconoscimento pure a suo carico della violazione dell'art. 14, comma 3, D.L. 28.1.2019 n. 4, per aver conseguito un reddito (cumulandolo alla pensione) in relazione all'attività lavorativa dipendente svolta nel periodo 2.6.2020/31/8/2020;

- la dichiarazione di illegittimità della determinazione dell'I.N.P.S. circa il recupero disposto ed eseguito relativamente al trattamento pensionistico dell'intero anno 2020 e la conseguente restituzione delle somme oggetto di trattenuta mensile sui corrispondenti ratei pensionistici, ovvero, in via gradata, la rideterminazione dell'importo dovuto in restituzione sulla base di quanto percepito a fronte della prestazione di lavoro subordinato del periodo 2.6.2020/31.8.2020.

Esaminato il ricorso introduttivo;

Esaminati tutti gli atti e i documenti di causa;

Uditi all'udienza del 22.10.2024 l'avv. Giuseppe (omissis)per il ricorrente e l'avv. Gianluca Tellone per l'INPS.

Ritenuto in

FATTO

1. Il ricorrente espone in ricorso di essere un ex dipendente delle Poste Italiane S.p.a., cui è stata riconosciuta la pensione n. 02443384 con decorrenza 1.4.2019, essendosi egli avvalso del D. L. 28.1.2019 n. 4

come convertito dalla Legge 28.3.2019 n. 26. Con atto datato 4.11.2022 la pensione è stata sottoposta a riliquidazione con riferimento all'anno 2020, stante la violazione del divieto di cumulo con i redditi da lavoro dipendente stabilito dall'art. 14, comma 3, D.L. 28.1.2019 n. 4: l'indebito pensionistico è stato quantificato in euro 24.197,67. Al Sig. (omissis) (omissis)è stato imputato il fatto di essere stato assunto alle dipendenze di terzi (nella specie la Romana Servizi soc. coop. a.r.l.) dal giorno 2.6.2020 al giorno 31.8.2020, con lavoro a tempo determinato e parziale, con mansioni di cameriere, e di aver percepito il reddito complessivo di euro 299,59. Con atto del 28.6.2023 l'indebito è stato quantificato in termini netti in euro 18.610,32 e al ricorrente è stato assegnato il termine di trenta giorni per il rimborso; con successivo atto del 21.7.2023, al ricorrente è stato comunicato che, diversamente, l'indebito sarebbe stato recuperato attraverso una proporzionale trattenuta su cinquantasette ratei mensili di pensione, a partire dalla prima rata utile.

Nel ricorso sostiene che fuori contestazione è la violazione, ad opera del ricorrente, del divieto di cumulo stabilito dall'art. 14, comma 3, D.L. 28.1.2019 n. 4, ma che, tuttavia, l'INPS non avrebbe potuto formulare l'indebito sull'intero anno in cui quel divieto è stato violato. La norma, infatti non esplicita le conseguenze previste in caso di violazione e non precisa cosa debba intendersi per non cumulabilità; pertanto la circolare INPS n. 117/2019 sarebbe illegittima in quanto l'attività lavorativa svolta dal ricorrente nel periodo 2.6.2020/31.8.2020 integra sì la violazione dell'art. 14, comma 3, D.L.

28.1.2019 n. 4, ma, in virtù del principio di proporzionalità, non può comportare, a fronte della percezione di euro 299,59, la revoca dell'importo pensionistico per l'intero anno in questione. In ricorso richiama a tale riguardo sia la giurisprudenza della CGUE che della Cassazione, sostenendo l'iniquità e la contrarietà ai principi europei della soluzione adottata dall'INPS che, a fronte di un reddito da lavoro di euro 299,59, ha irrogato una "sanzione" (perché tale va qualificata la perdita della pensione percepita dal ricorrente per l'intero anno 2020) quasi 62 volte superiore. Richiama anche Corte di Appello di Firenze sentenza del 4.10.2022 n. 604, ove si afferma, con riguardo alla norma in esame, come "*la nozione di non cumulabilità debba interpretarsi nel suo significato letterale, nel senso che debba escludersi che la pensione anticipata possa sommarsi con il reddito da lavoro e che, in conseguenza, il reddito di lavoro percepito nell'arco di tempo individuato dalla norma, debba essere detratto dalla pensione anticipata, dando luogo ad un indebito di pari importo, soggetto al recupero da parte dell'istituto*".

2. L'INPS si è costituito con memoria dell'11 ottobre 2024 contestando la fondatezza del ricorso e ribandendo la legittimità costituzionale dell'interpretazione dell'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4/2019 operata dalla circolare n.11 del 2019, punto 1.4 e n.117 del 2019, punto 1.4. Avendo il ricorrente svolto nell'anno 2020, successivo a quello di collocamento in pensione con quota 100, attività di lavoro subordinato, legittimamente l'INPS ha chiesto ex art. 2033 c.c. la restituzione dei ratei di pensione pagati in tale anno. Infatti, gli unici redditi cumulabili con quelli della pensione liquidata con il sistema

"quota 100" sono quelli "*derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui*"; nel caso in esame i redditi hanno pacificamente natura di lavoro subordinato, per cui non vi è dubbio che il ricorrente sia incorso nella violazione della norma. Avendo il ricorrente conseguito la pensione anticipata quota 100 da aprile 2019 e avendo lavorato come dipendente dal 2/06/2020 al 31/08/2020, secondo quanto disposto con le predette circolari, dalla riliquidazione della pensione del 4 novembre 2022 è derivato un debito lordo di € 24.197,67, quantificato in termini netti in € 18.610,32; conseguentemente l'INPS ha operato la trattenuta mensile su pensione (€ 326,49) per il recupero rateale dell'indebito (57 rate) dal mese di ottobre 2023.

3. All'udienza del 22.10.2024 la Difesa di parte ricorrente rappresentava la necessità di operare una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in questione nel rispetto del principio di proporzionalità. Richiamava la sentenza della Corte cost. n. 46/2023 che ha dichiarato l'incongruità degli ordinamenti sanzionatori anche previdenziali per il mancato adeguamento al principio di proporzionalità delle sanzioni. Anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha affermato che il giudice deve valutare caso per caso il disvalore concreto dell'illecito e parametrare la sanzione ad esso. Pertanto, non si possono ritenere legittimi meccanismi automatici di applicazione della sanzione. Richiamava, inoltre, il recente decreto legislativo n. 87/2024 che ha modificato l'ordinamento sanzionatorio tributario, introducendo per la prima volta all'art. 3 la

previsione che la disciplina delle violazioni e sanzioni tributarie è improntata ai principi di proporzionalità ed offensività, rubricando l'art. 3 comma del decreto legislativo n. 472/97 "principi di legalità e proporzionalità". Evidenziava che l'offensività è la trasposizione dell'insegnamento della Corte Costituzionale per cui l'interprete valuta caso per caso il disvalore proporzionando la sanzione all'illecito effettivamente compiuto. Anche la legge delega all'art. 20 contiene tra i principi quello di proporzionalità delle sanzioni amm.ve e tributarie. L'INPS evidenziava la ratio della pensione quota 100 che è quella di consentire la pensione anticipata solo se il pensionato non lavora e si riportava alla propria memoria.

La causa è stata trattenuta per la decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Il ricorso deve essere accolto nei termini che seguono, essendo fondata la domanda del ricorrente concernente la restituzione delle somme oggetto di trattenuta mensile sui corrispondenti ratei pensionistici, tenuto conto della prestazione di lavoro subordinato nel periodo 2.6.2020-31.8.2020.

In particolare, si condividono le argomentazioni contenute nella sentenza n. 263/2023 della Sez. giur. Toscana, alla quale si fa richiamo ai sensi dell'art. 39, comma 2, lett. d) c.g.c. e dell'art. 17 delle norme di attuazione del c.g.c.

L'art. 14, comma 3, D.L. 28.1.2019 n. 4 prevede che "*la pensione quota 100 non è cumulabile, a far data dal primo giorno di decorrenza della pensione*

e fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui".

La sentenza della Corte costituzionale n. 234/2022 ha escluso l'illegittimità costituzionale del "*difforme trattamento riservato, ai fini del divieto di cumulo con la pensione anticipata a "quota 100", ai redditi da esse derivanti... [ritenendo che] … l'assenza di omogeneità fra le prestazioni di lavoro […] esaminate port[i] alla conclusione che non [sia] violato il principio di eguaglianza (ex plurimis, sentenze n. 127 del 2020, n. 32 del 2018 e n. 241 del 2016; ordinanza n. 346 del 2004)*". La Corte costituzionale ha osservato inoltre che "*La scelta del legislatore, vòlta a diversificare il trattamento previsto per il divieto di cumulo, non risulta costituzionalmente illegittima neppure considerando la sproporzione che può in concreto determinarsi - come nella fattispecie oggetto del giudizio principale [e come avviene nel caso al presente esame] – fra l'entità dei redditi da lavoro percepiti dal pensionato che ha usufruito della cosiddetta "quota 100" e i ratei di pensione la cui erogazione è sospesa….*", date l'eccezionalità della misura pensionistica c.d. "quota 100" e le condizioni di particolare favore di cui si sono giovati i lavoratori in possesso dei requisiti richiesti, con anticipo del pensionamento senza penalizzazioni nel calcolo della rendita, che sono state, tuttavia, previste in cambio dell'effettiva fuoriuscita dal mercato del lavoro.

In altri termini, il regime dell'incumulabilità del reddito da pensione quota 100 e da lavoro dipendente o autonomo (con l'eccezione vista per quello occasionale con reddito inferiore ad € 5.000,00) ha la sua

ratio nell'esigenza "di creare nuova occupazione e favorire il ricambio generazionale, all'interno di un sistema previdenziale sostenibile". Pertanto, in tale regime "*la percezione da parte del pensionato di redditi da lavoro, qualunque ne sia l'entità, costituisce elemento fattuale che contraddice il presupposto richiesto dal legislatore per usufruire di tale favorevole trattamento pensionistico anticipato (…), e mette a rischio l'obiettivo occupazionale*." "*Anche in questa prospettiva, l'assenza di omogeneità fra le situazioni lavorative poste a raffronto dal rimettente risulta decisiva per escludere la fondatezza della questione. Il lavoro autonomo occasionale, per la sua natura residuale, non incide in modo diretto e significativo sulle dinamiche occupazionali, né su quelle previdenziali e si differenzia per questo dal lavoro subordinato, sia pure nella modalità flessibile del lavoro intermittente*." (Corte cost., sent. n. 234/2022).

Dipanato in tal modo dalla Corte costituzionale il tema della legittimità della disposizione rispetto al parametro dell'art. 3 Cost., la questione delle modalità in cui opera la sospensione dei pagamenti dei ratei di pensione (ovvero se riferibile all'intero anno in cui sia avvenuta la violazione del divieto di cumulo, a prescindere dalla durata dell'attività lavorativa svolta -subordinata o autonoma continuativa-, o se limitata all'importo corrispondente al solo periodo in cui è stata svolta l'attività lavorativa) è rimasta dichiaratamente non toccata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 234/2022 citata, sebbene fosse stato adombrato - in quell'occasione - dal giudice remittente il profilo della sproporzione della sospensione del trattamento pensionistico per l'intero anno solare in cui siano stati

percepiti redditi da lavoro, specialmente se si tratta di importi modesti (cfr. Corte dei conti, sez. Toscana, sent. n. 263 del 03/08/2023).

Con circolare n.11 del 2019, punto 1.4, l'INPS ha precisato che: "*I redditi derivanti da qualsiasi attività lavorativa svolta, anche all'estero, successivamente alla decorrenza della pensione e fino alla data di perfezionamento della pensione di vecchiaia prevista nella gestione a carico della quale è stata liquidata la "pensione quota 100", comportano la sospensione dell'erogazione del trattamento pensionistico nell'anno di produzione dei predetti redditi. Nel caso di redditi prodotti nei mesi dell'anno precedenti il perfezionamento del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia, l'erogazione del trattamento pensionistico è sospesa nel predetto periodo*".

Con successiva circolare n.117 del 2019, punto 1.4 l'INPS ha ribadito che: "*Il pagamento della pensione è sospeso nell'anno in cui siano stati percepiti i redditi da lavoro di cui ai precedenti paragrafi 1.1 e 1.2, nonché nei mesi dell'anno, precedenti quello di compimento dell'età richiesta per la pensione di vecchiaia, in cui siano stati percepiti i predetti redditi. Pertanto, i ratei di pensione relativi a tali periodi non devono essere corrisposti ovvero devono essere recuperati ai sensi dell'articolo 2033 c.c. ove già posti in pagamento*".

2. Nel caso di specie, l'attività lavorativa è stata svolta dal ricorrente a partire dal 2.06.2020 al 31.08.2020, percependo la retribuzione di €.299,59, per cui ha violato la norma citata.

L'INPS ha, tuttavia, considerato come non dovute (e, quindi, da ripetersi) tutte le rate pensionistiche erogate per l'intero periodo dal

1.1.2020 al 31.12.2020 (cfr. comunicazioni INPS del 20.6.2023 e del 21.7.2023 – all. 2 e 3 al ricorso), facendo applicazione delle circolari sopra citate emanate in materia.

In applicazione della predetta circolare n. 117/2019, l'INPS non ha richiesto in restituzione al pensionato solo i ratei della pensione percepiti nei mesi in cui ha svolto attività di lavoro incumulabile, ma tutti i ratei percepiti nell'intero anno in cui è stata svolta l'attività lavorativa, con la conseguenza che l'incumulabilità si è riverberata non soltanto sui periodi di percezione di entrambi i redditi, ma anche sui periodi in cui il ricorrente ha percepito solo il reddito da pensione "quota 100".

Questo G.M. ritiene, tuttavia, che l'interpretazione dell'art. 14, comma 3, del d.l. n. 4/2019 fornita dalle circolari INPS non appare conforme al testo di legge, al quale invece va data una interpretazione costituzionalmente orientata (Corte Cost. 22 febbraio 2017, n. 58): infatti, le "*incertezze di lettura sono destinate a dissolversi una volta che si sia adottato, quale canone ermeneutico preminente, il principio di supremazia costituzionale che impone all'interprete di optare, fra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che rende la disposizione conforme a Costituzione*" (Corte Cost. 14 novembre 2003, n. 198, richiamata da Cass. 17 luglio 2015, n. 15083; Corte Cost. 22 ottobre 1996, n. 356, citata da Cass. 16 gennaio 2020, n. 823).

Recita, infatti, la norma: "*La pensione di cui al comma 1 [leggasi: quota 100] non è cumulabile, a far data dal primo giorno di decorrenza della pensione e fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di*

vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui".

La norma primaria, dunque, ha chiaramente stabilito un divieto di cumulo tra pensione anticipata e alcuni redditi (da lavoro dipendente, oppure da lavoro autonomo oltre l'importo di euro 5.000 lordi annui) nel periodo individuato tra la decorrenza anticipata della pensione c.d. quota cento e la maturazione dei requisiti per la pensione di vecchiaia, ma gli effetti della violazione del divieto non sono individuati dalla disposizione legislativa.

A tale riguardo le argomentazioni contenute in ricorso, ribadite ampiamente in udienza dall'avvocato di parte ricorrente, meritano di essere condivise.

In ricorso viene richiamata la sentenza della Corte di Appello di Firenze del 4.10.2022 n. 604, che ha affermato come la previsione della sospensione del pagamento della pensione e il venir meno del diritto alla pensione per l'intero anno nell'arco del quale il pensionato abbia percepito un reddito da lavoro anche in caso di violazione del divieto per un periodo minimo si traduce in una sanzione che avrebbe richiesto una espressa previsione di legge, nella specie invero mancante.

Sulla questione si è pronunciata anche la Corte dei conti. La sez. Toscana, con sent. n. 263 del 03/08/2023, ha osservato che "*all'esame del dato testuale, il riferimento alla base annua, effettivamente contenuto nella disposizione contestata, non appare riferirsi ai redditi da lavoro*

"dipendente" o "autonomo continuativo", ma unicamente al "lavoro autonomo occasionale con reddito inferiore agli € 5.000,00". Infatti, questo è l'unico, tra le tipologie di reddito individuate dalla disposizione, ad avere, per costruzione, necessità di un criterio temporale di riferimento, poiché se ne deve accertare l'ammontare annuale ai fini della verifica di applicabilità dell'esenzione dagli obblighi previdenziali che, come visto, giustifica anche la deroga al divieto di cumulo tra reddito da pensione e da lavoro, prevista per tale sola categoria. Al contrario, la circolare interpretativa INPS n. 117/2019 appare traslare immotivatamente il criterio della "base annua" a tutti i redditi da lavoro acquisiti in violazione del divieto di cumulo, anche se la loro percezione risulta conteggiata e/o conteggiabile su base mensile, proprio come avviene per i ratei di pensione". In effetti, "*l'interprete risulta avere allargato il campo di riferimento del criterio dell'annualità anche alle tipologie di lavoro in cui il reddito ha cadenza mensile, senza dare a tale scelta interpretativa alcuna giustificazione e, pertanto, discostandosi dall'interpretazione letterale della norma di legge senza darne valida e fondata motivazione*" (Corte dei conti, sez. Toscana, sent. n. 263 del 03/08/2023).

Pertanto, "*la norma di cui all'art. 14, c. 3, cit., deve essere interpretata non soltanto nel rispetto del dettato letterale ma anche del contesto normativo disciplinante la c.d. pensione Quota 100, nell'ambito del quale – rilevando, tra l'altro, l'obiettivo di creare nuova occupazione e favorire il ricambio generazionale, all'interno di un sistema previdenziale sostenibile (cit. Corte cost., 234/2022) - non può trovare spazio una ipotesi di decadenza del trattamento pensionistico per l'intero anno in cui si è svolta l'attività non cumulabile e, quindi, una finalità de facto "sanzionatoria" delle conseguenze*

derivanti dalla violazione del divieto di cumulo. Alla luce di quanto sopra, ove, come nel caso di specie, l'attività lavorativa non cumulabile abbia avuto durata inferiore all'anno, il divieto di cumulo va applicato ai soli mesi di concomitanza tra pensione e attività lavorativa" (Corte dei conti, sez. Veneto sent. n. 84 del 14/06/2024 e n. 33/2024).

Aderendo ad una interpretazione della nozione di non cumulabilità nel suo significato letterale, deve ritenersi che la circolare interpretativa n. 117/2019 sia illegittima -e quindi non possa essere applicata- nella parte in cui pretende di estendere il regime dell'incumulabilità all'intero anno in cui il pensionato abbia svolto attività lavorativa, anche nei casi in cui quest'ultima abbia avuto durata inferiore all'anno, invece che applicarlo ai soli mesi di concomitanza tra pensione e lavoro, in quanto detta linea interpretativa si discosta dal dettato testuale della disposizione di legge. In altri termini, il divieto di cumulo fra redditi di lavoro e pensione in Quota 100 non può tradursi in una sorta di incompatibilità "annuale" con i redditi di lavoro percepiti in violazione del divieto e pertanto dalla predetta violazione non può conseguire la sospensione dell'erogazione dell'assegno con recupero della prestazione erogata nell'intero anno di riferimento.

3. Questo giudice rammenta che sul cumulo tra pensione e retribuzione si è pronunciata più volte la Corte costituzionale. La questione svela la sua dimensione problematica in un sistema in cui la retribuzione non è sufficiente a garantire al lavoratore e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa e le prestazioni previdenziali

non forniscono mezzi adeguati alle esigenze di vita. La legge persegue l'obiettivo di incentivare il pensionamento e di debellare quelle forme di lavoro irregolare, che una disciplina più restrittiva in verità potrebbe alimentare. Si osserva infatti che nel caso del pensionamento "quota 100", come in ogni altro caso di pensionamento anticipato e ordinario, non è conforme alla funzione della tutela pensionistica di vecchiaia una previsione che renda direttamente o indirettamente incompatibile la qualità di lavoratore con quella di pensionato, tant'è che per il pensionamento "ordinario", sia di vecchiaia sia anticipato, il divieto di cumulo oramai attualmente non esiste quasi più, né per il pensionato lavoratore autonomo né per il pensionato lavoratore subordinato. Alla previsione dell'art. 14, comma 3, L. n. 26/2019, che, in controtendenza con l'attuale quadro legislativo, reintroduce l'istituto, fanno da sfondo esigenze di contenimento della spesa per pensioni in una materia in cui emerge la mutabile incidenza delle contingenti emergenze finanziarie (corte cost. 416/99).

In materia previdenziale la giurisprudenza costituzionale ha, tuttavia, ribadito più volte l'importanza del principio di legittimo affidamento, alla luce della oggettiva debolezza della posizione del pensionato (corte cost. 208/2014).

La Corte costituzionale ha pure escluso che il divieto di cumulo tra pensioni e retribuzioni contrasti di per sé con l'art. 36 cost., in quanto il guadagno derivante da una ulteriore attività lavorativa riduce l'esigenza previdenziale in funzione della quale la pensione è corrisposta, allo scopo di fronteggiare i bisogni della vita nel periodo

successivo alla cessazione del rapporto di lavoro: il pensionato, dotato di sufficiente energie per continuare a svolgere un'attività lavorativa, consegue un guadagno, rivelatore di uno stato di bisogno meno pressante (Corte cost. 30/76). Né il predetto divieto contrasta con l'art. 4 Cost. Tuttavia, nella concreta modulazione e applicazione di tale divieto occorre far applicazione dei principi di ragionevolezza e di proporzione (Corte cost. n. 566/89).

Con riguardo al cumulo tra pensione e retribuzione, vengono in rilievo quindi molteplici interessi di risalto costituzionale che interferiscono con il diritto al lavoro (art. 4 Cost), con il diritto ad una prestazione previdenziale adeguata (art. 38, comma 2, Cost.) e con la solidarietà tra le diverse generazioni che interagiscono nel mercato del lavoro (art. 2 Cost) in una prospettiva volta a garantire un equo ed effettivo accesso alle opportunità di occupazione che si presentano (Corte cost. 241/2016, 155/69): all'esigenza di incentivare l'invecchiamento attivo della popolazione, in concomitanza con il progressivo innalzamento dell'età media, fa riscontro l'esigenza di promuovere l'occupazione giovanile e di non rendere irrealizzabili le occasioni lavorative, innescando una impropria e distruttiva concorrenza tra generazioni. La tutela sistemica e non frazionata dei diritti costituzionali, affermata nella sentenza della Corte cost. n. 124/2017, si impone quindi più che mai in tale ambito, al fine di addivenire ad una integrazione reciproca tra principio di ragionevolezza e principi contenuti negli artt. 36 e 38 Cost (cost. cost. 250/2017, 173/86). Così ha assunto particolare rilievo il concetto di

adeguatezza della prestazione previdenziale ancorato a valutazioni oggettive e aderenti alla concretezza delle diverse fattispecie proprio nell'ambito delle questioni afferenti al cumulo tra pensione e retribuzione (corte cost. 173/86). La ragionevolezza richiede che la disposizione sia necessaria e idonea al perseguimento di obiettivi legittimi e che, tra una pluralità di misure, venga preferita quella meno lesiva degli interessi costituzionalmente rilevanti.

Il principio di proporzionalità, strettamente connesso al principio di ragionevolezza (corte cost. 30/76), assurge a principio di carattere generale dell'ordinamento dell'Unione Europea per effetto di numerose pronunce della Corte di Giustizia Europea in materia di sanzioni, di aiuti di Stato, di deroghe alle regole della concorrenza, nonché dell'ordinamento nazionale (cfr. legge 7 agosto 1990, n. 241 che all'art. 1, co. 1 prevede: "*l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario*.") ed impone alla pubblica amministrazione di adottare i propri atti nel rispetto della proporzionalità della misura prescelta (cfr. la giur. sulla proporzionalità della sanzione in materia tributaria: Corte Giustizia Unione Europea, 8 maggio 2019, n. 712/17; Corte Giustizia Unione Europea, 26-04-2017, n. 564/15; Cassazione 23 gennaio 2019, n. 1830, richiamate nella sentenza n. 42/2022 del Tribunale di Lucca, riguardante un caso simile a quello oggetto del presente giudizio). In

materia previdenziale è proprio la riduzione macroscopica e sproporzionata delle prestazioni erogate che avvalora la violazione dei principi enunciati dall'art. 38 Cost (corte cost. 822/88).

L'affermazione secondo cui la sospensione del trattamento pensionistico debba operare nel rispetto del principio di proporzionalità non contrasta con la eccezionalità della misura pensionistica di Quota 100 -che ha consentito, per il triennio 2019-2021, il ritiro dal lavoro all'età di 62 anni, 5 anni prima della età pensionabile di vecchiaia- in quanto la sospensione del trattamento di pensione in caso di violazione del divieto di cumulo è comunque volta a garantire -anche se limitata ai mesi in cui il reddito da lavoro è stato percepito- un'effettiva uscita del pensionato che ha raggiunto la pensione in Quota 100 dal mercato del lavoro, anche per creare nuova occupazione e favorire il ricambio generazionale, all'interno di un sistema previdenziale sostenibile. La percezione da parte del pensionato di redditi da lavoro, a prescindere dalla loro entità, costituisce elemento fattuale che contraddice il presupposto richiesto dal legislatore per usufruire del pensionamento anticipato vanificando il connesso obiettivo occupazionale, ma ciò non toglie che la sospensione del trattamento pensionistico debba operare nel rispetto del principio di proporzionalità. E infatti, al beneficio di un trattamento pensionistico anticipato -che giustifica una disciplina più rigorosa del cumulo- fa riscontro una disciplina limitativa dalla durata circoscritta entro limiti precisi e mitigata da una deroga. La proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore deve guidare anche l'interprete negli spazi

lasciati vuoti dalla disciplina legislativa, in applicazione di un bilanciamento ragionevole dei valori e interessi costituzionali coinvolti (art. 36 e 38 cost.).

La giurisprudenza costituzionale si è pronunciata più volte sul divieto di cumulo del trattamento pensionistico con la percezione di redditi da lavoro: già con la sentenza n. 241 del 2016 la Corte ha rammentato che "*Nel cimentarsi con le disparate discipline succedutesi nel tempo, questa Corte ha affermato a più riprese che la sussistenza di un'altra fonte di reddito può giustificare una diminuzione del trattamento pensionistico (sentenza n. 197 del 2010), in quanto «la funzione previdenziale della pensione non si esplica, o almeno viene notevolmente ridotta, quando il lavoratore si trovi ancora in godimento di un trattamento di attività» (sentenza n. 275 del 1976). Il pensionato che continua a lavorare «pone in essere una condotta che, da un lato, può avere rilievo ai fini di una riliquidazione della pensione, dall'altro consente al legislatore di tener conto del conseguente guadagno e della diminuzione del suo stato di bisogno» (sentenza n. 30 del 1976). Tali restrizioni, che non si pongono di per sé in contrasto con la tutela che la Carta fondamentale accorda al diritto al lavoro (sentenze n. 416 del 1999 e n. 155 del 1969), prestano il fianco a censure d'incostituzionalità quando implichino una sostanziale decurtazione del complessivo trattamento pensionistico, senza stabilire il limite minimo dell'emolumento dell'attività esplicata, oltre il quale la decurtazione diviene operante (sentenze n. 232 del 1992, n. 204 del 1992 e n. 566 del 1989). La regolamentazione del cumulo tra pensioni e redditi da lavoro interferisce con molteplici valori di rango costituzionale, come il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), il diritto a una prestazione previdenziale*

proporzionata all'effettivo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), la solidarietà tra le diverse generazioni che interagiscono nel mercato del lavoro (art. 2 Cost.), in una prospettiva volta a garantirne un equo ed effettivo accesso alle opportunità di occupazione che si presentano. Spetta alla discrezionalità del legislatore bilanciare i diversi valori coinvolti, in un contesto di molteplici variabili di politica sociale ed economica, e modulare la concreta disciplina del cumulo, in armonia con i princìpi di eguaglianza e di ragionevolezza".

La sentenza n. 232 del 1992, nel richiamare la sentenza n. 566 del 1989, ha affermato che, "*in caso di concorso della pensione con altra prestazione retribuita, è ragionevole che il legislatore tenga conto della maggiorazione di compenso derivante al pensionato a seguito della nuova attività e, dunque, non è di per sé illegittima l'eventuale riduzione del trattamento pensionistico complessivo. Tuttavia, tale riduzione può essere giustificata e risultare quindi compatibile col principio stabilito dall'art. 36, primo comma, della Costituzione, soltanto se è correlata ad una retribuzione della nuova attività, tale che ne giustifichi la misura*". Pertanto, "*mentre è ragionevole, infatti, che il legislatore tenga conto del maggior introito percepito dalla persona titolare di pensione che presti opera retribuita, la decurtazione del trattamento pensionistico complessivo non può essere disposta, senza stabilire il limite minimo dell'emolumento dell'attività esplicata, oltre il quale la decurtazione diventa operante. La determinazione del limite e delle connesse statuizioni, ivi compresa quella concernente la decorrenza, spetta al legislatore e deve attuarsi in modo da salvaguardare il precetto dall'art. 36, primo comma, della Costituzione*".

Anche la sentenza n. 566/1989 ha affermato che "*la riduzione del trattamento di pensione, nel caso di concorso con altra prestazione retribuita, di per sé non è illegittima (sentenze n. 275 del 1976, n. 155 del 1969 e n. 105 del 1963), essendo ragionevole che il legislatore tenga conto della maggiorazione di compenso derivante al pensionato a seguito della nuova attività*", tuttavia, "*la diminuzione del trattamento pensionistico complessivo può essere giustificata e compatibile col principio stabilito dall'art. 36, primo comma, della Costituzione, solo ove sia correlata ad una retribuzione della nuova attività lavorativa che ne giustifichi la misura. Ne deriva che non sono legittime norme che, come quella impugnata, implicano una sostanziale decurtazione del complessivo trattamento pensionistico, senza stabilire il limite minimo dell'emolumento dell'attività esplicata, in relazione alla quale tale decurtazione diventa operante*".

4. La giurisprudenza costituzionale si è parimenti pronunciata più volte con riguardo alla necessaria proporzionalità delle sanzioni non penali a carattere punitivo ribadendo che il principio di necessaria proporzionalità della sanzione alla condotta illecita trova applicazione anche al trattamento sanzionatorio di natura amministrativa:

- con la sent. n. 246 del 2022 la Corte cost. ha affermato che il principio di proporzionalità delle sanzioni amministrative trae la propria base normativa "*dall'art. 3 Cost. in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione*" e che possono essere estesi alla materia delle sanzioni amministrative gli approdi della giurisprudenza costituzionale in tema di ampiezza e di limiti degli interventi di questa Corte sulla misura delle sanzioni

penali fissata dal legislatore;

- con la sentenza n. 95 del 2022, la Corte ha affermato che *"anche per le sanzioni amministrative si prospetta, dunque, l'esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato; evenienza nella quale la compressione del diritto diverrebbe irragionevole e non giustificata"* (cfr. anche sent. n. 28 del 2022 e n. 46/2023, che ha valorizzato l'art. 7 del d.lgs. n. 472 del 1997 alla luce dell'art. 3 Cost.).

- con la sent. 185/2021 ha affermato che le *"previsioni sanzionatorie rigide, [...] che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debb[o]no rispondere al principio di ragionevolezza: donde l'esigenza di verificare «se anche le infrazioni meno gravi», tra quelle comprese nel perimetro applicativo della previsione sanzionatoria, «siano connotate da un disvalore tale da non rendere manifestamente [...] sproporzionata la sanzione amministrativa» comminata (sentenza n. 212 del 2019). In simile prospettiva, questa Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima la previsione di sanzioni amministrative rigide e di rilevante incidenza sui diritti dell'interessato per ipotesi di gravità marcatamente diversa (sentenza n. 88 del 2019), o suscettibili, comunque sia, di condurre, nella prassi applicativa, a risultati sanzionatori palesemente eccedenti il limite della proporzionalità rispetto all'illecito commesso (sentenza n. 112 del 2019). Una evenienza analoga è riscontrabile nel caso oggi in esame". "La fissità del trattamento sanzionatorio impedisce di tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti"* e *"fa sì che la reazione sanzionatoria possa risultare manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al*

disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma"
(cfr. anche sent. n. 146/2021, 68/2021, 73/2020, 112/2019).

5. Conseguentemente, alla luce di quanto sopra esposto, in accoglimento del ricorso, la determinazione dell'INPS circa il recupero disposto ed eseguito relativamente al trattamento pensionistico dell'intero anno 2020 deve ritenersi illegittima in quanto l'importo chiesto in restituzione non può coincidere con l'intera annualità.

L'INPS va pertanto condannato a restituire le somme oggetto di trattenuta mensile sui corrispondenti ratei pensionistici ad eccezione dei ratei pagati relativi al periodo di svolgimento dell'attività lavorativa, dovendo ritenersi ripetibili, da parte dell'INPS, i (soli) ratei pagati in costanza di attività lavorativa del ricorrente -e, cioè, relativi ai mesi decorrenti dal giugno 2020 fino ad agosto 2020- che quindi l'INPS non è tenuto a restituire al ricorrente.

Ne consegue che il ricorrente ha diritto alla restituzione delle somme trattenute dall'INPS in eccesso rispetto al credito restitutorio dell'Istituto previdenziale come sopra individuato (costituito dai soli ratei pensionistici pagati in costanza di attività lavorativa del ricorrente e, cioè, nei mesi decorrenti dal giugno 2020 fino ad agosto 2020), con la conseguente condanna dell'INPS alla restituzione delle somme trattenute in eccedenza.

6. Inoltre, trattandosi di importi dovuti al ricorrente in quanto prestazioni previdenziali spettanti e non di indebiti erogati e poi ripetuti (cfr. ex plurimis, Corte conti, Sez. 1^ app., sent. n. 251/2012 A del 14 maggio 2012; Sez. Giur. Lazio, sent. 362/2019 del 16 luglio 2019),

dette somme dovranno essere maggiorate degli interessi legali e, solo per l'ipotesi e per i periodi in cui l'indice di svalutazione dovesse essere superiore, anche della rivalutazione monetaria (v. Sezioni Riunite della Corte dei conti, sent. n. 6/2008/QM; ex plurimis, v. altresì SS.RR., sent. n. 10/2002/QM; Sez. III App., sent. n. 79/2015; Sez. II App., sent. n. 888/2017).

7. Avuto riguardo alla novità della materia si dispone l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale regionale per la Campania, in composizione monocratica, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, rigettata ogni altra eccezione e/o istanza,

ACCOGLIE PARZIALMENTE

il ricorso e per l'effetto dichiara:

1. la non ripetibilità da parte dell'INPS dei ratei percepiti nell'anno 2020 ad eccezione dei ratei della pensione percepiti dal ricorrente nei mesi in cui ha svolto attività di lavoro incumulabile, ovvero dal giugno 2020 fino ad agosto 2020;

2. il diritto del ricorrente alla restituzione da parte dell'INPS delle somme oggetto di trattenuta mensile sui ratei pensionistici ad eccezione delle somme relative ai ratei pagati dall'INPS nel periodo di svolgimento dell'attività lavorativa, ovvero dal giugno 2020 fino ad agosto 2020;

3. la condanna dell'INPS a restituire le somme di cui sopra (ovvero quelle trattenute dall'INPS in eccesso rispetto al credito restitutorio

costituito dai ratei pensionistici pagati in costanza di attività lavorativa del ricorrente e, cioè, nei mesi decorrenti dal giugno 2020 fino ad agosto 2020) maggiorate degli interessi legali e, solo per l'ipotesi e per i periodi in cui l'indice di svalutazione dovesse essere superiore, anche della rivalutazione monetaria (v. Sezioni Riunite della Corte dei conti, sent. n. 6/2008/QM; SS.RR., sent. n. 10/2002/QM).

Spese compensate.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 22.10.2024.

Il Giudice Unico

Primo Ref. Flavia D'Oro

f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 04.11.2024

Il dirigente

Maurizio Lanzilli

DECRETO

Ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'articolo 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, si dispone che, a cura della Segreteria, sia apposta l'annotazione di cui al comma 1 di detto articolo 52, a tutela dei diritti delle parti private.

Il giudice

Flavia D'Oro

f.to digitalmente

In esecuzione di quanto disposto dal giudice, ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, in caso di diffusione dovranno essere omesse le generalità e tutti gli ulteriori elementi identificativi del ricorrente, nonché di eventuali danti ed aventi causa.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Dott. Maurizio Lanzilli

f.to digitalmente