



Sentenza 41/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Tammaro MAIELLO

Presidente

Paola BRIGUORI

Consigliere relatore

Antonio PALAZZO

Consigliere

Carola CORRADO

Primo Referendario

Flavia D'ORO

Primo Referendario

pronuncia la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia pensionistica, iscritto al **n. 60493** del registro
di segreteria,

proposto da

xx, nato a xx, il xx, e residente in xx , rappresentato e difeso dall'Avv. Angela

Maria **CONTENTO** (C.F.: CNTNLM73A48A149A; pec:

avvamcontento@pec.libero.it; fax: 080.5215212), ed elettivamente domiciliato

presso lo stesso legale in Bari, alla Piazza Moro, n. 37, giusta procura in calce

al presente atto

appellante

contro

Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione

Penitenziaria (C.F.: 80184430587), in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, con sede in Roma al Largo Luigi Daga, n. 2, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato, in Roma, alla Via Dei Portoghesi, n. 12;

INPS, Gestione ex INPDAP, con sede in Roma alla via Ciriaco il Grande n. 21, in persona del rappresentante legale *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppina Giannico (GNNGPP70B57D883T; p.e.c. avv.giuseppina.giannico@postacert.inps.gov.it), Antonella Patteri (PTTNL60E49D665K; p.e.c. avv.antonella.patteri@postacert.inps.gov.it), Lidia Carcavallo (CRCLSI68C66F839U; pec: avv.lidia.carcavallo@postacert.inps.gov.it), Antonietta Coretti (CRTNNT58D53L117B; pec: avv.antonietta.coretti@postacert.inps.gov.it) e Sergio Preden (codice fiscale PRDSRG72L16H501O; p.e.c.: avv.sergio.preden@postacert.inps.gov.it), come da procura in calce al presente atto e presso gli stessi elettivamente domiciliato in Roma, alla via Cesare Beccaria, 29, negli uffici dell'Avvocatura centrale dell'Istituto (fax 06/59056512)

-appellati.

avverso

la sentenza n. 1071/2021 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Puglia, depositata il 17.12.2021, in composizione monocratica;

VISTO l'atto d'appello;

VISTI gli altri atti e documenti di causa;

UDITI nell'udienza del 21 gennaio 2026, svolta con l'assistenza del segretario Dott.ssa Alessia Spirito - data per letta, con il consenso delle parti, la relazione del Consigliere Paola Briguori - per la parte appellante xx, l'Avv. Contento

Angela Maria e, per la parte appellata INPS l'Avv. Carcavallo Lidia; nessuno è presente per la parte appellata Ministero della Giustizia.

FATTO

1. Con ricorso depositato in data 26 agosto 2020 il sig. xx, già Sovrintendente del Corpo di Polizia Penitenziaria, cessato dal servizio con oltre 20 anni di anzianità contributiva e titolare di una pensione ordinaria diretta di inabilità liquidata con il sistema misto, chiedeva:

- di accertare e dichiarare, nei confronti dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale e del Ministero della Giustizia, il suo diritto alla riliquidazione della pensione con l'applicazione dell'aliquota del 44% di cui all'art. 54 D.P.R. 1092/1973 nonché alla ricostituzione del trattamento di quiescenza in godimento, tenendo conto delle classi e degli scatti stipendiali non corrisposti in applicazione del cd. "*blocco stipendiale retributivo*" di cui all'art. 9, commi 1 e 21, D.L. 78/2011, per gli anni 2011-2012;

- di condannare l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale a riliquidare il trattamento pensionistico ed a corrispondere i ratei arretrati e non percepiti, maggiorati di interessi legali e rivalutazione monetaria fino all'effettivo soddisfo; il tutto con vittoria di spese e competenze legali da distrarre in favore del procuratore dichiaratosi antistatario.

Al riguardo il sig. xx deduceva di:

a) di essersi arruolato in data 5 aprile 1982 nel Corpo degli Agenti di Custodia e di essere poi transitato nel Corpo di Polizia Penitenziaria;

b) di essere cessato dal servizio per infermità in data 23 marzo 2016;

c) di essere titolare di un'anzianità contributiva alla data del 31 dicembre 1995 pari a 16 anni e 5 mesi;

d) di aver diritto al ricalcolo delle quote retributive della sua pensione in base alle previsioni dell'art. 54, comma 1, D.P.R. 1092/1973, in quanto tale disposizione sarebbe applicabile agli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria;

e) di aver diritto alla riliquidazione del trattamento di pensione, e segnatamente della quota "B", con l'inserimento nella base pensionabile dei miglioramenti economici scaturenti dalla progressione economica spettante per gli anni 2011-2012 e non corrisposti in applicazione del c.d. "*blocco stipendiale retributivo*" di cui all'art. 9, commi 1 e 21, D.L. 78/2011;

f) di aver indirizzato all'I.N.P.S. ed al Ministero della Giustizia delle istanze volte: i) alla riliquidazione del suo trattamento di pensione con l'attribuzione dell'aliquota pensionabile nella percentuale del 44%, ai sensi dell'art. 54 D.P.R. 1092/1973, per le anzianità contributive maturate al 31 dicembre 2015; ii) il riconoscimento delle classi e degli scatti stipendiali non corrisposti durante il cd. "*blocco stipendiale retributivo*" di cui all'art. 9, commi 1 e 21, D.L. 78/2010 (anni 2011-2012-2013-2014) con la corresponsione dei ratei arretrati a decorrere dal 23.3.2016, maggiorati degli interessi e della rivalutazione monetaria calcolati secondo le modalità indicate dalle SS.RR. della Corte dei conti a far data dalla maturazione di ciascun rateo sino al soddisfo.

2. L'INPS articolava una difesa ampia e strutturata, sostenendo preliminarmente che il ricorrente non risultava destinatario dell'art. 54 del D.P.R. n. 1092/1973.

L'Istituto osservava, infatti, che tale disposizione trovava applicazione esclusivamente nei confronti del personale militare, mentre il ricorrente

apparteneva al Corpo di Polizia Penitenziaria, Corpo che – a seguito dei processi di smilitarizzazione intervenuti – non conservava più la natura militare propria dell'allora Corpo degli Agenti di Custodia. Da ciò derivava, secondo l'INPS, l'impossibilità di riconoscere al ricorrente l'aliquota privilegiata prevista dall'art. 54.

L'Istituto richiamava, a supporto della propria tesi, l'orientamento giurisprudenziale consolidato che, in casi analoghi, escludeva la possibilità di estendere al personale smilitarizzato la disciplina speciale riservata ai militari, evidenziando come la qualificazione soggettiva del dipendente costituisse presupposto imprescindibile per l'applicazione del regime pensionistico di favore.

L'INPS evidenziava, inoltre, che il ricorrente non avrebbe comunque potuto beneficiare della riliquidazione del trattamento pensionistico sulla base dell'art. 54, avendo egli maturato – al momento del collocamento in quiescenza – un'anzianità utile superiore ai vent'anni. Sottolineava, conseguentemente, che l'aliquota prevista dall'art. 54 rivestiva natura eccezionale e trovava applicazione soltanto per anzianità inferiori a tale limite, mentre per servizi superiori a vent'anni l'ordinamento prevedeva il ricorso alle aliquote ordinarie.

L'Istituto insisteva anche sull'impossibilità di accogliere la domanda in via parziale, affermando che un simile intervento avrebbe comportato una inammissibile *mutatio libelli*, vietata nel giudizio pensionistico dinanzi alla Corte dei conti. A ciò si aggiungeva, secondo l'INPS, il difetto di una preventiva istanza amministrativa volta a richiedere l'applicazione dell'aliquota del 2,44% annuo, oggetto della nota sentenza delle Sezioni Riunite n. 1/2021/QM, la cui mancanza impediva l'esame della domanda per

carenza del presupposto procedimentale.

Con riguardo alla seconda domanda proposta dal ricorrente, l'INPS sosteneva che la base pensionabile doveva essere determinata, ai sensi dell'art. 53 del D.P.R. n. 1092/1973 – come modificato dall'art. 16 della L. n. 177/1976 – esclusivamente sulla base dello stipendio e degli emolumenti pensionabili effettivamente percepiti durante il servizio attivo. Tale criterio, secondo l'Istituto, si fondava sul principio di tassatività degli elementi retributivi rilevanti ai fini pensionistici, principio che escludeva ogni possibilità di applicazione analogica o estensiva di voci non incluse dalla norma.

L'Istituto precisava, inoltre, che la posizione dei lavoratori cessati nel periodo di vigenza del blocco retributivo di cui al D.L. n. 78/2010 non differiva da quella dei dipendenti cessati in coincidenza con i rinnovi contrattuali periodici. In entrambi i casi – osservava l'INPS – la giurisprudenza aveva costantemente negato l'esistenza di un principio costituzionale che imponesse un automatico collegamento tra retribuzioni del personale in servizio e trattamento pensionistico dei cessati, principi affermati ripetutamente dalla Corte costituzionale e dalla giurisprudenza contabile.

Sulla base di tali articolate argomentazioni, l'INPS chiedeva il rigetto integrale del ricorso, nonché la declaratoria di inammissibilità di ogni eventuale domanda volta all'applicazione di aliquote diverse da quelle dedotte nell'originario ricorso o non precedute da istanza amministrativa. In via subordinata, l'Istituto invocava l'applicazione del divieto di cumulo tra interessi e rivalutazione monetaria e, in ogni caso, il rigetto della richiesta di riconoscimento della rivalutazione per carenza dei presupposti normativi e per l'assenza di prova circa l'esistenza di un maggior danno.

L'INPS concludeva, infine, formulando istanza di condanna del ricorrente alle spese e agli onorari del giudizio.

3. Con sentenza n. 1071/2021 la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia, in composizione monocratica, così disponeva:

- *“dichiara la contumacia del Ministero della Giustizia;*
- *respinge il ricorso;*
- *dichiara il non luogo a provvedere sulle spese di lite nei rapporti tra il ricorrente ed il Ministero della Giustizia;*
- *condanna il ricorrente al pagamento, in favore dell'I.N.P.S., delle spese di lite che si liquidano nell'importo di € 500,00 (cinquecento/00) oltre oneri fiscali e previdenziali, se dovuti”.*

3.1. In particolare, in ordine alla domanda di riliquidazione della quota retributiva della pensione mediante l'applicazione dell'aliquota di cui all'art. 54 del D.P.R. n. 1092/1973, il Giudice riteneva dirimente l'orientamento giurisprudenziale che negava tale beneficio agli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria, non potendosi essi considerare parte delle Forze Armate. Tale conclusione si fondava sul quadro normativo vigente, dal quale emergeva come il D.lgs. n. 66/2010 disciplinasse esclusivamente l'ordinamento militare e come l'assimilazione alla categoria militare riguardasse, oltre alle Forze Armate, anche il Corpo della Guardia di Finanza, ai sensi del D.lgs. n. 68/2001. Gli appartenenti alla Polizia Penitenziaria rientravano, invece, nelle forze di polizia ad ordinamento civile, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della L. n. 395/1990, successivamente regolamentata dal D.lgs. n. 443/1992, e la differenziazione tra Forze Armate e Forze di polizia risultava confermata anche dall'art. 3 del D.lgs. n. 165/2001. Né appariva – precisava il primo giudice -

irragionevole la diversità di disciplina pensionistica, in considerazione delle differenti caratteristiche degli ordinamenti civile e militare.

Il personale della Polizia Penitenziaria risultava, inoltre, destinatario di una disciplina pensionistica speciale, fondata sull'art. 6 della L. n. 1543/1963, norma espressamente mantenuta in vigore dall'art. 73 del D.lgs. n. 443/1992. L'art. 56, comma 3, del medesimo decreto rinviava unicamente all'art. 52 del D.P.R. n. 1092/1973, relativo alla maturazione del diritto a pensione, senza prevedere alcun riferimento all'art. 54, concernente invece la misura del trattamento.

Il Giudice richiamava la giurisprudenza consolidata di questa Corte dei conti la quale aveva affermato che, dopo la riforma del 1990, la Polizia Penitenziaria ridiveniva Corpo civile, con conseguente inapplicabilità dell'art. 54 del T.U. n. 1092/1973, destinato esclusivamente al personale militare, e persistente applicazione dell'art. 6 della L. n. 1543/1963, il quale riconosceva l'aliquota del 44% soltanto al raggiungimento di venti anni di servizio.

Quanto alla seconda domanda, il ricorrente sosteneva che il blocco stipendiale previsto dall'art. 9, comma 21, del D.L. 78/2010 avesse ingiustamente impedito la maturazione e la percezione degli incrementi retributivi relativi agli anni 2011 e 2012, incidendo poi negativamente sulla base pensionabile. Tuttavia, il primo Giudice richiamava l'orientamento costante della giurisprudenza contabile, che negava la fondatezza di tale domanda, ritenendo che durante il periodo 2011-2014 gli incrementi stipendiali avessero efficacia solo giuridica e non economica, senza dar luogo ad alcun recupero successivo.

Il quadro normativo – ad avviso del primo giudice - mostrava infatti che i meccanismi di progressione economica erano sospesi e che le progressioni

eventualmente maturate in quel periodo non producevano effetti economici, essendo finalizzate al contenimento della spesa pubblica.

Il blocco degli effetti economici delle progressioni si era concluso il 31 dicembre 2014 e solo dal 1° gennaio 2015 il personale in servizio aveva potuto beneficiare degli emolumenti relativi alle progressioni maturate negli anni del blocco.

Il Giudice osservava, inoltre, che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 200/2018, aveva ritenuto legittimo il blocco stipendiale, chiarendo che la retribuzione limitata in base alla normativa emergenziale costituiva sia la base per la contribuzione previdenziale sia quella per la liquidazione della pensione, senza alcun rilievo della retribuzione “virtuale” che sarebbe spettata in assenza del blocco. Ne derivava che non fosse prevista alcuna contribuzione figurativa sulla quota differenziale, né un meccanismo di recupero.

La Corte costituzionale, con successiva sentenza n. 167/2020, aveva ribadito che gli effetti del blocco stipendiale incidevano proporzionalmente sul trattamento di quiescenza e che la retribuzione utile ai fini pensionistici era quella effettivamente percepita nel periodo di blocco, indipendentemente dal momento di collocamento in pensione.

La giurisprudenza contabile confermava, poi, che la disciplina del blocco rispondeva alla finalità di congelare ogni componente economica del trattamento retributivo durante gli anni interessati, e che la base pensionabile dovesse essere composta esclusivamente dalle voci effettivamente percepite dal dipendente.

Il richiamo del sig. xx alla sentenza della Corte costituzionale n. 178/2015 era ritenuto dal giudicante inconferente, poiché tale pronuncia si limitava a

incidere sulla contrattazione collettiva, lasciando fermi gli effetti economici del congelamento stipendiale per il periodo trascorso.

Il primo Giudice riteneva, pertanto, anche tale la domanda infondata.

Inoltre, osservava che la successiva pretesa — formulata nelle note autorizzate — di riliquidazione della pensione sulla base di scatti maturati tra il 30 luglio e il 31 dicembre 2015 fosse inammissibile, in quanto costituiva una *mutatio libelli* rispetto alla domanda originaria, che riguardava esclusivamente gli anni 2011-2012.

4. Avverso tale sentenza proponeva appello il sig. xx, insistendo per la riforma della decisione impugnata.

L'odierno appellante, dilungandosi in una trattazione approfondita del tema, censurava la sentenza di primo sulla base dei seguenti motivi di gravame:

(i) l'erronea esclusione dell'applicabilità dell'art. 54 del D.P.R. 1092/1973 agli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria titolari di pensione liquidata con sistema misto;

(ii) l'ingiustificato rigetto della domanda di riliquidazione della pensione per gli effetti del blocco stipendiale disposto dall'art. 9 del D.L. 78/2010 e successive proroghe.

4.1. Quanto al primo motivo, il sig. xx evidenziava nell'atto di appello come il primo Giudice si fosse limitato ad affermare la natura civile del Corpo di Polizia Penitenziaria, omettendo però un'analisi sistematica dell'ordinamento speciale che disciplina il trattamento previdenziale di tale personale.

Dopo un ampio excursus sui profili giurisprudenziali e normativi del tema trattato, si soffermava, peraltro, su un aspetto di assoluta novità.

In particolare, rilevava come la normativa sopravvenuta (art. 1, comma 101, L.

234/2021) avesse definitivamente chiarito quale fosse la disciplina di riferimento, stabilendo che *“ai membri delle Forze di Polizia ad ordinamento civile con anzianità inferiore a 18 anni al 31.12.1995 si applica l’art. 54 del D.P.R. 1092/1973, con aliquota del 2,44% annuo”*.

L’appellante sottolineava il carattere innovativo ma retroattivo della norma, come emergente dai lavori preparatori, dal Dossier parlamentare e soprattutto dalla Circolare INPS n. 44/2022, la quale riconosceva che la disposizione era applicabile anche ai soggetti già in pensione, per i ratei maturati dal 1° gennaio 2022.

Il giudice d’appello era, dunque, a suo avviso, chiamato a fare corretta applicazione della normativa sopravvenuta, che presentava efficacia retroattiva, avendo il giudizio di gravame, come oggetto, non già l’operato del giudice ma la conformità della decisione all’ordinamento giuridico.

Pertanto, secondo l’appellante, la sentenza impugnata non era più conforme all’ordinamento vigente, e doveva essere riformata con applicazione dell’art. 54 e conseguente riliquidazione della quota A e della quota B della pensione.

4.2. Quanto al secondo motivo di gravame, l’appellante deduceva come il primo Giudice avesse travisato la portata della sentenza n. 178/2015 della Corte costituzionale, poiché tale pronuncia – pur non annullando retroattivamente il blocco stipendiale – aveva dichiarato incostituzionale la proroga della cristallizzazione per l’anno 2015, con effetto dal giorno successivo alla pubblicazione in G.U., ovvero dal 30 luglio 2015 e fino al 31 dicembre 2015.

Pertanto, secondo l’appellante, per tale periodo dovevano essere riconosciuti in suo favore gli incrementi stipendiali “pro quota” ai fini giuridici ed economici, con incidenza sulla base pensionabile della quota B.

A suo avviso, l'effetto demolitorio della pronuncia della Corte costituzionale comportava inequivocabilmente il conseguente diritto a vedersi riconosciuti i benefici economici e previdenziali relativi allo scaglione maturato pro quota per l'anno 2015, ovvero dal 30 luglio 2015 (primo giorno successivo alla pubblicazione della richiamata sentenza nella Gazzetta Ufficiale) sino al 31/12/2015.

L'appellante concludeva chiedendo che la domanda di riliquidazione per gli effetti del blocco stipendiale fosse dichiarata fondata quanto meno per la parte relativa al 2015.

Da ultimo, l'appellante contestava la condanna alle spese disposta dal primo Giudice, invocando l'art. 31, comma 3, c.g.c., che consente la compensazione in presenza di assoluta novità della questione o di mutamento della giurisprudenza. Richiamava, inoltre, la sentenza della Corte costituzionale n. 77/2018 che aveva ampliato i casi in cui è possibile compensare le spese, evidenziando la particolare complessità, delicatezza e rilevanza previdenziale delle questioni trattate.

5. L'INPS si costituiva, sostenendo, in primo luogo, che il rigetto pronunciato dal giudice di primo grado fosse pienamente conforme al quadro normativo e giurisprudenziale vigente *ratione temporis*.

L'Istituto osservava che il ricorrente era un ex appartenente alla Polizia Penitenziaria, come risultava pacificamente dagli atti, e che, in quanto tale, non potesse qualificarsi come personale militare ai fini dell'applicazione dell'art. 54 del d.P.R. 1092/1973, disposizione che, nella sua formulazione originaria, riguardava esclusivamente la categoria dei militari e non le forze di polizia ad ordinamento civile.

L'INPS richiamava poi l'intervento normativo sopravvenuto con l'art. 1, commi 101 e 102, della legge n. 234/2021, legge di bilancio 2022, che aveva esteso l'ambito soggettivo dell'art. 54 anche al personale delle forze di polizia ad ordinamento civile in possesso, al 31 dicembre 1995, di un'anzianità contributiva inferiore a 18 anni, prevedendo l'applicazione dell'aliquota del 2,44% per ogni anno utile. Tuttavia, l'Istituto sottolineava che il legislatore aveva espressamente previsto una efficacia decorrenziale e non retroattiva della norma, con applicazione dei nuovi criteri di calcolo solo a partire dal 1° gennaio 2022, come ribadito anche dalla circolare INPS n. 44/2022 che limitava l'incidenza dello *ius superveniens* ai soli ratei pensionistici maturati da tale data.

Inoltre, l'INPS richiamava, a conferma di quanto affermato l'elaborazione giurisprudenziale coeva (*ex multis*, Sez. Prima app. sent. n. 45/2022). Ne discendeva, secondo l'Istituto, che alcun arretrato potesse essere preteso per periodi precedenti a tale data, poiché il legislatore non aveva introdotto alcuna previsione di retroattività e gli stanziamenti di spesa risultavano espressamente progettati per coprire esclusivamente gli oneri dal 2022 in poi.

Quanto al secondo motivo di ricorso, l'INPS contestava l'assunto dell'appellante secondo cui il primo giudice avrebbe erroneamente escluso il diritto a un ricalcolo della pensione che tenesse conto degli incrementi retributivi non percepiti negli anni soggetti al cosiddetto blocco stipendiale 2011–2014.

L'Istituto rammentava come la Corte costituzionale, in interventi successivi e costanti, avesse chiarito che le progressioni economiche maturate nel periodo del blocco avevano solo efficacia giuridica, priva di qualsivoglia effetto

economico; tali incrementi non incidevano dunque né sulla retribuzione percepita né, per conseguenza, sulla base pensionabile.

L'INPS evidenziava che la Consulta aveva escluso in modo inequivoco l'esistenza di qualunque forma di recupero o di contribuzione figurativa del differenziale retributivo non goduto, ritenendo conforme a Costituzione la sospensione degli effetti economici degli scatti in un'ottica di contenimento della spesa pubblica.

Alla luce di tali elementi, l'INPS riteneva del tutto corretto che il primo giudice avesse rigettato la domanda di riliquidazione della pensione basata sull'asserito pregiudizio derivante dal blocco stipendiale, atteso che la retribuzione da assumere a fini pensionistici dovesse essere esclusivamente quella effettivamente percepita dal dipendente nel periodo di servizio, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale e contabile.

Nel complesso, l'Istituto sosteneva che la sentenza impugnata si fosse conformata pienamente al quadro normativo, giurisprudenziale e finanziario applicabile e che, pertanto, nessun profilo di illegittimità potesse essere ravvisato nelle conclusioni raggiunte in primo grado. Conseguentemente, l'INPS concludeva chiedendo il rigetto dell'appello nella parte in cui pretendeva la retroattività del beneficio ex art. 54 e il pagamento degli arretrati, nonché la riliquidazione della pensione per effetto del blocco stipendiale.

6. Il sig. xx depositava una memoria in data 13.5.2025, nella quale si riportava all'atto introduttivo del giudizio.

7. All'udienza del 14.5.2025 era assente l'appellante, sig. xx, ed era presente, per l'appellato INPS, l'avv. Sergio Preden. L'appellato Ministero della Giustizia non era costituito.

Il Collegio, rilevata, dunque, l'assenza di parte appellante, disponeva il rinvio ex articolo 196 c.g.c. del presente giudizio all'udienza del 21 gennaio 2026, con onere per la Segreteria di comunicare l'estratto del verbale all'appellante, affinché provvedesse a notificarlo alla controparte nel rispetto del termine di 60 giorni liberi prima dell'udienza di discussione e con l'avvertimento che, se alla nuova udienza non fosse comparso, l'appello sarebbe stato dichiarato improcedibile anche d'ufficio.

8. L'Inps depositava una memoria in data 28.6.2024, nella quale ribadiva le argomentazioni già espresse nell'atto di costituzione, richiamando – quanto alla prima domanda – la giurisprudenza d'appello della Corte dei conti (Sez. Prima app.n.45/2022; Sezione Seconda app. n.203/23) e - quanto alla seconda domanda – la giurisprudenza costituzionale.

Il sig. xx depositava, infine, una memoria in data 20.12.2025, in cui richiamava integralmente le deduzioni già svolte con l'atto introduttivo e insisteva per la riforma integrale della sentenza impugnata, individuando due profili tra loro consequenziali:

(a) l'applicabilità dell'art. 54 d.P.R. n. 1092/1973 al personale del Corpo di Polizia penitenziaria;

(b) l'accertamento, in caso positivo, delle concrete modalità di applicazione della norma in relazione alla specifica anzianità contributiva maturata dal ricorrente.

Richiamava un orientamento favorevole della giurisprudenza contabile di appello e individuava ulteriore fondamento nello *ius superveniens* di cui all'art. 1, commi 101 e 102, l. n. 234/2021, anche alla luce dei relativi lavori preparatori.

Deduceva, in particolare, che la sopravvenuta disciplina legislativa recepisce l'interpretazione delle Sezioni Riunite (sentenze nn. 1 e 12/2021) e si applicava ai giudizi in corso senza effetti retroattivi, con riliquidazione del trattamento pensionistico dal 1° gennaio 2022, richiamando in tal senso sia la circolare INPS n. 44/2022, sia la sentenza della Corte costituzionale n. 33/2023. Sviluppava, in sostanza, quanto già evidenziato nell'atto d'appello e affermava il suo diritto al ricalcolo ex art. 54 con aliquota annua del 2,44%, precisando anche le percentuali di rendimento indicate per quota A e quota B; aggiungeva che tale statuizione non avrebbe determinato ultrapetizione, in ragione del carattere esclusivo della giurisdizione pensionistica della Corte dei conti e della devoluzione dell'intero rapporto di quiescenza (sussistenza del diritto, misura, decorrenza e ogni elemento incidente sul trattamento).

Quanto al secondo motivo di gravame, il sig. xx insisteva per la riforma della sentenza anche nella parte in cui aveva rigettato la domanda di riliquidazione della pensione in relazione agli effetti del blocco stipendiale/contrattuale 2010-2015, deducendo l'omessa considerazione – da parte del primo giudice - della sentenza Corte cost. n. 178/2015 (con declaratoria di illegittimità costituzionale sopravvenuta ed effetti ex nunc del regime di sospensione della contrattazione collettiva).

9. All'udienza del 21 gennaio 2026 era presente l'Avv. Contento, per l'appellante xx, che, nel riportarsi a quanto precisato nell'atto di appello, insisteva per la riforma della sentenza impugnata; in particolare, richiedeva la riliquidazione del trattamento pensionistico ai sensi dell'art. 54 d.P.R. n. 1092/1973. Richiedeva, altresì, la compensazione delle spese del giudizio di primo grado e si rimetteva alla valutazione del collegio in merito

all'applicabilità dei principi contenuti nella sentenza della Corte costituzionale n. 175/2015. L'avvocato depositava, altresì, in udienza la relazione di notifica, prodotta dal sistema gestionale, quale prova dell'avvenuta notifica del d.f.u. al Ministero della Giustizia presso la casella di posta pec dell'Avvocatura dello Stato.

L'Avv. Carcavallo, in rappresentanza dell'INPS, si riportava a quanto precisato nella memoria difensiva, ribadendo di non opporsi alla riliquidazione della pensione con applicazione dell'aliquota del 2,44% a far data dal 1° gennaio 2022. Sul punto, evidenziava che alcuna responsabilità circa la quantificazione della pensione poteva essere imputata all'ente in considerazione del fatto che la legge della quale si richiede l'attuale applicazione era entrata in vigore in un momento successivo all'intervenuta quantificazione e liquidazione del trattamento pensionistico. In ragione di ciò, si opponeva alla condanna alle spese di lite.

Al termine della discussione la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

L'appello è parzialmente fondato e va parzialmente accolto.

1. Preliminarmente il Collegio rileva che, malgrado la regolarità delle notifiche dell'atto di impugnazione e del d.f.u., il Ministero della Giustizia, non risulta costituito in giudizio, e pertanto ne deve essere dichiarata la contumacia, ai sensi dell'art. 93 del c.g.c.

2. Quanto al primo motivo di appello l'odierno Collegio ne rileva la parziale fondatezza.

La fattispecie all'esame concerne, infatti, l'applicabilità dell'art. 54 del D.P.R. n. 1092/1973 al personale appartenente alla Polizia Penitenziaria, titolare di

pensione liquidata con il sistema “misto”, ex art. 1, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335, cessato dal servizio con oltre 20 anni di servizio utili ai fini previdenziali e con un’anzianità di servizio, al 31 dicembre 1995, inferiore ai 18 anni.

Occorre, dunque, verificare l’applicabilità agli appartenenti al Corpo della Polizia Penitenziaria della norma invocata di cui all’art. 54 del T.U. n. 1092/1973, che contempla unicamente il personale militare.

In proposito il giudice di prime cure ha affermato che per il suddetto personale, in quanto equiparato a quello civile, non trova applicazione l’invocato art. 54, non potendosi dare rilievo al fatto che al momento dell’entrata in vigore del D.P.R. n. 1092/1973 il Corpo aveva ordinamento militare, poiché il trattamento pensionistico va liquidato applicando la normativa vigente nel momento in cui matura il diritto alla prestazione pensionistica (Corte conti, Sez. I App. sent. n. 179/2023; Sez. giur. per la regione Siciliana, sent. n. 284/2020; Sez. Giur. Lazio sent. n. 133/2021).

Peraltro, ciò vale solo per le prestazioni pensionistiche maturate al 31.12.2021 a norma dell’art. 1, comma 101, legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante *“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024”*, norma sopravvenuta rispetto alla data di pubblicazione della sentenza impugnata.

Invero, per il periodo successivo al 1° gennaio 2022, data di entrata in vigore, appunto, della richiamata legge 30 dicembre 2021, n. 234, trova applicazione il relativo art. 1, comma 101, che ha previsto espressamente che:

“Al personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile, in possesso, alla data del 31 dicembre 1995, di un’anzianità contributiva inferiore a diciotto

anni, effettivamente maturati, si applica, in relazione alla specificità riconosciuta ai sensi dell'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, l'articolo 54 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione da liquidare con il sistema misto, con applicazione dell'aliquota del 2,44 per cento per ogni anno utile”.

L’orientamento giurisprudenziale (Corte conti, Sez. I App. sent. n. 45/2022, n. 179/2023) secondo cui la norma appena citata ha valore solo per il futuro - e dal quale non vi è motivo di discostarsi anche in relazione alla fattispecie in esame - ha trovato:

“l’avallo della Corte costituzionale nella recente sentenza n. 33 del 28 febbraio 2023, con la quale, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 4, della legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Ordinamento del Corpo di Polizia penitenziaria), sollevata in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che i criteri aggiornati di calcolo del trattamento pensionistico, riferiti alla quota retributiva della pensione, previsti dall’art. 54, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 1092/1973, siano estesi in favore del personale della Polizia penitenziaria, ha anche puntualizzato come lo *jus superveniens* costituito dall’art. 1, comma 101, della legge n. 234/2021 dovesse “giustamente” avere una “applicazione non retroattiva, nel senso che la riliquidazione del trattamento pensionistico opera solo a partire dal rateo di gennaio 2022” (Corte conti, Sez. I App. sent. n. 157/2024).

Si è poi, in dettaglio, osservato che la sopravvenienza della norma, rispetto alla pronuncia di prime cure, non incide comunque sulla sua applicabilità (Corte

conti, Sez. Giur. I App. sent. n. 62/2024).

Pertanto, all'appellante - che rientra nell'ambito di applicazione della normativa appena richiamata (alla data del 31.12.1995 vantava una anzianità contributiva di 16 anni, 5 mesi e 9 giorni) - dovrà essere riliquidato il trattamento pensionistico, a decorrere dal 1° gennaio 2022, con applicazione dell'aliquota di rendimento del 2,44 per cento per ogni anno utile sulla quota di pensione regolata con il sistema c.d. retributivo in applicazione dell'art. 54 del DPR 29.12.1973 n. 1092, con corresponsione di arretrati e della maggior somma tra interessi legali e rivalutazione monetaria ai sensi dell'art. 167, terzo comma, del c.g.c., a decorrere dalla data suddetta al saldo.

2. Da ultimo, privo di pregio si appalesa il secondo motivo di gravame relativo alla censura avverso il capo della sentenza che ha respinto la richiesta di riliquidazione della pensione a seguito del venir meno del cd. blocco stipendiale.

In particolare, nel caso del sig. xx, cessato dal servizio il 23 marzo 2016, la pretesa di ottenere la riliquidazione della pensione mediante l'inclusione, nella base pensionabile, delle progressioni economiche non corrisposte nel periodo del c.d. blocco stipendiale e nel segmento successivo alla pronuncia della Corte costituzionale n. 178/2015 (29 luglio 2015-31 dicembre 2015), non può essere accolta. Invero, *per incidens*, nella domanda il pensionato si era limitato a chiedere la riliquidazione dei periodi 2011-2012, per poi estenderla in corso di giudizio agli anni successivi, richiesta dichiarata inammissibile per *mutatio libelli* dal primo giudice.

Deve evidenziarsi al riguardo che è principio consolidato che, durante gli anni 2011-2014, gli incrementi stipendiali abbiano avuto solo efficacia giuridica,

senza produzione di effetti economici e, dunque, senza riflessi pensionistici: la retribuzione utile ai fini della quiescenza resta quella effettivamente percepita, con esclusione di ogni “retribuzione virtuale” che sarebbe maturata in assenza del blocco, come è dato evincersi dalla sent. n.167/2020 della Corte Cost.

Quest’ultima pronuncia, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità concernenti la valorizzazione in quiescenza di classi e scatti non goduti, precisa che non è previsto alcun meccanismo di recupero né di contribuzione figurativa del differenziale retributivo riferibile agli anni bloccati, con conseguente irrilevanza pensionistica delle progressioni non pagate in busta paga.

Né diversa conclusione poteva, come invocato dal xx, discendere dalla precedente sentenza n. 178/2015 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale solo *pro futuro (ex nunc)* della proroga del blocco per il 2015, a decorrere dal 29 luglio 2015. La decisione ha rimosso l’ostacolo normativo alla ripresa della contrattazione collettiva, ma non ha attribuito automatismi retributivi per il semestre residuo del 2015, né ha inciso retroattivamente sulle retribuzioni pregresse; in particolare, non ha riattivato “per legge” scatti o classi in grado di rifluire nella base pensionabile dei cessati successivamente (come il sig. xx nel 2016).

La Consulta ha calibrato gli effetti della caducazione in funzione del vincolo di equilibrio di bilancio ex art. 81 Cost., escludendo la retroattività della decisione e, quindi, qualsivoglia diritto a recuperi economici connessi al periodo precedente o immediatamente successivo alla pubblicazione della sentenza.

L’interpretazione prospettata è stata viepiù confermata anche dalla Suprema Corte di Cassazione, la quale – con sentenza n. 16921/2025 – ha escluso che il blocco stipendiale 2010-2015 possa generare, in capo ai dipendenti pubblici sia

pure sul piano della retribuzione, un diritto soggettivo a differenze retributive, arretrati o riliquidazioni per “retribuzioni virtuali”, nemmeno per il segmento temporale successivo al 29 luglio 2015; di conseguenza, la base pensionabile non può che restare ancorata a quanto effettivamente corrisposto in costanza di servizio. È quindi priva di fondamento la tesi che pretende di riconoscere in quiescenza scatti non percepiti per effetto del blocco.

Peraltro, i medesimi principi sono stati ormai recepiti dalla giurisprudenza contabile, anche in sede d'appello.

Nelle controversie pensionistiche successive alla sentenza n. 178/2015 e, soprattutto, alla n. 167/2020, la giurisprudenza di questa Corte hanno fatto applicazione del criterio dell'effettiva corresponsione, ritenendo che la quota retributiva della pensione vada calcolata sulla retribuzione storicamente pagata e che non assumano rilievo, ai fini della base pensionabile, progressioni economiche non corrisposte durante gli anni di blocco e nel semestre successivo al 29 luglio 2015 (cfr. da ultimo, Sez. Prima app. n.213/2024).

Applicando tali coordinate ermeneutiche alla fattispecie all'esame di questo Collegio, deve escludersi che il sig. xx – benché cessato nel 2016 – possa pretendere la riliquidazione della pensione in quota retributiva sulla base delle progressioni non corrisposte negli anni 2011-12 (periodi richiesti dalla domanda introduttiva del giudizio; ma ciò varrebbe anche per il restante periodo- ovvero 2013-2014 o nel periodo 29 luglio-31 dicembre 2015 – per il quale il primo giudice aveva già dichiarato l'inammissibilità della richiesta).

3. Per le suesposte motivazioni, l'appello proposto da xx merita parziale accoglimento e, per l'effetto, la sentenza n. 1071/2021, pronunciata dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia, in

composizione monocratica, deve essere riformata solo per quanto attiene al capo della domanda di riliquidazione delle quote retributive della pensione mediante l'applicazione dell'aliquota di cui all'art. 54, comma 1, D.P.R. 1092/73 con decorrenza, peraltro, unicamente dall'1.1.2022; deve, invece, essere confermata per quanto attiene al capo della domanda di riliquidazione del trattamento di quiescenza con gli incrementi stipendiali automatici legati alla progressione di carriera, maturati dal 2011 al 2012 (quando era in servizio) e non percepiti per effetto dei cd. "blocchi stipendiali" di cui all'art. 9, commi e 21, D.L. 78/2010, convertito con L. n.122/2010.

3.1. In proposito si osserva che l'accoglimento parziale del primo motivo di appello, con le vicende che hanno accompagnato l'applicazione del ridetto art. 54 al personale della Polizia penitenziaria, i conseguenti orientamenti divergenti della giurisprudenza, e l'intervento normativo sopravvenuto, impongono di disporre la compensazione delle spese di difesa per entrambi i gradi di giudizio.

Conclusivamente, ed assorbita ogni altra questione, il Collegio accoglie parzialmente il primo motivo di appello, rigettando per il resto.

Le spese di difesa sono compensate per entrambi i gradi di giudizio.

Non vi è luogo a provvedere sulle spese di giudizio, in relazione alla gratuità delle cause previdenziali a norma dell'art. 10 della legge 11 agosto 1973, n. 533.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Terza Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello,
dichiarata la contumacia del Ministero della Giustizia, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando,

ACCOGLIE PARZIALMENTE

[illegible][illegible][illegible][illegible][illegible][illegible][illegible]