

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

2025 - Anno XLV

[Home](#) [Dottrina](#) La rivalutazione delle pensioni

La rivalutazione delle pensioni

9 Agosto 2025



di Valentino De Nardo

Sono costituzionalmente illegittimi l'art. 1, comma 309, della L. 29 dicembre 2022, n. 197 e l'art. 1, comma 135, della L. 30 dicembre 2023, n. 213, nelle parti in cui, in contrasto con gli art. 3, 1° comma, 36, comma 1°, strettamente connesso all'art. 38, 2° comma, e 53 Cost., dispongono la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo le percentuali ivi previste, ma calcolate "con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi" (cd. sistema "a blocchi"), anziché sulle distinte "fasce di importo" degli stessi trattamenti (cd. sistema "a scaglioni"), come prescritto dalla nuova regola generale di perequazione automatica delle pensioni contenuta nell'art. 1, comma, 478 L. 27.12.2019, n. 160, che riproduce sostanzialmente la regola generale di perequazione delle pensioni dettata dall'art. 69, 1° comma, della legge 23 dicembre 2000 n. 388, introdotta a far data dal 1° gennaio 2001, in base alla normativa generale, dettata in materia dall'art. 34, 1° comma, della legge 23 dicembre 1998 n. 448.

1) Invero la predetta regola generale di perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è fondata su un algoritmo statistico/attuariale, che prevede un aumento proporzionale decrescente dell'aliquota di adeguamento all'inflazione su tre scaglioni di importo per ogni

pensione (che oltretutto appare del tutto arbitrario, perché non prevede una rivalutazione completa per tutte le pensioni), ed è stato sostituito invece con un sistema per fasce decrescenti di importo dei trattamenti pensionistici, nei quali, **a differenza degli scaglioni, l'intera pensione si rivaluta però in base alla percentuale più bassa.**

In tal modo da un criterio oggettivo e proporzionale decrescente di adeguamento all'inflazione applicabile ad ogni pensione, introdotto a far data dal 1° gennaio 2001, dall'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000 e più volte sospeso o modificato, e reintrodotta, sia pure parzialmente modificata, solo per il primo scaglione del 100%, a partire dal 1° gennaio 2022, dall'art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019, **, si è passati, con tutta evidenza, ad una discriminazione dei pensionati in base all'importo della loro pensione.**

Ma in tal modo si è sostituito un criterio matematico-statistico, oggettivo e proporzionale per scaglioni di adeguamento delle pensioni al costo della vita , secondo un valore decrescente dell'adeguamento alla percentuale di inflazione calcolata dall'ISTAT in base ai prezzi al consumo per le famiglie degli operai ed impiegati, con un sistema progressivo di raffreddamento della rivalutazione delle pensioni in base all'ammontare dell'importo, introducendo in tal modo una vera e propria imposta aggiuntiva delle pensioni più alte, che già pagano un'imposta IRPEF progressiva elevata sulle loro pensioni, in base alla regola generale di cui all'art. 53 della Costituzione.

In conclusione, la misura adottata si configura – a nostro avviso – contrariamente sul punto anche a quanto sostenuto dalla sentenza n. 70 del 2015 – come **una prestazione patrimoniale di natura sostanzialmente tributaria, lesiva del principio di universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva,** in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti (i pensionati). **Inoltre, nell'imporre ad essi di concorrere alla spesa pubblica, non in ragione della propria capacità contributiva, essa viola il principio di eguaglianza (artt. 3 e 53 della Costituzione).**

Si verifica, infatti, una palese irragionevolezza dei provvedimenti censurati ed un'irrazionalità degli stessi per eccedenza del mezzo rispetto al fine, dovendo provvedersi ad esigenze, quali la " contingente situazione finanziaria", richiamata dal legislatore, mediante la fiscalità ordinaria, secondo il disposto di cui all'art. 53 Cost..

2) Peraltro, la mancata perequazione in esame si risolve, di fatto e in maniera ancora più evidente, oltre che in una chiara imposizione tributaria, limitata ad una sola categoria di contribuenti (i pensionati) , in violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione, **anche nella violazione dei principi di proporzionalità ed adeguamento dei trattamenti pensionistici alle retribuzioni ricevute dai pensionati alla fine della loro attività lavorativa, in base al combinato disposto degli artt. 36, 1° comma, e 38, 2° comma, della Costituzione, avendo la pensione natura giuridica di una retribuzione differita,** come sempre riconosciuto dal Giudice delle Leggi (v.sentenza n. 70 del 2015 ed anche la recentissima sentenza n. 19 del 2025).

Spetta, infatti, al legislatore di individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita. Anche, la sentenza n. 70 del 2015, nel dichiarare illegittima la normativa di cui all'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, si è richiamata ai principi di proporzionalità fra pensione e retribuzione, di cui all'art. 36, 1° comma, Cost. (dato che la prima costituisce il prolungamento della retribuzione in costanza di lavoro e il trattamento retributivo percepito durante l'attività lavorativa), ed a quello di adeguatezza della prestazione previdenziale, di cui all'art. 38, 2° comma, Cost., perché l'assenza di rivalutazione impedirebbe la conservazione nel tempo del valore della pensione, alterando in tal modo il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando un irrazionale discriminazione in danno della categoria dei pensionati, considerato, altresì, il difetto di qualsivoglia modalità di recupero delle somme oggetto di riduzione della perequazione per il biennio 2023-2024. Pertanto, il criterio di ragionevolezza, così come delineato dalla giurisprudenza costituzionale, in relazione ai principi contenuti negli artt. 36, 1° comma, e 38,

2° comma, della Costituzione, circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali.

Infatti la liquidazione del trattamento pensionistico al momento della collocazione a riposo del lavoratore deve conformarsi ai principi di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato dal titolare durante la sua vita lavorativa e di sufficienza ad assicurare allo stesso un'esistenza libera e dignitosa ex art. 36, 1° comma, Cost., in ragione della natura di retribuzione differita che possiedono i trattamenti di quiescenza (v. sentenza n. 70 del 2015, punto 8), nonché dal principio di adeguatezza alle esigenze di vita in caso di invalidità e vecchiaia ex art. 38, 2° comma, Cost. (v. sentenza n. 34 del 2020, punto 15.2.1, e sentenza n. 70 del 2015, punto 10).

Il "nesso inscindibile che lega il dettato degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost" (v. sentenza n. 70 del 2015, punto 10, e precedenti ivi richiamati) comporta, quindi, che la liquidazione del trattamento pensionistico al momento della collocazione a riposo del lavoratore debba essere comunque in grado di esprimere il percorso lavorativo del prestatore (pur non imponendo quei precetti costituzionali "un'automatica e integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione" – v. sentenza n. 70 del 2015, punto 8, e precedenti ivi richiamati; in termini simili anche la sentenza n. 19 del 2025, punto 10, e la sentenza n. 234 del 2020, punto 15.2). "Proporzionalità e adeguatezza non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta" (v. sentenza n. 70 del 2015, punto 8, e precedenti ivi richiamati).

Invece, dalla perequazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo le percentuali calcolate "con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi" (cd. sistema "a blocchi") derivano, in via tendenziale, allineamenti tra classi di pensione "ab origine" distinte sotto il profilo quantitativo, con i conseguenziali appiattimenti dei trattamenti.

Quindi, all'esito della perequazione mediante il sistema "a blocchi", venendo meno le differenze di reddito esistenti tra i pensionati all'epoca della liquidazione dei trattamenti, la pensione di coloro, che percepivano in quel momento un ammontare superiore, risulta in contrasto con l'art. 36, 1° comma, Cost., strettamente connesso all'art. 38, 2° comma, Cost., in quanto non più proporzionata alla quantità e qualità del lavoro da loro prestato durante le rispettive vite lavorative.

Pertanto, **contrasta con "il principio di non contraddizione sancito dal primo comma dell'art. 3 Cost." la contemporanea vigenza, da un lato, di sistemi di calcolo dei trattamenti pensionistici che si riferiscono alla retribuzione percepita e/o alla contribuzione accreditata nel corso dell'intera vita lavorativa, e, dall'altro, di una perequazione automatica, quale quella "a blocchi", che conduce all'allineamento di classi di pensione quantitativamente distinte all'epoca della liquidazione e al correlativo appiattimento dei trattamenti.**

Infatti, **la perequazione automatica delle pensioni è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza, di cui all'art. 38, 2° comma, Cost., e si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione, di cui all'art. 36, 1° comma, Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza della Corte Costituzionale ai trattamenti di quiescenza, intesi quali retribuzioni differite (v., fra le altre, sentenze n. 208 del 2014 e n. 116 del 2013).**

3) Non da ultimo, si configura nella fattispecie in esame **una lesione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) per discriminazione dei pensionati rispetto ai lavoratori dipendenti pubblici e privati**, ai quali i CC.LL. assicurano **un adeguamento automatico e annuale all'inflazione**, oltre che di **discriminazione nei confronti di altri contribuenti**, prevedendosi nelle medesime leggi di bilancio un'estensione della "flat tax" per i lavoratori autonomi con un'aliquota fiscale al 15%, oltre alle ben minori aliquote, previste per i percettori di rendite finanziarie e immobiliari.

Infatti, è vero che con "il protocollo su politica dei redditi, inflazione e costo del lavoro" del 31 luglio 1992, siglato dal Governo Amato e dalle Parti sociali, è stato abolito il meccanismo della cosiddetta "scala mobile" (l'indicizzazione automatica delle retribuzioni dei lavoratori pubblici e privati all'inflazione rilevata dall'ISTAT), ma esso è stato sostituito con **l'indennità di contingenza**, confluita in un'unica voce retributiva inclusa nel minimo contrattuale per ogni livello di inquadramento dei CCNL e aggiornata con cadenza annuale.

A ciò aggiungasi che nel terzo trimestre del 2024, la crescita delle retribuzioni contrattuali è risultata superiore a quella dei prezzi al consumo di poco più di due punti percentuali, proseguendo il graduale recupero del potere d'acquisto.

Infatti, l'indice delle retribuzioni contrattuali orarie a settembre 2024 ha segnato un aumento dello 0,2% rispetto al mese precedente e del 3,7% rispetto a settembre 2023; l'aumento tendenziale è stato del 4,6% per i dipendenti dell'industria, del 4,1% per quelli dei servizi privati e dell'1,6% per i lavoratori della pubblica amministrazione.

A sua volta, per l'impiego pubblico non contrattualizzato, ad eccezione dei magistrati e categorie equiparate, si è previsto un adeguamento annuale degli stipendi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 24, commi 1 e 1bis, della legge 23 dicembre 1998 n. 448, con riferimento "agli incrementi medi conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati".

Riguardo, poi, ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili e agli avvocati dello Stato, in base alla disciplina particolare, riservata ai magistrati e categorie equiparate dalla legge 19 febbraio 1981 n. 27 e dell'art. 24, comma 4, della legge 23 dicembre 1998 n. 448, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 agosto 2021 si è previsto un aumento degli stipendi ed indennità del 4,85 % per il triennio 2021-2023 e dell'1,46 per ciascuno degli anni 2022 e 2023, a titolo di acconto sull'adeguamento triennale successivo, mentre, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 giugno 2024, si è previsto un adeguamento dei loro stipendi del 6,69 % nel 2024 ed del 2,01% nel biennio 2025-2026, tenendo conto del trattamento economico complessivo di tutte le altre categorie del pubblico impiego,

In nessun caso per l'adeguamento all'inflazione degli stipendi dei lavoratori dipendenti, pubblici e privati, si è prevista una discriminazione in base all'ammontare del reddito come si è previsto per i pensionati, in violazione dell'art. 3, 1° comma, della Costituzione.

Del resto, bisogna osservare che la spesa pensionistica è stata da sempre considerata di natura assistenziale dai vari Governi, anche di segno politico opposto (non a caso nell'I.N.P.S. la spesa previdenziale e quella assistenziale confluiscono nella stessa voce di spesa del bilancio), anziché di legittimo adeguamento costante al tenore di vita assicurato dalla retribuzione lavorativa da chi ha sacrificato la propria vita al servizio dello Stato o della società civile, come prescritto dai principi contenuti negli artt. 36, 1° comma, e 38, 2° comma, della Costituzione.

4) Dal 1° gennaio 2025, dopo le riforme delle ultime leggi finanziarie l'art. 1 co. 309 L. 29 dicembre 2022, n. 197 e l'art. 1 co. 135 L. 30 dicembre 2023, n. 213, che avevano perpetuato fino all'intero anno 2024 (salvo una breve sospensione per l'anno 2022) un sistema di riduzione progressiva dell'adeguamento della perequazione pensionistica in 6 fasce degli importi complessivi dei trattamenti pensionistici (cd. sistema "a blocchi"), è ritornato in vigore il sistema di adeguamento proporzionale sui distinti "scaglioni di importo" degli stessi trattamenti (cd. sistema "a scaglioni"), come prescritto dalla nuova regola generale di perequazione automatica delle pensioni contenuta nell'art. 1 comma 478, della L. 27.12.2019, n. 160.

Pertanto, dal 2025 la perequazione pensionistica si dovrà applicare per scaglioni d'importo e non sull'intero ammontare della prestazione, come prescritto dalla nuova regola generale di perequazione automatica delle pensioni contenuta nell'art. 1 co. 478 L. 27.12.2019, n. 160., che ha riprodotto sostanzialmente la regola generale di perequazione delle pensioni dettata dall'art.69, 1° comma, della legge 23 dicembre 2000 n. 388, introdotta a far data dal 1°

gennaio 2001, in base alla normativa generale dettata in materia dall'art. 34, 1° comma, della legge 23 dicembre 1998 n. 448.

L'indice provvisorio di rivalutazione delle pensioni per il 2025 è stato pari al 0,8%, così come stabilito dal [decreto interministeriale del 15 novembre 2024](#).

Gli scaglioni d'importo su cui applicare la perequazione sono basati sull'ammontare del trattamento minimo del 2024, che ammontava a 598,61 euro mensili (in quanto di regola si utilizza come riferimento il trattamento minimo vigente nell'anno precedente).

Così ad **esempio**, se una pensione è pari a 5.000 euro lordi mensili, l'applicazione della rivalutazione dovrà essere applicata nelle seguenti modalità:

- sull'importo della pensione fino a 4 volte il minimo di 2.394,44 euro la rivalutazione dovrà essere applicata per intero all'0,8 % (100%);
- sull'importo della pensione da 4 a 5 volte il minimo, che va da 2.394,45 a 2.933,05, la rivalutazione dovrà essere applicata allo 0,72% (90%);
- sull'importo della pensione oltre 5 volte il minimo da 2.933,06 a 5.000 euro (ovvero, sul restante totale della pensione) la rivalutazione dovrà essere applicata allo 0,6% (75%).

Da un esame dei cedolini di pensione relativi al 2025, risulta, tuttavia, che **l'I.N.P.S. sta applicando ancora il sistema per fasce decrescenti di importo dei trattamenti pensionistici complessivi, nei quali, a differenza degli scaglioni, l'intera pensione si rivaluta però in base alla percentuale più bassa.**

P.Q.M.

1) **Devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla Corte Costituzionale, previo ricorso giurisdizionale da parte degli aventi diritto, sulla base dei quattro motivi suindicati, l'art. 1, comma 309, della L. 29 dicembre 2022, n. 197 e l'art. 1, comma 135, della L. 30 dicembre 2023, n. 213, nelle parti in cui, in contrasto con l'art. 3, 1° comma, 36, 1° comma, in relazione all'art. 38, 2° comma, e 3, 1° comma, in relazione all'art.53 della Costituzione, dispongono la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo le percentuali ivi previste, ma calcolate "con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi" (cd. sistema "a blocchi"), anziché sulle distinte "fasce di importo" degli stessi trattamenti (cd. sistema "a scaglioni"), come prescritto dalla regola generale di adeguamento della rivalutazione pensionistica, contenuta nell'art. 1, comma 478 L. 27.12.2019, n. 160, in base a conseguente ordinanza di rimessione, come quella già sollevata in data 30 giugno 2025 dal Tribunale di Trento, Sezione Lavoro, per motivi parzialmente analoghi.**

2) **Deve essere diffidata, per intanto, l'I.N.P.S. - salva estensione al riguardo del predetto ricorso giurisdizionale, in caso di inadempimento - ad applicare decorrere dal 1° gennaio 2025, con conguaglio per i mesi arretrati, le percentuali di adeguamento all'inflazione distinte per "scaglioni di importo" dei trattamenti pensionistici complessivi (cd. sistema "a scaglioni"), come prescritto dalla nuova regola generale di perequazione automatica delle pensioni contenuta nell'art. 1, comma 478, della L. 27.12.2019, n. 160., che riproduce sostanzialmente la regola generale di perequazione delle pensioni dettata dall'art.69, 1° comma, della legge 23 dicembre 2000 n. 388, introdotta a far data dal 1° gennaio 2001, in base alla normativa generale dettata in materia dall'art. 34, 1° comma, della legge 23 dicembre 1998 n. 448.**