



Sentenza n. 274/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA

in composizione monocratica

Il Giudice

dott. Michele Minichini ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 74316 R.G. promosso da (omissis) (omissis),
rappresentato e difeso dall'avv. Benedetta De Paola
(DPLBDT73H62H501R), elettivamente domiciliato presso il suo studio
in Roma, Largo della Fontanella di Borghese n. 84
(benedettadepaola@ordineavvocatiroma.org),

nei confronti

dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), in persona del
Presidente e legale rappresentante pro tempore, rappresentato e
difeso dall'avv. Vincenzo Di Maio
(avv.vincenzo.dimaio@postacert.inps.gov.it), elettivamente
domiciliato in Napoli alla via Medina n. 61 presso l'Avvocatura
regionale dell'Istituto.

Esaminati gli atti e i documenti di causa;

Udito nella pubblica udienza del 23.5.2025, con l'assistenza della Segretaria dott.ssa Piera Pagnano, l'avv. Di Maio per l'Inps, assente la difesa del ricorrente.

FATTO

1. Con la presente impugnativa, (omissis) – titolare di trattamento pensionistico superiore a quattro volte il minimo Inps – ha chiesto l'accertamento del suo diritto alla corresponsione del trattamento pensionistico senza l'applicazione della riduzione per gli anni 2022, 2023 e 2024 della rivalutazione automatica di cui all'art. 1, commi 309 e 310, della Legge 29.12.2022 n. 197. Secondo il ricorrente la normativa de qua non rispetterebbe, sotto plurimi profili, i principi costituzionali declinati negli artt. 3, 36, 38 e 136 Cost., nell'interpretazione fornita nel tempo dal Giudice delle leggi, in relazione agli interventi normativi nel settore previdenziale.

In proposito nell'impugnativa il ricorrente ha osservato che il legislatore in più occasioni ha previsto un sistema di raffreddamento della perequazione, che ha di conseguenza determinato effetti peggiorativi a carattere definitivo sui trattamenti pensionistici di un determinato importo; quindi, si assisterebbe a un progressivo depotenziamento del potere di acquisto delle pensioni incise dalla limitazione della perequazione.

Secondo parte ricorrente, gli interventi normativi stratificati nel tempo, avendo superato la proiezione triennale della manovra finanziaria,

avrebbero reso impraticabile un ulteriore provvedimento normativo volto nuovamente ad avere effetti penalizzanti sulle pensioni attraverso la limitazione della perequazione.

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

Quindi, in contrasto alle plurime pronunce della Consulta (v. Corte Cost. 70/2015 e 250/2017), si prospetterebbe un sacrificio patrimoniale non temporaneo ma permanente.

Pertanto, per le predette ragioni, parte ricorrente ha ravvisato la violazione dell'art. 3 Cost. e del principio del legittimo affidamento, chiedendo di conseguenza l'accoglimento del proposto gravame, "previa, ove occorra, rimessione alla Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 309 e 310, della Legge 29.12.2022 n. 197", nonché di sottoporre la questione al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione Europea ex art. 267 TFEU.

2. Con la memoria di costituzione del 25.1.2024 l'Inps ha contestato l'eccezione di costituzionalità sollevata dal ricorrente, considerando rispettati i canoni di proporzionalità e adeguatezza dell'intervento riduttivo, come declinati nei molteplici pronunciamenti

resi in materia dalla Corte Costituzionale richiamando, in particolare, le statuizioni contenute nell'ordinanza 30.1.2003 n. 22 e nelle sentenze 31.10.2012 n. 241 e 5.6.2013 n. 116.

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

3. La discussione prevista per l'udienza del 24.1.2025 è stata rinviata all'udienza del 23.5.2025 in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale su analoga vicenda.

4. Nelle more del giudizio e a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 19 del 14.2.2025 parte ricorrente in data 19.2.2025 e 6.5.2025 ha chiesto la dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

5. A seguito dell'udienza del 23.5.2025 la difesa dell'Inps si è rimessa a quanto dedotto nella memoria di costituzione.

Il giudizio è così passato in decisione con la lettura del dispositivo in udienza.

DIRITTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto l'accertamento del diritto del ricorrente alla corresponsione del trattamento pensionistico senza l'applicazione della riduzione della rivalutazione automatica ex art. 1, commi 309 e 310, della Legge 29.12.2022 n. 197 (bilancio di

previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025). A tale domanda è connessa la richiesta di sospensione del giudizio e di rinvio degli atti alla Corte Costituzionale per l'accertamento e la dichiarazione di illegittimità costituzionale della predetta disposizione per la violazione dell'art. 3 della Costituzione, nonché l'ulteriore richiesta di sottoporre la questione al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione Europea ex art. 267 TFUE.

2. Ebbene, la suddetta disciplina ha superato il vaglio di costituzionalità a seguito della recente sentenza n. 19 del 14.2.2025 della Corte Costituzionale.

In particolare la Consulta ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate dalle ordinanze della Corte dei Conti della Regione Toscana (n.ri 182 e 238 del 2024) e della Regione Campania (n. 185/2024) per le seguenti ragioni:

“10.– Nel merito, tutte le questioni sollevate non sono fondate, alla luce dei precedenti di questa Corte, esaustivamente compendiati, da ultimo, dalla sentenza n. 234 del 2020.

Tale pronuncia ha ricordato che la perequazione automatica è uno strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici a fronte delle spinte inflazionistiche (come già chiarito dalle sentenze n. 250 del 2017 e n. 70 del 2015), nel rispetto dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, che però non implicano un rigido parallelismo tra la garanzia di cui

all'art. 38, secondo comma, Cost. e quella di cui all'art. 36, primo comma, Cost. (così anche le sentenze n. 250 del 2017 e n. 173 del 2016).

La garanzia della perequazione non annulla la discrezionalità del legislatore nella determinazione in concreto del quantum di tutela di volta in volta necessario (come già affermato dalla sentenza n. 70 del 2015), alla luce delle risorse effettivamente disponibili (sentenza n. 316 del 2010 e ordinanza n. 256 del 2001). Non sussiste, del resto, un imperativo costituzionale che imponga l'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici (sentenze n. 250 del 2017 e n. 316 del 2010), purché la scelta contraria superi uno scrutinio di "non irragionevolezza" (sentenza n. 70 del 2015), calato nel contesto giuridico e fattuale nel quale la misura si inserisce (ordinanza n. 96 del 2018).

La sentenza n. 234 del 2020 ha poi ribadito che il principale indicatore della "non irragionevolezza" dell'opzione legislativa è costituito dalla considerazione differenziata dei trattamenti di quiescenza in base al loro importo, atteso che le pensioni più elevate presentano margini più ampi di resistenza all'erosione inflattiva (come affermato sin dalla sentenza n. 316 del 2010 e ribadito dalla sentenza n. 250 del 2017).

È sempre indispensabile, tuttavia, da un lato, che sia adeguatamente e dettagliatamente illustrato il quadro economico-finanziario che giustifica la scelta del legislatore, in base a dati oggettivi (sentenze n.

250 del 2017 e n. 70 del 2015) e, dall'altro, che le misure di sospensione e di blocco del meccanismo perequativo siano limitate nel tempo (secondo un monito risalente alla sentenza n. 316 del 2010), ferma restando la necessità di scrutinare ciascun provvedimento nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui esso si inserisce (sentenza n. 250 del 2017).

11.– In linea con quanto ora esposto, anche la misura introdotta dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 non risulta rompere gli argini fissati da questa Corte a garanzia dei principi presidiati dai parametri costituzionali evocati.

12.– Tutti i rimettenti reputano la disposizione contrastante con gli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., innanzitutto perché il modulo perequativo imposto per il 2023 – in deroga alla regola generale individuata in quella contemplata dall'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000 – avrebbe ingiustificatamente, e dunque irragionevolmente, peggiorato i trattamenti pensionistici di importo più elevato, senza una chiara illustrazione delle esigenze finanziarie sottese alla scelta legislativa.

Inoltre, aggiungendosi a ripetuti meccanismi limitativi della rivalutazione delle pensioni imposti negli ultimi quindici anni, la misura avrebbe determinato la sostanziale definitività della perdita connessa alla pur temporanea riduzione degli indici di recupero del potere di acquisto, con un conseguente effetto di “trascinamento”

intollerabilmente lesivo dei margini di resistenza all'inflazione anche dei trattamenti medio-alti; ciò in frontale contrasto con le garanzie di proporzionalità e adeguatezza di cui gli evocati parametri circondano l'assegno pensionistico, per la sua natura di retribuzione differita.

12.1.– Al contrario, va evidenziato che il modulo di “raffreddamento” qui in esame si rivela meno severo della maggior parte di quelli oggetto degli interventi legislativi, elencati al precedente punto 7, che pure hanno già superato il vaglio di legittimità costituzionale da parte di questa Corte.

In particolare, rispetto a quello relativo al triennio 2019-2021, ritenuto dalla sentenza n. 234 del 2020 compatibile con lo statuto costituzionale dei diritti previdenziali, l'odierno meccanismo risulta: più favorevole per le pensioni di importo da quattro a sei volte il trattamento minimo; invariato per le pensioni di ammontare superiore a sei volte e fino a otto volte tale soglia; certamente meno favorevole per le pensioni di consistenza economica superiore alle quali, tuttavia, non è stato applicato (come invece avvenuto nella precedente occasione, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018) alcun “contributo di solidarietà” aggiuntivo.

Il congegno normativo in discorso salvaguarda l'integrale rivalutazione delle pensioni di più modesta entità, di cui anzi allarga l'ambito, ricomprendendo in esso quelle di importo pari a quattro volte (e non più a tre) il trattamento minimo INPS. Inoltre, nel disporre un

“rallentamento” della dinamica perequativa dei trattamenti di importo superiore, segue la tecnica della progressione inversa rispetto all’entità degli assegni, senza escluderne nessuno dalla rivalutazione. Quest’ultima, infatti, viene prevista – sebbene in percentuali ridotte, ma non certo simboliche – anche per i trattamenti di più elevata entità, in ossequio a un criterio di razionalità che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più elevato rispetto agli effetti dell’inflazione.

12.2.– A differenza di quanto sostenuto dai rimettenti, le ragioni delle scelte legislative in rapporto alla situazione generale della finanza pubblica emergono chiaramente dalle relazioni, sia illustrativa sia tecnica, che accompagnano il disegno di legge di bilancio per il 2023 (A.C. n. 643).

In particolare, la relazione illustrativa del Governo evidenzia che l’iniziativa legislativa «si colloca in uno scenario macroeconomico di incertezza che risente delle tensioni geopolitiche e dell’aumento dell’inflazione, dovuto principalmente all’incremento dei prezzi dei prodotti energetici e delle materie prime». A fronte di ciò, si chiarisce che «l’impostazione della politica di bilancio è diretta a limitare quanto più possibile l’impatto del caro energia sui bilanci delle famiglie, specialmente quelle più fragili».

Il documento conferma che la manovra di finanza pubblica comporta «un peggioramento del saldo tendenziale del bilancio dello Stato di

circa 23,7 miliardi di euro nel 2023» e che, quindi, le misure adottate per raggiungere gli obiettivi indicati sono assunte in deficit (ossia con il ricorso ad ulteriore indebitamento), come consentito dalla temporanea sospensione delle regole europee del patto di stabilità. In questo complessivo contesto – di cui pure i rimettenti paiono pienamente consapevoli – si collocano anche gli interventi nel settore della previdenza.

Sempre la relazione illustrativa specifica che il meccanismo di indicizzazione delle pensioni qui scrutinato consente una minore spesa che «al netto degli effetti fiscali» è «pari a circa 2,1 miliardi nel 2023, 4,1 miliardi nel 2024 e 4 miliardi nel 2025».

A sua volta, la relazione tecnica chiarisce che «[t]ali economie strutturali concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, alla progressiva riduzione dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e alla progressiva ricostituzione di un adeguato livello di avanzo primario, secondo quanto programmato in relazione al percorso di riduzione del debito pubblico».

Alla luce di tale carattere “strutturale”, gli effetti della misura, pur se di applicazione limitata (originariamente ad un biennio e poi) ad un anno, si proiettano anche al di là dell'orizzonte triennale della manovra, come è reso evidente dall'indicazione delle «economie in termini di minore spesa pensionistica» previste fino all'anno 2032 e ammontanti, al lordo degli effetti fiscali, a circa 54 miliardi di euro.

La stessa relazione, inoltre, illustra in dettaglio la distribuzione del “monte pensioni” in relazione alle soglie introdotte dalla normativa in esame.

Da tali dati emerge che le pensioni che subiscono un trattamento peggiorativo rispetto al modulo perequativo positivamente scrutinato dalla sentenza n. 234 del 2020 – ossia quelle di importo pari o superiore a otto volte il trattamento minimo – rappresentano l’11,7 per cento del totale complessivo, mentre le restanti vedono invariato o addirittura migliorato il tasso di “elasticità” rispetto alle spinte inflazionistiche, a conferma della precisa scelta legislativa di redistribuire il complesso delle risorse disponibili a vantaggio dei trattamenti di importo più basso.

La relazione illustrativa del disegno di legge, peraltro, individua anche ulteriori interventi che la misura in esame contribuisce a finanziare.

Alcuni di essi si collocano nel medesimo ambito previdenziale, quali: la proroga di istituti che favoriscono il pensionamento anticipato, come la cosiddetta “quota 103” (commi da 283 a 285 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022); l’indennità cosiddetta “ape sociale” (commi da 288 a 291) e la cosiddetta “opzione donna” (comma 292). A ciò si aggiunge il sussidio per le pensioni una tantum minime, al fine di contrastare gli effetti negativi delle tensioni inflazionistiche (comma 310).

Altri interventi, pur estranei al circuito previdenziale, rientrano comunque nel più ampio settore “lavoro, famiglia e politiche sociali” (di

cui al Titolo IV dell'originario disegno di legge, comprendente anche la misura oggetto dell'odierno scrutinio): la maggiorazione del 50 per cento, a decorrere dal 1° gennaio 2023, dell'assegno unico universale, al ricorrere di certe condizioni (commi 357 e 358); l'incremento dell'indennità per congedo parentale (comma 359); il riordino delle misure di sostegno alla povertà e dirette all'inclusione lavorativa (commi da 313 a 321), eccetera.

Si tratta di interventi che non possono essere qualificati «di minore pregnanza costituzionale» (come sostenuto nei giudizi di cui al r.o. n. 182 e n. 238 del 2024). Essi perseguono finalità che rientrano nella piena discrezionalità del legislatore, il quale può «stabilire nel concreto le variazioni perequative dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento di valori che tenga conto anche delle esigenze di bilancio, poiché l'adequatezza e la proporzionalità del trattamento pensionistico incontrano pur sempre il limite delle risorse disponibili» (sentenza n. 234 del 2020).

12.3.– La misura in esame, per come congegnata, risulta rispettosa dei parametri evocati, anche se costituisce l'ultimo anello di una catena di interventi analoghi che ha registrato poche soluzioni di continuità nel tempo.

La lettura offerta dai rimettenti del monito lanciato da questa Corte con la sentenza n. 316 del 2010 – secondo cui «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente

reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità» – collide con il dato di fatto che il meccanismo qui scrutinato non comporta «l'effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici, neanche di quelli di importo più elevato, risolvendosi viceversa in un mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici gradualmente e proporzionati», come già rilevato dalla sentenza n. 234 del 2020, in relazione a previsioni legislative di analogo tenore.

12.3.1.– Con particolare riguardo all'effetto di “trascinamento”, normalmente conseguente a ogni limitazione dell'indicizzazione, questa Corte ha già affermato che «il principio di adeguatezza enunciato nell'art. 38, secondo comma, Cost. non determina la necessità costituzionale dell'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, né d'altronde la mancata perequazione per un solo anno incide, di per sé, sull'adeguatezza della pensione (sentenze n. 250 del 2017 e n. 316 del 2010)» (ancora sentenza n. 234 del 2020).

A maggior ragione i parametri evocati risultano rispettati allorquando anche i trattamenti più elevati beneficiano di una sia pur ridotta perequazione.

Nulla esclude, peraltro, che il legislatore possa tener conto della perdita subita, nel calibrare la portata di eventuali successive misure incidenti sull'indicizzazione dei trattamenti pensionistici.

12.4.– Questa Corte, pur nella consapevolezza che ogni bilanciamento tra interessi finanziariamente condizionati risente inevitabilmente del mutamento della congiuntura economica, non può tuttavia esimersi – in sintonia con l’auspicio espresso dalle sezioni riunite della Corte dei conti nella delibera adottata in sede di controllo sul bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e sul bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 (n. 40/SSRRCO/AUD/2022) – dal sottolineare i vantaggi che deriverebbero da una «disciplina più stabile e rigorosa» del meccanismo di perequazione delle pensioni. Del resto, l’art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019 ha già dettato una regola che, in ossequio alla durata indeterminata espressamente conferitale, dovrebbe essere interessata con estrema prudenza da cambiamenti improvvisi, incidenti in senso negativo sui comportamenti di spesa delle famiglie.”

Ebbene, l’ampia motivazione della sentenza della Corte Costituzionale esaurisce e assorbe ogni ulteriore profilo di legittimità costituzionale nei termini prospettati dal ricorrente, né sussistono ragioni per sottoporre la questione al vaglio della Corte di giustizia dell’Unione Europea anche alla luce della richiesta del ricorrente della cessata materia del contendere, e pertanto il ricorso va rigettato in considerazione della corretta applicazione da parte dell’Inps dell’art. 1, commi 309 e 310, della l. 29.12.2022 n. 197.

3. Le spese di lite possono essere compensate fra le parti, stante la novità della questione e la sussistenza di contrasti giurisprudenziali che hanno comportato la rimessione della questione alla Corte Costituzionale da parte di due diverse sezioni giurisdizionali.

P. Q. M.

la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania, in composizione monocratica, definitivamente pronunciando respinge il ricorso nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

Fissa il termine di sessanta giorni per il deposito della presente sentenza.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del 23.5.2025.

Il Giudice

Michele Minichini

(firma digitale)

Depositata in Segreteria il giorno 18/08/2025

Per Il Direttore della segreteria

Maurizio Lanzilli

(firma digitale)

Il Funzionario

Dott. Francesco Fiordoro

(firma digitale)