



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

**Personale
docente - art.
9, comma 23,
d.l. n. 78/2010
interpretazione**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. LUCIA TRIA - Presidente -
Dott. ANNALISA DI PAOLANTONIO - Rel. Consigliere -
Dott. IRENE TRICOMI - Consigliere -
Dott. ILEANA FEDELE - Consigliere -
Dott. NICOLA DE MARINIS - Consigliere -

R.G.N. 10215/2024

Cron.

Pep

Ud. 02/04/2025

PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 10215-2024 proposto da:
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO, in persona del
Ministro *pro tempore*, UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE
PER LA TOSCANA, in persona del legale rappresentante *pro
tempore*, rappresentati e difesi *ope legis* dall'AVVOCATURA
GENERALE DELLO STATO;

2025

1726

- ricorrenti -

contro

BROGI ALESSANDRA, rappresentata e difesa dagli avvocati
GIANFRANCO NUNZIATA e STEFANO LEUZZI;

- controricorrente -

nonché contro

I.N.P.S. - ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA
SOCIALE;

- intimato -

avverso la sentenza n. 66/2024 della CORTE D'APPELLO di
FIRENZE, depositata il 02/04/2024 R.G.N. 803/2022;

FEIC81800P - A6C4571 - REGISTRO PROTOCOLLO - 0002282 - 26/05/2025 - VII - E



udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza
del 02/04/2025 dal Consigliere Dott. ANNALISA DI
PAOLANTONIO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale
Dott. MARIO FRESA, che ha concluso per l'accoglimento del
ricorso;

udito l'avvocato GIANFRANCO NUNZIATA.

FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'Appello di Firenze ha accolto l'appello di Alessandra Brogi avverso la sentenza del Tribunale di Lucca che aveva rigettato la domanda, proposta nei confronti del Ministero dell'Istruzione e dell'Ufficio Scolastico Regionale della Toscana, volta ad ottenere: il riconoscimento a fini giuridici dell'anzianità maturata nell'anno 2013; la disapplicazione del decreto di ricostruzione della carriera che di detta annualità non aveva tenuto conto; la condanna del Ministero a corrispondere le differenze retributive, da quantificare in separato giudizio nei limiti della prescrizione quinquennale, e a regolarizzare la posizione contributiva e assicurativa nei confronti dell'INPS, anch'esso convenuto in giudizio.

2. La Brogi aveva prestato servizio, in qualità di docente e sulla base di contratti a tempo determinato, a partire dall'anno scolastico 2001/2002 sicché, dopo l'assunzione a tempo indeterminato risalente al 1° settembre 2015, superato il periodo di prova, aveva domandato la ricostruzione della carriera ed aveva ottenuto il riconoscimento dell'anzianità di servizio per complessivi anni 8, in quanto il Ministero, richiamando l'art. 1, comma 1, lett. b) del d.P.R. 122/2013, aveva escluso dal calcolo l'annualità del 2013.



3. La Corte territoriale ha ritenuto, in sintesi, che l'art. 9, comma 23, del d.l. n. 78 del 2010, nel prevedere che il servizio prestato negli anni compresi fra il 2010 ed il 2013 non potesse essere utile a fini economici, aveva impedito nel periodo in parola l'aumento del trattamento retributivo ma, salvaguardando gli effetti giuridici dell'anzianità, non aveva precluso la possibilità di far valere l'anzianità medesima anche ai fini della inclusione nelle fasce stipendiali, una volta venuto meno il blocco delle retribuzioni.

Ha richiamato le pronunce della Corte costituzionale che, nell'escludere i denunciati profili di illegittimità costituzionale, avevano fatto leva sul carattere temporaneo ed eccezionale delle misure adottate dal legislatore per ristabilire l'equilibrio dei conti pubblici e ha rilevato che l'interpretazione sollecitata dal Ministero, fatta propria dal Tribunale, finiva per trasformare la misura da temporanea a permanente e per incidere sull'intera carriera del personale della scuola, ritardandone lo sviluppo anche a distanza di anni dal periodo in considerazione.

3. Per la cassazione della sentenza hanno proposto ricorso il Ministero dell'Istruzione e del Merito e l'Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana sulla base di un unico motivo al quale ha opposto difese, con tempestivo controricorso, Alessandra Brogi, mentre è rimasto intimato l'istituto previdenziale.

4. L'Ufficio della Procura Generale ha depositato conclusioni scritte, ulteriormente illustrate nel corso della discussione orale, e ha chiesto l'accoglimento del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo di ricorso il Ministero denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, e addebita alla Corte



territoriale di avere erroneamente ritenuto che, a partire dall'anno 2014, il servizio prestato nell'anno scolastico 2013 possa essere fatto valere ai fini dell'inserimento nelle fasce stipendiali previste dalla contrattazione collettiva per il personale della scuola. Richiama le disposizioni di contenimento della spesa pubblica adottate con il citato decreto legge e ripercorre lo sviluppo della normativa successiva che quelle misure hanno confermato, estendendole, quanto al blocco della contrattazione collettiva e al limite posto all'ammontare complessivo delle risorse da destinare al trattamento accessorio, anche all'anno 2014. Evidenzia che il recupero degli incrementi stipendiali è stato disposto, previo reperimento delle necessarie risorse, dai C.C.N.L. sottoscritti ai sensi dell'art. 8, comma 14, dello stesso d.l. n. 78/2010 limitatamente alle annualità del 2011 e del 2012. Fa leva su plurime pronunce della Corte costituzionale per sostenere che le misure disposte in via di urgenza dal legislatore sono state adottate, in un contesto di grave crisi economica, per contenere e razionalizzare la spesa pubblica e aggiunge che il giudice delle leggi, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del solo blocco della contrattazione collettiva, ha limitato gli effetti della pronuncia al periodo successivo alla sua pubblicazione, sul presupposto che l'illegittimità fosse dipesa dal protrarsi della sospensione della contrattazione, sospensione che nella prima fase aveva rappresentato un sacrificio economico, imposto ai lavoratori, non sproporzionato né irragionevole. Richiama ancora l'art. 1, comma 629, della legge n. 205/2017, che ha riconosciuto al personale non contrattualizzato un importo *ad personam* ed *una tantum* a parziale compensazione del blocco degli scatti stipendiali e sostiene, in sintesi, che anche per il periodo successivo a quello indicato dal d.l. n. 78/2010 gli interventi normativi e contrattuali hanno dovuto tener conto



dei vincoli di bilancio e della disponibilità limitata di risorse finanziarie.

2. Il motivo è fondato, per le ragioni e nei limiti di seguito precisati.

Nell'ambito delle misure di contenimento della spesa del personale disposte dal d.l. n. 78/2010 il legislatore, dopo aver previsto al comma 1 dell'art. 9 la cristallizzazione al 2010 del complessivo trattamento retributivo previsto in favore dei dipendenti delle amministrazioni e degli enti inseriti nel conto economico consolidato dello Stato, ha dettato una specifica disciplina per le progressioni di carriera nonché per gli avanzamenti retributivi automatici conseguenti, nei diversi comparti, all'anzianità di servizio.

In particolare, al comma 21, ha previsto che *« 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»
ed al successivo comma 23 ha dettato una specifica disciplina
per il personale della scuola statale, stabilendo che «*Per il personale docente, Amministrativo, Tecnico ed Ausiliario (A.T.A.) della Scuola, gli anni 2010, 2011 e 2012 non sono utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici previsti dalle disposizioni contrattuali vigenti. È fatto salvo quanto previsto dall'articolo 8, comma 14*».

Per effetto dell'art. 1, lett. b, del d.P.R. n. 122 del 2013 la disposizione di blocco è stata estesa anche all'annualità del 2013 (*le disposizioni recate dall'articolo 9, comma 23, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono prorogate fino al 31 dicembre 2013*).

2.1. L'art. 8, comma 14, al quale la disposizione rinvia prevede che «*Fermo quanto previsto dall'art. 9, le risorse di cui all'articolo 64, comma 9, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono comunque destinate, con le stesse modalità di cui al comma 9, secondo periodo, del citato articolo 64, al settore scolastico.*».

A sua volta l'art. 64 del d.l. n. 112/2008, nell'ambito di una disciplina finalizzata a contenere le spese del settore scolastico, aveva previsto al comma richiamato che «*Una quota parte delle economie di spesa di cui al comma 6 è destinata, nella misura del 30 per cento, ad incrementare le risorse contrattuali stanziare per le iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della Scuola a decorrere dall'anno 2010, con riferimento ai risparmi conseguiti per ciascun anno scolastico. Gli importi corrispondenti alle indicate economie di spesa vengono iscritti in bilancio in un apposito Fondo*



istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, a decorrere dall'anno successivo a quello dell'effettiva realizzazione dell'economia di spesa, e saranno resi disponibili in gestione con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca subordinatamente alla verifica dell'effettivo ed integrale conseguimento delle stesse rispetto ai risparmi previsti».

2.2. La contrattazione collettiva alla quale l'art. 8 del d.l. n. 78/2010 rinvia è intervenuta dapprima con il CCNL 13 marzo 2013 finalizzato, come chiarito nell'art. 1, comma 3, «a consentire il recupero dell'utilità dell'anno 2011 ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali di cui all'art. 2 del CCNL 4/8/2011, con la conseguente attribuzione al personale dei relativi incrementi economici» e, successivamente, con il CCNL 7 agosto 2014 che, con dizione analoga, ha previsto il recupero dell'annualità del 2012, individuando le relative risorse, nel primo caso a partire dal 2011 e nel secondo con decorrenza dal 2012.

Nelle more della seconda sessione negoziale è intervenuto l'art. 1 del d.l. n. 3/2014 che, oltre a bloccare le azioni di recupero che l'amministrazione scolastica stava avviando nei casi in cui nell'anno 2013 era stata attribuita una fascia stipendiale superiore per effetto del riconoscimento dell'anzianità maturata nel 2012 (commi da 1 a 3) al comma 4 ha aggiunto che « *Attesa la specifica modulazione temporale delle misure di blocco della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici di cui all'articolo 9, comma 23, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come prorogato dall'articolo 1, comma 1, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122, per il personale della scuola non*



trova applicazione per l'anno 2014, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio relativi alle competenze stipendiali ed in relazione alle disposizioni di cui al citato comma 23, l'articolo 9, comma 1, del predetto decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, come prorogato dall'articolo 1, comma 1, lettera a), del citato decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122. ».

2.3. É dunque alla luce del quadro normativo sopra riportato che va risolta la questione in rilievo inerente all'interpretazione ed all'applicazione dell'art. 9, comma 23, che, secondo la Corte territoriale, ha impedito di tener conto della annualità del 2013 limitatamente al trattamento retributivo spettante nell'anno in questione, senza incidere in alcun modo sul regolamento del rapporto per il periodo successivo a quello interessato dalla normativa di «blocco»; viceversa, per il Ministero ricorrente, ha comportato la definitiva sterilizzazione a fini economici dell'annualità in parola, non computabile neppure ai fini dello sviluppo stipendiale successivo alla normativa di blocco, sino all'eventuale intervento della contrattazione collettiva, consentito solo previo stanziamento delle relative risorse.

Si tratta di un contrasto interpretativo che si registra anche nella giurisprudenza di merito e che va risolto, ad avviso del Collegio, ritenendo maggiormente rispondente al tenore testuale ed alla *ratio* delle disposizioni sopra richiamate la tesi che, ferma la non sovrapposizione, anche in ambito scolastico, fra effetti giuridici ed effetti economici dell'anzianità di servizio, esclude che, in difetto di intervento della contrattazione collettiva, l'annualità del 2013 possa essere utilmente fatta valere dal personale docente ed ATA ai fini dell'inserimento nelle fasce stipendiali per il periodo successivo al 2014.



A queste conclusioni si perviene muovendo dal preliminare rilievo che la fattispecie oggetto di causa trova la sua disciplina specifica nel comma 23 del citato art. 9, che nell'escludere, per effetto della proroga disposta dal d.P.R. n. 122/2013, l'utilità del periodo 2010/2013 ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei relativi incrementi economici, non pone alcun limite temporale alla «sterilizzazione» degli anni in questione e delinea un meccanismo di sospensione, destinato a venir meno solo per effetto della contrattazione collettiva, a sua volta condizionata dal preventivo reperimento delle risorse, ad oggi limitato alle sole annualità del 2011 e del 2012.

2.4. Si tratta di una disciplina che si armonizza con quella dettata per l'impiego pubblico non contrattualizzato dal secondo periodo del comma 21 che, analogamente, esclude l'utilità delle annualità in parola per tutte le categorie che, secondo i rispettivi ordinamenti, fruiscono di un meccanismo di progressione automatica stipendiale basata sulla sola anzianità di servizio, progressione che significativamente è stata disciplinata dallo stesso comma 21 in termini diversi dalla progressione di carriera in senso proprio e dai passaggi di area, rispetto ai quali il legislatore si è limitato a prevedere, ferma l'immediata produzione degli effetti giuridici, il differimento di quelli economici alle annualità successive al termine del «blocco».

La diversità della disciplina si giustifica in ragione del rilievo che le progressioni orizzontali e verticali, all'esito della riformulazione dell'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001, non conseguono alla sola maturazione di una maggiore anzianità di servizio ma presuppongono procedure selettive (quanto alle progressioni all'interno dell'area) o concorsuali (per il passaggio ad area superiore), rispetto alle quali l'anzianità produce effetti solo se congiunta al merito, perché rilevano



le qualità culturali e professionali, l'attività svolta ed i risultati conseguiti (art. 52 comma 1 bis).

Si tratta, quindi, di progressioni che non vanno confuse con gli avanzamenti automatici che, in ambito scolastico, derivano dalla previsione di un sistema retributivo fondato su fasce stipendiali legate all'anzianità di servizio, fasce che producono effetti solo sul piano economico e non sono assimilabili allo sviluppo professionale all'interno dell'area né, tanto meno, al passaggio fra aree diverse, che caratterizzano, invece, gli altri comparti delle amministrazioni pubbliche.

E', quindi, questa diversità di fondo fra le progressioni in senso proprio e gli avanzamenti stipendiali conseguenti all'anzianità di servizio, che ha indotto il legislatore a prevedere la disciplina differenziata di cui sopra si è detto, che, lo si ripete, prevede, in un caso, il differimento dell'effetto economico alla cessazione del periodo di blocco, nell'altro la sterilizzazione delle annualità, sterilizzazione che, pur proiettandosi nel tempo, non determina alcun sacrificio diverso ed ulteriore rispetto a quello richiesto dal d.l. n. 78/2010, perché il meccanismo di progressione riprende a decorrere alla cessazione del periodo di blocco, determinando unicamente un ritardo nell'acquisizione della fascia stipendiale superiore, che resta comunque garantita, con la conseguenza che, in difetto dell'intervento della contrattazione collettiva, che ha già consentito il recupero sino a tutto il 2012, il pregiudizio economico resta limitato alle annualità "sterilizzate" e, quindi, ora al solo 2013.

2.5. In tal senso si è anche espressa la Corte Costituzionale che, nell'escludere i denunciati profili di illegittimità prospettati in relazione al personale docente universitario, il cui trattamento stipendiale è differenziato sulla base di classi e scatti di anzianità, dopo avere rilevato che la normativa



dettata dal d.l. n. 78/2010 ha la finalità di garantire un effettivo risparmio sulla spesa che impedisce, in linea di principio e salvo le eccezioni espressamente previste, il recupero nelle annualità successive delle somme non erogate, ha aggiunto che proprio questa esigenza giustifica le disposizioni dettate in tema di classi stipendiali e scatti di anzianità (ai quali sono assimilabili le fasce stipendiali), disposizioni che *«non modificano il meccanismo di progressione economica che continua a decorrere, sia pure articolato, di fatto, in un arco temporale maggiore, a seguito dell'esclusione del periodo in cui è previsto il blocco.»* (Corte Cost. n. 310/2013).

Ciò perché mentre per le progressioni professionali in senso proprio il risparmio di spesa poteva essere garantito attraverso il differimento al 2014 degli effetti economici derivanti dalla progressione medesima, interessante tutti coloro che nell'arco temporale 2011/2013 avevano conseguito il passaggio (di posizione economica o di area), l'economia di spesa negli avanzamenti professionali automatici non poteva che essere assicurata attraverso la previsione della "non utilità" a fini economici delle annualità medesime, in modo da richiedere il medesimo sacrificio a tutti gli appartenenti alla categoria, a prescindere dalla loro diversa anzianità e dalla collocazione temporale dell'avanzamento. In altri termini la "sterilizzazione" si proietta nel tempo anche successivo a quello interessato dalla normativa del blocco per il modo di operare del sistema di avanzamento automatico, ma ciò non determina, come sostenuto dalla controricorrente, il venir meno del carattere temporaneo ed eccezionale della misura, che resta tale perché interessante solo le annualità più volte citate.



Non si ravvisano, pertanto, i denunciati profili di illegittimità costituzionale della disposizione, profili già esclusi dal Giudice delle leggi nella pronuncia sopra richiamata.

2.6. La “non utilità” degli anni di servizio va, però, limitata ai soli effetti economici della stessa e, quindi, al meccanismo di avanzamento automatico per fasce stipendiali e non si estende a quelli giuridici, che riguardano in ambito scolastico plurimi istituti fra i quali, in via esemplificativa, si possono ricordare la mobilità, le selezioni interne finalizzate all’assegnazione di specifici progetti, l’individuazione delle posizioni eccedentarie, la partecipazione al concorso per dirigente scolastico.

Ciò comporta che nei casi in cui, come nella fattispecie, in sede di ricostruzione della carriera l’amministrazione procede al riconoscimento dell’anzianità maturata nel servizio in epoca antecedente all’immissione in ruolo, occorre mantenere distinta l’anzianità utile ai fini dell’inserimento nelle fasce stipendiali (interessata dalla normativa di blocco), da quella che il docente può far valere a tutti gli altri fini, che non può risentire della “sterilizzazione” qui in discussione, i cui effetti restano limitati a quelli meramente economici.

L’annualità del 2013 concorre, quindi, a determinare la complessiva anzianità di servizio del docente, restando solo escluso che della stessa si debba tener conto ai fini dell’inserimento nelle fasce stipendiali sino a quando, reperite le necessarie risorse, il recupero sarà espressamente previsto dalla contrattazione collettiva.

2.7. Il principio qui enunciato solo in parte supera le conclusioni alle quali è pervenuta Cass. n. 16133/2024, pronunciata in fattispecie nella quale veniva in rilievo la “supervalutazione” del servizio prestato all’estero che il Ministero pretendeva di sterilizzare ad ogni effetto, perché anche quella pronuncia mantiene distinti gli effetti giuridici



derivanti dall'anzianità medesima rispetto a quelli economici, sicché la rimeditazione dell'orientamento espresso resta limitata alla parte in cui il precedente arresto ha ritenuto che l'annualità del 2013 possa essere fatta valere, venuto meno il blocco ed anche in difetto di espressa previsione della contrattazione collettiva, ai fini dell'avanzamento automatico nelle fasce stipendiali.

3. In via conclusiva poiché la domanda proposta dalla Brogi si riferiva, come precisato nello storico di lite, al riconoscimento a fini giuridici dell'anzianità maturata ed alla condanna dell'amministrazione al pagamento delle differenze retributive derivate dal mancato riconoscimento dell'annualità del 2013, la causa, che non richiede ulteriori accertamenti di fatto, può essere decisa nel merito nei termini specificati in dispositivo e con il solo rigetto della domanda di pagamento delle differenze retributive maturate.

4. La complessità della questione giuridica, tale da dar luogo ad orientamenti opposti, giustifica l'integrale compensazione delle spese dell'intero processo.

5. Non è applicabile alla fattispecie l'art. 13, comma 1 quater, del d.P.R. n. 115/2002.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso nei sensi di cui in motivazione, cassa la sentenza impugnata e decidendo nel merito dichiara il diritto della originaria ricorrente al riconoscimento dell'anzianità maturata nell'anno 2013 ai soli fini giuridici e senza effetti di tipo economico e rigetta la domanda di condanna del Ministero al pagamento di differenze retributive. Compensa integralmente le spese dell'intero processo.



Così deciso in Roma nella Camera di consiglio della Sezione
Lavoro della Corte di Cassazione, il 2 aprile 2025

Il Consigliere estensore
Annalisa Di Paolantonio

Il Presidente
Lucia Tria

FEIC81800P - A6C4571 - REGISTRO PROTOCOLLO - 0002282 - 26/05/2025 - VII - E

