



Sulla Sentenza 167/2025 della Corte costituzionale

L'indicizzazione delle pensioni non è un diritto soggettivo

di **Red. Ref.** | www.reforming.it

L'indicizzazione delle pensioni non è un diritto soggettivo¹, non è un diritto patrimoniale di cui si può pretendere l'inviolabilità. È in estrema sintesi quanto emerge dalla Sentenza n. 167/2025 della Corte costituzionale, che si è espressa per la legittimità delle misure di raffreddamento dell'indicizzazione delle pensioni nel biennio 2023-2024, quando andavano recuperati i picchi di inflazione toccati rispettivamente nel 2022 e nel 2023.

La lettura è istruttiva perché la Sentenza appare come il punto di approdo più netto e chiaro di una lunga serie di pronunce che la Suprema Corte è stata nel tempo chiamata emanare sul tema della indicizzazione delle pensioni. Nel *"Considerato in diritto"*, questa Sentenza ripercorre i principali elementi di valutazione emersi nel corso del tempo sulla stessa fattispecie.

L'indicizzazione non è un diritto patrimoniale tout court – 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. La garanzia della perequazione², infatti, 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. Il principale indicatore della "non irragionevolezza" 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. Né 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. Tradotto dal linguaggio della Suprema Corte a quello pragmatico

¹ Il diritto soggettivo è il potere di agire per soddisfare un proprio interesse individuale, pienamente protetto dall'ordinamento giuridico. È una situazione giuridica attiva che permette al titolare di agire in giudizio per chiedere difesa al Giudice.

² Articolo 38, secondo comma: *"I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria"*.

dell'Economia: l'indicizzazione non è una grandezza indipendente e assoluta, nel senso latino di sciolta (*absoluta*) da qualunque riferimento sistemico, che sia congiunturale o strutturale. Anche la reiterazione nel tempo di misure di raffreddamento è legittima purché motivata e disegnata razionalmente.

La misura di raffreddamento non ha natura fiscale – Rispetto alle precedenti pronunce, qui la Corte è chiara ed inequivocabile sul punto se raffreddamenti, anche significativi e ripetuti, integrino o meno le caratteristiche dello strumento impositivo. Viene marcata la distinzione tra, da un lato, rallentamenti o anche sospensioni dell'indicizzazione che si riflettono sulla crescita futura della rata pensionistica senza ridurne l'importo rispetto all'ultima rata già andata in pagamento³; e, dall'altro, misure straordinarie che invece, pur applicandosi solo alle rate future, riducono il livello già acquisito, come accade con i contributi di solidarietà. Nel primo caso la misura non può qualificarsi come impositiva perché non vengono intaccate le risorse già entrate a far parte del patrimonio, ivi incluso il valore attuale della rendita vitalizia presa al suo valor nominale dell'ultimo pagamento. Solo nel secondo caso, invece, si possono riscontrare elementi che rimandano alla fattispecie dell'imposizione, la qual cosa non implica *tout court* l'illegittimità costituzionale⁴, ma configura una condizione di relativa maggiore incidenza⁵ nella sfera soggettiva, sia sotto il profilo giuridico (si rivedono in riduzione livelli già raggiunti e sui quali il pensionato ha maturato aspettative di una certa continuità molto più di quanto possa contare sulle rivalutazioni future), sia sotto quello economico (quei livelli delle rate possono avere già orientato scelte economiche a vario grado di irreversibilità).

Tanta più neutralità attuariale tanto più indicizzazione diventa diritto patrimoniale – C'è un altro passaggio innovativo nella Sentenza 167/2025: quello in cui il Legislatore viene ammonito a intervenire in maniera più prudente sulla indicizzazione delle pensioni calcolate interamente con le regole contributive ad accumulazione nozionale, alla luce della *“tendenziale corrispettività tra provvista finanziaria (il cosiddetto montante) e misura del trattamento previdenziale liquidato”*⁶. Questo passaggio, toccato solo timidamente nel dibattito pensionistico e nei commenti alla pronuncia della Corte, è invece un punto di saldatura essenziale tra Diritto ed Economia. Se le regole di calcolo sono scelte perché le pensioni trasferiscano risorse nel tempo a livello individuale, senza attivare flussi redistributivi interpersonali, diviene un diritto soggettivo patrimoniale la costante e piena indicizzazione, in assenza della quale non vale la neutralità attuariale e il pensionato è assoggettato a una imposta (il *fiscal drag*) che in termini reali gli fa ricevere meno di quanto da lui versato coi contributi. Ma, se il calcolo delle pensioni è sin dall'inizio generoso, come quello retributivo, e contiene dei “di più” rispetto all'equivalenza attuariale, la necessità che si recuperi anno per anno la integrale dinamica dei prezzi si indebolisce sino anche a scomparire a seconda dell'ampiezza dello squilibrio attuariale e delle compatibilità economiche e sociali in cui quella indicizzazione dovrebbe realizzarsi. È questa la traduzione sul piano economico della considerazione della Corte.

³ Tra l'altro l'indicizzazione non può essere applicata con tassi negativi.

⁴ Su alcuni contributi di solidarietà adottati in passato la Corte si è espressa, infatti, positivamente o comunque con riserve ma senza arrivare al rigetto.

⁵ Il giudizio non può che essere relativo, perché un riflesso patrimoniale c'è per forza in entrambi i casi, sia che venga rallentata l'indicizzazione sia che venga ridotto il valore nominale già raggiunto dall'ultima rata pagata. È valutata meno invadente della sfera soggettiva la prima misura rispetto alla seconda e, allora, la prima è vista anche più adatta a moderare la spesa pensionistica quando ce n'è ragionevole necessità, parafrasando la stessa Corte.

⁶ Si sottolinea il “tendenzialmente”, perché non c'è piena neutralità attuariale neppure per le pensioni calcolate con le regole contributive ad accumulazione nozionale.

Indicazioni per la policy – Dalla Sentenza 167/2025 emerge una doppia implicazione per la *policy*, per chi voglia coglierla. In primo luogo, di fronte alle sfide dell'invecchiamento, dei limiti di bilancio, e delle urgenze di modernizzazione e diversificazione degli istituti di *welfare*, è raro che non si possano ravvisare basi di ragionevolezza sufficienti per il Legislatore a optare per equilibrate misure di raffreddamento⁷, applicate a uno *stock* di spesa maturo ed elevato, principale voce di spesa del bilancio pubblico, proiettato in continua crescita sul PIL nei prossimi quindici anni; tanto più che, dai dati INPS emerge che nel 2025 oltre il 63 per cento delle pensioni in pagamento è calcolato con le generose regole retributive, oltre l'82 per cento con regole retributive o miste *post* riforma "Dini", quasi il 97 per cento con regole retributive, miste *post* riforma "Dini" e miste *post* riforma "Fornero". In secondo luogo, se si vogliono evitare, come la Corte chiede, "*cambiamenti improvvisi, incidenti in senso negativo [sulle] famiglie*", ci si deve sforzare di mettere a punto regole di indicizzazione sostenibili e compatibili con l'equilibrio del sistema economico e sociale, che possano rimanere il più possibile stabili o di struttura.

Alcune proposte abbozzate – Senza pretese di completezza e al solo scopo di favorire dibattito, si citano sinteticamente tre possibili vie. Si potrebbe valutare, come prima proposta, di indicizzare, non al FOI s.t. *tout court*, ma al valore minimo tra la variazione del FOI s.t. e quella delle retribuzioni contrattali orarie. Una seconda linea su cui riflettere è l'adozione di un approccio *top-down* con identificazione, su archi triennali o quinquennali (l'orizzonte del Documento programmatico di bilancio), di una massima dotazione di bilancio dedicabile all'indicizzazione. Vale già per la sanità, vale per la perequazione tra Comuni, vale per il Fondo per le non autosufficienze, vale per la coesione territoriale finanziata con fondi nazionali ed europei, vale per la perequazione infrastrutturale, etc., può valere anche per l'indicizzazione delle pensioni. Anzi, valesse anche per l'indicizzazione delle pensioni, potrebbe essere meno stringente sugli altri capitoli, soprattutto quelli con migliore vocazione redistributiva rivolti universalmente a tutte le fasce di età. Infine, la terza idea è quella di correggere l'indicizzazione delle pensioni contributive e delle quote contributive di pensione per tenere conto, anno per anno, non solo del tasso di inflazione, ma anche della differenza tra il tasso di crescita del PIL incorporato *ex-ante* nelle regole di liquidazione della pensione (1,5 per cento) e la crescita effettiva (è il meccanismo già all'opera in Svezia). Le tre proposte potrebbero anche essere combinate tra loro, e ovviamente combinate con misure di salvaguardia dei redditi pensionistici più bassi.

Se si osservano le pronunce della Suprema Corte sul tema dell'indicizzazione negli ultimi trenta anni, si può cogliere un graduale, consapevole e motivato spostamento, di pari passo col cambiare dei tempi, da posizioni di ampia garanzia per i pensionati, con tendenza ad accomunare sotto questa protezione anche fattispecie diverse, verso posizioni più attente alle compatibilità di bilancio e alle esigenze degli altri capitoli di spesa sociale, e per ciò stesso più coraggiose a entrare nel merito. Fa molto bene la Corte ad adottare un punto di vista il più possibile sistemico, perché così prende, sia pure indirettamente, le difese di quegli istituti di *welfare* che, proprio perché a vocazione redistributiva e rivolti universalmente a tutti i cittadini nel momento del bisogno, non hanno una platea di beneficiari identificata, ampia e permanente sempre pronta a organizzarsi a propria difesa arrivando anche ad attivare giudizi di costituzionalità, come invece da sempre accade per le pensioni.

⁷ E infatti le modifiche all'indicizzazione hanno ormai assunto quasi una frequenza annuale.

R

info at reforming.it
www.reforming.it
twitter: [reformingit](https://twitter.com/reformingit)
cell.: 347 - 90.23.927