



SENT. 94/2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati

Andrea	LUPI	Presidente
Domenico	GUZZI	Consigliere relatore
Maria Cristina	RAZZANO	Consigliere
Ilaria	CHESTA	Consigliere
Erika	GUERRI	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'appello iscritto al n. **54484** del registro di segreteria, proposto da:

- **OMISSIS** rappresentati e difesi dall'avv. Massimiliano Fazi, presso il cui studio, in Roma, via Attilio Regolo, n. 12/D, hanno eletto domicilio,

contro

- **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del legale rappresentante pro-tempore, domiciliato presso l'Avvocatura Generale dello Stato, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale per la regione Lombardia, n. 74/2018, pubblicata in data 28 marzo 2018.

Visti gli atti del giudizio.

Nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2021, con l'assistenza del segretario, dott. Mauro Sorbelli, data per letta la relazione del Consigliere designato, uditi l'avv. Massimiliano Fazi e l'avv. Antonio Mancini per gli appellanti; nessuno presente in rappresentanza di controparte pubblica.

FATTO

Con la sentenza in epigrafe, la Sezione giurisdizionale regionale per il Veneto ha respinto il ricorso proposto dai soggetti indicati in epigrafe quali ex dipendenti degli Organismi di informazione e sicurezza presso la Presidenza Consiglio dei Ministri, volto ad ottenere la riliquidazione del trattamento pensionistico con il computo dell'indennità di funzione ed operativa prevista dall'art. art. 18, comma 3, del d.P.C.M. n. 8/1980.

Sulla base del dato normativo che espressamente la qualificava “*non pensionabile*”, e tenendo conto della sentenza delle Sezioni riunite, n. 2/2018/QM, con la quale era stata attribuita alla suddetta indennità natura forfettaria, il giudice unico ne aveva escluso il carattere retributivo e, per l'effetto, anche la computabilità nella base di calcolo della pensione ordinaria, rigettando conseguentemente il ricorso.

Avverso tale pronuncia gli interessati hanno proposto appello, per sostenere la fondatezza della domanda iniziale anche alla “*luce dell'intervento delle Sezioni riunite*”.

A tal proposito, dopo aver dato conto dell'*excursus* che ha portato alla questione di massima risolta dalla citata sentenza n. 2/2018/QM, con l'enunciazione del principio a tenore del quale “*l'art. 2, nono comma, della Legge 8 agosto 1995, n. 335, non ha abrogato l'art. 18 del D.P.C.M. n. 8 del*

1980 nella parte in cui prevede la non pensionabilità dell'indennità di funzione od operativa", gli appellanti hanno argomentato nel senso che se "è certamente da riconoscere la specialità della normativa del peculiare settore degli organismi di informazione e sicurezza dell'amministrazione pubblica, è altrettanto certo che non sono parte di tale specialità le disposizioni che regolano il collocamento a riposo e il trattamento di quiescenza e di previdenza del personale dipendente degli organismi stessi", per cui la cessazione del rapporto di impiego di tali dipendenti avrebbe dovuto soggiacere alla disciplina generale introdotta dalla legge 8 agosto 1995, n. 335, di riforma del sistema pensionistico, e valevole per tutti gli altri pubblici dipendenti.

Secondo gli interessati, dunque, la determinazione della base pensionabile del personale degli Organismi di informazione e di sicurezza avrebbe dovuto essere effettuata facendo riferimento alle "vigenti disposizioni per gli impiegati dello Stato, vale a dire all'art. 2, nono comma, della legge 335/1995", nonché al principio secondo il quale la "retribuzione pensionabile è composta da tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro in dipendenza del rapporto di lavoro in denaro o in natura al lordo di qualsiasi ritenuta", con la conseguenza che anche l'indennità in questione avrebbe dovuto essere considerata concorrente al computo dell'assegno di quiescenza, giacché "ritenere limitata la portata riformatrice e armonizzatrice dell'art. 2, L. 335/1995 quanto alla determinazione della base contributiva e pensionabile dei dipendenti pubblici che hanno prestato il loro servizio presso gli organismi di informazione e sicurezza significherebbe - paradossalmente - contraddire proprio le primarie esigenze di riforma e armonizzazione dei

sistemi previdenziali”.

In via gradata *“rispetto alla domanda di accoglimento dell’appello”,* gli appellanti hanno prospettato l’illegittimità costituzionale *“dell’impianto normativo così come delineato dall’interpretazione fornita dalle SS.RR. che porta ad escludere la "pensionabilità" dell’indennità in questione con riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost. per violazione del principio di "ragionevolezza" (I e II co. art. 3,) e di uguaglianza e parità di trattamento economico (riferimento artt. 36 e 38) nonché di “eccesso di delega” (art. 76 Cost.) in quanto viene ad incidere, anche attraverso lo strumento del decreto delegato, su una materia (trattamento di quiescenza del personale OO.I.S. collocato a riposo) coperto da riserva assoluta di legge generale dello Stato. E’ di tutta evidenza quindi che la disposizione invocata è puntualmente applicabile al caso di specie, costituendo jus superveniens che, integrando e modificando la rigida prescrizione dell’art. 43 DPR 1092/1973 ha superato l’art. 8 DPCM 8/1980 che escludeva la pensionabilità della predetta indennità, costituendo il fondamento giuridico della domanda avanzata dai ricorrenti, tutti collocati a riposo DOPO il 1° gennaio 1996”.*

Con memoria depositata il 17 ottobre 2019 si è costituito l’avv. Luca Di Raimondo per procura ricevuta dagli appellanti OMISSIS

Il difensore, in data 5 marzo 2020, insisteva, con diffusa ed articolata argomentazione, sulle ragioni dell’appello presentato dai suoi assistiti e sulle conclusioni ivi rassegnate.

Con atto ritualmente depositato il 6 marzo 2020, la Presidenza del Consiglio dei Ministri si è costituita in giudizio per dedurre l’infondatezza dei motivi d’appello, sia alla luce del quadro normativo di riferimento, costituito dal

d.P.C.M. n. 1/2008 - di attuazione dell'art. 21 della Legge 3 agosto 2007, n.

124 (che ha espressamente abrogato la Legge n. 801/1977, ribadendo la

potestà regolamentare in parola "*anche in deroga alle vigenti disposizioni di*

legge"), poi sostituito, con decorrenza 20 aprile 2011, dal vigente d.P.C.M. n.

1/2011, dalla cui entrata in vigore – per cui dal 10 gennaio 2008 non sarebbe

stata più possibile la pensionabilità della controversa indennità di funzione

reclamata dagli appellanti, appunto transitati in quiescenza dopo la predetta

data, sia in base alla giurisprudenza contabile formatasi in proposito,

segnatamente della sentenza n. 2/QM/2018, con la quale le Sezioni riunite

hanno incontrovertibilmente fissato il principio della non pensionabilità di

detto emolumento.

Con memoria depositata in data 19 ottobre 2020, l'Avvocatura generale dello

Stato, nel richiamare tale pronuncia nomofilattica, ha insistito per il rigetto

dell'appello.

Infine, con atto depositato il 26 ottobre 2020, l'avv. Luca Di Raimondo ha

dichiarato la propria volontà di cessare dall'incarico conferitogli.

Conseguentemente, gli appellanti OMISSIS nominavano quali difensori gli

avv.ti Antonio Mancini e Luigi Conti, presso lo studio dei quali, in Roma, via

della Consulta n. 50 eleggevano domicilio.

Seguiva la memoria di costituzione dell'avv. Mancini con atto depositato il 17

febbraio 2021, per ribadire le ragioni dell'appello e, in particolare, per

riproporre sostanzialmente le argomentazioni formulate con la memoria di

costituzione in giudizio del cessato difensore, avv. Luca Di Raimondo, tra

queste anche quella in base alla quale la disciplina di cui al d.P.C.M. 8/1980

sarebbe stata superata da quella introdotta dal d.P.C.M. 1/2008 ed dal

d.P.C.M. 1/2011, ed osservando come tali norme non fossero state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale, ha lamentato il fatto che il presente giudizio verrebbe a poggiare su una normativa che, sia pure parzialmente, gli appellanti non hanno potuto conoscere, *“attesa la natura riservata degli atti regolamentari che disciplinano le modalità di riconoscimento e di corresponsione dell’indennità di funzione (ed operativa) in favore dei dipendenti degli Organismi di informazione e sicurezza”*; da qui il *“profilarsi di un gravissimo squilibrio tra le parti in causa”*, e la richiesta al Collegio affinché, *“pur con le necessarie cautele del caso, ordini alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la produzione della documentazione mancante ed in particolare dei DPCM 1/2008, 1/2011”*.

In udienza, i legali delle parti appellanti si sono riportati agli scritti in atti, in particolare insistendo per la disapplicazione del d.P.C.M n. 8/1980, giacché atto di natura sostanzialmente amministrativo e solo formalmente normativo, e conclusivamente ribadendo le richieste ivi precisate.

Considerato in

DIRITTO

Come evidenziato in narrativa, gli appellanti lamentano il mancato riconoscimento del diritto alla riliquidazione dell’assegno pensionistico in godimento, con l’inclusione nella base di calcolo della pensione dell’indennità di funzione ed operativa prevista dall’art. 18, comma 3, del d.P.C.M. n. 8/1980, percepita in costanza di servizio.

A tal fine contestano il principio di diritto elaborato dalla Sezioni riunite con la sentenza n. 2/2018/QM, al quale il primo giudice si è uniformato.

Infatti, dall’atto d’appello, le cui argomentazioni diffusamente riportate in

premessa si omette di ripetere per evidenti ragioni di sintesi espositiva ex art.

5 c.g.c., è agevole cogliere come gli appellanti incentrino il gravame

sull'asserita erroneità di giudizio che, prima ancora della sentenza territoriale

di prime cure, connoterebbe la pronuncia nomofilattica n. 2/QM/2018.

Tale impostazione non può ritenersi condivisibile per un duplice ordine di

considerazioni.

Il primo trae origine dall'art. 190, comma 2, c.g.c., ossia della norma che

sostanzialmente replica nella disciplina del rito contabile la previsione di cui

all'art. 434, comma 1, c.p.c., nel testo introdotto dall'art. 54, comma 1, lettera

c) bis, del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge

7 agosto 2012, n. 134, e che, in coerenza con il paradigma generale

contestualmente introdotto nell'art. 342 del medesimo c.p.c., pur non

richiedendo che le deduzioni della parte appellante assumano una determinata

forma o ricalchino la decisione appellata con diverso contenuto, tuttavia

impone al soggetto che propone l'impugnazione di individuare in modo chiaro

ed esauriente il "*quantum appellatum*", con riferimento agli specifici capi

della sentenza impugnata e ai passaggi argomentativi che la sorreggono, così

da potersi ritenere idoneamente formulate le ragioni di dissenso rispetto al

percorso adottato dal primo giudice, in uno con la coerente esplicitazione delle

modifiche da apportare alla decisione censurata (Cass. sent. n. 2143 del

5/2/2015, ord. n. 13151 del 25/5/2017, n. 21336 del 14/09/2017, sent. n. 7332

del 23/03/2018).

Dall'esame degli scritti in atti non si può certo ritenere che il gravame abbia

soddisfatto i requisiti sopra riportati.

Il secondo ordine di considerazioni deriva dall'essenza propria del giudizio

d'appello, il cui *petitum devolutum* si collega alla sua connotazione di *revisio prioris instantiae* e non già di un *novum iudicium* (cfr. Cass. SU n. 27199/2017), dal che discende che non può considerare ammissibile l'introduzione di motivi d'appello che, in quanto rivolti al giudicato nomofilattico delle Sezioni riunite, conseguentemente paiono non incentrate sul percorso motivazionale seguito dal primo giudice.

Tuttavia, pur in disparte quanto sopra, il Collegio deve, comunque, nel merito osservare che su tale fattispecie questa Sezione centrale, oltre ad avere posto, con l'ordinanza n. 36/2017, la questione di massima che ha, poi, portato alla sentenza delle Sezioni riunite n. 2/QM/2018, si è costantemente espressa (v. sent. n. 103/2020 del 5/5/2020; sent. n. 47/2019 del 26.2.2019; sent. n. 623/2018 del 2.11.2018) per la più completa condivisione del principio ivi enunciato, a tenore del quale “*l'art. 2, nono comma della Legge 8 agosto 1995, n. 335 non ha abrogato l'art. 18 del D.P.C.M. n. 8 del 1980 nella parte in cui prevede la non pensionabilità dell'indennità di funzione od operativa*”.

In proposito, le Sezioni riunite hanno osservato come “*la disciplina di cui al D.P.C.M. 8/1980 è caratterizzata da evidenti e non contestati connotati di specialità, resi del resto palesi dalla stessa fonte della potestà regolamentare (e cioè dall'art. 7, secondo comma della L. 801/1977), con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri della Difesa, dell'Interno e del Tesoro sono stati autorizzati ad emanare un apposito regolamento "anche in deroga ad ogni disposizione vigente"*; peraltro, dovendosi escludere “*l'ipotesi dell'abrogazione per incompatibilità, giusto il suesposto principio “lex posterior generalis non derogat priori speciali”*”.

D'altra parte è utile evidenziare, a dimostrazione dell'infondatezza della tesi

dell'abrogazione, che la potestà regolamentare nella materia della Presidenza del Consiglio è stata espressamente mantenuta dalla legge n. 124/2007, successiva alla legge n. 335/1995, che all'art. 21, comma 2 (rubricato contingente speciale del personale) dispone che *“il regolamento disciplina altresì, anche in deroga alle vigenti disposizioni di legge e nel rispetto dei criteri di cui alla presente legge l'ordinamento ed il reclutamento del personale garantendone l'unitarietà della gestione, il relativo trattamento economico e previdenziale, nonché il regime di pubblicità del regolamento stesso della citata legge 124/2007”*.

Nella medesima ottica, particolarmente significativa è la norma di cui all'art. 44, comma 1, della legge cit., che ha disposto l'abrogazione di *“tutte le disposizioni interne e regolamentari in contrasto e comunque non compatibili tranne le norme dei decreti attuativi che interessano il contenzioso del personale in quiescenza dei servizi di informazione per la sicurezza ai fini della tutela giurisdizionale e della sicurezza”*.

Tanto considerato, si deve, dunque, propendere per l'infondatezza del gravame, stante l'espressa previsione di non pensionabilità di cui all'art. 18, comma 3 del d.P.C.M. n. 8 del 1980, disposizione che è stata riconfermata, dopo l'entrata in vigore della legge n. 124/2007, dall' art. 103, comma 1, lett. d del d.P.C.M. n 1/2008 e dall'art. 105, comma 1, lett. d, e 8 del d.P.C.M. n 1/2011, disciplina *ratione temporis* applicabile agli odierni appellanti in relazione alle loro date di collocamento in quiescenza.

Come è stato osservato dalle Sezioni Riunite, l'esclusione della pensionabilità dell'indennità di cui si tratta appare coerente con le finalità espressamente individuate in tutti i citati decreti nel *“rimborso forfettario delle spese*

comunque sostenute per lo svolgimento dei compiti di istituto e per l'aggiornamento tecnico professionale, nel risarcimento dei rischi e disagi connessi al servizio previdenziale”.

Nel delineato contesto non pare vi possa essere spazio per poter dare corso ad una richiesta istruttoria invero originale, quella cioè di ordinare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'esibizione del d.P.C.M. n. 1/2008 e n. 1/2011, in primo luogo perché alla luce delle osservazioni che precedono nessun elemento, oltre quelli sin qui enucleati, potrebbe sortire di utilità di fini della decisione del giudizio e, in secondo luogo, perché, in ogni caso, il provvedimento n. 1/2011 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 78 del 5 aprile 2011, dunque non può avere ragion d'essere il paventato vulnus al diritto di difesa degli appellanti sul presupposto di non essere potuti venire a conoscenza di siffatta disciplina.

Resta da esaminare la questione, proposta in subordinata, di legittimità costituzionale *“dell'impianto normativo così come delineato dall'interpretazione fornita dalle Sezioni Riunite che porta ad escludere la pensionabilità dell'indennità in questione”* con riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost. per violazione del principio di ragionevolezza (art. 3, commi 1 e 2) di uguaglianza e parità di trattamento economico (art.36 e 38) nonché di eccesso di delega per violazione dell'art. 76 in quanto attraverso lo strumento del decreto delegato si è inciso su una materia, il trattamento di quiescenza, coperta da riserva assoluta di legge.

La questione, nei termini in cui è proposta, si pone al limite dell'inammissibilità a causa dell'incerta individuazione della norma impugnata; il problema non è di poco rilievo ove si consideri che la disciplina

dell'indennità di funzione e operativa è contenuta in norme regolamentari che, come è noto, per costante giurisprudenza del giudice delle leggi (v. sent. n. 21 del 22.2.1980, ord. n. 917 del 16.7.1988; ord. 265 del 18.5.1989) nel giudizio incidentale sono sottratte al vaglio di legittimità costituzionale che ha per oggetto, ai sensi dell'art. 134 Cost., solo le leggi e gli atti aventi forza di legge. Volendo aderire all'orientamento dottrinario che ammette l'impugnazione di fronte alla Corte costituzionale delle leggi che hanno devoluto la potestà regolamentare (con conseguente caducazione del regolamento in caso di declaratoria di illegittimità della legge) *"l'impianto normativo"* andrebbe individuato nelle leggi delega n. 101/1977 e n. 124/2007 cui sembra riferirsi, la violazione dell'art 76 Cost. per eccesso di delega in quanto attraverso lo strumento del decreto delegato si andrebbe ad incidere su una materia, il trattamento di quiescenza, coperta da riserva assoluta di legge. La questione è manifestamente infondata per il duplice motivo che il potere regolamentare "delegato" non trova fondamento nell'art 76 Cost. che si riferisce esclusivamente alla delega legislativa e mancando una espressa previsione costituzionale che riservi esclusivamente alla legge la disciplina del trattamento di quiescenza. In merito alla dedotta violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost., presumibilmente riferita alle leggi n.801/1977 e n.124/2007 nella misura in cui hanno consentito l'adozione di norme derogatorie (artt. 56 d.P.C.M. n.18/1980; 116 d.P.C.M. n.1/2008 e 118 d.P.C.M. n. 1/2011) rispetto al trattamento riservato agli altri dipendenti pubblici, il collegio ritiene la questione manifestamente infondata per le ragioni, cui si fa integrale rinvio, individuate dalla sentenza n. 2/QM/2018 attraverso il puntuale richiamo agli arresti

	SENT. 94/2021	12	
	giurisprudenziali della Consulta.		
	In particolare, la violazione del principio di uguaglianza può ritenersi integrata		
	solo dalla disparità di trattamento di situazioni simili (sent. n. 196/1980, n 340		
	del 2004) non ravvisabile nel caso di specie connotato dalla specialità della		
	disciplina del trattamento giuridico ed economico, per molti profili di favore,		
	riservata al personale degli OO.I.S.		
	Quanto alla presunta violazione degli artt. 36 e 38 Cost, è sufficiente ricordare		
	che la Corte costituzionale ha escluso l'immanenza nell'ordinamento		
	costituzionale di un obbligo di corrispondenza totale tra pensione e ultima		
	retribuzione (sent. n. 173/2016, n. 250/2017).		
	In conclusione, l'appello deve essere dichiarato inammissibile, con spese da		
	liquidarsi a carico degli appellanti, secondo il principio della soccombenza di		
	cui all'art. 31, comma 1, c.g.c., nei termini di seguito statuiti.		
	P.Q.M.		
	la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello,		
	disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente		
	pronunciando, respinge l'appello in epigrafe.		
	Condanna i soccombenti al pagamento delle spese di difesa in favore		
	dell'appellato, che liquida in complessivi euro 2.000,00.		
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'11 maro 2021.		
	L'Estensore	Il Presidente	
	Domenico Guzzi	Andrea Lupi	
	f.to digitalmente	f.to digitalmente	
	Depositato in Segreteria il 17 MARZO 2021		
	Il Dirigente		

	SENT. 94/2021	13	
	Sabina Rago		
	f.to digitalmente		
	DECRETO		
	Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del Decreto		
	legislativo 30 giugno 2003 n. 196,		
	DISPONE		
	che a cura della Segreteria sia apposta l'annotazione di cui al comma 1 di detto		
	articolo 52, a tutela dei diritti delle parti private,		
	IL PRESIDENTE		
	Andrea Lupi		
	f.to digitalmente		
	Depositato in Segreteria il 17 MARZO 2021		
	IL 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, 17 MARZO 2021		
	IL DIRIGENTE		
	(dott.ssa Sabina Rago)		
	f.to digitalmente		