



SENT. 190/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Dott.ssa Daniela ACANFORA Presidente

Dott.ssa Ida CONTINO Consigliere

Dott. Roberto RIZZI Consigliere relatore

Dott.ssa Maria Cristina RAZZANO Consigliere

Dott.ssa Ilaria Annamaria CHESTA Consigliere

pronuncia la seguente

SENTENZA

sull'appello, in materia di pensioni, iscritto al n. 59295 del registro di segreteria

**avverso**

la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per il Molise n. 12/2021, depositata il 4/2/2021

**proposto da:**

OMISSIS, c.f. OMISSIS, nato a OMISSIS il OMISSIS, rappresentato

e difeso dagli Avv.ti Gianluca Brionne

([gianlucabrionne@ordineavvocati.org](mailto:gianlucabrionne@ordineavvocati.org)) e Patrizia Pino

([patriziapino@ordineavvocatiroma.org](mailto:patriziapino@ordineavvocatiroma.org)), presso lo studio dei quali in

Roma, in Viale Mazzini n. 120, è elettivamente domiciliato.

**contro**

**INPS – ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE**, in

persona del rappresentante legale pro-tempore, rappresentato e difeso dagli

Avv.ti Antonella Patteri (pec avv.antonella.patteri@postacert.inps.gov.it),

Sergio Preden (pec avv.sergio.preden@postacert.inps.gov.it), Giuseppina

Giannico (pec avv.giuseppina.giannico@postacert.inps.gov.it) e Lidia Carcavallo

(pec avv.lidia.carcavallo@postacert.inps.gov.it), elettivamente domiciliato in

Roma, alla via Cesare Beccaria, 29, negli uffici dell'Avvocatura centrale

dell'Istituto.

**VISTO** l'atto di appello.

**VISTI** tutti gli altri atti e documenti di causa.

**UDITI**, nell'udienza del 11 luglio 2024, svolta con l'assistenza della Dott.ssa

Elia Giorgiantoni, il relatore Cons. Roberto Rizzi, l'Avv. Massimo Silvestri,

in sostituzione dell'Avv. Gianluca Brionne, in rappresentanza dell'appellante,

e l'Avv. Giuseppina Giannico, in rappresentanza dell'INPS.

### **FATTO**

Con sentenza n. 12/2021, depositata il 4/2/2021, la Sezione giurisdizionale

regionale per il Molise rigettava il ricorso proposto da OMISSIS, ex Ispettore

capo della Polizia di Stato, titolare di pensione con decorrenza 1° agosto 2013,

al fine di ottenere il riconoscimento del diritto alla riliquidazione del

trattamento pensionistico tenendo conto dei miglioramenti economici maturati

durante la vigenza del c.d. "*blocco retributivo*" di cui ai commi 1 e 21 dell'art.

9, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio

2010, n. 122.

In particolare, l'auspicata riliquidazione avrebbe dovuto essere parametrata

alla più elevata retribuzione prevista per il grado di Ispettore Capo Superiore,

livello economico superiore 7-bis che si assumeva essere stato conseguito

durante il periodo del blocco retributivo, poiché *“spetta(nte) a tutti coloro che*

*hanno maturato una anzianità nella qualifica pari o superiore a 9 anni”* ma

non effettivamente corrisposto.

Il primo giudice, per quanto di rilievo in questa sede, delineato il contesto

normativo di riferimento e richiamati gli orientamenti manifestati della Corte

costituzionale (sentt. 304 e 310 del 2013 e 219 del 2014) circa la legittimità

del meccanismo di blocco stipendiale, rilevava che *«la base pensionabile si*

*determina con riferimento allo stipendio e agli emolumenti retributivi*

*pensionabili integralmente percepiti in attività di servizio dovendosi*

*conseguentemente tener conto della retribuzione “spettante” secondo la*

*disciplina applicabile ratione temporis per cui il trattamento differenziato,*

*riservato ad una determinata categoria di soggetti in momenti diversi nel*

*tempo, non contrasta con il principio di uguaglianza, spettando alla*

*discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza,*

*delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme, sicché, da questa*

*angolazione, il “fluire del tempo” può rappresentare un apprezzabile criterio*

*distintivo nella disciplina delle situazioni giuridiche (Corte Cost., n. 200 e*

*n.104/2018) capace di differenziare il regime pensionistico, prima e dopo la*

*scadenza del quadriennio, giustificando il fatto che per i dipendenti collocati*

*in quiescenza nel quadriennio 2011-2014 la retribuzione pensionabile –*

*calcolata con il sistema contributivo o ancora, in tutto o in parte, retributivo*

*–debba tener conto della retribuzione “spettante” secondo la disciplina*

*vigente ratione temporis, mentre per i dipendenti collocati dopo la scadenza*

*del quadriennio il parametro di riferimento deve ritenersi ancorato alla*

*retribuzione spettante fino alla data del loro pensionamento, senza che a tal fine rilevi se il momento del collocamento in quiescenza ricada nel corso del quadriennio o successivamente alla sua scadenza».*

Avverso tale decisione, lo OMISSIS proponeva appello, con atto depositato in data 30 settembre 2021, lamentando la «*Violazione di legge sub violazione art. 11 D. Lgs. n. 94/2017 – Violazione di legge sub violazione artt. 36, 38 e 53 Costituzione*».

Ad opinione dell'appellante, la mancanza di una specifica disciplina per il personale delle pubbliche amministrazioni collocato in quiescenza e/o in ausiliaria nel periodo di vigenza normativa del blocco, cioè nel periodo ricompreso tra il 1° gennaio 2011 ed il 31 dicembre 2014, avrebbe «*impedito sia la rideterminazione della base pensionabile ai fini del trattamento di quiescenza spettante al personale cessato dal servizio durante il periodo di blocco sia il conseguente riconoscimento della conseguente riliquidazione del trattamento pensionistico con decorrenza 1° gennaio 2015*».

A tal proposito, rilevava che la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità di talune disposizioni che non contenevano alcuna previsione volta ad assicurare nel tempo la conservazione del valore delle prestazioni erogate.

Sicchè, nel caso di specie, la mancata previsione della possibilità di attribuire a qualsiasi progressione di carriera valenza retributiva, oltre che puramente giuridica, anche ai fini della rielaborazione delle spettanze utili ai fini del trattamento pensionistico, era reputata in contrasto con gli artt. 3, 36 comma 1, 38 comma, e 53 Cost. nonché con la incombente esigenza di garantire il perdurante necessario rispetto dei principi di sufficienza e di adeguatezza delle

|  |                                                                                      |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | SENT. 190/2024                                                                       |  |
|  | pensioni.                                                                            |  |
|  | Chiedeva pertanto, la riforma della sentenza impugnata.                              |  |
|  | In data 21 giugno 2024 si costituiva l'INPS svolgendo articolate                     |  |
|  | considerazioni adesive rispetto alla soluzione interpretativa accolta dal primo      |  |
|  | giudice. Auspicava, pertanto la conferma dell'impugnata sentenza.                    |  |
|  | All'udienza dell'11 luglio 2024, il difensore della parte appellante, Avv.           |  |
|  | Silvestri, comparso per delega ed il difensore dell'INPS, Avv. Giannico,             |  |
|  | ribadivano le conclusioni rispettivamente rassegnate in atti, svolgendone i          |  |
|  | motivi.                                                                              |  |
|  | La causa, quindi, passava in decisione.                                              |  |
|  | <b>DIRITTO</b>                                                                       |  |
|  | Avuto riguardo al canone della sinteticità, che il codice della giustizia            |  |
|  | contabile ha elevato a principio generale, destinato a connotare ogni prodotto       |  |
|  | («gli atti») degli attori del processo (art. 5 c.g.c.) e, in particolare, a permeare |  |
|  | il contenuto della sentenza (art. 39 c.g.c. e 17 delle norme di attuazione del       |  |
|  | medesimo testo legislativo), per la decisione della causa può farsi rinvio al        |  |
|  | condiviso percorso argomentativo contenuto nelle decisioni assunte da questa         |  |
|  | Sezione in relazione a vicende sovrapponibili a quella in esame, involgenti la       |  |
|  | problematica dei riflessi, sui trattamenti di pensione del personale non             |  |
|  | contrattualizzato, del blocco delle retribuzioni di cui all'art. 9, comma 21, del    |  |
|  | d.l. 78/2010 (tra le tante, cfr. sentt. Sez. I App. nn. 57, 62/2024, 151/2021,       |  |
|  | 23/2019; Sez. II. App. 166, 118, 81/2023, 316, 315, 312, 311, 301, 294/2022,         |  |
|  | 387, 345/2021, 269/2018; Sez. III App.nn. 198/2022, 25/2021)                         |  |
|  | L'insensibilità dei trattamenti di pensione alla citata disciplina del blocco        |  |
|  | stipendiale è il prodotto delle considerazioni di seguito sintetizzate.              |  |
|  | 5                                                                                    |  |

Il comma 1 dell'art. 9 del d.l. n.78/2010, conv. nella l. n.122/2010, aveva 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 in godimento nell'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, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall'articolo 8, comma 14».*

Il successivo comma 21 aveva poi disposto che *«I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3, del 8 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».*

La norma, dettata al fine di contenere la spesa in materia di impiego pubblico (come risulta dalla relativa rubrica), era poi stata estesa agli anni 2014 e 2015, rispettivamente, dall'art.1, comma 1, lett. a) del d.P.R. n.122/2013 e dall'art.1, comma 256, della l. n. 190/2014.

Il chiaro tenore letterale delle disposizioni sopra riportate esclude la possibilità di valorizzare, a fini pensionistici, gli incrementi retributivi automatici maturati durante il periodo del blocco perché mai entrati nella base retributiva e contributiva degli interessati, con conseguente impossibilità di inserimento nella corrispondente base pensionabile ex art. 53 del d.P.R. 1092/1973 e art.1866 del d.lgs. n. 66/2010.

Tra l'altro, la Corte costituzionale, con la sent. n. 200/2018, ha sottolineato 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 2 ( ... ) sia al comma 22 (...). 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».*

*Con particolare riferimento, inoltre, alla presunta disparità di trattamento fra personale in servizio e personale cessato, la richiamata decisione n. 200/2018, ha chiarito che l'attribuzione, allo scadere del quadriennio, di una retribuzione superiore, rilevante anche sul piano previdenziale «si giustifica - senza che perciò sia leso il principio di eguaglianza - per l'incidenza del "fluire del tempo" che costituisce sufficiente elemento idoneo a differenziare situazioni non comparabili e a rendere applicabile alle stesse una disciplina diversa (ex plurimis, sentenze n. 104 del 2018, n. 53 del 2017, n. 254 del 2014)» aggiungendo, che «spetterebbe comunque al legislatore, nell'esercizio discrezionale delle scelte di politica economica e di compatibilità con l'esigenza di equilibrio della finanza pubblica, prevedere eventualmente la riliquidazione dei trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti, collocati in quiescenza nel quadriennio del blocco degli incrementi stipendiali, e che nello stesso periodo abbiano conseguito una progressione di carriera o un passaggio a un'area superiore».*

Sul punto, va rimarcato che con la precedente sentenza n. 310/2013, la Corte costituzionale ha sì posto attenzione al carattere “transeunte” delle misure dettate dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale (art. 9, comma 21, d.l. 78/2010), ma nel ribadire quanto già osservato in precedenti pronunce, ha altresì ritenuto che la ragionevolezza della misura dovesse riscontrarsi nel fatto di essersi posta l’obiettivo di *«un risparmio di spesa riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio»*.

In ogni caso, tali principi hanno trovato ulteriore conferma nella più recente sentenza della Corte costituzionale n. 167/2020 che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle predette disposizioni (art. 1, comma 21, del d.l. n.78/2010, conv. nella l. n.122/2010; art.1, comma 1, lett. a) del d.P.R. n.122/2013; art.1, comma 256, della L. n. 190/2014) in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 5 agosto 1955, n. 848.

Con riferimento alla disposizione recata dall’art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 94 del 2017 – norma comunque inconferente, come evidenziato dall’INPS, in quanto destinata unicamente a regolare la posizione degli ufficiali generali ufficiali superiori e gli ufficiali generali - invocata a sostegno della lamentata violazione dell’art. 3 Cost., la Corte costituzionale ha affermato che *«si tratta di una disposizione transitoria sull’inquadramento stipendiale degli ufficiali*

*generali e ufficiali superiori, a partire dal 1° gennaio 2018, in ragione degli anni di servizio effettivamente prestato e di ogni altro periodo computabile ai fini stipendiali (classi e scatti). Tale norma – riconducibile al normale sviluppo, nel tempo, della dinamica stipendiale – non è affatto volta a eliminare, per il passato, gli effetti del blocco degli automatismi retributivi, previsto dalle disposizioni censurate, quanto, piuttosto, a razionalizzare, per il futuro, il trattamento economico legato al riordino delle carriere, agganciando la determinazione della retribuzione a un dato oggettivo, qual è il numero degli anni di servizio effettivo dell'ufficiale. Si tratta essenzialmente di un reinquadramento retributivo che non tocca affatto la contribuzione ai fini pensionistici per il periodo del blocco (semmai ci sarebbe solo un'incidenza limitata, e comunque meramente indiretta, quanto alla quota retributiva del trattamento pensionistico nella misura in cui essa ancora residualmente rilevi). In ogni caso si ha che, anche per questa limitata categoria di personale militare (ufficiali superiori e ufficiali generali), rimane che la retribuzione pensionabile nel periodo del blocco stipendiale fa riferimento a quella percepita senza gli automatismi retributivi, sulla quale è destinata a essere calcolata la contribuzione utile al fine della liquidazione della pensione».*

Pertanto, ha ribadito che «in nessun caso – salvo disposizioni a carattere straordinario e derogatorio (e tale non è l'art. 11, comma 7, citato) – è possibile ottenere un trattamento pensionistico che prescinda dalla contribuzione effettivamente versata».

Circa i profili di illegittimità per violazione degli artt. 36 e 38 Cost. delle impugnate disposizioni, la Corte costituzionale ha ancora una volta ribadito

|  |                                                                                  |  |
|--|----------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | SENT. 190/2024                                                                   |  |
|  | che il principio di proporzionalità ed adeguatezza dei trattamenti di quiescenza |  |
|  | non significa automatica ed integrale coincidenza tra ammontare della            |  |
|  | pensione e retribuzione essendo rimessa alla discrezionalità del legislatore e   |  |
|  | che “la mancanza di forme di recupero e l’effetto di cosiddetto                  |  |
|  | “trascinamento” nel tempo delle misure di blocco e sterilizzazione               |  |
|  | costituiscono – in difetto di specifiche disposizioni di segno contrario –       |  |
|  | conseguenze di tale scelta discrezionale e non irragionevole del legislatore”.   |  |
|  | In definitiva, l’appello è infondato e, quindi, deve essere la confermata la     |  |
|  | sentenza impugnata.                                                              |  |
|  | Le spese seguono la soccombenza, ai sensi dell’art.31, comma 1, c.g.c., e si     |  |
|  | liquidano, a beneficio dell’INPS, nell’importo di euro 1.000,00, oltre accessori |  |
|  | di legge come e se dovuti.                                                       |  |
|  | <b>P.Q.M.</b>                                                                    |  |
|  | <b>la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d’appello</b>    |  |
|  | definitivamente pronunciando, rigetta l’appello e, per l’effetto, conferma la    |  |
|  | sentenza impugnata.                                                              |  |
|  | Liquida le spese in favore dell’INPS nell’importo di euro 1.000,00 (mille/00)    |  |
|  | ponendo il relativo onere a carico della parte appellante, risultata             |  |
|  | soccombente.                                                                     |  |
|  | Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 11 luglio 2024.               |  |
|  | <b>L’ESTENSORE</b> <b>IL PRESIDENTE</b>                                          |  |
|  | <b>Dott. Roberto Rizzi</b> <b>Dott.ssa Daniela Acanfora</b>                      |  |
|  | Firmato DigitalmenteFirmato Digitalmente                                         |  |
|  |                                                                                  |  |
|  | DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 23 LUGLIO 2024                                       |  |
|  | 11                                                                               |  |

|  |                                                                                    |  |
|--|------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | SENT. 190/2024                                                                     |  |
|  | IL DIRIGENTE                                                                       |  |
|  | Dott. Massimo Biagi                                                                |  |
|  | Firmato Digitalmente                                                               |  |
|  | <b>DECRETO</b>                                                                     |  |
|  | Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'articolo 52 del decreto |  |
|  | legislativo 30 giugno 2003, n. 196,                                                |  |
|  | <b>dispone</b>                                                                     |  |
|  | che, a cura della Segreteria, sia apposta l'annotazione di cui al comma 1 di       |  |
|  | detto articolo 52, a tutela dei diritti delle parti private.                       |  |
|  | <b>IL PRESIDENTE</b>                                                               |  |
|  | <b>Dott.ssa Daniela Acanfora</b>                                                   |  |
|  | Firmato Digitalmente                                                               |  |
|  |                                                                                    |  |
|  | Depositato in Segreteria il 23 LUGLIO 2024                                         |  |
|  | IL DIRIGENTE                                                                       |  |
|  | Dott. Massimo Biagi                                                                |  |
|  | Firmato Digitalmente                                                               |  |
|  |                                                                                    |  |
|  | In esecuzione del provvedimento collegiale, visto l'art. 52 del decreto            |  |
|  | legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di diffusione: omettere le generalità  |  |
|  | e gli altri dati identificativi delle parti private.                               |  |
|  | Roma, 23 LUGLIO 2024                                                               |  |
|  | IL DIRIGENTE                                                                       |  |
|  | Dott. Massimo Biagi                                                                |  |
|  | Firmato Digitalmente                                                               |  |
|  | 12                                                                                 |  |