



Sentenza n. 68/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA PUGLIA

in composizione monocratica, nella persona del Giudice dott. Giovanni Natali,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di pensione, iscritto al **n. 37985** del registro di segreteria, sul
ricorso presentato a istanza del sig.:

XX (XX), residente in **XX** alla Via **XX**, rappresentato e difeso dall'Avv.
Andrea Losavio (LSVNDR88L25F842S) ed elettivamente domiciliato presso
il suo Studio in Nardò alla via Bernardini n. 49/A (domicilio digitale:
andrealosavio@pec.it);

contro:

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, non costituito;

Comando Generale della Guardia di Finanza, Ufficio trattamento
economico personale in quiescenza, in persona del Comandante Generale *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex art.* 158 del d.lgs. 26.8.2016, n. 174 (c.g.c.);

INPS – Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avv. Ilaria De
Leonardis (DLNLRI71C45B180L) ed elettivamente domiciliato presso gli
uffici dell'Avvocatura regionale correnti in Bari alla via N. Putignani n. 108
(domicilio digitale: avv.ilaria.deleonardis@postacert.inps.gov.it);

	Esaminati gli atti e i documenti di causa;	
	Uditi, alla pubblica udienza del 4.3.2026, l'Avv. A. Losavio per il ricorrente,	
	l'Avv. I. De Leonardis per l'INPS e il Luogotenente Tommaso Cuscito per il	
	Comando Generale della Guardia di Finanza.	
	Ritenuto e considerato quanto segue in	
	FATTO e DIRITTO	
	1. – Con ricorso depositato il 7.10.2025 il sig. XX , premesso:	
	- di essere un <i>ex</i> dipendente del Comando Generale della Guardia di Finanza,	
	cessato dal servizio (con grado di Brigadiere Capo) il 21.12.2013, durante il	
	c.d. blocco retributivo disposto per il periodo 2011-2015 dall'art. 9, commi 1	
	e 21, del d.l. 31.5.2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla l. 30.7.2010,	
	n. 122) e senza, pertanto, godere dei meccanismi automatici di adeguamento	
	retributivo annuale di grado maturato né in ordine all'erogazione dell'assegno	
	funzionale;	
	- che, nonostante l'intervenuto sblocco retributivo previsto a far data	
	dall'1.1.2015, egli percepisce un trattamento pensionistico calcolato tenendo	
	conto di stipendi corrisposti nel 2010, ossia su una base economica inferiore	
	all'anzianità giuridicamente rivestita al momento del collocamento in	
	quiescenza;	
	- che, ove fosse preclusa – ai soggetti cessati dal servizio durante il blocco	
	degli stipendi – la possibilità di vedersi riconoscere, a far data dalla cessazione	
	del medesimo blocco, quanto maturato durante la carriera nel periodo di	
	cristallizzazione delle retribuzioni, si determinerebbe un effetto penalizzante	
	solo in capo a taluni soggetti, in violazione dei principi di uguaglianza (art. 3	
	Cost.) e di effettività del trattamento previdenziale (art. 38 Cost.);	
	2	

	- che la previsione secondo cui le progressioni di carriera comunque	
	denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno	
	«effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici» (art. 9, comma 21,	
	del d.l. n. 78/2010) sarebbe rivelatrice dell'intenzione del legislatore di	
	riconoscere gli effetti economici delle progressioni di carriera maturate durante	
	il blocco, una volta cessato il triennio;	
	- che, in particolare, il sintagma «per i predetti anni» sarebbe espressivo della	
	volontà di operare una mera sospensione degli effetti economici delle	
	progressioni di carriera durante il triennio, effetti destinati poi a riespandersi	
	una volta cessato il blocco;	
	- che le disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del	
	personale delle Forze armate (d.lgs. 29.5.2017, n. 94) avrebbero sancito il	
	principio in base al quale i miglioramenti economici e giuridici devono	
	riflettersi sul trattamento di quiescenza, a garanzia del diritto alla	
	conservazione del valore reale della pensione maturata;	
	ha chiesto di:	
	- accertare e dichiarare il suo diritto a ottenere la rideterminazione del	
	trattamento pensionistico, con conseguente corresponsione e liquidazione dei	
	relativi arretrati, maggiorati di interessi e rivalutazione monetaria come per	
	legge;	
	- condannare l'INPS alla corresponsione in suo favore della pensione	
	rivalutata, oltre al pagamento delle somme derivanti dalla differenza tra il	
	trattamento pensionistico rideterminato e i precedenti ratei pensionistici non	
	adeguati e con decorrenza dalla data di pensionamento, oltre interessi e	
	rivalutazione come per legge;	
	3	

	- in via istruttoria, nominare un CTU contabile allo scopo di quantificare	
	l'importo della pensione spettante, comprensiva di arretrati.	
	2. – Il Comando Generale della Guardia di Finanza si è costituito in data	
	11.12.2025 e con memoria depositata il 9.2.2026 – dopo aver richiamato gli	
	orientamenti della giurisprudenza costituzionale e contabile ostativi	
	all'accoglimento della pretesa avanzata con l'odierno giudizio – ha chiesto che	
	il ricorso venga respinto perché infondato.	
	3. – L'INPS si è costituito con memoria depositata il 20.2.2026, con cui,	
	ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale, ha chiesto di:	
	- in via preliminare, accertare e dichiarare l'inammissibilità del ricorso per	
	indeterminatezza;	
	- nel merito, rigettare le domande formulate in quanto infondate in fatto e	
	diritto;	
	- in mancanza, dichiarare prescritto il diritto di parte ricorrente al	
	conseguimento dei benefici economici richiesti e/o in via ulteriormente gradata	
	dichiarare prescritte le pretese differenze sui ratei di pensione maturati,	
	eventualmente dovuti, e non riscossi, relative al periodo precedente il	
	quinquennio antecedente la data di costituzione in mora.	
	4. – All'udienza del 4.3.2026 la difesa del ricorrente ha insistito per la richiesta	
	di CTU; il rappresentante della Guardia di Finanza si è riportato alle memorie	
	depositate.	
	La causa è stata quindi decisa come da dispositivo letto all'esito della camera	
	di consiglio, di seguito trascritto.	
	5. – Preliminarmente, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità del	
	ricorso per indeterminatezza, sollevata dalla difesa dell'INPS.	
	4	

Il mezzo introduttivo dell'odierno giudizio è infatti assistito da un adeguato grado di determinatezza, aspirando con esso il ricorrente a una riliquidazione del trattamento pensionistico goduto.

6. – Nel merito, il ricorso non è fondato.

7. – Ai sensi dell'art. 53 del d.P.R. 29.12.1973, n. 1092, poi trasfuso nell'art. 1866 del d.lgs. 15.3.2010, n. 66 (recante il «*Codice dell'Ordinamento Militare*»), la base pensionabile è costituita dall'ultimo stipendio integralmente percepito in servizio e dagli assegni o indennità espressamente indicati come pensionabili. È, peraltro, principio consolidato, di rango generale, che la pensione vada commisurata alla retribuzione effettivamente percepita e non possa essere calcolata su voci meramente virtuali, salvi i casi in cui la legge preveda espressamente deroghe (es. benefici figurativi specifici).

8. – Nel quadro di misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, l'art. 9 del d.l. n. 78/2010 ha previsto che:

- «*Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo [...]» (comma 1);*

- «I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici» (comma 21).

Come chiarito dalla Corte costituzionale (sent. n. 207 del 2024), le disposizioni richiamate devono essere considerate unitariamente, atteso che «il comma 1 ha “una valenza di carattere generale e di cornice” (circolare del Ministero dell'economia e delle finanze del 15 aprile 2011, n. 12 in tema di “Applicazione dell'art. 9 D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella L. 30 luglio 2010, n. 122, recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica””), come, del resto, emerge dalla sua formulazione ampia e onnicomprensiva, mentre il comma 21 individua specifiche tipologie di incrementi, quali sono gli

adeguamenti e gli avanzamenti stipendiali correlati alla progressione di carriera, soggetti al blocco stabilito, in via generale, dallo stesso comma 1, sterilizzandone, per il medesimo triennio 2011-2013, gli effetti economici».

Al fine di «assicurare il consolidamento delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego adottate nell'ambito della manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2013, nonché ulteriori risparmi in termini di indebitamento netto», è stata prevista la possibilità di disporre – con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. 23.8.1988, n. 400 – «la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime» (art. 16, comma 1, lett. b), del d.l. 6.7.2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla l. 15.7.2011, n. 111).

In attuazione di tali previsioni, il d.P.R. 4.9.2013, n. 122 (art. 1, comma 1, lett. a), primo periodo) ha prorogato fino al 31.12.2014 le disposizioni recate, tra l'altro, dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78/2010.

9. – Chiamata a pronunciarsi sulle misure in esame, la Corte costituzionale ha dichiarato:

- non fondate le questioni di legittimità dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78/2010, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 Cost., escludendo la natura tributaria della disposizione censurata «*in quanto non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del dipendente pubblico*» (sent. n. 304 del 2013);

- la manifesta inammissibilità della questione di legittimità dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78/2010 sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36 e 53 Cost.

	e non fondate le questioni di legittimità dell'art. 9, comma 21, primo, secondo	
	e terzo periodo, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 33, 34, 36, 37, 42, 53,	
	77 e 97 Cost. (sent. n. 310 del 2013);	
	- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21,	
	secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78/2010, sollevata in riferimento agli artt. 2,	
	3, 36, 53 e 97 Cost (sent. n. 154 del 2014).	
	In detta occasione il Giudice delle leggi ha affermato tra l'altro che:	
	• <i>«Le disposizioni censurate rientrano infatti nel perimetro delineato dalla sentenza n. 304 del 2013, con riferimento a questa normativa, secondo cui «la misura adottata è giustificata dall'esigenza di assicurare la coerente attuazione della finalità di temporanea "cristallizzazione" del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, realizzata con modalità per certi versi simili a quelle già giudicate da questa Corte non irrazionali ed arbitrarie (sentenze n. 496 e n. 296 del 1993; ordinanza n. 263 del 2002), anche in considerazione della limitazione temporale del sacrificio imposto ai dipendenti (ordinanza n. 299 del 1999)»;</i> • non è ravvisabile una lesione dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, posto che – come evidenziato con la sent. n. 310 del 2013 – <i>«il legislatore può anche emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, sempre che tali disposizioni "non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello</i>	
	8	

Stato di diritto" (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009)»;

• quanto alla lamentata disparità di trattamento con i colleghi che hanno raggiunto il grado superiore o maturato l'anzianità prima del 2011, *«non esiste un principio di omogeneità di retribuzione a parità di anzianità, ed anzi «è ammessa una disomogeneità delle retribuzioni anche a parità di qualifica e di anzianità», naturalmente in situazioni determinate (sentenza n. 304 del 2013). E in una tale prospettiva non può considerarsi irragionevole un esercizio della discrezionalità legislativa che privilegi esigenze fondamentali di politica economica, a fronte di altri valori pur costituzionalmente rilevanti (da ultimo, sentenze n. 310 e n. 304 del 2013)».*

Con la sent. n. 200 del 2018 la Corte cost. – nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78/2010 e dell'art. 16, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98/2011, come integrato dall'art. 1, comma 1, lett. a), primo periodo, del d.P.R. n. 122/2013, sollevate in riferimento all'art. 3 Cost. – ha affermato che:

- *«Il contenimento della retribuzione nel quadriennio suddetto ha comportato, come conseguenza, che la retribuzione calcolata con il criterio limitativo in questione è stata anche la base di calcolo della contribuzione previdenziale ed è quella rilevante al fine della quantificazione del trattamento pensionistico, sia nel generalizzato sistema contributivo, sia in quello residuale ancora retributivo.*

Il differenziale tra la retribuzione percepita (perché “spettante” in ragione del criterio limitativo suddetto) e quella che altrimenti sarebbe stata percepita dal pubblico dipendente, ove tale criterio non fosse stato applicabile, rappresenta

una quota di retribuzione virtuale non rilevante ai fini pensionistici, perché non spettante né percepita. Manca una disposizione che deroghi a tale effetto naturale della limitazione legale della retribuzione spettante nel quadriennio in questione, a differenza di quanto è invece previsto – come eccezione alla regola – da altre disposizioni dello stesso censurato art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, sia al comma 1 (secondo cui la riduzione percentuale delle retribuzioni superiori a una determinata soglia «non opera ai fini previdenziali»), sia dal comma 22, quanto alle soppressioni di acconti e conguagli per il personale magistratuale, che parimenti «non opera ai fini previdenziali» (e che, comunque, è stata ritenuta costituzionalmente illegittima, perché «eccede i limiti del raffreddamento delle dinamiche retributive»: sentenza n. 223 del 2012).

Né, in generale, per il pubblico impiego è prevista alcuna contribuzione figurativa su tale quota differenziale, altrimenti necessaria ove in ipotesi essa dovesse rilevare ai fini pensionistici.

[...] Il “fluire del tempo” differenzia il regime pensionistico prima e dopo la scadenza del quadriennio e giustifica il fatto che per i dipendenti collocati in quiescenza nel quadriennio la retribuzione pensionabile – calcolata vuoi con il sistema contributivo, vuoi ancora residualmente con il sistema retributivo – debba tener conto della retribuzione “spettante” secondo la disciplina applicabile ratione temporis, mentre per i dipendenti collocati dopo la scadenza del quadriennio il parametro di riferimento è la retribuzione spettante fino alla data del loro pensionamento.

Una volta sterilizzati ex lege, per effetto della disposizione censurata, gli automatismi retributivi nel quadriennio in questione, la retribuzione utile ai

fini previdenziali è quella risultante dall'applicazione di tale regola limitativa, senza che a tal fine rilevi il momento del collocamento in quiescenza, se nel corso del quadriennio o successivamente alla sua scadenza.

Parimenti, una volta posta la regola dell'invarianza della retribuzione dei pubblici dipendenti in caso di progressione di carriera [...] la ricaduta sul piano del rapporto previdenziale è generalizzata e non consente di porre utilmente a raffronto il trattamento pensionistico, spettante ai dipendenti collocati in quiescenza nel corso del quadriennio in questione, con quello riconosciuto ai dipendenti collocati in quiescenza dopo la scadenza di tale periodo».

Investita della medesima questione, anche con riferimento all'ulteriore prolungamento per un anno del blocco retributivo (art. 1, comma 256, della l. 23.12.2014, n. 190), la Corte costituzionale (sent. n. 167 del 2020) ha dato continuità a tale orientamento, ribadendo che la ricaduta sul piano del rapporto previdenziale della regola dell'invarianza della retribuzione dei pubblici dipendenti in caso di progressione di carriera è generalizzata e non consente di porre utilmente a raffronto il trattamento pensionistico, spettante ai dipendenti collocati in quiescenza nel corso del quinquennio in questione, con quello riconosciuto ai dipendenti collocati in quiescenza dopo la scadenza di tale periodo:

«La ricaduta del blocco stipendiale sui trattamenti di quiescenza – sia che abbia ad oggetto incrementi retributivi automatici, sia che concerna miglioramenti stipendiali per progressioni di qualifica – è quindi proporzionale alla contribuzione previdenziale sulla retribuzione effettivamente percepita dal dipendente e non altera il canone di complessiva

adequatezza delle pensioni di cui all'art. 38, secondo comma, Cost.

[...] in nessun caso – salvo disposizioni a carattere straordinario e derogatorio [...] – è possibile ottenere un trattamento pensionistico che prescinda dalla contribuzione effettivamente versata.

Rimane nella discrezionalità del legislatore – nelle sue scelte di politica economica concernenti il livello dei trattamenti pensionistici nei limiti consentiti dall'esigenza dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico (art. 97, primo comma, Cost.) e nel rispetto dei doveri inderogabili di solidarietà sociale (art. 2 Cost.) – prevedere, come condizione di miglior favore, la riliquidazione dei trattamenti di quiescenza includendo anche la quota di retribuzione che sarebbe spettata ai pubblici dipendenti in assenza del censurato blocco stipendiale».

Da ultimo, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata anche la questione di legittimità delle medesime norme, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento a carico dei militari che abbiano beneficiato, nel periodo del blocco retributivo, della speciale promozione c.d. «alla vigilia», contemplata dall'allora vigente art. 1076, comma 1, del d.lgs. n. 66/2010.

10. – La giurisprudenza contabile ha fatto propri gli approdi ermeneutici riferiti.

È stato così evidenziato che «laddove il legislatore ha voluto - ma non nel caso di specie - ha espressamente previsto la mancata applicazione delle riduzioni e dei tagli stipendiali anche a fini previdenziali» – e che «L'entrata in vigore, a far data dal 1° gennaio 2018, del reinquadramento previsto dal d. lgs. n. 94/2017 per i militari in servizio, non pone ulteriori questioni di legittimità costituzionale, poiché nel nostro ordinamento non esiste un principio che

imponga di procedere all'allineamento delle pensioni al corrispondente trattamento di servizio» (Corte dei conti, Sez. I[^] giur. centr. app., sent. 9.2.2023, n. 62).

Più di recente, è stato posto in rilievo che «con la sentenza n. 200/2018, la Corte ha affermato che il blocco stipendiale non ha natura tributaria e non integra una decurtazione retributiva, ma costituisce una regola di conformazione temporanea della retribuzione volta al contenimento della spesa pubblica. Tale misura, pur incidendo sulle aspettative del personale interessato, non viola l'art. 36 Cost., in quanto non compromette l'adeguatezza della retribuzione residua. La Corte ha, altresì, chiarito che il differenziale tra la retribuzione effettivamente percepita e quella che sarebbe derivata dall'applicazione delle progressioni non si configura come "retribuzione differita" ai fini pensionistici, trattandosi di una quota di retribuzione virtuale, mai corrisposta né assoggettata a contribuzione» (Corte dei conti, Sez. I[^] giur. centr. app., sent. 5.11.2025, n. 167; si vedano, anche Sez. I[^] giur. centr. app., sent. 28.2.2024, n. 57, sent. 25.7.2024, n. 176 e sent. 10.9.2024, n. 202).

11. – In relazione a quanto precede, le doglianze del ricorrente finiscono col riproporre, in sostanza, le questioni di legittimità dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78/2010 già esaminate dalla Corte costituzionale.

Ciò posto, avuto riguardo alle previsioni normative rilevanti nel caso in esame nonché alla giurisprudenza costituzionale e a quella contabile richiamate, da cui non vi è motivo di decampare, il ricorso deve essere respinto.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

	P.Q.M.	
	la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Puglia, in	
	composizione monocratica, definitivamente pronunciando sul ricorso	
	n. 37985 , lo respinge.	
	Condanna il ricorrente al pagamento delle spese di lite in favore dell'INPS e	
	della Guardia di Finanza, che si liquidano in € 300,00 ciascuno.	
	Fissa il termine di 60 giorni per il deposito della sentenza.	
	Così deciso in Bari, all'esito della pubblica udienza del 4.3.2026.	
	Il Giudice	
	(Giovanni Natali)	
	Depositata il 20/03/2026	F.to digitalmente
	Il Funzionario	
	Laura Guastamacchia	
	F.to digitalmente	
	Il Giudice, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del d.lgs.	
	30.6.2003, n. 196 in materia di protezione dei dati personali,	
	DISPONE	
	che a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3 di	
	detto art. 52 nei riguardi del ricorrente nonché degli eventuali danti e aventi	
	causa.	
	Il Giudice	
	(Giovanni Natali)	
	Depositata il 20/03/2026	F.to digitalmente
	Il Funzionario	
	Laura Guastamacchia	
	14	

