CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **167/2025** (ECLI:IT:COST:2025:167)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattrice: **SCIARRONE ALIBRANDI**
Udienza Pubblica del **21/10/2025**; Decisione del **21/10/2025**
Deposito del **13/11/2025**; Pubblicazione in G. U. **19/11/2025**
Norme impugnate: Art. 1, c. 309°, della legge 29/12/2022, n. 197.
Massime: **47090 47091 47092 47093 47094**
Atti decisi: **ord. 76/2025**

SENTENZA N. 167

ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio 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), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra

M.O. B. e altri e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 25 marzo 2025, iscritta al n. 76 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e del Procuratore generale della Corte dei conti;

udita nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi il Vice Procuratore generale della Corte dei conti Adelisa Corsetti per la Procura generale della Corte dei conti, l'avvocata Antonella Patteri per l'INPS e l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2025.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 25 marzo 2025 (reg. ord. n. 76 del 2025), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, in composizione monocratica, ha sollevato 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), in riferimento all'art. 53 della Costituzione nonché «al principio della ragionevolezza e temporaneità delle misure eccezionali».

2.– Nel giudizio principale, M.O. B. e altri ventitré ricorrenti – tutti «ex appartenenti al comparto difesa e sicurezza» – hanno chiesto l'«adeguamento della propria pensione alla dinamica inflazionistica, attenuato dall'art. 1, comma 309 della legge n. 197 del 2022».

3.– Il giudice *a quo*, in primo luogo, dichiara di essere consapevole che «sulla questione è intervenuta la sentenza n. 19 del 2025» di questa Corte, «la quale ha rigettato le censure provenienti da altre Sezioni giurisdizionali regionali».

Tuttavia, ritiene che sussistano «altri profili di illegittimità costituzionale non esaminati dalla Corte».

4.– In particolare, il rimettente ravvisa la violazione dell'art. 53 Cost.

Richiamando giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 223 del 2012), ricorda che, «affinché una normativa sia considerata tributaria», occorre accertare che: (a) essa sia diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; (b) la decurtazione non integri una modifica di un rapporto sinallagmatico; (c) le risorse derivanti dalla suddetta decurtazione, connessa a un presupposto economicamente rilevante, siano destinate «a sovvenire pubbliche spese».

Tanto premesso, per il giudice *a quo*, tutti i suddetti requisiti sarebbero «sussistenti nel dettato normativo» censurato, che introdurrebbe un «prelievo coatto», effettuato per recuperare risorse destinate «a motivi di finanza generale», senza modificare il «rapporto di lavoro ascrivibile ad un dipendente di lavoro pubblico statale "non contrattualizzato"», limitandosi ad incidere su «una voce retributiva».

Un tale prelievo tributario sarebbe «limitato, però, solo ad una parte dei contribuenti», ossia quelli che «rientrano nel perimetro dell'art. 34, comma 1, dell[a] legge 488 del 1998», e dunque escluderebbe i lavoratori autonomi «che non sono liberi professionisti», ai cui

trattamenti pensionistici «provvede la gestione separata presso l'INPS».

Se anche così non fosse, per il rimettente permarrebbe il contrasto con il parametro evocato, perché «il tributo» inciderebbe «su una particolare voce» del «reddito di lavoro differito», già sottoposto a prelievo tributario «in condizioni di parità» con tutti gli altri percettori di reddito da lavoro dipendente. Sarebbe stata introdotta, in tal modo, «una discriminazione soltanto ai danni della particolare categoria di soggetti, gli ex dipendenti, rispetto ai dipendenti in servizio», le cui retribuzioni non sarebbero assoggettate, negli stessi periodi d'imposta, «ad alcun prelievo tributario aggiuntivo», in violazione del principio di eguaglianza tributaria.

5.– In secondo luogo, il giudice *a quo*, prospettando un contrasto con l'art. 3 Cost., lamenta l'«illegittima reiterazione di misure eccezionali», venendo in rilievo l'ultimo di una serie di interventi legislativi – dettagliatamente elencati sunteggiando l'illustrazione contenuta nel punto 7 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 19 del 2025 – «mirati nei confronti degli stessi destinatari, così trasformandosi un rimedio da eccezionale in ordinario».

Per il rimettente, la disposizione censurata «copre potenzialmente un arco di tempo superiore alle esigenze di bilancio, atteso che è destinato a trascinarsi nel tempo». In tal modo sarebbe violato il principio espresso dalla sentenza n. 316 del 2010 di questa Corte, secondo cui «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo», espone «il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità», anche con riferimento alle pensioni «di maggiore consistenza», che potrebbero risultare non «sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta».

6.– Ciò evidenzierebbe anche la rilevanza delle questioni sollevate, atteso «l'effetto diretto del taglio sulle pensioni dall'1.1.2023 nonché il trascinamento della decurtazione negli anni a venire senza possibilità di recupero», dal momento che le successive rivalutazioni verranno sempre calcolate «non sul valore originario cumulato di diritto, ma sull'ultimo importo nominale eroso dal mancato adeguamento».

7.– Si è costituito in giudizio l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

L'ente previdenziale contesta il presupposto ermeneutico dal quale muove il rimettente, secondo cui la riduzione della percentuale di rivalutazione dei trattamenti pensionistici integrerebbe un «prelievo coatto di natura tributaria». Non vi sarebbe, infatti, alcuna incisione «sul patrimonio concreto ed attuale di colui che vi è soggetto».

L'INPS sostiene, in particolare, che le disposizioni che prevedono il cosiddetto "raffreddamento" della dinamica rivalutativa in alcun modo incidono sul «*quantum* già percepito con l'ultimo rateo del trattamento», il quale «viene, al contrario, aumentato, seppure in percentuale più bassa rispetto alla regola generale».

Mancherebbe, quindi, il primo degli elementi indefettibili della fattispecie tributaria delineati dalla sentenza n. 223 del 2012 citata dal rimettente, ossia la decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo.

Richiamando ampi passaggi della citata sentenza n. 19 del 2025, l'INPS aggiunge che il risparmio di spesa conseguito è destinato a finanziare anche interventi in ambito previdenziale.

A tal proposito, e citando a sostegno giurisprudenza della Corte dei conti, si evidenzia che il bilancio dell'ente previdenziale è autonomo, che «non esiste alcuna permeabilità con quello dello Stato», e che quest'ultimo non potrebbe «attingere da nessuno dei capitoli del bilancio dell'Istituto», sicché il risparmio di spesa «sull'esborso per il pagamento corrente delle

pensioni si traduce immediatamente in un miglioramento dei conti di ogni gestione assicurativa dell'INPS», liberando risorse per altri interventi pensionistici, «sempre a carico delle gestioni presso le quali si è avuto il risparmio».

Ciò escluderebbe qualsiasi «effetto discriminatorio a danno dei pensionati rispetto ad altri cittadini percettori di redditi di pari importo ma di natura non pensionistica»: pensionati e lavoratori in servizio non potrebbero, del resto, essere utilmente posti a confronto – al metro del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. – in quanto pensioni e retribuzioni sarebbero sottoposte «a meccanismi di adeguamento del tutto diversi», senza contare che anche «per la gran parte dei lavoratori, compresi i dipendenti pubblici non contrattualizzati», l'adeguamento delle retribuzioni all'inflazione «non è stato affatto integralmente ristorativo».

Ancora, l'INPS evidenzia l'errore in cui sarebbe incorso il rimettente nel ritenere escluse dall'ambito di applicazione della disposizione censurata le «pensioni a carico della gestione separata di cui all'art. 2, commi 26 e seguenti, della legge 8 agosto 1995, n. 335 [Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare]»: l'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), richiamato dalla disposizione censurata, riguarderebbe «tutte le pensioni del regime generale di assicurazione obbligatoria per i lavoratori privati dipendenti e autonomi di ogni categoria», con la sola «eccezione delle casse private», così includendo i trattamenti soggetti al regime della gestione separata, in cui «sono assicurati soggetti che svolgono forme particolari di lavoro autonomo».

Quanto al profilo di censura relativo all'irragionevolezza di misure asseritamente eccezionali prive del necessario requisito della temporaneità, l'INPS ritiene che la questione sia già stata esaminata e dichiarata non fondata dalla sentenza n. 19 del 2025 di questa Corte, di cui vengono richiamati ampi brani della motivazione.

8.– Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate non fondate.

Per la difesa erariale il meccanismo predisposto dalla disposizione censurata non si traduce in «un tributo surrettiziamente introdotto», perché non viene in rilievo un prelievo sulla pensione. Si tratterebbe, piuttosto, di un intervento – giustificato «da un interesse pubblico preciso, finalizzato a garantire un sistema previdenziale sostenibile e bilanciato» – comunque incrementativo del trattamento pensionistico, sebbene in misura transitoriamente ridotta rispetto alla disciplina a regime.

Anche l'Avvocatura generale dello Stato riproduce ampi stralci della sentenza n. 19 del 2025, ripercorrendo le orme della giurisprudenza costituzionale precedente che, nell'esaminare provvedimenti legislativi di "raffreddamento" della dinamica perequativa dei trattamenti pensionistici anche più severi rispetto a quello qui censurato, ne ha escluso la contrarietà ai principi di adeguatezza e proporzionalità.

La stessa giurisprudenza, sottolinea l'interveniente, avrebbe prefigurato l'irragionevolezza dei soli meccanismi legislativi che intervengano «sotto forma di blocco totale dell'indicizzazione per lunghi periodi».

9.– È intervenuto in giudizio anche il Procuratore generale della Corte dei conti, esponendo, in primo luogo, le ragioni dell'ammissibilità della propria iniziativa nell'ambito dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale.

L'interveniente evidenzia in particolare che, pur essendo state abrogate le disposizioni che prevedono e disciplinano le conclusioni e l'intervento del Procuratore generale nei giudizi in

materia di pensioni civili, militari e di guerra, permane il potere del medesimo ufficio di ricorrere in via principale nell'interesse della legge, «facoltà ora disciplinata dall'art. 171» del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), come pure la necessità della presenza del Procuratore generale nel giudizio dinanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, «mediante le disposizioni dell'art. 115» del medesimo cod. giust. contabile. Inoltre, anche in materia pensionistica, l'ordinamento processuale avrebbe «salvaguardato il ruolo di garanzia del Procuratore generale», come dimostrerebbe l'espressione contenuta nell'art. 73 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), secondo cui «[i]l pubblico ministero veglia alla osservanza delle leggi» e quindi, aggiunge ancora l'interveniente, «ovviamente, in primo luogo, della Costituzione».

Da tutto ciò si desumerebbe la titolarità, in capo al Procuratore generale della Corte dei conti, di quell'interesse «qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio», che, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, fonda la legittimazione all'intervento.

Nel merito, l'interveniente ritiene non fondate le questioni sollevate dal rimettente.

10.– Hanno depositato opinioni, in qualità di *amici curiae* e ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative, l'Associazione Comma2 - Lavoro è dignità e la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL).

Tali opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale del 19 settembre 2025.

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, in composizione monocratica, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, in riferimento all'art. 53 Cost., nonché «al principio della ragionevolezza e temporaneità delle misure eccezionali».

2.– Nel giudizio principale, ventiquattro «ex appartenenti al comparto difesa e sicurezza» hanno chiesto la rivalutazione dei loro trattamenti pensionistici secondo il meccanismo ordinario, oggi dettato dall'art. 1, comma 478, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), derogato dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022.

Quest'ultimo, infatti, prevede, per l'anno 2023, un meccanismo di "raffreddamento" della dinamica rivalutativa dei trattamenti pensionistici, riconoscendo integralmente la perequazione automatica solo per le pensioni complessivamente pari o inferiori a quattro volte il minimo INPS; per quelle superiori, invece, la rivalutazione viene accordata in misura progressivamente decrescente – in percentuali comprese tra l'85 e il 32 per cento – in relazione inversa rispetto all'importo del trattamento.

3.– Il giudice *a quo* è consapevole che sulla disposizione censurata è intervenuta la sentenza n. 19 del 2025 di questa Corte, che ha dichiarato non fondate questioni di legittimità costituzionale – sollevate da altre sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti – in riferimento essenzialmente ai principi di proporzionalità e adeguatezza dei trattamenti pensionistici presidiati dagli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

Tuttavia, ritiene che sussistano «altri profili di illegittimità costituzionale non esaminati» da questa Corte.

3.1.– In particolare, il rimettente ravvisa, in primo luogo, la violazione dell'art. 53 Cost.

La disposizione censurata avrebbe introdotto un «prelievo coatto», effettuato per recuperare risorse destinate «a motivi di finanza generale», senza modificare i rapporti sinallagmatici posti a base delle pensioni dei ricorrenti, ma incidendo solo su una particolare «voce retributiva».

Ricorrerebbero, quindi, i requisiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale affinché sia configurabile una fattispecie di natura tributaria.

Un tale prelievo avrebbe però colpito «solo una parte della platea dei pensionati», escludendo i lavoratori autonomi «che non sono liberi professionisti», ai cui trattamenti pensionistici «provvede la gestione separata presso l'INPS»: per il rimettente, quest'ultima gestione non sarebbe inclusa nel perimetro applicativo della disposizione in esame.

In ogni caso, sarebbe stata introdotta «una discriminazione» ai danni dei soli «ex dipendenti, rispetto ai dipendenti in servizio», dal momento che le retribuzioni di questi ultimi non sarebbero state assoggettate, negli stessi periodi d'imposta, «ad alcun prelievo tributario aggiuntivo», con conseguente violazione del principio di eguaglianza tributaria.

3.2.– Con un secondo ordine di censure, il giudice *a quo* lamenta la lesione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., per l'«illegittima reiterazione» di misure che dovrebbero invece essere considerate «eccezionali».

La disposizione censurata, per il "trascinamento" degli effetti da essa prodotti, violerebbe il principio espresso dalla sentenza n. 316 del 2010 di questa Corte, che avrebbe escluso la legittimità costituzionale di misure di raffreddamento della dinamica perequativa ripetute nel tempo.

4.– Va qui ribadita l'inammissibilità dell'intervento spiegato nel presente giudizio dal Procuratore generale della Corte dei conti, per le ragioni indicate nell'ordinanza letta all'udienza del 21 ottobre 2025, allegata alla presente sentenza.

5.– L'INPS eccepisce l'inammissibilità del «secondo profilo di censura» – quello proposto «in riferimento al principio della ragionevolezza e temporaneità delle misure eccezionali» – per essere stata la questione «già scrutinata e rigettata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 19 del 2025».

L'eccezione non è meritevole di accoglimento.

Per costante giurisprudenza costituzionale, anche «la riproposizione di questioni identiche a quelle già dichiarate non fondate nel merito non comporta l'inammissibilità, ma al più può decretare la loro non fondatezza, eventualmente manifesta» (sentenza n. 168 del 2023; analogamente, sentenze n. 143 del 2023 e n. 186 del 2020).

6.– Prima di affrontare il merito delle questioni sollevate, occorre definire con precisione il *thema decidendum*.

Il rimettente, nell'articolare il primo ordine di censure, evoca espressamente solo l'art. 53 Cost., ma in realtà prospetta anche la lesione dell'art. 3 Cost., avendo denunciato una «discriminazione» tra pensionati – nel ritenere esclusi dall'ambito applicativo della disposizione censurata i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata INPS – e tra questi ultimi e i lavoratori in attività.

La questione di legittimità costituzionale, infatti, deve essere scrutinata in riferimento anche ai parametri costituzionali non formalmente evocati ma desumibili in modo univoco

dall'ordinanza di rimessione, qualora tale atto faccia a essi chiaro, sia pure implicito, riferimento mediante il richiamo ai principi da questi enunciati (sentenze n. 35 del 2021, n. 227 del 2010 e n. 170 del 2008).

Del resto, questa Corte ha costantemente affermato che l'art. 53 Cost. costituisce «espressione specifica in materia tributaria del più generale principio di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2021, n. 142 del 2014, n. 116 del 2013 e n. 111 del 1997; ordinanza n. 341 del 2000)» (sentenza n. 108 del 2023).

7.– Sempre in via preliminare, è utile ricordare che sull'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 questa Corte si è già pronunciata con la sentenza n. 19 del 2025, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, 4, secondo comma, 23, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

In quella occasione, sono stati dettagliatamente enumerati gli interventi legislativi che, nel tempo, hanno modificato il meccanismo di rivalutazione annuale delle pensioni (punto 7 del *Considerato in diritto* della pronuncia da ultimo citata).

È opportuno, piuttosto, riassumere i passaggi essenziali della motivazione allora articolata, e dunque ribadire che:

a) la perequazione automatica è uno strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici a fronte delle spinte inflazionistiche, 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.;

b) la garanzia della perequazione non annulla la discrezionalità del legislatore nella determinazione in concreto del *quantum* di tutela di volta in volta necessario, alla luce delle risorse effettivamente disponibili;

c) non sussiste un imperativo costituzionale che imponga l'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, purché la scelta contraria superi uno scrutinio di "non irragionevolezza", da compiere alla luce del quadro economico-finanziario di cui il legislatore deve puntualmente dare conto;

d) il principale indicatore della "non irragionevolezza" degli interventi legislativi nella materia *de qua* 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.

Al metro dei suddetti enunciati, la misura introdotta dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 è stata considerata non contrastante con i principi presidiati dai parametri costituzionali allora evocati. Essa, infatti, «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», in base a giustificazioni di ordine economico e finanziario emergenti chiaramente dalle relazioni, sia illustrativa sia tecnica, che hanno accompagnato il disegno di legge di bilancio per il 2023, evidenziando, in particolare, gli obiettivi di risparmio di spesa perseguiti, in proiezione anche ulteriore rispetto all'orizzonte triennale della manovra.

8.– Ciò premesso, le questioni non sono fondate.

9.– Quanto alla prospettata violazione degli artt. 3 e 53 Cost., la giurisprudenza

costituzionale ha enucleato specifici indici per poter qualificare una fattispecie come avente natura tributaria: «una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino i seguenti indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico, e le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese (*ex plurimis*, sentenze n. 182, n. 128 e n. 27 del 2022, n. 149 del 2021, n. 263 del 2020, n. 167 e n. 89 del 2018, n. 269 e n. 236 del 2017)» (da ultimo, sentenza n. 80 del 2024).

Ebbene, proprio nello scrutinare meccanismi legislativi di rallentamento – rispetto al regime ordinario – della dinamica perequativa dei trattamenti pensionistici, spesso anche più severi di quello in esame, questa Corte ha già dichiarato non fondate questioni analoghe a quelle odierne, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., escludendo la natura tributaria delle fattispecie esaminate.

Ciò è avvenuto, ad esempio, con la sentenza n. 250 del 2017, in riferimento al meccanismo previsto dai commi 25, lettera *e*), e 25-*bis*, dell'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, nel testo risultante dalle modifiche operate dall'art. 1, comma 1, numeri 1) e 2), del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2015, n. 109.

Come si desume dal punto 6.4. del *Considerato in diritto* della pronuncia da ultimo citata, in quel frangente, a fronte della previsione dell'azzeramento della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, uno dei giudici rimettenti aveva sostenuto che le misure legislative (allora sospettate d'illegittimità costituzionale in riferimento, tra gli altri, ai medesimi parametri odierni), oltre ad essere «destinate a sovvenire pubbliche spese» e «a non modificare un rapporto di tipo sinallagmatico», procuravano «una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, dato l'effetto di "trascinamento"» che le caratterizzava.

Questa Corte, ricordando come già le sentenze n. 173 del 2016 e n. 70 del 2015 avessero escluso la natura tributaria delle «misure di blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici», ha affermato che le argomentazioni del rimettente non erano tali da indurla «a modificare l'orientamento espresso con le due sentenze menzionate».

È stato sufficiente osservare che «l'effetto di "trascinamento" proprio delle censurate misure di blocco della perequazione non ne muta la natura di misure di mero risparmio di spesa e non di decurtazione del patrimonio del soggetto passivo».

Si è ribadita, quindi, «la natura non tributaria delle misure di blocco della perequazione», dichiarando non fondate le questioni sollevate, che tale natura, viceversa, presupponevano.

In effetti, già la sentenza n. 70 del 2015, rispetto ad una misura di «azzeramento della rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013, relativa ai trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo INPS», aveva rigettato censure simili a quelle oggi in esame, negando che l'intervento legislativo configurasse «una prestazione patrimoniale di natura tributaria, lesiva del principio di universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti», e quindi escludendo anche la lesione del principio di eguaglianza nuovamente prospettato dall'odierno rimettente.

Nel richiamare gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria, questa Corte, in quell'occasione, affermò che «l'azzeramento della perequazione automatica […] sfugge ai canoni della prestazione patrimoniale di natura tributaria, atteso che esso non dà luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinato a reperire risorse per l'erario», non fosse altro perché «il blocco del meccanismo di rivalutazione […] non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del titolare di un trattamento pensionistico». Di conseguenza, considerò insussistente in radice «il presupposto per affermare la natura tributaria della disposizione».

Aggiunse, poi, che l'intervento legislativo aveva determinato esclusivamente «un risparmio di spesa», e non un incremento di risorse destinato a finanziare direttamente pubbliche spese.

Non errano, quindi, l'INPS e l'Avvocatura generale dello Stato a sottolineare i due profili essenziali, caratterizzanti anche il congegno normativo oggi nuovamente sottoposto a scrutinio.

In primo luogo, esso in nessun modo incide sul *quantum* di pensione già percepita, il quale viene comunque incrementato, seppure in percentuale più bassa rispetto al regime ordinario. In maniera ancora più evidente rispetto ai precedenti citati, quindi, viene a mancare il primo degli elementi indefettibili della fattispecie tributaria, ossia la decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo.

Inoltre, la sentenza n. 19 del 2025 ha già rilevato che lo scopo della disposizione censurata, in base ai documenti che hanno accompagnato i lavori parlamentari di approvazione della legge di bilancio per il 2023, è essenzialmente quello di raggiungere «"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» e non di reperire risorse per finanziare in via diretta altre spese pubbliche.

L'esclusione, che va qui ribadita, della natura tributaria della fattispecie si riverbera sulla censura di lesione del principio di eguaglianza tributaria, decretandone parimenti la non fondatezza, a nulla valendo gli argomenti utilizzati dal rimettente per sostenere il contrario.

Non sussiste, innanzitutto, alcuna ingiustificata disparità di trattamento tra categorie di lavoratori autonomi. È sufficiente osservare che l'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 richiama l'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, e quest'ultimo prevede che il meccanismo di rivalutazione delle pensioni si applichi «per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti corrisposti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle relative gestioni per i lavoratori autonomi», dizione, quest'ultima, idonea a ricomprendere anche i lavoratori autonomi iscritti alla cosiddetta "gestione separata".

Ancora, sempre al metro dell'art. 3 Cost., le situazioni dei pensionati e dei lavoratori attivi – questi ultimi asseritamente "risparmiati" dal legislatore – non sarebbero comunque comparabili, essendo previsti sistemi del tutto diversi di adeguamento alla dinamica inflazionistica degli emolumenti percepiti.

In definitiva, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. devono essere dichiarate non fondate, per erroneità del presupposto – la natura tributaria della fattispecie scrutinata – sul quale esse poggiano.

10.– Passando al secondo ordine di censure, la sentenza n. 19 del 2025 ha certamente riconosciuto (punto 12.3. del *Considerato in diritto*) che «[l]a misura in esame […] costituisce l'ultimo anello di una catena di interventi analoghi che ha registrato poche soluzioni di continuità nel tempo», ma ha anche precisato che essa, «per come congegnata, risulta rispettosa dei parametri [allora] evocati», ivi incluso quello che presidia i principi di

ragionevolezza e necessaria proporzione posti a fondamento delle odierne questioni.

Ha poi aggiunto che non osta a tale conclusione l'affermazione rinvenibile nella 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».

10.1.– La sentenza n. 19 del 2025 ha già chiarito, in risposta a una censura analoga a quella odierna, che essa non coglie nel segno, perché «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 graduali e proporzionati", come già rilevato dalla sentenza n. 234 del 2020, in relazione a previsioni legislative di analogo tenore».

Sempre la sentenza n. 19 del 2025, con particolare riguardo all'effetto di "trascinamento", «normalmente conseguente a ogni limitazione dell'indicizzazione», ha rammentato che la giurisprudenza costituzionale ha più volte «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)», sicché «[a] maggior ragione i parametri evocati risultano rispettati allorquando anche i trattamenti più elevati beneficiano di una sia pur ridotta perequazione».

10.2.– Sotto altro profilo, per il rimettente, le misure di "rallentamento" della dinamica perequativa, da «eccezionali» quali dovrebbero essere considerate, sarebbero state trasformate in «ordinari[e]», ancora una volta in contrasto con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità che, appunto per il carattere "straordinario" delle deroghe alla disciplina ordinaria della perequazione automatica, imporrebbero la temporaneità e la transitorietà di queste ultime e, in definitiva, la loro non ripetibilità nel tempo.

Tuttavia, le considerazioni espresse dalla sentenza n. 19 del 2025 non autorizzano affatto a ritenere, con il rimettente, che le misure limitative della dinamica perequativa debbano considerarsi di natura "eccezionale", con il corollario della "irripetibilità" che si vorrebbe far discendere da questo presupposto.

Come si è visto, anzi, solo la totale paralisi – ove ripetuta nel tempo – o addirittura la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo potrebbero creare frizioni con gli artt. 3 e 38 Cost.

Il principio di necessaria temporaneità delle misure evocato dal rimettente, del resto, è stato sancito nella giurisprudenza costituzionale con riferimento al ben diverso istituto del cosiddetto "contributo di solidarietà" imposto ai trattamenti pensionistici più elevati.

In particolare, è rispetto al "prelievo di solidarietà" sui trattamenti di più elevato importo (punti da 16 a 18 del *Considerato in diritto*, relativo ai commi da 261 a 268 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021») che la sentenza n. 234 del 2020, nel chiarire la portata della precedente sentenza n. 173 del 2016, ha affermato il suddetto principio, osservando che la dimensione temporale della decurtazione – all'epoca fissata dal legislatore in cinque anni – appariva «ostativa a una valutazione di legittimità costituzionale», tradendo «una logica di stabilità del contributo, pur al di fuori di un progetto di riforma organica», mentre solo un ripensamento complessivo del sistema pensionistico potrebbe giustificare «misure tendenzialmente permanenti, o comunque di lunga durata».

Invece, nella parte di motivazione della stessa sentenza in cui veniva scrutinato un meccanismo di "raffreddamento" della dinamica perequativa analogo a quello oggi censurato (punto 15.4.2 del *Considerato in diritto*, concernente l'art. 1, comma 260, della medesima legge n. 145 del 2018), questa Corte ha sostenuto che «[n]on 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».

E questa Corte, con la sentenza n. 19 del 2025, ha già operato, con esito positivo, il suddetto giudizio di conformità in relazione all'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022.

11.– È opportuno, peraltro, ribadire anche in questa sede l'invito in passato già rivolto da questa Corte al legislatore, affinché in futuro: (a) si tenga conto degli effetti prodotti dalla disposizione in esame, nel regolare «la portata di eventuali successive misure incidenti sull'indicizzazione dei trattamenti pensionistici» e (b) il regime ordinario oggi dettato dall'art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019 venga interessato «con estrema prudenza da cambiamenti improvvisi, incidenti in senso negativo sui comportamenti di spesa delle famiglie» (sentenza n. 19 del 2025), nonché (c) si adotti un approccio diversamente calibrato rispetto ai pensionati soggetti al sistema contributivo, quest'ultimo caratterizzato dalla «tendenziale corrispettività tra provvista finanziaria (il cosiddetto montante) e misura del trattamento previdenziale liquidato» (sentenza n. 94 del 2025).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non 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. 3 e 53 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ORDINANZA

Ritenuto che nel giudizio promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna, iscritto al n. 76 del registro ordinanze 2025, ha chiesto di intervenire - con atto depositato il 26 maggio 2025 - il Procuratore generale della Corte dei conti, nella asserita qualità di titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio;

che tale qualità è affermata essenzialmente in forza delle previsioni di cui agli artt. 171 e 115 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), che prevedono e disciplinano, rispettivamente, il potere del pubblico ministero, in materia pensionistica, di «ricorrere in via principale innanzi alle sezioni giurisdizionali d'appello» per i fini ivi indicati e la necessaria presenza del Procuratore generale nel giudizio dinanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale.

Considerato che, nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, possono costituirsi i soli soggetti parti del giudizio *a quo* (art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), e sono ammessi a intervenire il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale (art. 4 delle Norme integrative);

che l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale - che peraltro, nel caso di specie, si svolge in primo grado - è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (art. 4, comma 3, delle Norme integrative);

che, per costante orientamento di questa Corte, il Procuratore generale della Corte dei conti non può comunque ritenersi titolare di tale interesse qualificato, idoneo a legittimarne l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 59, n. 39 e n. 1 del 2024, le ultime due con allegate ordinanze lette alle udienze del 24 gennaio 2024 e del 21 novembre 2023), per la peculiarità della sua posizione ordinamentale e processuale;

che gli argomenti addotti dall'interveniente non inducono questa Corte a mutare il proprio orientamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non ammissibile l'intervento del Procuratore generale presso la Corte dei conti, spiegato nel presente giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna.

F.to: Giovanni Amoroso, Presidente

La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale

---

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della

Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.