

Per la Consulta è legittimo il pignoramento sulle pensioni effettuato dall'Inps per il recupero degli indebiti previdenziali e delle omissioni contributive

di L. Pelliccia - 28 marzo 2026

A mente dell'art. 69 della legge n. 153/1969 (nel tempo novellato dal D.L. n. 30/1974 e dalla legge n. 155/1981), *“Le pensioni, gli assegni e le indennità spettanti in forza del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché gli assegni di cui all'articolo 11 della legge 5 novembre 1968, n. 1115, possono essere ceduti, sequestrati e pignorati, nei limiti di un quinto del loro ammontare, per debiti verso l'Istituto nazionale della previdenza sociale derivanti da indebite prestazioni percepite a carico di forme di previdenza gestite dall'Istituto stesso, ovvero da omissioni contributive, escluse, in questo caso, le somme dovute per interessi e sanzioni amministrative.*

Per le pensioni ordinarie liquidate a carico della assicurazione generale obbligatoria, viene comunque fatto salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo.

Le somme dovute all'Istituto nazionale della previdenza sociale, per prestazioni indebitamente percepite, non possono essere gravate da interessi salvo che la indebita percezione sia dovuta a dolo dell'interessato.”

Con sentenza n. 1041/1988 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detto articolo nella parte in cui non consentiva, entro i limiti stabiliti dall'art. 2, n. 1, del d.P.R. n. 180/1950, la pignorabilità per crediti alimentari delle pensioni corrisposte dall'Inps.

La (nuova) sollevata questione di legittimità costituzionale

Il Tribunale di Ravenna, con ordinanza del 3 aprile 2025, n.92 (Reg. Ord., aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge n. 153/1969 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), in riferimento agli artt. 3 e 38, co. 2, Cost. nel corso di un giudizio civile nel quale il ricorrente aveva adito detto giudice per ottenere sia la rideterminazione dell'importo dell'indebito previdenziale vantato dall'Inps (e già accertato da una precedente sentenza dello stesso Tribunale), sia la fissazione della misura della trattenuta mensile sulla pensione, di cui appunto all'art. 69 della legge n. 153.

Nel giudizio *a quo*, le parti avevano raggiunto un accordo sull'entità del debito restitutorio, ma non sul *quantum* della trattenuta mensile da operarsi sul trattamento del ricorrente che aveva invocato il rispetto della soglia di euro 1.000 prevista dall'art. 545, co. 7, cpc (come sostituito dall'art. 21-*bis* del D.L. n. 115/2022).

L'Inps, dal suo canto, sosteneva l'applicabilità del solo art. 69 della legge n. 153/1969.

Ad avviso del Tribunale di Ravenna occorre fare un confronto tra detta disciplina con l'art. 545, co. 7, cpc, secondo il quale *«le somme da chiunque dovute a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione o di altri assegni di quiescenza non possono essere pignorate per un ammontare corrispondente al doppio della misura massima mensile dell'assegno sociale, con un minimo di 1.000 euro. La parte eccedente tale ammontare è pi-*

gnorabile nei limiti previsti dal terzo, dal quarto e dal quinto comma nonché dalle speciali disposizioni di legge».

Da un tale confronto emergeva come le due discipline operassero in misura nettamente diversa: la prima, assicurando soltanto che il pensionato non riceva una pensione inferiore al trattamento minimo, rendendo così tutta la pensione aggredibile nei limiti del quinto; l'altra, invece, garantendo una fascia di impignorabilità (€ 1.000 ovvero il doppio dell'assegno sociale) - che non può essere oggetto di alcuna trattenuta - mentre il calcolo del quinto pignorabile opera solamente sulla somma che eccede tale limite.

In questi termini, quando l'Inps agisce trattenendo il quinto dalla pensione del proprio debitore non è tenuto a rispettare la fascia di impignorabilità di cui all'art. 545, co. 7, cpc, che, a ben vedere, rappresenterebbe *«un minimo vitale che si [sarebbe andato] delineando nel tempo a garanzia del sostentamento del debitore-pensionato nell'ambito della procedura espropriativa (della pensione) presso terzi (laddove INPS è il terzo debitor debitoris)».*

Orbene, secondo il Tribunale di Ravenna, il legislatore non avrebbe operato un coordinamento fra le modifiche apportate all'art. 545 cpc e l'art. 69 della legge n. 153/1969, in tema di recupero dell'indebito Inps, per il che la somma che l'ente previdenziale può trattenere e quindi compensare (a soddisfacimento del proprio credito) nel momento in cui paga un trattamento pensionistico è superiore, di molto, rispetto a quella che qualunque altro creditore può ottenere, in sede esecutiva, sulla pensione del proprio debitore.

Da ciò, pertanto, una possibile violazione sia dell'art. 3 Cost. – per irragionevole disparità di trattamento rispetto all'art. 545, co. 7, cpc e per irragionevolezza intrinseca – sia dell'art. 38, co. 2, Cost.

Sempre ad avviso del Tribunale di Ravenna era da escludere la possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione, anche alla luce della pronuncia della Corte di cassazione, secondo la quale *“la novella dell'art. 545 c.p.c. [è] applicabile quando la pensione viene aggredita da soggetti diversi dall'Istituto previdenziale, ovvero quando l'Inps agisca per crediti diversi dall'indebita percezione di prestazioni a suo carico o da omissioni contributive, altrimenti, in quest'ultimo caso, si applica la norma di favore per l'Inps di cui all'art. 69 della legge n. 153 del 1969» (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 11 ottobre 2024, n. 26580).*”

Le due norme avrebbero quindi ambiti applicativi differenti e rimarrebbero separate e da qui la richiesta a che la Corte costituzionale provvedesse a sanare la ritenuta illegittimità costituzionale del censurato art. 69, sostituendo tale disciplina con la regola di cui all'art. 545, co. 7, cpc.

La dichiarata non fondatezza della norma censurata

Con la sentenza n. 216/2025 del 30.12.2025, il Giudice delle leggi ha dichiarato però non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge n. 153/1959.

Vediamo il percorso logico deduttivo seguito dalla Corte.

Va premesso che, nel giudizio in esame, si era costituito l'Inps, chiedendo che la questione venisse dichiarata inammissibile o comunque non fondata, ritenendo inibito alla Corte di tornare a esaminare questioni analoghe ad altre già dichiarate non fondate: in particolare, la

sentenza n. 506/2002 (richiamata dal Tribunale di Ravenna), con la quale è stata reputata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge n. 153/1969, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

Nel giudizio è intervenuta anche la Presidenza del Consiglio dei ministri, che ha chiesto di dichiarare le questioni non fondate.

In via preliminare la sentenza in commento ha disatteso l'eccezione proposta dall'Inps, atteso che, stante la costante giurisprudenza di costituzionalità, una precedente pronuncia di rigetto non preclude un successivo esame delle questioni (v., *ex multis*, sent. n. 167/2025, n. 19/2024, n. 186/2020, n. 44/2020, n. 160/2019 e n. 99/2017; ord. n. 96/2018, n. 162/2017 e n. 290/2016).

Nel merito della sollevata questione il Giudice delle leggi, richiamato il quadro normativo di riferimento, rileva che quest'ultimo delinea una disciplina che, sebbene faccia riferimento al pignoramento, al sequestro e alla cessione dei crediti pensionistici, introduce un limite che vale anche per le forme di compensazione di cui si avvale l'Inps, procedendo al recupero mediante trattenute (v. Cass., n. 26580/2024; Cass. n. 12040/2003).

Ad avviso della sentenza in commento, l'art. 69 della legge n. 153/1969 era stato introdotto –a tutela dei crediti vantati dall'Inps– in un momento storico nel quale la regola generale era quella della impignorabilità delle pensioni, disciplina questa che, unitamente alla norma del 1969, sono state oggetto di censura con la già richiamata sentenza n. 506/2002, la quale, come certamente si ricorderà, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'art. 128 del r.d.l. n. 1827/1935, nella parte in cui escludeva la pignorabilità per ogni credito dell'intero ammontare delle pensioni, assegni e indennità erogati dall'Inps, senza prevedere –con le eccezioni stabilite dalla legge per crediti qualificati– l'impignorabilità della sola parte di pensione, assegno o indennità necessaria ad assicurare al pensionato i mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte.

La medesima declaratoria di illegittimità costituzionale è stata estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953, anche agli artt. 1 e 2, co. 1, del d.P.R. n. 180/1950 (*Approvazione del testo unico delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti dalle pubbliche Amministrazioni*).

Orbene, in quella pronuncia, la Corte ha, viceversa, dichiarato manifestamente infondate le censure mosse all'art. 69 della legge n. 153, dal momento che *«con tale norma, il legislatore non altro ha fatto che prevedere limiti e modalità attraverso le quali un creditore qualificato (l'INPS, per indebite prestazioni ovvero omissioni contributive) può assoggettare a pignoramento un quinto dell'intero ammontare della pensione»*.

Sulla scia della sentenza n. 506/2002, il legislatore ha novellato l'art. 545 cpc il quale, attualmente, stabilisce, in particolare, una soglia di impignorabilità costituita dal doppio della misura massima mensile dell'assegno sociale, con un minimo di euro 1.000, ammettendo solo sulla parte eccedente tale ammontare il pignoramento nei limiti indicati dai commi terzo, quarto e quinto del medesimo articolo o dalle disposizioni speciali di legge. Più precisamente: i crediti alimentari possono essere pignorati *«nella misura autorizzata dal presidente del tribunale o da un giudice da lui delegato»* (terzo comma); i tributi dovuti allo Stato, alle

province e ai comuni, e ogni altro credito sono pignorabili «nella misura di un quinto» (quarto comma) e, nell'ipotesi di «simultaneo concorso delle cause indicate precedentemente», il pignoramento «non può estendersi oltre alla metà dell'ammontare delle somme predate» (quinto comma).

A ciò va aggiunta la previsione contenuta nel sesto comma di detto articolo, secondo il quale «restano in ogni caso ferme le altre limitazioni contenute in speciali disposizioni di legge».

A ben vedere, quindi, la previsione generale (art. 545, co. 7, cpc) e quella speciale (art. 69 della legge n. 153/1969) si avvalgono di meccanismi differenti: la prima garantisce una soglia di impignorabilità (pari al doppio dell'assegno sociale e comunque non inferiore a euro 1.000), calcolando poi la quota pignorabile sulla sola parte eccedente rispetto a essa; la seconda, viceversa, consente il pignoramento di un quinto dell'intero ammontare della pensione, fermo restando che non può essere corrisposta una pensione inferiore al trattamento minimo.

Ed ecco allora che le (tre) censure sollevate dal Tribunale di Ravenna rimettente (per irragionevole disparità di trattamento tra creditori; per irragionevolezza intrinseca; per lesione dell'art. 38, co. 2 Cost.) si radicano su argomenti fra di loro interconnessi.

In primo luogo, ad avviso del Giudice delle leggi, nessuno dei presupposti argomentativi sopra evocati è condivisibile.

In primis non appare convincente la tesi che ravvisa una irragionevole disparità di trattamento fra creditori nella diversità di disciplina dell'art. 69 della legge n. 153/1969 rispetto all'art. 545, co. 7, cpc, trattandosi *ex adverso*, del semplice rapporto fra una norma generale (quest'ultima) e una norma speciale (quella censurata), i cui tratti peculiari confutano l'idea di una necessaria omologazione alla disciplina codicistica.

Più nello specifico, infatti, l'art. 69 della legge n. 153 rinviene la propria giustificazione nella specificità dei crediti oggetto della normativa, in quanto correlati a un interesse di carattere generale; la prestazione oggetto dei crediti tutelati dalla norma censurata viene ad identificarsi nel recupero delle omissioni contributive e nella ripetizione degli indebiti previdenziali, che servono a ripristinare risorse di cui è stato privato il sistema pensionistico e che sono necessarie al suo sostentamento.

Del resto, «La specificità di tali crediti consiste, dunque, nel loro correlarsi all'interesse generale alla tutela dell'equilibrio e della sostenibilità del sistema previdenzial-solidaristico, la cui tenuta consente la stessa corresponsione delle pensioni, compresa quella del soggetto obbligato. Come affermato dalla sentenza n. 235 del 2020, la sostenibilità del sistema pensionistico è anch'essa «espressione dell'art. 38 Cost., quale norma ispirata dal presupposto per cui detta sostenibilità (ossia l'equilibrio tra spesa previdenziale ed entrate a copertura della stessa) venga assicurata anzitutto all'interno dello stesso sistema».

Senza comunque trascurare la circostanza che il legislatore garantisce una particolare tutela al pensionato obbligato, stabilendo rigorose condizioni per rendere ammissibile il recupero degli indebiti, infatti, questi è tenuto a restituire quanto indebitamente percepito solo in caso di dolo, anche omissivo, e deve corrispondere gli interessi unicamente nell'ipotesi di dolo

commissivo (v., rispettivamente, l'art. 52, co. 2, della legge n. 88/1989 -come interpretato dall'art. 13 della legge n. 412/1991, e l'art. 69, ul. co., della legge n. 153 del 1969).

Secondo la giurisprudenza di legittimità (v. Cass. sent. n. 10337/2023), la medesima disciplina viene peraltro applicata anche a talune ipotesi di omesse contribuzioni e, quindi, il regime dei crediti oggetto della norma censurata è intriso anche di una funzione deterrente, nell'ambito di una disciplina caratterizzata in generale dall'esigenza di non perdere risorse necessarie ad alimentare lo stesso sistema pensionistico.

In altre parole, l'interesse generale all'equilibrio e alla sostenibilità del sistema pensionistico, unitamente alla funzione deterrente che plasma le modalità di recupero dei crediti dell'Inps da indebiti previdenziali e da omissioni contributive, disegna una peculiarità della disciplina censurata che giustifica un bilanciamento di interessi diverso da quello che il legislatore riserva in generale agli altri crediti.

Ed è una tale specificità dell'art. 69 della legge n. 153/1969 che ne spiega la sua divergenza rispetto alla norma codicistica e confuta la tesi di una irragionevole disparità di trattamento.

Con riguardo alla sollevata censura afferente all'irragionevolezza intrinseca, secondo la sentenza in commento non appare convincente la tesi secondo cui la soglia di impignorabilità, prevista dall'art. 545, co. 7, cpc servirebbe a garantire ai titolari di pensione un minimo vitale, correlato all'art. 38, co. 2, Cost., che risulterebbe irragionevole non rispettare.

A ben vedere, infatti, detto articolo non evoca la nozione di minimo vitale, posto che richiama il paradigma dei «*mezzi adeguati alle [...] esigenze di vita*» e non quello dei «*mezzi necessari per vivere*», previsto invece dal suo primo comma; in particolare, i «*mezzi necessari per vivere*» danno forma al dovere di solidarietà, che si impone nel contesto della pubblica assistenza a favore di chi versi in condizioni di indigenza per inabilità allo svolgimento di un'attività remunerativa, a prescindere dall'attività in precedenza svolta o dai servizi resi allo Stato (v. sent. n. 94/2025, n. 169/2023 e n. 137/2021).

Per contro, il paradigma dei «*mezzi adeguati alle [...] esigenze di vita*» richiama bisogni più ampi rispetto a quelli strettamente necessari alla sopravvivenza, previsione questa che, seppur anch'essa ispirata a criteri di solidarietà sociale, riguarda i lavoratori e richiede che, in caso di eventi che incidono sfavorevolmente sulla loro attività lavorativa, siano a essi assicurate provvidenze atte a garantire la soddisfazione delle esigenze di vita (*ex multis*, sent. n. 85/2015 e n. 316/2010) e determinate «*secondo valutazioni generali ed oggettive*», finalizzate ad assicurare non solo «*i bisogni elementari e vitali*», ma anche le necessità «*relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dell'attività lavorativa svolta*» (sentenza n. 173 del 1986).”

Orbene, ad avviso della sentenza in commento, l'art. 545, co. 7, cpc, adottando una soglia pari al doppio dell'assegno sociale e comunque non inferiore a euro 1.000, non ha inteso garantire il minimo vitale e, quindi, l'art. 69 della legge n. 153/1969, laddove omette di rifarsi al richiamato meccanismo, non intacca affatto un limite inviolabile e, dunque, non palesa alcuna irragionevolezza intrinseca.

Allo stesso tempo, la norma processualcodicistica, nel dare attuazione all'art. 38, co. 2, Cost., non ha concretizzato una volta per tutte e per qualsivoglia fattispecie il paradigma costituzionale dei mezzi adeguati al vivere, sicché il fatto che l'art. 69 della legge n. 153/1969 non ricalchi tale disciplina non determina *ex se* l'irragionevolezza della scelta, né il suo essere lesiva del secondo comma dell'art. 38 Cost.

Del resto, il legislatore gode di un'ampia discrezionalità nell'individuazione della soglia che garantisce i mezzi adeguati alle esigenze di vita, essendo chiamato a operare un complesso bilanciamento di interessi, che risente, ovviamente, del tipo di interessi implicati, discrezionalità questa che, com'è noto, incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza e sproporzione.

Nello specifico, nell'adottare con l'art. 69 della legge n. 153/1969 il limite intangibile del trattamento minimo pensionistico, il legislatore ha operato un bilanciamento di interessi (tra le ragioni del pensionato e le pretese creditorie dell'Inps, correlate alle istanze di equilibrio e di sostenibilità del sistema pensionistico) che non contrasta in maniera manifesta con il principio di ragionevolezza e di proporzionalità.

Infatti, *“il trattamento minimo pensionistico, oltre a non essere estraneo alle istanze sottese all'art. 38, secondo comma, Cost., non è un parametro fisso e immutabile nel tempo, ma varia annualmente in funzione dell'evoluzione del costo della vita, garantendo l'adeguamento automatico.”*

Sono infine queste ultime argomentazioni che, ad avviso della Corte consentono di confutare anche il terzo assunto, sul quale si fonda la motivazione del Tribunale di Ravenna e che dà corpo alla censura concernente la ritenuta violazione dell'art. 38, co. 2, Cost.

In particolare, non è infatti persuasiva la tesi secondo cui la norma censurata, introducendo una deroga all'art. 545, co. 7, cpc, automaticamente violerebbe il richiamato principio costituzionale.

In primis, perché la soglia di impignorabilità identificata dalla richiamata disciplina codicistica non costituisce una soluzione costituzionalmente obbligata, imposta dall'art. 38, co. 2, Cost. e, quindi, la mancata inclusione dei crediti da indebiti previdenziali e da omissioni contributive nell'alveo di tale disciplina generale non equivale affatto a una violazione della citata previsione costituzionale.

In secondo luogo, perché il peculiare bilanciamento di interessi effettuato dal legislatore con l'art. 69 della legge n. 153/1969, ben lungi dal violare l'art. 38, co. 2, Cost., si collega, viceversa, al rilievo attribuito all'interesse generale all'equilibrio e alla stabilità del sistema pensionistico, che rinviene il proprio fondamento giustappunto nel richiamato principio costituzionale.

Luigi Pelliccia, avvocato in Siena e professore a contratto di diritto della sicurezza sociale nell'Università degli Studi di Siena

Visualizza i documenti: [C. cost., 30 dicembre 2025, n. 216](#); [Trib. Ravenna, ordinanza interlocutoria, 3 aprile 2025, n. 92](#)