G.26199 **Sent. n. 161/2025**

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del popolo italiano

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Sardegna

Il Giudice Unico delle Pensioni

Dott. Gaetano Berretta

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n.26199 del registro di Segreteria su ricorso proposto dai Signori

F. P., nato a Omissis il Omissis, residente in Omissis, cod. fisc. Omissis;

G. L. G. M., nato a Omissis il Omissis, residente in Omissis, cod. fisc. Omissis;

L. D., nato a Omissis il Omissis, ivi residente, cod. fisc. Omissis;

M. F., nato a Omissis il Omissis, ivi residente, cod. fisc. Omissis;

M. G., nato a Omissis il Omissis, residente in Omissis, cod. fisc. Omissis;

M. P., nato a Omissis il Omissis, residente in Omissis, cod. fisc. Omissis;

M. R. ved. B., nata a Omissis il Omissis, residente in Omissis, cod. fisc. Omissis;

M. F., nato a Omissis il Omissis, residente in Omissis, cod. fisc. Omissis;

N. G., nato a Omissis il Omissis, residente in Omissis, cod. fisc. Omissis;

N. N., nato a Omissisil Omissis, ivi residente, cod. fisc. Omissis;

P. F., nato a Omissis il Omissis, residente in Omissis, cod. fisc. Omissis;

P. G., nato a Omissis il Omissis, residente in Omissis, cod. fisc. Omissis;

P. S., nato a Omissis il Omissis, residente in Omissis, cod. fisc. Omissis;

S. M. B., nato a Omissis il Omissis, ivi residente, cod. fisc. Omissis;

V. A., nato a Omissisil Omissis, ivi residente, cod. fisc. Omissis,

tutti rappresentati e difesi, in forza di procure in atti, dall'avv. Antonio Nicolini del Foro di Cagliari (avv.antonionicolini@pec.abclex.it), con domicilio eletto in Cagliari, Via Cugia n. 5, presso lo studio legale del difensore,

avverso

L'INPS - Gestione dipendenti pubblici, Direzione provinciale di Sassari, rappresentato e difeso, congiuntamente e/o disgiuntamente tra loro in virtù di procura generale alle liti a firma del dott. Roberto Fantini del 22.3.2024, dagli avvocati Marina Olla (avv.marina.olla@postacert.inps.gov.it), Alessandro Doa (avv.alessandro.doa@postacert.inps.gov.it) e Stefania Sotgia (avv.stefania.sotgia@postacert.inps.gov.it), appartenenti all'avvocatura interna INPS, con domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura dell'Ente in Cagliari, Via P. Delitala n. 2

Visto il ricorso pensionistico depositato in data 16.5.2024;

Visti gli atti e documenti di causa;

Uditi, all'udienza del 4.7.2025, l'avv. Antonio Nicolini per le parti ricorrenti e l'avv. Marina Olla per l'INPS.

FATTO

Con il ricorso indicato in epigrafe i ricorrenti, tutti pensionati con trattamento a carico dell'INPS superiore a 4 volte in c.d. minimo INPS, hanno contestato gli effetti derivanti dall'applicazione dell'art.1, commi 309 e 310 della Legge n.197/2022 che nel prevedere una progressiva riduzione, per

l'anno 2023, della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici previsti dall'art.34, comma 1, Legge n. 448/1998, avrebbe indebitamente limitato la loro sfera giuridica, in violazione di specifici principi della Carta Costituzionale e dell'Unione Europea.

Conseguentemente hanno domandato l'accertamento del diritto all'integrale rivalutazione della pensione e la conseguente illegittimità della (solo) parziale rivalutazione, attuata con le determinazioni-decurtazioni assunte dall'INPS con gli accrediti delle somme pensionistiche.

Il ricorso è stato basato sulla ritenuta incompatibilità della norma contenuta nella Legge n.197/2022, sia con i principi sanciti dalla Carta Costituzionale, sia con quelli dell'ordinamento eurounitario.

Con riferimento alle contestate violazioni dei principi costituzionali, la difesa dei ricorrenti ha ripercorso i precedenti interventi legislativi nella *subiecta materia* e dopo aver richiamato le pronunce della Corte Costituzionale succedutesi nel tempo in ordine alla compatibilità delle disposizioni legislative con la Costituzione, ha osservato che rispetto all'assetto delineato dalla Corte Costituzionale, la normativa contenuta nell'art.1, comma 309 della Legge n.197/2022 – nell'estendere per l'annualità 2023 un articolato blocco della rivalutazione dei trattamenti pensionistici in via progressiva rispetto alla loro consistenza finanziaria, avrebbe inciso pesantemente sulla remuneratività delle pensioni, sterilizzandone sostanzialmente la rivalutazione in funzione del rilevante incremento della perdita di potere di acquisto della moneta dovuto all'aumento significativo, nel contesto temporale di riferimento, del tasso di inflazione.

Secondo la difesa dei ricorrenti, che richiamavano in particolare le

argomentazioni contenute nell'ordinanza di remissione della Corte dei conti, Sez. Friuli Venezia Giulia n.6/2019 (in relazione all'incostituzionalità dell'art.1, comma 260 della Legge n.145/2018), la normativa introdotta con l'art.1, comma 309, Legge n.197/2022, avrebbe sostanzialmente violato i parametri di proporzionalità ed adeguatezza ai quali sarebbe vincolato il Legislatore nel disciplinare la materia delle rivalutazioni dei trattamenti previdenziali.

La difesa evidenziava in particolare che l'adeguatezza del trattamento non dovrebbe sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, ma andrebbe costantemente assicurata anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta.

Il ricorso evidenziava inoltre il protrarsi di misure tese ad annullare o quantomeno ridurre drasticamente l'indicizzazione delle pensioni di importo pari ad almeno 4 volte il c.d. minimo INPS, non potrebbe non condurre a considerare superata la soglia indicata dalla CEDU con la nota pronuncia del 19 luglio 2018 che aveva dichiarato inammissibile il ricorso presentato da circa diecimila pensionati italiani. In quell'occasione, i Giudici sovranazionali avrebbero affermato che la disciplina della perequazione delle pensioni del 2015 aveva comportato un'incidenza economica (sui trattamenti di importo superiore a tre volte il minimo INPS) sostanzialmente limitata, in quanto ricompresa tra l'1,62 ed il 2,70%. Conseguentemente, il provvedimento non era stato considerato in contrasto con l'articolo 1 del protocollo 1 della Convenzione per salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà individuali.

Risulterebbe quindi di tutta evidenza che il reiterato superamento di tali limiti, in forza del cumularsi degli effetti negativi della Legge n. 109/2015

con le penalizzazioni imposte dalla legislazione successiva culminata con l'introduzione del qui contestato art. 1, comma 309, L. n. 197/2022, si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali di cui agli artt. 36 e 38, nonché con quelli comunitari, in considerazione dell'impossibilità di recuperare domani i tagli operati oggi.

Dopo aver rilevato che il trattamento previdenziale risulterebbe ulteriormente sacrificato, rispetto a quello dei lavoratori in servizio, in considerazione dei benefici introdotti con il c.d. "cuneo fiscale (previsto dal D.L. n. 3/2020, convertito in Legge n. 21/2020), la difesa dei ricorrenti concludeva domandando:

- in via preliminare, accertare la legittimazione passiva dell'INPS;
- nel merito, dichiarare il diritto dei ricorrenti alla riliquidazione dei trattamenti in godimento a cagione dell'insufficiente adeguamento disposto dall'art. 1, comma 309, L. n. 197/2022, con conseguente violazione del diritto a veder rispettati i canoni di proporzionalità e adeguatezza delle pensioni non solo al momento della cessazione dal servizio, ma anche nel proseguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta. E ciò previo rinvio alla Corte Costituzionale per valutare in concreto la denunciata lesione dei principi di cui agli artt. 36 e 38 della Carta fondamentale, ovvero alla Corte di Giustizia Europea affinchè si pronunci sulla compatibilità della normativa in materia con il principio comunitario di non discriminazione in ambito giuslavoristico (nelle sue diverse declinazioni), unico diritto immediatamente azionabile da un lavoratore - anche in quiescenza - nei confronti

del proprio datore di lavoro.

- oltre accessori dal dì del dovuto.
- vinte le spese.

Con Decreto di fissazione di udienza del 15.7.2024, il giudizio veniva chiamato per l'udienza di discussione del 13.2.2025, successivamente rinviata all'odierna udienza di discussione in ragione dell'avvicendamento del Giudice Unico.

Con memoria depositata il 4.2.2025, si costituiva in giudizio l'INPS, rappresentata dagli Avv.ti Marina Olla, Alessandro Doa e Stefania Sotgia.

Dopo aver riepilogato i termini della controversia ed aver richiamato la norma oggetto di censura, la difesa dell'INPS ha eccepito, a fronte delle contestazioni delle parti ricorrenti, che in realtà la decisione del Legislatore di dare corso ad una parziale riduzione della rivalutazione dei trattamenti previdenziali più elevati rientrerebbe a pieno titolo tra i suoi poteri discrezionali ed in quanto finalizzata ad assicurare la tenuta del sistema previdenziale a fronte della grave crisi economica in atto nel Paese, perseguirebbe un ragionevole intento redistributivo nell'ambito del sistema previdenziale.

Dopo aver diffusamente richiamato i precedenti arresti della Corte Costituzionale nella *subiecta materia* ed aver rimarcato che la norma oggetto di censura di costituzionalità rientrerebbe a pieno titolo nel solco della legittimità costituzionale delineata dall'assetto giurisprudenziale consolidatosi nel tempo in ragione del fatto che appartiene alla discrezionalità del Legislatore, con il solo limite della palese irrazionalità, stabilire la misura dei trattamenti di quiescenza e le variazione dell'ammontare delle prestazioni

attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti, tenendo in debito conto accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche le concrete disponibilità finanziarie e di bilancio, ha ritenuto legittimo il "raffreddamento della perequazione", quando, come nel caso in esame, appare ragionevole e proporzionato, la difesa dell'INPS concludeva chiedendo di respingere il ricorso. Con vittoria di spese e onorari di causa.

All'odierna udienza di trattazione, il legale dei ricorrenti ha fatto presente che nonostante l'intervento, *medio tempore*, della pronuncia della Corte Costituzionale n.19/2025 (che ha dichiarato la legittimità costituzionale dell'art.1, commi 309 e 310, Legge n.197/2022), permane interesse alla decisione del ricorso per dare la possibilità al proprio assistito di rivolgersi alla CEDU, facendo riferimento ad una pronuncia del 2018 dell'organo giurisdizionale sovranazionale, per far valere l'eccessiva protrazione, oltre i limiti della ragionevolezza, del blocco di rivalutazione del trattamento previdenziale. Pertanto, ha necessità di concludere tutti i gradi di giudizio del nostro ordinamento.

Il difensore dell'INPS ha confermato le conclusioni rese in atti e ha richiamato la sentenza n.47/2025 di questa Sez. Giurisdizionale con la quale è stato rigettato un analogo ricorso proprio in considerazione della sopravvenienza del giudizio di costituzionalità sulle norme oggetto di contestazione in questa sede.

Il giudizio è quindi passato direttamente in decisione, con lettura del dispositivo in udienza.

DIRITTO

In assenza di questioni preliminari di rito, può essere affrontato direttamente il merito della controversia.

Il ricorso è infondato, stante la manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate e della contestata violazione dei principi eurounitari. Ciò anche e soprattutto alla luce del pronunciamento della Corte Costituzionale n.19/2025.

Si evidenzia quanto segue.

Le doglianze esposte dai ricorrenti hanno riguardato gli effetti derivanti dalla previsione contenuta nell'art.1, commi 309 e 310, Legge n.197/2022.

Si riporta il comma 309.

"Nell'anno 2023 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta:230

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

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

1) nella misura dell'85 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla lettera a), l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite

maggiorato. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

2) nella misura del 53 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

3) nella misura del 47 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a otto volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a otto volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

4) nella misura del 37 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a dieci volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a dieci volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di

quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

5) nella misura del 32 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a dieci volte il trattamento minimo INPS."

Le limitazioni alla rivalutazione risultano confermate anche per il 2024 dall'art.1, comma 135, della Legge n.213/2023 n. 213.

Premesso che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici opera in base al meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), deve essere in primo luogo osservato, sulla base del costante insegnamento della Corte Costituzionale, che il principio di adeguatezza enunciato nell'art. 38, secondo comma, Cost. non determina la necessità costituzionale della rivalutazione 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. 234/2020, n.250/2017 e n.316/2010). L'eventuale limitazione della rivalutazione deve essere tuttavia effettuata nel rispetto dei principi generali di proporzione e adeguatezza. Secondo quanto emerso chiaramente dal susseguirsi dei pronunciamenti del Giudice delle Leggi a seguito degli interventi del Legislatore, la discrezionalità legislativa deve osservare un vincolo di ragionevolezza, innestato su un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost. (sentenza n. 70 del 2015).

Ne discende che la pur ampia discrezionalità in materia non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte di volta in volta operate dal legislatore riguardo ai meccanismi di rivalutazione dei trattamenti

pensionistici, quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono (ordinanza n.96/2018). Risulta evidente che la verifica presuppone una 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 (sentenza n.234/2020).

Può dunque essere affermato che nel nostro ordinamento non sussiste un diritto quesito alla integrale rivalutazione del trattamento pensionistico, sebbene la limitazione del meccanismo perequativo debba essere guidato dalla ragionevolezza, secondo i parametri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale sia con riguardo alla necessaria differenziazione dei trattamenti in ragione della loro consistenza finanziaria, sia in ragione della durata temporale della limitazione.

Si evidenzia inoltre che la normativa qui censurata prevede invero una limitazione graduale e proporzionata della perequazione automatica annuale in considerazione sia della consistenza obiettiva dei trattamenti, sia della percentuale progressiva di riduzione, consentendo quindi di differenziare le limitazioni in base all'importo dei trattamenti di quiescenza dal quale dipende, altresì, un diverso margine di resistenza al fenomeno inflazionistico. Si è visto, infatti, che solo il blocco integrale della perequazione automatica può comportare profili di irragionevolezza della misura tali da porsi in contrasto con il principio di adeguatezza enunciato nell'art. 38, comma, Cost., Secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23.12.1998 n.448, una quota perequativa del 37% per la quarta fascia e del 32% per la quinta – ridotta ma non meramente simbolica – induce a ritenere che essa non violi i principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza).

Parimenti non risulta sussistere una violazione del cd. limite temporale che determini una "paralisi" del meccanismo di perequazione automatica che finisca per incidere anche sulle pensioni di maggiore consistenza. Secondo quanto affermato dalla sentenza della Corte costituzionale n.234/2020, *"...in linea generale, ogni misura di blocco o limitazione della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici "...non può che essere scrutinata nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce» (sentenza n. 250 del 2017). Non può ipotizzarsi, di per sé, una sorta di "consumazione" del potere legislativo dovuta all'effettuazione di uno o più interventi riduttivi della perequazione, ma il nuovo ulteriore intervento è comunque legittimo ove risulti conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, sulla base di un giudizio non limitato al solo profilo della reiterazione, bensì inclusivo di tutti gli elementi rilevanti. D'altro canto, come già detto, anche per le pensioni di elevato importo, «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» (sentenza n. 316 del 2010). L'intervento sulla perequazione realizzato dalla norma oggi censurata non ha tuttavia 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 graduali e proporzionati."*

E' vero che la sentenza n.234/2020 ha statuito l'illegittimità costituzionale della proiezione sino a 8 anni del raffreddamento della

rivalutazione delle pensioni di più ampio importo, ma è altrettanto vero che tale proiezione non si è verificata nella fattispecie controversa, atteso che la limitazione prevista nella Legge n.197/2022 è stata contenuta per un'unica annualità (anno 2023), successivamente estesa anche all'anno 2024.

Il prelievo sul trattamento pensionistico risulta devoluto a un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale e va correttamente inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., e si sottrae quindi al principio di universalità dell'imposizione tributaria, di cui all'art. 53 Cost., potendo trovare un'autonoma giustificazione nei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 Cost. (Corte cost. ordinanza n. 22/2003).

La Corte Costituzionale, con la sentenza n.19/2025, ha sostanzialmente confermato la legittimità costituzionale della normativa in esame, rilevando in particolare che non sono fondate le questioni di legittimità 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), sollevate, in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, primo comma, 4, secondo comma, 23, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione. Infatti, la riduzione progressiva, attuata per un periodo limitato, della percentuale di indicizzazione al crescere degli importi dei trattamenti, trova la sua ragione nella maggiore resistenza delle pensioni più elevate rispetto agli effetti dell'inflazione e non è irragionevole perché salvaguarda integralmente le pensioni di più modesta entità.

In conclusione, devono essere ritenute non fondate le questioni di costituzionalità e di ritenuta incompatibilità con l'ordinamento dell'Unione Europea dell'art.1, commi 309 e 310, Legge n.197/2022.

Il ricorso deve essere conseguentemente rigettato.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese del giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, in composizione monocratica, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe,

Rigetta il ricorso.

Spese compensate.

Manda alla segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 4 luglio 2025.

Il Giudice Unico

Gaetano Berretta

(firmato digitalmente)

Depositato in segreteria il 20/10/2025

Il Dirigente

Paolo Carrus

(firmato digitalmente)