

## Per la Corte costituzionale è costituzionalmente legittima la liquidazione dei trattamenti di quiescenza dei dipendenti civili dello Stato e degli enti locali

di L. Pelliccia - 23 agosto 2025

### Premessa

Ai sensi dell'art. 3, co. 1, della legge n. 965/1965 (Miglioramenti ai trattamenti di quiescenza delle Casse per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali e agli insegnanti, modifiche agli ordinamenti delle Casse pensioni facenti parte degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), *“Nei casi di cessazione dal servizio contemplati dall'articolo 1, il trattamento annuo diretto di quiescenza nella forma della pensione è costituito:*

*a) dalla quota di pensione determinata sulla parte a) della retribuzione annua contributiva riferita alla data di cessazione dal servizio e diminuita di lire 50.000 con l'applicazione dell'aliquota indicata nell'allegato A della presente legge in corrispondenza agli anni e mesi utili;*

*b) dall'eventuale quota di pensione determinata sulle parti b) della retribuzione annua contributiva attribuite all'iscritto per ogni anno solare dell'intera carriera di servizio con l'applicazione delle norme in vigore alla data di pubblicazione della presente legge.”*

A mente invece dell'art. 43, co. 1, del d.P.R. n. 1092/1973 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), sulla base pensionabile, nel testo novellato prima dall'art. 20, co. 1, della legge n. 101/1979 e poi

Dall'art. 161, co. 1, della legge n. 312/1980, *“Ai fini della determinazione della misura del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili, la base pensionabile, costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione e dagli assegni o indennità pensionabili sottoindicati, integralmente percepiti, è aumentata del 18 per cento:*

*a) indennità di funzione per i dirigenti superiori e per i primi dirigenti prevista dall'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748;*

*b) assegno perequativo e assegno personale pensionabile previsti dalla legge 15 novembre 1973, n. 734, per gli impiegati civili, di ruolo e non di ruolo e per gli operai dello Stato;*

*c) indennità ed assegno personale pensionabile previsti dall'articolo 1 della legge 16 novembre 1973, n. 728, per il personale di ruolo e non di ruolo, compreso quello operaio, dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici;*

*d) assegno annuo previsto dall'articolo 12 del decreto-legge 1 ottobre 1973, n. 580, convertito nella legge 30 novembre 1973, n. 766, per il personale insegnante delle università e degli istituti di istruzione universitaria, fuori ruolo ed incaricato;*

*e) assegno annuo previsto dall'articolo 12 della legge 30 luglio 1973, n. 477, per il personale ispettivo, direttivo, docente e non docente della scuola materna, elementare secondaria ed artistica;*

*f) indennità e assegno personale pensionabili previsti dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 1973, n. 851 per il personale di ruolo e non di ruolo e il personale operaio dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato;*

*g) assegno personale previsto dall'articolo 202 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957 n. 3.*

*Agli stessi fini, nessun altro assegno o indennità, anche se pensionabile, possono essere considerati se la relativa disposizione di legge non ne preveda espressamente la valutazione nella base pensionabile.”*

Entrambi questi articoli sono stati oggetto di uno scrutinio di costituzionalità, recentemente deciso dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 110 del 17 luglio 2025, ha dichiarato inammissibili le sottese questioni, proposte dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana in un procedimento vertente tra un pensionato e l’Inps.

*Il caso e la posizione della Corte rimettente*

Il giudizio principale originava dal ricorso presentato da un titolare di una pensione di vecchiaia «in regime di cumulo» (ex art. 1, co. 239, della legge n. 228/2012) liquidata, al raggiungimento del requisito anagrafico di sessantasei anni e sette mesi, a far data dal 1° maggio 2018.

La Corte il rimettente evidenziava che l’importo del trattamento pensionistico risultava calcolato in base alla contribuzione versata (per un totale di trentacinque anni e quattro mesi), in cinque diverse gestioni previdenziali dell’Inps, alle quali l’interessato era stato iscritto nel corso della propria carriera lavorativa, così maturando altrettante quote di trattamento, successivamente cumulate.

Più nello specifico, con particolare riferimento all’ultima gestione previdenziale interessata, risultava che il ricorrente era stato dipendente a tempo indeterminato di diverse amministrazioni locali e, da ultimo, a tempo determinato del Ministero dell’istruzione, in base ad una pluralità di contratti quale docente supplente.

A fronte del rifiuto opposto dall’Inps di procedere alla riliquidazione del trattamento pensionistico (con ricalcolo della c.d. «quota A» della pensione retributiva previa neutralizzazione dei periodi di retribuzione relativi ai rapporti di lavoro intercorsi con il Ministero dell’istruzione, il pensionato aveva riproposto la domanda in sede giudiziaria.

Dalla simulazione operata dall’Inps, la sterilizzazione della contribuzione versata per gli incarichi di supplenza alle dipendenze del Ministero dell’istruzione avrebbe generato un importo del trattamento pensionistico «a titolo di quota ex Inpdap» superiore alla somma lorda mensile a quel momento riconosciuta per il medesimo titolo.

La Sezione regionale toscana della Corte dei conti sospettava per entrambe le disposizioni di legge richiamate l’illegittimità costituzionale nella parte in cui «non prevedono la possibilità di neutralizzare il periodo che incide negativamente sull’importo della pensione».

In particolare, l’art. 43, co. 1, del d.P.R. n. 1092/1973 veniva censurato perché imponeva di considerare come base di calcolo l’ultima retribuzione percepita e, quindi, nel caso di specie, quella ricevuta dal pensionato come dipendente del Ministero dell’istruzione.

L'art. 3, co. 1, della legge n. 965/1965 veniva a sua volta censurato invece perché, *«nell'ambito della cd. "gestione Enti Locali"», fa riferimento alla retribuzione annua contributiva in godimento alla data di cessazione dal servizio, sicché «per poter considerare l'ultima retribuzione [...] quale dipendente del Comune di Firenze occorre che la neutralizzazione di quanto percepito nell'altra gestione previdenziale pubblica sia ammessa anche dalla norma di riferimento della gestione "di risulta"».*

A sostegno del proprio ragionamento la Corte rimettente richiamava alcune pronunce con le quali la Consulta, nell'ambito del sistema di computo retributivo del trattamento pensionistico, aveva elaborato il principio della c.d. neutralizzazione di quella contribuzione che, accreditata successivamente alla maturazione del requisito contributivo minimo richiesto, produca –perché relativa a un'attività lavorativa meno retribuita rispetto a quella svolta prima del periodo considerato utile ai fini pensionistici– un depauperamento del trattamento già virtualmente maturato (sent. n. 264/1994).

Ad avviso del giudice *a quo* si tratterebbe di un principio che, pur espresso nell'ambito del lavoro subordinato privato, la Corte costituzionale ha esteso al lavoro autonomo, attribuendogli così una valenza generale, tale da imporsi *«nell'ordinamento pensionistico al di là del pluralismo delle gestioni e dei regimi»* (sent. n. 173/2018).

Nell'escludere la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata (in grado di portare ad applicare direttamente il principio di neutralizzazione anche ai casi regolati dalle censurate disposizioni di legge -in considerazione del chiaro tenore testuale di queste ultime-) la Corte dei conti riteneva emergenti plurimi profili di illegittimità costituzionale: **a.** in primo luogo, vi sarebbe un contrasto con il principio di ragionevolezza; **b.** in secondo luogo, il derivato depauperamento del trattamento, incidendo sulla necessaria *«proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo»*, si poneva in contrasto sia con l'art. 36 Cost., sia con il successivo art. 38, co. 2, poiché tale effetto non rispetterebbe *«la giusta proporzione tra attività di lavoro prestato, relativa retribuzione, e quantificazione della prestazione pensionistica»*; **c.**, in terzo luogo, a fronte di una eventuale esclusione per i soli iscritti alla gestione pubblica, verrebbe violato il principio di eguaglianza di cui all'art. 3, co. 1, Cost.; **d.** in ultimo emergerebbe un evidente contrasto con il dovere del legislatore di tutelare il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni *ex art. 35, co. 1, Cost.*, nonché con il riconoscimento del particolare valore sociale dell'attività di pubblici impiegati (che sono al servizio esclusivo della Nazione) ai sensi dell'art. 98, co. 1, Cost.

#### *Lo scrutinio di costituzionalità*

Nel giudizio dinanzi alla Consulta si sono costituiti, oltre al ricorrente, anche l'Inps e la Presidenza del Consiglio dei ministri; entrambi hanno sostenuto l'inammissibilità (la difesa erariale anche la non fondatezza) delle questioni sollevate.

La sentenza in commento premette che, per i casi in cui un lavoratore si trovi accreditati contributi versati in diverse gestioni, senza raggiungere in nessuna di esse i requisiti minimi per la maturazione di un autonomo diritto a pensione, l'ordinamento ha approntato nel tempo diversi meccanismi attraverso i quali, a domanda dell'interessato, è possibile porre rimedio alla frammentazione del rapporto previdenziale.

Con la sentenza n. 61/1999, successiva alla legge n. 29/1979, il Giudice delle leggi aveva evidenziato la necessità di introdurre un'alternativa alla ricongiunzione, dal momento che l'onere economico previsto per la medesima poteva risultare talmente elevato da precludere l'esercizio del diritto alla valorizzazione di tutti i periodi assicurativi, invito raccolto dal legislatore il quale, con il d.lgs. n. 42/2006 (*Disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi*), ha disciplinato il diverso istituto della totalizzazione: al titolare di differenti posizioni assicurative presso diverse gestioni pensionistiche viene attribuita, senza alcun onere finanziario aggiuntivo, la facoltà di sommare «tutti e per intero» (art. 1, comma 3) i singoli segmenti contributivi – purché non coincidenti – al fine del conseguimento di un'unica pensione, di cui si prevede la liquidazione esclusivamente con il sistema contributivo (art. 4).

Per agevolare ulteriormente l'ottenimento di un unico trattamento pensionistico attraverso l'aggregazione di ritagli contributivi sparsi in differenti gestioni, l'art. 1, co. da 239 a 248, della legge n. 228/2012 ha previsto il meccanismo del cumulo gratuito, per l'appunto utilizzato dal ricorrente nel giudizio in esame.

Com'è noto, a differenza della ricongiunzione, il cumulo non opera alcun reale trasferimento della contribuzione da una gestione previdenziale all'altra e, diversamente dalla totalizzazione, non impone il computo con il sistema contributivo; le conseguenti quote possono quindi essere liquidate anche con il sistema retributivo o misto, fermo rimanendo che, per i periodi successivi al 1° gennaio 2012, dovrà essere utilizzato solo il sistema contributivo.

Infine, come per la totalizzazione, l'operazione è senza oneri economici per l'interessato e si prevede espressamente che il cumulo deve avere a oggetto «tutti e per intero» i periodi assicurativi accreditati presso le diverse gestioni assicurative.

Ed è pertanto nel delineato quadro normativo che la sentenza in commento va a scrutinare le questioni sollevate, ritenendo *in primis* fondata l'eccezione di inammissibilità (per difetto di rilevanza, delle censure mosse anche all'art. 3, co. 1, della legge n. 965/1965 che, nella “gestione Enti Locali”, fa riferimento alla «retribuzione annua contributiva riferita alla data di cessazione dal servizio»).

La Corte fa rilevare che detta disposizione normativa non ha trovato applicazione nella liquidazione del trattamento pensionistico oggetto del giudizio principale e potrebbe quindi venire in rilievo solo una volta neutralizzata la contribuzione “dannosa” versata per gli incarichi di supplenza alle dipendenze del Ministero dell'istruzione.

In tal caso, non vi sarebbe però alcun bisogno di “sterilizzare”, neppure in parte, la contribuzione residua, rispetto alla quale, non a caso, il ricorrente non ha avanzato alcuna domanda di neutralizzazione; la retribuzione che verrebbe valorizzata ai fini pensionistici, in applicazione dei criteri dettati dalla citata disposizione, finirebbe pertanto per coincidere, come correttamente evidenziato dall'Inps, proprio con quella che il giudice rimettente reputa maggiormente favorevole.

Come parimenti exceptio dall'Inps, sebbene così circoscritto, l'esame nel merito delle questioni sollevate è comunque precluso dall'incompleta considerazione del quadro normativo, atteso che, ai sensi del chiaro disposto dell'art. 1, co. 243, della legge n. 228/2012, per otte-

nere un'unica pensione attraverso il cumulo gratuito devono essere utilizzati «*tutti e per intero i periodi assicurativi accreditati*» presso le diverse gestioni.

Ad avviso della sentenza in commento, tale previsione normativa costituisce quindi un autonomo ostacolo all'accoglimento della domanda di neutralizzazione, come peraltro rilevato dalla giurisprudenza di legittimità (v. Cass., sez. lav., sent. n. 4845/2023) rispetto all'analoga regola sancita dall'art. 1, co. 3, del d.lgs. n. 42/2006 in materia di totalizzazione, di cui la corrispondente previsione dettata per il cumulo gratuito riproduce la dizione testuale centrale.

Nonostante ciò, il collegio rimettente non ha coinvolto nelle censure l'art. 1, co. 243, della legge n. 228/2012, né si confronta con il richiamato indirizzo giurisprudenziale, «*fosse anche solo per operare un distinguishing rispetto alla disciplina della totalizzazione. Un tale tentativo è stato fatto, invece, dalla parte privata nella memoria illustrativa, ove è stato sostenuto che la normativa sul cumulo gratuito non avrebbe mutuato, dall'istituto della totalizzazione, il vincolo del calcolo esclusivamente contributivo.*»

Purtuttavia, a prescindere dalla decisività o meno di una tale argomentazione, non v'è dubbio che, qualora tale profilo non fosse stato trascurato dal giudice *a quo*, per portare il meccanismo del cumulo gratuito all'attenzione della Corte costituzionale al fine di invocare l'applicazione anche a quest'ultimo del principio di neutralizzazione, sarebbe stato necessario il promuovimento di un'autonoma e distinta questione di legittimità costituzionale sulla relativa disciplina, proprio alla luce della giurisprudenza di costituzionalità che, con riguardo al suddetto principio, ha più volte riservato a se stessa la valutazione delle fattispecie di volta in volta oggetto di giudizio, nei loro rapporti con le regole relative alla determinazione della retribuzione pensionabile, per la rilevata necessità di modulare la portata della neutralizzazione sulle specificità delle situazioni coinvolte (v. sent. n. 112/2024 e n. 224/2022).

La sentenza in commento rileva che non può sopperire a una tale omissione l'affermazione con la quale la il giudice rimettente sostiene che, nel caso trattato dalla sentenza n. 173/2018 (deciso con l'applicazione del principio di neutralizzazione), la questione avrebbe riguardato «*il calcolo della quota della pensione di cumulo tra due gestioni, da lavoro dipendente e da lavoro autonomo*»; come correttamente evidenziato dalla difesa erariale, invece, detta questione è del tutto nuova, in quanto il cumulo preso in considerazione dal richiamato precedente di costituzionalità non era certo quello disciplinato dalla legge n. 228/2012, non fosse altro perché, in quella vicenda, il trattamento pensionistico oggetto del giudizio principale aveva avuto decorrenza da una data (il 01.07.2010) anteriore a quella di entrata in vigore della legge n. 228/2012.

La sentenza in commento rileva che la Corte dei conti rimettente non si è neppure confrontata, anche solo per escluderne eventualmente la pertinenza, con l'art. 2, co. 1, lett. b), del d.P.R. n. 1092/1973, secondo il quale «*[i]l trattamento di quiescenza previsto dal presente testo unico non spetta: [...] al personale civile non di ruolo assunto temporaneamente per periodi inferiori a un anno e al personale supplente delle scuole di istruzione primaria e secondaria e degli istituti professionali e di istruzione artistica; detti dipendenti sono iscritti, ai fini di quiescenza, all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti*».

In conclusione, ad avviso della Corte costituzionale, l'insufficiente o, comunque, incompleta considerazione del quadro normativo, nei termini prima indicati, compromette l'*iter* logico-argomentativo delle censure, sia sulla rilevanza sia sulla non manifesta infondatezza, determinando l'inammissibilità delle questioni sollevate (v. sent. n. 177/2024).

Luigi Pelliccia, avvocato in Siena e professore a contratto di diritto della sicurezza sociale nell'Università degli Studi di Siena

Visualizza il documento: [C. cost., 17 luglio 2025, n. 110](#)