SENT. 138/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Dott. Piergiorgio Della Ventura Presidente

Dott.ssa Lucia d'AMBROSIO Consigliere relatore

Dott. Roberto RIZZI Consigliere

Dott. Nicola RUGGIERO Consigliere

Dott. Cosmo SCIANCALEPORE Consigliere

SENTENZA

Nel giudizio d'appello, in materia di pensioni, iscritto al **n. 60712** del registro di segreteria, promosso dall'**ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE** (codice fiscale 80078750587), con sede in Roma alla via Ciro il Grande n. 21, in persona del rappresentante legale *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Lidia Carcavallo (codice fiscale CRCLDI68C66F839U; p.e.c. avv.lidia.carcavallo@postacert.inps.gov.it), Antonella Patteri (codice fiscale PTTNNL60E49D665K; p.e.c. avv.antonella.patteri@postacert.inps.gov.it), Giuseppina Giannico (codice fiscale GNNGPP70B57D883T; p.e.c. avv.giuseppina.giannico@postacert.inps.gov.it) Sebastiano Caruso (codice fiscale CRSSST60L27E463R; pec avv.sebastiano.caruso@postacert.inps.gov.it) e Sergio Preden (codice

fiscale PRDSRG72L16H501O; p.e.c. avv.sergio.preden@postacert.inps.gov.it), elettivamente domiciliato in Roma, alla via Cesare Beccaria, 29, negli uffici dell'Avvocatura centrale dell'Istituto (fax 06/59056512);

contro

OMISSIS (cod. fisc. OMISSIS), rappresentato e difeso dagli avv.ti Damaso Pattumelli (cod. fisc. PTTDMS67T17H501T; pec avvdamasopattumelli@cnfpec.it) e Daniele Di Bella (cod. fisc. DBLDNL79B25H501D; pec danieledibella@ordineavvocatiroma.org), presso i medesimi elettivamente domiciliato in Roma, via Flaminia n. 334;

nei confronti

del **Ministero dell'Interno**, rappresentato *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (pec. ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);

avverso

la sentenza n. 91/2023 della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Lazio, depositata in data 14 febbraio 2023, non notificata.

Uditi, nell'udienza del 19 maggio 2026, svolta con l'assistenza del dott. Riccardo Giuseppe Carlucci, il relatore cons. Lucia d'Ambrosio, l'avv. Giuseppina Giannico, per l'INPS, e l'avv. Carmela Grande, su delega dell'avv. Damaso Pattumelli, in rappresentanza dell'appellato.

Esaminati l'atto di appello e gli altri atti e documenti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

1. Con sentenza n. 91/2023, depositata in data 14 febbraio 2023, la Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio accoglieva il ricorso dell'odierno appellato, teso ad ottenere, ai sensi e per gli effetti degli artt. 4 L. 12.08.1962 n. 1338 e 7, L. 23.04.1981, n. 155, il diritto al riconoscimento del supplemento di pensione in misura di legge e con decorrenza dal 1.11.2017, con condanna dell'INPS alla corresponsione dei ratei maturati e maturandi.

2. Il ricorrente in primo grado assumeva di avere svolto, successivamente al proprio pensionamento, ulteriore attività lavorativa in qualità di Commissario delegato allo svolgimento delle attività connesse a fronteggiare l'emergenza relativa all'accoglienza degli immigrati clandestini nell'isola di Lampedusa (ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 02.12.2005), sino alla data del 19 marzo 2008.

3. Il primo giudice sosteneva che le invocate disposizioni dovessero trovare applicazione anche nei confronti degli *ex* dipendenti pubblici, in ragione del fatto che "*i principi di eguaglianza, non discriminazione e par condicio (ampiamente diffusi a livello internazionale, sovranazionale e costituzionale – art. 3 Cost.; artt. 20 e 21 della Carta diritti fondamentali UE; artt. 1 e 7 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; art 14 CEDU) impongono l'eliminazione delle disparità di trattamento, specie se incidenti sul diritto alla pensione (inteso anche con riguardo alla misura del trattamento di cui godere).*" Riteneva che, ove dopo il collocamento a riposo continuino a lavorare, anche gli *ex* dipendenti pubblici debbano poter beneficiare di un istituto che

valorizzi gli ulteriori contributi versati nelle casse degli enti previdenziali, *ratio* perseguita proprio dal c.d. "*supplemento di pensione*" di cui agli articoli 4 legge 1338/1962 e 7 legge 155/1981.

4. Avverso tale decisione l'INPS proponeva appello, ritualmente notificato, deducendo *Violazione dell'art. 130, II comma, del d.P.R. n. 1092/1973, nonché dell'art. 4 l. n. 1338/1962 – riconoscimento del supplemento di pensione, ex art. 4 della legge 12 agosto 1962, n. 1338, in favore di soggetto non iscritto all'Assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti – illegittimità - Intrinseca contraddittorietà della motivazione della sentenza – violazione del principio di sussunzione - erroneità e/o mancanza di motivazione in ordine alla valenza delle osservazioni dell'Amministrazione alla perizia dell'organo di verificazione.* Contestava che il giudice di prima istanza ha dato atto dell'assenza di una norma che preveda, per i dipendenti pubblici, il supplemento di pensione e, pur in mancanza assoluta di detta previsione normativa, ha ritenuto, in virtù dei principi generali richiamati, di estendere soggettivamente un trattamento previdenziale previsto espressamente per gli iscritti ad altra gestione previdenziale, vale a dire quella dei lavoratori dipendenti del settore privato (AGO). Evidenziava che la fattispecie oggetto di causa trova disciplina specifica nell'art. 130 del d.P.R. n. 1092/1973, ai sensi del quale "*È ammesso il cumulo, salvo quanto disposto negli articoli seguenti, di una pensione normale diretta o di un assegno equivalente con un trattamento di attività quando detti trattamenti derivino da servizi resi alle dipendenze di amministrazioni statali, comprese quelle con ordinamento autonomo, di regioni, di province, di comuni o di*

istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenze, di enti parastatali, di enti o istituzioni di diritto pubblico, anche con ordinamento autonomo, sottoposti a vigilanza o a tutela dello Stato o al cui mantenimento lo Stato concorra con contributi a carattere continuativo, nonché di aziende annesse o direttamente dipendenti dalle regioni, dalle province, dai comuni o dagli altri enti suindicati. All'atto della cessazione del nuovo rapporto è liquidato il trattamento di quiescenza in base al servizio relativo al rapporto stesso. Tale trattamento è cumulabile con la pensione o assegno già conseguiti in dipendenza del precedente rapporto". Sosteneva che la sussistenza di altra norma, pacificamente applicabile al caso di specie, elide ogni altra argomentazione spesa a favore della sussunzione della fattispecie concreta in esame all'interno dell'ambito applicativo di una norma, che espressamente disciplina una fattispecie diversa. Richiamava in proposito le decisioni n. 234 del 2018 e n. 823/2011 della Sezione Terza d'Appello di questa Corte.

5. Con memoria di costituzione depositata in data 29 aprile 2026 la difesa del sig. OMISSIS chiedeva il rigetto dell'appello, in considerazione del fatto che:

a) l'incarico di commissario delegato si configura come rapporto di servizio con attribuzione di pubbliche funzioni, ma non costituisce un rapporto di pubblico impiego in senso tecnico. Evidenziava che, come affermato dalla consolidata giurisprudenza amministrativa e di legittimità, il commissario straordinario di un ente pubblico o presso organi dello Stato viene inserito in un rapporto non di pubblico impiego, ma di servizio onorario, che non rientra nello schema di

lavoro subordinato, né in quello del lavoro autonomo, né in quello della prestazione d'opera intellettuale;

b) l'incarico di commissario delegato per la prosecuzione delle iniziative da porre in essere nel territorio dell'isola di Lampedusa conferito al sig. OMISSIS si inquadra nella categoria dei commissari straordinari del Governo disciplinati dall'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che prevede: "*Al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge.*";

c) la nomina dei commissari straordinari avviene con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, e l'incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, confermando la natura straordinaria e temporanea della funzione.

Affermava l'inapplicabilità al caso *de quo* dell'art. 130 d.p.r. n. 1092/1973, in quanto tale disposizione si applica ai casi in cui il pensionato instauri un nuovo rapporto di pubblico impiego presso amministrazioni statali, regioni, province, comuni, enti pubblici o aziende da essi dipendenti, mentre nella fattispecie all'esame non si è instaurato un nuovo rapporto di pubblico impiego, ma è stato attribuito un incarico straordinario e temporaneo di commissario delegato per la gestione di un'emergenza territoriale, qualificabile

come rapporto di servizio onorario *ex* art. 11 legge n. 400/1988, in quanto l'incarico aveva carattere eccezionale e finalità specifiche, e non si configura un inserimento strutturale nell'apparato amministrativo.

Quanto al rilievo dell'INPS secondo cui il Giudice di prime cure si sarebbe "*sostituito al legislatore*" riconoscendo all'odierno appellato un trattamento previdenziale non espressamente previsto, osservava che il Giudice di prime cure ha esercitato il proprio dovere di interpretare la normativa vigente in modo sistematico e conforme ai principi costituzionali e sovranazionali. Chiedeva, pertanto, la conferma della sentenza impugnata.

6. All'udienza del giorno 19 maggio 2026 le parti, come da verbale in atti, si sono riportate ai propri scritti difensivi, insistendo per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

Ritenuto in

DIRITTO

1. Con ricorso al giudice monocratico delle pensioni, il ricorrente, titolare di trattamento pensionistico di vecchiaia dei dipendenti dello Stato a far data dal 1° luglio 2005, chiedeva il riconoscimento del diritto al supplemento di pensione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4 della L. 12.08.1962 n. 1338 e dell'art. 7 della L. 23.04.1981, n. 155. Il giudice di prima istanza accoglieva il ricorso ritenendo che le invocate disposizioni, espressamente dettate per gli *ex* dipendenti privati, debbano trovare applicazione anche nei confronti degli *ex* dipendenti pubblici, dovendo la disciplina vigente essere interpretata in chiave sistematica e costituzionalmente orientata, in relazione ai principi di

eguaglianza, non discriminazione e *par condicio*, che impongono l'eliminazione delle disparità di trattamento, specie se incidenti sul diritto alla pensione.

2. Con articolato motivo di gravame, l'appellante contesta che il giudice di prima istanza, pur consapevole dell'assenza nell'ordinamento di una norma che preveda, per i dipendenti pubblici, il supplemento di pensione ha ritenuto, asseritamente sostituendosi al legislatore, di estendere al ricorrente un trattamento previdenziale previsto espressamente per gli iscritti ad alla gestione dei lavoratori dipendenti del settore privato (AGO).

3. L'appello dell'INPS è fondato e suscettibile di accoglimento.

4. Dall'esame degli atti di causa emerge che il dottor OMISSIS è un *ex* Prefetto, titolare di trattamento pensionistico di vecchiaia dei dipendenti dello Stato (cat. VOCTPS) a carico della gestione pubblica dell'I.N.P.S., a far data dal 1° luglio 2005. Risulta, inoltre, che, con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 dicembre 2005, *il dott. OMISSIS, Prefetto in quiescenza, è stato nominato Commissario delegato per il compimento, nell'isola di Lampedusa, in termini di somma urgenza, di tutte le occorrenti iniziative volte all'acquisizione di forniture e servizi, nonché alla realizzazione ed all'acquisizione della disponibilità di adeguate strutture di accoglienza per gli immigrati clandestini, con funzioni di impulso, coordinamento e raccordo delle Amministrazioni interessate, e con funzioni sostitutive in ipotesi di accertata inerzia da parte delle Amministrazioni competenti in via ordinaria.* … con corresponsione … *di un'indennità mensile onnicomprensiva, ad eccezione del solo trattamento di*

missione, di entità pari al 50% del trattamento economico in godimento. Emerge, ulteriormente, che con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 marzo 2007 il prefetto OMISSIS è subentrato al prefetto OMISSIS nell'incarico di Commissario delegato per la prosecuzione delle iniziative da porre in essere nel territorio di Lampedusa, a far data dal 1° maggio 2008.

Con specifico riguardo alla natura e all'entità delle indennità mensili percepite nel periodo di esercizio delle funzioni di Commissario delegato (dal dicembre 2005 al marzo 2008), risulta in atti esclusivamente una comunicazione, al Sistema Personale Tesoro (S.T.P.), ai fini degli adempimenti relativi alle ritenute alla fonte di cui agli artt. 23 e 24 del d.P.R. n. 600 del 1973, da parte del *Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione*, dei compensi corrisposti al dottor OMISSIS in qualità di Commissario delegato per il periodo aprile/ottobre 2007, distinti per Imponibile IRPEF, IRPEF 43% e Importo netto. Da detta comunicazione è possibile evincere, in ogni caso, contrariamente a quanto affermato dalla difesa dell'*ex* Prefetto, la pacifica attribuzione della qualifica di dipendente pubblico all'appellato nel periodo di esercizio delle funzioni di Commissario delegato, essendo il Sistema Personale Tesoro (S.T.P.) il sistema informatico del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) adoperato per gestire gli stipendi e i dati fiscali dei dipendenti della Pubblica Amministrazione. Non è dato riscontrare in atti, peraltro, alcun documento che attesti l'iscrizione del signor OMISSIS a qualsivoglia gestione privata, né il versamento o l'accreditamento di

contributi previdenziali per il periodo di esercizio delle funzioni di Commissario delegato presso una qualsivoglia gestione privata o pubblica.

5. La legge 12 agosto 1962 n. 1338, della quale il dottor OMISSIS chiede l'applicazione, disciplina il trattamento di pensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti per i lavoratori iscritti ad una gestione privata. In particolare, l'articolo 4 comma 1 prevede l'istituto del supplemento di pensione, disponendo che "*I contributi versati o accreditati nell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti successivamente alla data di decorrenza della pensione danno diritto, a domanda, a un supplemento della pensione in atto purché siano trascorsi almeno due anni dalla data di decorrenza della pensione medesima. I contributi versati successivamente alla data di decorrenza del supplemento di cui al comma precedente, danno diritto alla liquidazione di ulteriori supplementi dopo che siano trascorsi almeno due anni dalla decorrenza del precedente. …*" L'art. 7 della successiva legge 23 aprile 1981, n. 155, all'art. 7 prevede altresì che "*le pensioni supplementari da liquidare ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 1962, n. 1338, nell'assicurazione generale obbligatoria, per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti sono calcolate in forma retributiva con le stesse norme viste per le pensioni autonome a carico dell'assicurazione medesima, fatta eccezione per le norme relative all'integrazione e alla misura del trattamento minimo. La disposizione di cui al primo comma si applica anche ai supplementi di pensione da liquidare a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori*

dipendenti ai sensi dell'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n 488.

L'istituto del supplemento di pensione è, pertanto, previsto e disciplinato per i titolari di pensione principale, di pensione supplementare o di assegno ordinario di invalidità iscritti ad Assicurazione Generale Obbligatoria – AGO – per lavoratori dipendenti o autonomi, alla Gestione separata Inps o alla Gestione *ex* ENPALS, ma non per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, come ripetutamente affermato dalle Sezioni d'appello di questa Corte (v. Sez. III, sent. 234 del 2018; id., sent. 823 del 2011) e, in fondo, riconosciuto anche dal giudice di prima istanza, che ha espressamente dato atto che l'istituto non è previsto dal testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato.

6. La soluzione ermeneutica proposta dal giudice di prime cure, portata avanti in espresso contrasto con le disposizioni applicabili agli *ex* dipendenti pubblici, nonché con il contesto normativo di riferimento, appare, pertanto, trascendere l'esercizio della funzione giurisdizionale, fino a trasmodare in un'inammissibile regolamentazione unitaria della materia pensionistica a fini di una armonizzazione della posizione degli *ex* dipendenti pubblici con quelle degli *ex* dipendenti privati secondo linee omogenee, che, pur potendo – in astratto – apparire auspicabile, non può che essere rimessa esclusivamente al legislatore (cfr. Corte Cost., n. 148/2017).

7. In conclusione, per tutto quanto sopra esposto, l'appello dell'INPS è fondato e deve essere accolto, con conseguente integrale

riforma della sentenza impugnata.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando, accoglie integralmente l'appello dell'INPS.

Liquida le spese a carico dell'appellato in euro 1.000,00 (mille/00).

Nulla per le spese di giudizio.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 19 maggio 2026.

L'ESTENSORE	**IL PRESIDENTE**
Lucia d'Ambrosio	**Piergiorgio Della Ventura**
f.to digitalmente	*f.to digitalmente*

Depositata in Segreteria il 8 settembre 2026

P. Il Dirigente (dott. Massimo Biagi)

f.to digitalmente

Il Funzionario Preposto

Lucia Bianco

DECRETO

Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'articolo 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196

DISPONE

che a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3 di detto articolo 52, nei confronti delle parti private.

Il Presidente

(dott. Piergiorgio Della Ventura)

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 8 settembre 2026

P. Il Dirigente (dott. Massimo Biagi)

f.to digitalmente

Il Funzionario Preposto

Lucia Bianco

In esecuzione del provvedimento collegiale ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo 30 giugno n. 196 in caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi delle parti private.

Roma, 8 settembre 2026

P. Il Dirigente (dott. Massimo Biagi)

f.to digitalmente

Il Funzionario Preposto

Lucia Bianco