



SENT. 117/2021

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Andrea	LUPI	Presidente
Piero	FLOREANI	Consigliere
Marco	VILLANI	Consigliere
Ilaria Annamaria	CHESTA	Consigliere Rel.
Erika	GUERRI	I° Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sul ricorso per revocazione iscritto al n. 55041 del registro di segreteria, promosso da:

OMISSIS, nato a OMISSIS il OMISSIS (c.f. OMISSIS), tutti rappresentati e difesi dall'avv. Massimiliano Fazi (c.f. FZAMSM64L011H501O) ed elettivamente domiciliati in Roma, via Attilio Regolo, n. 12/d (massimilianofazi@ordineavvocatiroma.org)

contro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri pro tempore, rappresentata e difesa *ope legis* dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n. 12

per la revocazione

della sentenza n. 623/2018 resa dalla Corte dei conti, Seconda Sezione giurisdizionale d'appello, pubblicata in data 2 novembre 2018.

Alla pubblica udienza del giorno 25 febbraio 2021, con l'assistenza del Segretario di udienza Eliana Giorgiantoni, il Consigliere relatore Ilaria Annamaria Chesta e l'avv. Massimiliano Fazi per la parte ricorrente; nessuno è comparso per l'Amministrazione resistente.

Esaminati l'atto di revocazione, la comparsa di costituzione e i documenti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

Con il gravame in esame i ricorrenti invocano la revocazione della sentenza n. 623 del 2 novembre 2018 di questa Sezione, di conferma della sentenza n. 988/2011 della Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, con la quale è stata respinta la pretesa dei medesimi – già in servizio presso gli Organismi di Informazione e di Sicurezza di cui alla l. 24 ottobre 1977, n. 801 della Presidenza del Consiglio dei Ministri e collocati in congedo dopo il 1° gennaio 1996- alla riliquidazione del trattamento pensionistico, con inclusione dell'indennità di funzione di cui all'art. 18, comma 1, del d.P.C.M. 21 novembre 1980, n. 8.

I medesimi, in applicazione delle norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale appartenente ai detti Organismi, erano stati ammessi a fruire del trattamento economico

previsto dall'art. 18, c. 1 del d.P.C.M. 21 novembre 1980, n. 8, con l'aggiunta al trattamento stipendiale dell'indennità di funzione od operativa, definita non pensionabile dal comma 3 della stessa disposizione normativa.

Avverso la pronuncia con la quale il giudice di prime cure respingeva il ricorso introduttivo del giudizio gli stessi interponevano gravame deducendo, con un unico motivo, l'omessa decisione in ordine all'applicabilità della l. 8 agosto 1995, n. 335, con riferimento agli artt. 1 e 43 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092.

Il giudice di primo grado non avrebbe considerato che i dipendenti erano stati collocati in quiescenza dopo il 1° gennaio 1996 e, dunque, nella piena vigenza della riforma introdotta con la l. n. 335/1995, il cui art. 2, comma 9 avrebbe riconosciuto, indistintamente, per tutti i dipendenti statali, il parametro base del trattamento pensionistico nella retribuzione, in tutte le sue componenti, corrisposte in costanza di servizio, in misura continuativa e fissa, a titolo non occasionale. Dall'entrata in vigore della detta disposizione, con il rinvio all'art. 12 della l. n. 153/1969, discenderebbe, quindi, l'abrogazione dell'art. 18 del d.P.C.M. n. 8/1980, che escludeva la pensionabilità della predetta indennità di funzione ed operativa.

Questa Sezione, con la sentenza n. 623/2018, respingeva il gravame richiamando il pronunciamento delle Sezioni Riunite di questa Corte (sent. n. 2/QM/2018) che ha ritenuto non ravvisabile l'abrogazione, ad opera della novella di cui alla l. n. 335/1995, della disciplina

recata dal d.P.C.M. n. 8/1980 per essere, quest'ultima, caratterizzata *“da evidenti e non contestati connotati di specialità, resi del resto palesi dalla stessa fonte della potestà regolamentare”* (art. 7, secondo comma, della l. n. 801/1977), che autorizzava all'emanazione di un apposito regolamento *“anche in deroga ad ogni disposizione vigente”*.
E' stato rilevato come venga in rilievo, nella fattispecie, il diverso principio *lex posterior generalis non derogat priori speciali* che qui si giustifica per *“la migliore aderenza della norma speciale alle caratteristiche intrinseche oggetto della sua previsione”* (SS. RR. n. 2/QM/2018).

I ricorrenti invocano ora la revocazione della sentenza d'appello, indicata in epigrafe, sulla base di un unico articolato motivo dedotto *“ai sensi dell'art. 202, c. 1, lett. d) c.g.c. per essere stato rinvenuto un documento decisivo che la parte non aveva potuto produrre in giudizio per causa di forza maggiore”*.

I ricorrenti indicano un documento, la cui produzione in giudizio non sarebbe stata possibile in precedenza, costituito dalla circolare del Segretario generale del Cesis n. 325-26/3136 del 23 gennaio 1998, dalla quale si evincerebbe che l'amministrazione ha sempre operato, in virtù del riferimento all'art. 56 del d.P.C.M. n. 8 del 1980, un rinvio ricettizio alla disciplina pensionistica generale del pubblico impiego, ritenuta direttamente applicabile e vincolante per il personale degli OO.II.SS.. Secondo la prospettazione dei ricorrenti la conoscenza della predetta circolare nell'ambito del giudizio conclusosi con la sentenza gravata avrebbe condotto,

verosimilmente, ad una statuizione del tutto diversa rispetto a quella adottata.

Con memoria in data 1 giugno 2020 si è costituita in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri chiedendo di respingere il ricorso siccome inammissibile e, comunque, infondato. I ricorrenti non avrebbero fornito la prova in ordine al rispetto dei termini decadenziali stabiliti dalla legge per il ricorso per revocazione, limitandosi a riferire di essere riusciti a reperire il nuovo documento solamente in epoca successiva alla data della decisione. Evidenziano come il predetto documento sia stato custodito agli atti dell'Amministrazione con la classifica di segretezza del livello meno elevato, nei confronti del quale sarebbe ampiamente decorso il termine di declassifica quinquennale di cui all'art. 42, commi 5 e 6 della legge n. 124/2007. Resterebbe, comunque, decisivo l'assoluto silenzio dei ricorrenti sulle circostanze di tempo in cui il rinvenimento si sarebbe realizzato, tale omissione impedendo al giudice di vagliare la tempestività del gravame, né risultando le deduzioni dei ricorrenti idonee a far emergere impedimenti all'acquisizione del documento dovuti a "*forza maggiore*". A conforto dell'infondatezza del ricorso l'Amministrazione evidenzia che la circolare invocata dai ricorrenti dovrebbe ritenersi del tutto inidonea a giustificare, nel merito, l'accoglimento della domanda di revocazione in quanto confermerebbe espressamente l'assoluta condivisibilità della prospettazione contenuta nella pronuncia delle Sezioni Riunite n. 2/QM/2018 e della pronuncia di appello qui

gravata.

Con memoria in data 27 gennaio 2021 i ricorrenti hanno replicato alla memoria di costituzione dell'Amministrazione resistente argomentando ulteriormente in merito al motivo di revocazione.

Quanto alle circostanze del rinvenimento della circolare il legale dei ricorrenti ha evidenziato che lo stesso sarebbe stato possibile grazie *“all'impegno (passa parola) dei numerosi colleghi pensionati ricorrenti come i soggetti in causa i quali, preso atto che era necessario acquisire ora non solo notizia della sua esistenza...ma anche una copia del predetto documento, ne hanno depositata una copia nella casella della posta di questo Studio legale che, acquisitolo dagli stessi interessati...ha potuto procedere al deposito del ricorso”*.

Ha, quindi, insistito per l'accoglimento del ricorso.

Con decreto presidenziale in data 25 marzo 2020 è stato disposto il rinvio a nuovo ruolo dell'udienza di discussione del giudizio, originariamente fissata il 23 giugno 2020 e rinviata al 21 luglio 2020.

All'udienza in data 21 luglio 2020, con ordinanza a verbale, è stato disposto il rinvio della discussione all'odierna udienza per un difetto di notificazione del decreto di rinvio all'Amministrazione resistente.

All'udienza in data odierna l'avv. Fazi, per i ricorrenti, ha ripercorso e illustrato il motivo dedotto nel ricorso per revocazione e nella memoria depositata in giudizio, chiedendone l'accoglimento.

La causa è stata posta in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

I. Il ricorso si appalesa inammissibile.

Il *thema decidendum* del giudizio definito con la pronuncia di questa Sezione, impugnata con ricorso per revocazione, concerne il preteso diritto dei ricorrenti alla riliquidazione del trattamento di quiescenza con la valorizzazione dell'indennità percepita dai ricorrenti in costanza di servizio, in forza dell'art. 18 del d.P.C.M. n. 8 del 1980.

L'attuale ricorso per revocazione si fonda sull'asserito rinvenimento di un "nuovo" documento, costituito dalla circolare del Segretario generale del CESIS n. 325-26/3136 del 23 gennaio 1998, dalla quale, secondo i ricorrenti, si evincerebbe che l'amministrazione ha sempre operato, in virtù dell'art. 56 del d.P.C.M. n. 8 del 1980, un rinvio recettizio alla disciplina pensionistica generale del pubblico impiego.

L'esclusione della pensionabilità dell'indennità di funzione od operativa sarebbe stata disposta, in precedenza all'entrata in vigore della l. n. 335/1995, con coerente riferimento alla normativa che disciplinava allora l'individuazione della base pensionabile, ai fini della determinazione del trattamento di quiescenza dei dipendenti civili dello Stato e la norma di riferimento era costituita dall'art. 43 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, che stabiliva che la base pensionabile fosse costituita dall'ultimo stipendio o dall'ultima paga o retribuzione e dagli assegni o indennità pensionabili dei quali seguiva l'indicazione, con la specificazione che "Agli stessi fini nessun altro assegno o indennità, anche se pensionabile, possono essere considerati se la relativa disposizione non ne prevede espressamente

la valutazione nella base pensionabile”.

In seguito all’evoluzione normativa descritta, quello stesso contesto normativo cui il regolamento sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale dipendente degli organismi di informazione e sicurezza fa rinvio recettizio sarebbe mutato, per quel che riguarda specificamente la determinazione della base pensionabile, per cui sarebbe in vigore la disciplina di cui all’art. 2, c. 9 della l. 8 agosto 1995, n. 335 che non consentirebbe l’esclusione delle indennità che occupano.

Alla luce della richiamata circolare, secondo i ricorrenti, non potrebbero ritenersi pertinenti le osservazioni mosse in merito alla “specialità” della normativa che regola il trattamento pensionistico del personale OO.I.S., che sarebbe, invece, inequivocabilmente deferito alla normativa generale del pubblico impiego, anche per espressa previsione dell’art. 56 del d.P.C.M. n. 8/1980.

II. L’art. 202, comma 1, lett. d) del c.g.c. statuisce la revocabilità della sentenza qualora *“dopo la sentenza siano stati rinvenuti uno o più documenti decisivi che la parte non aveva potuto produrre in giudizio per causa di forza maggiore o per fatto dell’avversario”.*

Il mezzo d’impugnazione straordinaria, quindi, consente alla parte di avvalersi di un documento – ossia una prova precostituita – del quale, per causa ad essa non imputabile, non si era potuta avvalere nel giudizio definito con la sentenza revocanda.

Ai fini dell’ammissibilità dell’impugnazione per revocazione, ai sensi della richiamata disposizione, analoga all’art. 395 c.p.c., c. 1 n. 3, è

necessario che la parte si sia trovata nell'impossibilità di produrre il documento ritenuto decisivo nel giudizio di merito, incombendo sulla stessa parte, in quanto attrice nel relativo giudizio, l'onere di dimostrare che l'ignoranza dell'esistenza del documento o del luogo ove esso si trovava fino al momento dell'assegnazione della causa a sentenza non era dipeso da colpa o negligenza, ma dal fatto dell'avversario o da causa di forza maggiore (Cassazione civile sez. lav., 20 ottobre 2014, n.22159).

L'ipotesi di revocazione in parola, laddove presuppone il ritrovamento, dopo la sentenza, di uno o più documenti decisivi non prodotti in giudizio per causa di forza maggiore, si riferisce ad un avvenimento straordinario, in nessun modo riconducibile ad un comportamento negligente della parte (Cass. 30 maggio 2014, n. 12162; Cass. 28 maggio 2014, n. 12000).

A tale requisito di novità si aggiunge l'ulteriore necessaria condizione di decisività del documento, di talché ove i documenti recuperati siano privi dell'attributo della "*decisività*", il ricorso in revocazione deve essere dichiarato inammissibile. La natura straordinaria dell'istituto della revocazione comporta che la decisività del documento vada configurata in relazione al profilo della motivazione della sentenza impugnata; da ciò deriva che il documento non può essere utilizzato in funzione meramente strumentale per aprire il dibattito su aspetti e temi già preclusi nel precedente giudizio, indipendentemente dal nuovo elemento, ovvero già trattati in sede di impugnazione ordinaria (Cassazione civile sez. lav., 21 maggio 2004,

n.9760; Cass.,17 agosto 1990 n. 8342, 8 marzo 1990 n.1838, 21

luglio 1989 n. 3482). Il requisito della decisività dei nuovi documenti,

rinvenuti dopo la sentenza, inoltre, implica l' idoneità degli stessi a

provocare una decisione diversa, mediante la prova diretta dei fatti di

causa e va, quindi, esclusa quando essi siano in grado di fornire

semplici elementi indiziari, utilizzabili per il convincimento su quei

fatti solo in concorso con altri elementi (Cass. SS.UU. 22 novembre

1984 n. 5990; Cass. S.U. 6 settembre 1990, n. 9213).

Nel caso di specie difettano entrambi i requisiti di ammissibilità

sopra delineati.

Il vaglio di ammissibilità del ricorso passa attraverso la verifica, da

parte del Giudice, delle modalità di recupero del documento; ciò

anche al fine di stabilire l'avvenuto rispetto del termine perentorio

per la proposizione del ricorso, individuato, dall'art. 178 cc. 1 e 2

c.g.c., in sessanta giorni decorrenti dal momento in cui "è stato

recuperato il documento".

Ai fini del giudizio di revocazione, per potersi riconoscere la novità e

l'essenzialità del documento occorrono, come detto, non soltanto la

sua preesistenza alla pronuncia del giudice di merito bensì anche la

prova, a carico del ricorrente, della sua incolpevole ignoranza in

ordine alla preesistenza del documento (Corte dei conti, Sez. II, 18

novembre 2020, n. 272).

Nel caso di specie i ricorrenti non hanno fornito alcuna idonea prova

in ordine alla data di rinvenimento del documento ritenuto rilevante

e all'incolpevole ignoranza circa la sua esistenza nel corso del

giudizio definito con la sentenza revocanda, cosicchè la fase rescindente del presente giudizio non può che concludersi con pronuncia sfavorevole.

Essi si sono limitati ad asserire che il rinvenimento sarebbe avvenuto solo in epoca successiva alla data della decisione, senza nulla aggiungere in merito all'eventuale accesso agli atti dell'amministrazione resistente.

Peraltro, la circostanza che la circolare fosse in possesso dell'Amministrazione, da un lato non comporta che quest'ultima fosse tenuta a produrla in giudizio, dall'altro non esclude che la mancata produzione sia dipesa da un fatto esclusivo degli interessati.

III. L'ammissibilità del ricorso per revocazione va valutata, come detto, anche sotto il diverso profilo della rilevanza e decisività del documento versato in sede di revocazione.

Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, affinché un documento possa ritenersi "*decisivo*" occorre che introduca "*fatti decisivi*" nel senso che i *noviter reperta* siano tali in relazione al loro oggetto e non interferiscano sull'onere allegatorio e probatorio delle parti.

In relazione a tale profilo va rilevato che la circolare amministrativa deve ritenersi, per la sua stessa natura, documento non decisivo, stante la caratterizzazione di atto contenente disposizioni amministrative interne, a carattere generale, e, nel caso di specie, istruzioni dirette a fornire indicazioni interpretative concernenti i criteri di legge per la liquidazione delle pensioni degli appartenenti

agli Organismi di informazione e sicurezza.

La giurisprudenza si è espressa univocamente in ordine alla *“inefficacia normativa esterna delle circolari”* aventi *“natura di atti meramente interni della pubblica amministrazione”* che *“non possono spiegare alcun effetto giuridico nei confronti di soggetti estranei all’amministrazione, né acquistare efficacia vincolante per quest’ultima, essendo destinate esclusivamente ad esercitare una funzione direttiva nei confronti degli uffici dipendenti...”* (Cass., SS.UU., n. 23031/2007; Cass., Sez. I n. 2092/1983; n. 14 luglio 2003, n. 11011).

L’attribuzione alla circolare del carattere di rilevanza in ordine a profili dedotti nel giudizio di appello comporterebbe, a tutto concedere, un’incidenza sul tessuto argomentativo e motivazionale della sentenza, ma giammai determinerebbe l’emersione di una divergenza tra il sostrato di fatto risultante dalla sentenza e una diversa ricostruzione supportata dal documento che si considera.

Le argomentazioni addotte dai ricorrenti in ordine alla natura dei regolamenti recati dai richiamati decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ed alla loro idoneità ad incidere in una materia che ritengono coperta da riserva di legge, inoltre, si iscrivono in questo *iter* logico-deduttivo, posto che in tal caso vengono in rilievo ipotizzati vizi della sentenza, ascrivibili alla categoria dell’errore di giudizio, come tali privi dell’attitudine a dare consistenza a motivi di revocazione ammessi dalla disposizione dell’art. 202 c.g.c..

Deve quindi escludersi la prova del carattere di decisività della

circolare invocata dai ricorrenti così come la non imputabilità ai medesimi della sua mancata produzione nel giudizio di merito.

IV. Avuto riguardo all'ulteriore questione di prospettata legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 801/1977 e dell'art. 21 della legge n. 124/2007, la rilevanza ai fini della definizione del giudizio è esclusa dall'assorbente rilievo che la stessa mira alla riconsiderazione del quadro normativo di riferimento della fattispecie, in tal modo dimostrando che i ricorrenti fanno valere un errore di giudizio da parte della Sezione d'appello, come tale estraneo sia al motivo proposto, sia all'ambito della revocazione.

Il ricorso per revocazione va, quindi, dichiarato inammissibile e, in forza del principio di soccombenza va disposta la liquidazione delle spese di giudizio, nella misura di euro 500,00 in favore dell'Amministrazione resistente. Atteso che, ai sensi dell'art. 31, c. 4 c.g.c., la presente decisione è fondata su ragioni manifeste ed orientamenti giurisprudenziali del tutto consolidati, i ricorrenti devono essere condannati al pagamento, in favore dello Stato, dell'ulteriore importo di euro 1.000,00.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, dichiara inammissibile il ricorso per revocazione della sentenza in epigrafe.

Condanna i ricorrenti al pagamento delle spese di giudizio, liquidate nell'importo di euro 500,00, oltre al pagamento, in favore dello Stato,

dell'importo di euro 1.000,00, ai sensi dell'art. 31, c. 4 c.g.c..

Manda alla Segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2021.

L'Estensore

Il Presidente

(Ilaria Annamaria Chesta)

(Andrea Lupi)

F.TA DIGITALMENTE

F.TA DIGITALMENTE

Depositata in Segreteria il 14 APR 2021

Il Dirigente

(dott.ssa Sabina Rago)

F.TA DIGITALMENTE

D E C R E T O

Il Collegio, ravvisati i presupposti per l'applicazione dell'art. 52 del Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, dispone che a cura della Segreteria venga apposta, a tutela dei diritti delle parti private, l'annotazione di cui al terzo comma del richiamato articolo 52.

Il Presidente

(Andrea Lupi)

F.TO DIGITALMENTE

Depositato in Segreteria il 14 APR 2021

La Dirigente

(dott.ssa Sabina Rago)

F.TO DIGITALMENTE

In esecuzione del provvedimento collegiale ai sensi dell'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, 14 APR 2021

La Dirigente

(dott.ssa Sabina Rago)

F.TO DIGITALMENTE