Sentenza n. 7/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL VENETO

in composizione monocratica nella persona del referendario Elisa Borelli, ai sensi dell'art. 151 del codice della giustizia contabile, di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **31934** del registro di Segreteria promosso da

A.L. OMISSIS;

A.B. OMISSIS;

A.F. OMISSIS;

A.A. OMISSIS;

A.E. OMISSIS;

A.D. OMISSIS;

A.G. OMISSIS;

A.O. OMISSIS;

B.L.M. OMISSIS;

B.D. OMISSIS;

B.G. OMISSIS;

B.E. OMISSIS;

B.U. OMISSIS;

B.L. OMISSIS;

B.G.B. OMISSIS;

B.R. OMISSIS;

B.P.A. OMISSIS;

B.L. OMISSIS;

B.A. OMISSIS;

B.M. OMISSIS;

B.C. OMISSIS;

B.B. OMISSIS;

B.S. OMISSIS;

B.F. OMISSIS;

B.A. OMISSIS;

B.V. OMISSIS;

B.G. OMISSIS;

B.B.A. OMISSIS;

B.N.M. OMISSIS;

B.O. OMISSI;

B.F. OMISSIS;

B.G. OMISSIS;

B.F. OMISSIS;

B.A. OMISSIS;

C.P. OMISSIS;

C.S. OMISSIS;

C.G. OMISSIS;

C.A. OMISSIS;

C.R. OMISSIS;

C.M. OMISSIS;

C.C. OMISSIS;

C.S. OMISSIS;

C.D. OMISSIS;

C.G. OMISSIS;

C.C. OMISSIS;

C.A. OMISSIS;

C.B.M. OMISSIS;

C.A.G. OMISSIS;

C.M.L. OMISSIS;

C.E. OMISSIS;

C.F. OMISSIS;

C.B. OMISSIS;

C.S. OMISSIS;

C.C. OMISSIS;

C.M. OMISSIS;

C.G. OMISSIS;

C.F. OMISSIS;

C.D. OMISSIS;

D.A.P. OMISSIS;

D.N.F.M. OMISSIS;

D.S.M. OMISSIS;

D.C. OMISSIS;

D.E.F. OMISSIS;

D.G. OMISSIS;

D.M.C.C. OMISSIS;

D.A. OMISSIS;

D.R. OMISSIS;

E.I. OMISSIS;

F.M. OMISSIS;

F.U. OMISSIS;

F.D. OMISSIS;

F.C. OMISSIS;

F.S. OMISSIS;

F.L. OMISSIS;

F.G. OMISSIS;

F.G.G. OMISSIS;

F.A. OMISSIS;

F.P. OMISSIS;

G.G. OMISSIS;

G.F. OMISSIS;

G.F. OMISSIS;

G.M. OMISSIS;

G.G. OMISSIS;

G.M. OMISSIS;

G.A. OMISSIS;

G.P. OMISSIS;

G.P. OMISSIS;

G.C. OMISSIS;

G.G.C. OMISSIS;

G.E. OMISSIS;

L.L. OMISSIS;

L.A. OMISSIS;

L.P.L. OMISSIS;

M.C. OMISSIS;

M.G. OMISSIS;

M.M. OMISSIS;

M.A. OMISSIS;

M.A. OMISSIS;

M.F.A. OMISSIS;

M.R. OMISSIS;

M.G. OMISSIS;

M.A. OMISSIS;

M.G. OMISSIS;

M.R. OMISSIS;

M.E. OMISSIS;

M.A. OMISSIS;

M.C. OMISSIS;

M.V. OMISSIS;

M.M. OMISSIS;

M.G. OMISSIS;

M.M. OMISSIS;

M.G. OMISSIS;

M.F. OMISSIS;

N.B. OMISSIS;

N.A. OMISSIS;

N.V. OMISSIS;

N.D. OMISSIS;

O.A. OMISSIS;

O.A. OMISSIS;

P.S. OMISSIS;

P.R. OMISSIS;

P.F. OMISSIS;

P.G. OMISSIS;

P.L.G.M. OMISSIS;

P.M. OMISSIS;

P.A.F. OMISSIS;

P.E.G. OMISSIS;

P.P.R. OMISSIS;

P.E. OMISSIS;

P.M. OMISSIS;

P.G.P. OMISSIS;

P.G. OMISSIS;

R.C. OMISSIS;

R.E. OMISSIS;

R.L.M. OMISSIS;

R.G. OMISSIS;

R.M. OMISSIS;

R.G. OMISSIS;

R.A.M. OMISSIS;

R.G. OMISSIS;

R.E. OMISSIS;

R.A.M. OMISSIS;

R.C.R. OMISSIS;

R.G. OMISSIS;

S.O.S. OMISSIS;

S.A. OMISSIS;

S.G. OMISSIS;

S.R. OMISSIS;

S.A.M. OMISSIS;

S.G. OMISSIS;

S.G. OMISSIS;

S.F. OMISSIS;

S.M. OMISSIS;

S.F. OMISSIS;

S.L. OMISSIS;

S.P. OMISSIS;

S.G. OMISSIS;

T.I. OMISSIS;

T.G. OMISSIS;

T.A. OMISSIS;

T.A. OMISSIS;

T.S. OMISSIS;

T.M. OMISSIS;

U.A. OMISSIS;

V.M.L. OMISSIS;

V.G.E. OMISSIS;

V.A. OMISSIS;

V.A. OMISSIS;

V.P. OMISSIS;

Z.R. OMISSIS;

Z.P.G. OMISSIS;

Z.G. OMISSIS;

Z.R.V. OMISSIS;

Z.U. OMISSIS

tutti rappresentati e difesi, come da procura su documento informatico separato ai sensi dell'art. 83, comma 3 c.p.c., dal prof. avv. Paolo Piva (C.F. PVIPLA62B20G693P; PEC: paolo.piva@venezia.pecavvocati.it) del foro di Venezia e dall'avv. Diego Baldi (C.F. BLDDGI71H21G224Z; PEC: diego.baldi@ordineavvocatipadova.it) del foro di Padova, con elezione di domicilio telematico alla PEC dei patrocinatori;

contro

INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, - c.f.: 80078750587), con Sede in Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Guadagnino (C.F.: GDGNGL61P27M088U - PEC: avv.angelo.guadagnino@postacert.inps.gov.it), per procura alle liti a rogito del notaio R. Fantini di Fiumicino del 23.01.2023 rep. n. 37590/7131, con domicilio eletto nel proprio ufficio di Avvocatura Regionale di Venezia, S. Croce 929.

VISTO l'atto introduttivo del giudizio depositato in data 5 agosto 2023;

VISTA la memoria di costituzione in giudizio depositata in data in data 28 dicembre 2023;

VISTO l'atto di intervento *ad adiuvandum ex* art. 160 c.g.c., depositato in data 4 gennaio 2024, nell'interesse della Confederazione dei dirigenti e dei funzionari, quadri ed alte professionalità (CONFEDIR), in persona del suo legale rappresentante p.t. prof. Michele Poerio, e della Federazione dei sanitari pensionati e delle loro vedove (FEDERSPEV), in persona del suo legale rappresentante p.t. dott. Michele Poerio, rappresentate e difese dall'avv. Domenico Tomassetti (C.F.: TMSDNC66R20H501L; PEC: domenicotomassetti@ordineavvocatiroma.org) e dall'avv. Michele Guzzo (C.F.: GZZMHL71T13H501H; PEC: micheleguzzo@ordineavvocatiroma.org), giuste deleghe in calce all'atto, ed elettivamente domiciliate presso il loro studio in Roma, Via G.G. Belli, n. 27;

ESAMINATI gli atti e i documenti della causa;

UDITI, all'udienza dell'8 gennaio 2024, tenutasi con l'assistenza della dott.ssa Roberta Campolonghi, l'avv. Paolo Piva, per i ricorrenti, e l'avv. Angelo Guadagnino, per l'INPS; nessuno presente per le intervenienti;

Premesso in

FATTO

1. Con ricorso depositato in data 5 agosto 2023, gli odierni ricorrenti, premesso di essere tutti lavoratori in quiescenza residenti nel territorio di competenza di questa Sezione giurisdizionale, hanno chiesto di accertare il diritto a percepire il trattamento pensionistico senza le decurtazioni derivanti dall'art. 1, commi 309-310, della legge n. 197/2022 (legge di bilancio 2023), con condanna dell'Amministrazione resistente alla restituzione delle somme indebitamente trattenute e al risarcimento del danno conseguente, previa rimessione alla Corte costituzionale delle seguenti questioni:

1) "*Dichiari la Corte costituzionale fondata, con riferimento ai parametri di cui gli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost., la questione di costituzionalità relativa all'art. 1, comma 309 e 310, della legge n. 197 del 2022 (Legge di Bilancio 2023) nella parte in cui, consentendo una*

rivalutazione solo parziale del trattamento pensionistico per il biennio 2023 e 2024 con riguardo alle pensioni quattro volte superiori al minimo, pone in essere un riassetto non sistematico e palesemente irragionevole del sistema pensionistico pubblico, illegittimamente ripetitivo di pregresse riduzioni, con l'effetto altresì di sommare la nuova riduzione a quelle del triennio 2019-2021, ed eludendo uno tempore i dicta di cui alla pronuncia n. 234/2020 della Corte costituzionale".

2) "*Dichiari la Corte costituzionale fondata, con riferimento ai parametri di cui gli artt. 3, 36 e 38 Cost., la questione di costituzionalità relativa all'art. 1, comma 309 e 310, della legge n. 197 del 2022 (Legge di Bilancio 2023) nella parte in cui, consentendo una rivalutazione solo parziale del trattamento pensionistico per il biennio 2023 e 2024 con riguardo alle pensioni quattro volte superiori al minimo, dà origine a quell'odioso effetto di "trascinamento", che rende sostanzialmente definitiva una perdita temporanea del potere di acquisto del trattamento di pensione, posto che le plurime «e successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato» (sentenza n. 70 del 2015)*".

3) "*Dichiari la Corte costituzionale fondata, con riferimento ai parametri di cui gli artt. 3, 23, 53 Cost., la questione di costituzionalità relativa all'art. 1, comma 309 e 310, della legge n. 197 del 2022 (Legge di Bilancio 2023) nella parte in cui, non stabilendo che le risorse derivanti dalla riduzione del sistema della perequazione delle pensioni pubbliche serviranno a rafforzare il sistema pensionistico pubblico (giustificazione endoprevidenziale) ma solo per far fronte a generiche esigenze di bilancio (giustificazione 'latamente' fiscale), dà origine ad una inaccettabile discriminazione dei contribuenti sotto il profilo della sopportazione del peso della fiscalità generale*".

Con il medesimo ricorso, hanno chiesto altresì in via preliminare di vagliare la compatibilità con il diritto dell'Unione Europea della impugnata norma, sottoponendo alla Corte di Giustizia Europea ex art 267 TFUE i seguenti quesiti:

1) "*Dica la Corte di giustizia se, alla luce del principio di divieto di discriminazione basato sull'età di cui all'art. 21 della Carta e della giurisprudenza della Corte (in particolare, Mangold del 2005), si possa ritenere che la legislazione di uno Stato membro che introduce reiteratamente una sospensione/riduzione del meccanismo della perequazione automatica nelle pensioni di ex dipendenti dello Stato o di Enti pubblici, allorquando il meccanismo di accumulo della pensione degli stessi pensionati statali e pubblici ancora economicamente attivi viene adeguato all'inflazione automaticamente e annualmente, possa considerarsi incompatibile con il diritto dell'Unione europea e in particolare con il Reg. n. 1408/71*";

2) "*Dica ancora la Corte di giustizia se la legislazione di uno Stato membro che introduce reiteratamente una sospensione/riduzione del meccanismo della perequazione automatica nelle pensioni di ex dipendenti dello Stato o di Enti pubblici possa costituire un deterrente incompatibile con la libera circolazione dei lavoratori di cui all'art. 45 TFUE e il Reg. n. 1408/71 e sia suscettibile di immediata disapplicazione da parte dell'Autorità dello Stato deputata a garantire la correttezza del sistema pensionistico e da parte del Giudice nazionale investito della questione della sua compatibilità*".

In considerazione della violazione dei principi costituzionali e dell'Unione europea, richiamati nel ricorso, in relazione all'intervento legislativo di riduzione della rivalutazione automatica delle pensioni di elevato importo, e del danno derivante dall'applicazione della norma contestata, come quantificato nelle tabelle ivi riportate (un importo di oltre 5.253,80 euro/mese ovvero di 68.299,40 euro/anno per i titolari di pensione superiore a 10 volte il minimo INPS, un importo tra 54.639,52 e 68.299,40 euro/anno per i titolari di pensione compresa tra 8 e 10 volte il minimo INPS, un importo tra 40.979,64 e 54.639,52 euro/anno per i titolari di pensione compresa tra 6 e 8 volte il minimo INPS, un importo tra 34.149,83

e 40.979,64 euro/anno per i titolari di pensione compresa tra 5 e 6 volte il minimo INPS, un importo tra 27.319,89 e 34.149,70 euro/anno per i titolari di pensione compresa tra 4 e 5 volte il minimo INPS), i ricorrenti chiedono, in via preliminare di rito, di valutare la non manifesta infondatezza e la rilevanza delle predette questioni di costituzionalità e, nel merito, di accertare il diritto al trattamento pensionistico senza le decurtazioni derivanti dalla legge di bilancio, condannando l'INPS alla restituzione dell'indebito e al risarcimento del danno conseguente.

2. Con memoria depositata in data 28.12.2023 si è costituito l'INPS, il quale ha chiesto:

- in via preliminare, di dichiarare:
    - inammissibile il ricorso per difetto del carattere incidentale del sindacato di costituzionalità;
    - inammissibile il ricorso, in via subordinata, per difetto di previa domanda amministrativa;
    - limitatamente al ricorrente F.L. il difetto di giurisdizione a favore del Giudice ordinario, essendo titolare di trattamento pensionistico erogato dalla Gestione privata;
- in subordine, nella denegata ipotesi di rigetto delle precedenti eccezioni, di dichiarare la manifesta infondatezza e la non rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale e delle istanze di rinvio alla Corte di Giustizia formulate dai ricorrenti;
- in via ulteriore e gradata, di respingersi, nel merito, il ricorso per infondatezza della domanda diretta a percepire il trattamento pensionistico in godimento senza le decurtazioni derivanti dalla legge n. 197/2022, nonché di dichiararsi inammissibile, per difetto di giurisdizione del Giudice contabile, la domanda di risarcimento dei danni in quanto devoluta alla giurisdizione del Giudice del lavoro, con condanna di parte ricorrente alla refusione delle spese di lite, oltre accessori di legge.

3. In data 04.01.2024 è stato depositato atto di intervento *ad adiuvandum* di CONFEDIR – Confederazione dei dirigenti e dei funzionari, quadri ed alte professionalità e di FEDERSPEV – Federazione dei sanitari pensionati e delle loro vedove, con il quale si chiede l'accoglimento dei ricorso, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità ivi illustrata, anche alla stregua delle ragioni esposte nell'atto di intervento medesimo.

4. All'odierna udienza pubblica, le parti richiamavano le difese in atti e le conclusioni ivi rassegnate; l'INPS ha eccepito, altresì, l'inammissibilità dell'intervento di CONFEDIR e di FEDERSPEV per difetto dei requisiti dell'attualità, della diretta rilevanza e della concretezza. Il giudizio è stato trattenuto in decisione.

Considerato in

DIRITTO

I. In via pregiudiziale, il Giudice è chiamato a valutare l'ammissibilità dell'intervento *ex* art. 160 c.g.c., spiegato in giudizio dalla Confederazione dei dirigenti, funzionari, quadri, ed alte professionalità, in servizio ed in quiescenza (CONFEDIR) e dalla Federazione dei sanitari pensionati e delle loro vedove (FEDERSPEV).

Tale intervento è inammissibile per le ragioni di seguito esposte.

Orbene, ai sensi dell' dell'art. 160 c.g.c., chiunque abbia un interesse nella domanda proposta con il ricorso può intervenire in ogni fase della causa, mediante comparsa notificata alle altre parti e depositata in segreteria.

La giurisprudenza della Corte dei conti, qui condivisa, ha ammesso il diritto di ingresso, nel giudizio pensionistico, dell'intervento "*ad adiuvandum*", ove sia diretto a sostenere le ragioni di una delle parti, a condizione, però, che sia riconoscibile un interesse dell'interveniente concreto, meritevole di protezione giuridica ed autonomo rispetto a quello

che si fa valere in via principale ed in favore del quale l'intervento è attuato (Sez. II, 2 settembre 1998, n. 191; Sez. II, 13/11/1992, n. 250).

È pacifico, per la giurisprudenza della Corte di Cassazione, che l'interesse richiesto per la legittimazione dell'intervento adesivo dipendente nel processo in corso tra altri soggetti (art. 105 c.p.c.) deve essere non di mero fatto ma giuridico, nel senso che tra adiuvante e adiuvato deve sussistere un vero e proprio rapporto giuridico sostanziale, tal che la posizione soggettiva del primo in questo rapporto possa essere - solo in via indiretta o riflessa - pregiudicata dal disconoscimento delle ragioni che il secondo sostiene contro il suo avversario in causa (Cass., 23 marzo 2017, n. 7407; Cass., 10 gennaio 2014, n. 364; Cass., 19 settembre 2013, n. 21472; Cass., 24 gennaio 2003, n. 1111; Cass., 23 dicembre 1993, n. 12758).

Nella fattispecie in esame, non emerge un interesse delle intervenienti all'accoglimento della pretesa della parte adiuvata, autonomo rispetto a quello dei ricorrenti, meritevole, in concreto, di tutela giudiziale, atteso che non è dato comprendere la finalità rilevante sul piano giuridico per la quale sia stato dato corso all'intervento stesso, non avendo evidentemente in questa sede alcuna rilevanza motivi sindacali e/o corporativi o, comunque, interessi connessi, in generale, agli scopi statutari della tutela degli interessi economici e professionali della categoria dei pensionati rappresentata.

In buona sostanza, non è stato dimostrato un interesse giuridicamente rilevante, inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, per intervenire a sostegno delle ragioni dei ricorrenti (rispetto ai quali, peraltro, non è nemmeno chiaro se siano o meno iscritti alla intervenienti associazioni), non potendo tale interesse discendere dalla mera sottoscrizione di un CCNQ in materia di trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare, non applicabile alla fattispecie all'odierno esame e non essendo stati chiariti , nè dall'affermazione di un grave pregiudizio per la categoria dei pensionati rappresenata

derivante dalle norme censurate, tenuto conto degli scopi e delle finalità statutarie di salvaguardia degli interessi dei soci e di difesa dei diritti acquisiti e da acquisire.

II. In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità del ricorso per mancanza di previa diffida amministrativa, in violazione dell'art. 153, co. 1, lett. b), c.g.c., ai sensi del quale: "*i ricorsi sono inammissibili (…) quando si propongano domande sulle quali non si sia provveduto in sede amministrativa, ovvero per le quali non sia trascorso il termine di legge dalla notificazione all'amministrazione di un formale atto di diffida a provvedere*".

In base a questa norma, costante giurisprudenza di questa Corte ha dichiarato inammissibili i ricorsi pensionistici, anche in materia di riconoscimento della rivalutazione automatica in applicazione della normativa vigente, che non fossero stati preceduti da specifica domanda in sede amministrativa (*ex multis*, cfr. Sez. Puglia, sent. n. 234/2023; Sez. Campania, sent. n. 94/2022; Sez. Marche, sent. n. 68/2021; Sez. Lombardia, sent. n. 29/2017 e n. 180/2016; Sez. I, sent. n. 375/2007).

Del resto, presupposto indefettibile per l'instaurazione di un giudizio pensionistico è l'esistenza di un provvedimento di diniego o di accoglimento non completamente satisfattivo, da parte della P.A., dell'istanza dell'interessato.

La *ratio* della norma, espressione di un principio già vigente nel precedente assetto procedurale (art. 62 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214 e 71, lett. b) del r.d. 13 agosto 1933 n. 1038), va rinvenuta, secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale, nel fatto che il giudice contabile, pur dovendosi pronunciare sul rapporto, non può sostituirsi all'amministrazione nell'espletamento delle funzioni ad essa intestate dall'ordinamento, non potendo che essere successivo il controllo giudiziale sull'operato della medesima (cfr. Sez. II, sent. n. 410/2018, che richiama Sez. III, sent. n. 629/2016; Sez. II, sent. n. 804/2016; Sez. I, sent. n. 176/2016).

Peraltro, anche quando il diritto alla riliquidazione della pensione scaturisca direttamente dalla legge, il provvedimento amministrativo (di reiezione o non totalmente satisfattivo della pretesa) rende attuale e concreto l'interesse ad agire dell'avente diritto (v. Sez. II, sent. 28 aprile 2023, n. 108).

Ciò posto, agli atti di causa non è stato prodotto alcun provvedimento di diniego né alcuna diffida legale ad adempiere nei confronti dell'Amministrazione resistente, non avendo parte ricorrente allegato alcuna prova di avere proposto il ricorso all'odierno esame in seguito ad una previa istanza sulla quale l'amministrazione competente non abbia provveduto in via amministrativa, ovvero per la quale sia trascorso il termine di legge dalla notificazione di un formale atto di diffida a provvedere, secondo quanto previsto dalla norma di cui all'art. 153, co. 1, lett. b), c.g.c.

Alla luce di quanto sopra esposto, il mancato previo espletamento della fase amministrativa è ostativo all'esame dell'odierno ricorso, che è, pertanto, inammissibile ai sensi dell'art. 153, comma 1, lett. b), codice di giustizia contabile.

III. Sono, conseguentemente, assorbite le ulteriori eccezioni e deduzioni sollevate dal patrocinio dell'INPS, in applicazione del principio della ragione più liquida.

IV. Ritiene inoltre questo Giudice che la definizione del giudizio in base a una questione preliminare rappresenti motivo sufficiente per disporre la compensazione integrale delle spese di lite tra le parti costituite, ai sensi dell'art. 31 c.g.c.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Veneto, in composizione monocratica ai sensi dell'art. 151 c.g.c., definitivamente pronunciando, ogni diversa domanda e/o eccezione respinta,

- dichiara inammissibile l'intervento "ad adiuvandum" della CONFEDIR e della FEDERSPEV;

- dichiara inammissibile il ricorso, nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Venezia, nella camera di consiglio dell'08 gennaio 2024.

IL GIUDICE MONOCRATICO

dott.ssa Elisa Borelli

(*f.to digitalmente*)

Depositata in Segreteria il 25/01/2024

Il Funzionario preposto

(*f.to digitalmente*)

Nadia Tonolo

Il Giudice, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, dispone che a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3 di detto articolo 52 nei riguardi delle parti private e, se esistenti, del dante causa e degli aventi causa.

Il Giudice

dott.ssa Elisa Borelli

(*f.to digitalmente*)

In esecuzione di quanto disposto dal Giudice, ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il "Codice in materia di protezione dei dati personali", in caso di diffusione

dovranno essere omesse le generalità e tutti gli ulteriori elementi identificativi delle parti interessate.

Il Funzionario Preposto

(*f.to digitalmente*)

Nadia Tonolo