

Ufficio Studi CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau"

Commento alla sentenza della Corte costituzionale 28 luglio 2025, n. 135¹ in tema di tetto retributivo dei dipendenti pubblici

La sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 28 luglio 2025 ([EIUS - Corte costituzionale, sentenza 28 luglio 2025, n. 135](#)) interviene in materia di limite massimo retributivo dei dipendenti pubblici – il cosiddetto “tetto retributivo” – segnando un passaggio di rilievo nella giurisprudenza costituzionale sul punto.

Sono oggetto della pronuncia gli artt. 23-ter d.l. n. 201/2011 (cd. “Salva Italia”) e 13 d.l. n. 66/2014 che hanno introdotto e ridefinito il tetto alle retribuzioni pubbliche, fissandolo dapprima in misura parametrata al trattamento del Primo Presidente della Corte di Cassazione e successivamente, con una quantificazione rigida, nell’importo di 240.000 euro lordi annui.

In particolare, il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 101, 104 e 108 Cost., denunciando che la misura, applicata alle indennità di carica dei magistrati eletti negli organi di autogoverno, ne compromettesse l’indipendenza e la rappresentatività. La Corte Costituzionale ha accolto parzialmente le censure, dichiarando incostituzionale l’art. 13 d.l. n. 66/2014, nella parte in cui quantificava rigidamente il tetto in 240.000 euro, ripristinando così la formula parametrica originaria.

La decisione non si limita a risolvere una questione “di nicchia” relativa alla magistratura, ma si proietta su un tema cruciale per l’intera platea dei pubblici dipendenti di fascia apicale, incidendo sul rapporto tra esigenze di contenimento della spesa e tutela delle prerogative costituzionali.

L’art. 23-ter d.l. n. 201/2011 aveva introdotto, per la prima volta, un limite massimo retributivo, agganciato al trattamento economico onnicomprensivo del Primo Presidente della Cassazione, da determinarsi con D.P.C.M. sulla base del parere delle Commissioni parlamentari competenti. Questa formulazione consentiva un parametro mobile, collegato all’andamento stipendiale dell’alta magistratura, evitando soluzioni di rigida quantificazione. L’art. 13, c. 1, d.l. n. 66/2014 ha invece quantificato il tetto in misura fissa pari a 240.000 euro lordi annui: si trattava di una misura dal carattere dichiaratamente eccezionale e temporaneo, giustificata da finalità di contenimento della spesa pubblica. Solo con la l. n. 234/2021 (legge di bilancio 2022) è stato introdotto un meccanismo di adeguamento del tetto all’inflazione, ma senza recupero della svalutazione pregressa. Parallelamente, numerose deroghe settoriali (es. commissari Sogin, dipendenti di società pubbliche strategiche) hanno eroso il carattere di generalità della misura, mettendone in crisi la coerenza sistemica.

In relazione a tale normativa la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 13 d.l. 66/2014, nella parte in cui fissava rigidamente a 240.000 euro il tetto, ritenendo che tale previsione avesse ormai assunto carattere strutturale e permanente, in violazione degli artt. 101, 104 e 108 Cost.

In particolare, la Corte ha ritenuto che nel 2011-2014 la misura fosse giustificata dall’emergenza finanziaria; a distanza di oltre dieci anni, la permanenza del tetto rigido si

¹ Ha collaborato alla stesura del presente documento Laura Goracci Politecnico di Torino

traduce in una compressione non temporanea delle retribuzioni, in contrasto con le garanzie stipendiali della magistratura e, più in generale, con il principio di adeguatezza della retribuzione (art. 36 Cost.). Nello specifico la Corte riconosce esplicitamente una forma di incostituzionalità sopravvenuta: ciò che era tollerabile nel 2014 non lo è più nel 2025, a fronte del mutato contesto economico e della durata eccessiva della misura. Si tratta di un'applicazione estensiva del principio già evocato nella sentenza n. 178/2015, secondo cui il prolungamento indefinito di misure eccezionali le rende incompatibili con la Costituzione.

Al contempo, la Corte ha ribadito la legittimità dell'art. 23-ter d.l. 201/2011: la previsione di un tetto parametrico al trattamento del Primo Presidente della Cassazione resta uno strumento costituzionalmente compatibile, purché non comporti riduzioni stabili e permanenti.

La sentenza è interessante anche in ordine al principio della temporaneità delle misure eccezionali. In particolare, la Corte richiama il principio affermato già con sentenza n. 223/2012 in base al quale i tetti economici imposti ai magistrati possono essere giustificati solo se temporanei e collegati a comprovate esigenze di bilancio. Laddove la misura si cristallizzi nel tempo, si configura una violazione degli artt. 101, 104 e 108 Cost. In questa direzione dottrina e giurisprudenza hanno spesso ribadito la centralità della "temporaneità" come criterio di legittimità delle misure di spending review (Cfr. P. Barile, *La Costituzione come limite alle politiche di austerità*; Corte cost., sentt. nn. 310/2013, 178/2015).

La decisione ha effetti immediati per i magistrati² e per i dirigenti pubblici che superano il tetto dei 240.000 euro: d'ora in poi il massimale sarà determinato in misura parametrata al trattamento del Primo Presidente della Cassazione, aggiornato periodicamente.

La decisione riafferma inoltre il principio secondo cui anche i pubblici dipendenti non magistrati hanno diritto a un trattamento economico conforme all'art. 36 Cost., non comprimibile in via permanente da misure di emergenza. Si rafforza dunque la linea che limita la discrezionalità legislativa nell'imporre tagli lineari, imponendo sempre un collegamento alla situazione economica contingente³.

La sentenza n. 135/2025 segna un punto di svolta nella disciplina del tetto retributivo in quanto riafferma la legittimità del modello parametrico, censurando la cristallizzazione in un importo fisso e riconoscendo un'illegittimità costituzionale sopravvenuta, legata alla durata eccessiva di una misura emergenziale ed infine tutela indirettamente tutti i pubblici dipendenti. Viene pertanto ribadito il principio per cui le misure di contenimento della spesa devono essere proporzionate, temporanee e ragionevoli a tutela delle garanzie retributive, pena il venir meno dei principi fondamentali di indipendenza, eguaglianza e adeguatezza della retribuzione.

² La sentenza si colloca nel solco di un consolidato orientamento secondo cui le garanzie economiche sono funzionali all'indipendenza della magistratura (Corte cost. nn. 238/1990, 223/2012, 27/2022).

³ Per approfondimenti relativi all'efficacia dei tagli lineari alla spesa pubblica si segnala il contributo redatto da Damiano Carmelo Paternò e Caterina Cossiga in "I "Tagli" lineari alla spesa pubblica nell'esperienza normativa italiana", pubblicato in Rubrica Dietro le Quinte - Osservatorio FinPa (Osservatorio Amministrazione e Finanza Pubblica), n. 3/2025, [Dietro-le-Quinte-n.-3_2025.pdf](#).