

REPUBBLICA ITALIANA SENT. 97/2021

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Andrea	LUPI	Presidente
Piero	FLOREANI	Consigliere relatore
Marco	VILLANI	Consigliere
Ilaria Annamaria	CHESTA	Consigliere
Erika	GUERRI	I Referendario

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio sul ricorso per revocazione iscritto al n. 56872 del registro di segreteria proposto da OMISSIS rappresentati e difesi dall'avv. Massimiliano Fazi ed elettivamente domiciliati in Roma, Via Attilio Regolo, 12/d,

contro

la 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, 12,

avverso la sentenza-ordinanza di questa Sezione giurisdizionale centrale 22 luglio 2019 n. 266.

Visti l'atto introduttivo del procedimento e gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, all'udienza pubblica del 25 febbraio 2021 – con l'assistenza del segretario Eliana Giorgiantoni -, il consigliere relatore Piero Floreani e l'avv. Massimiliano Fazi per la parte ricorrente; nessuno è comparso per l'Amministrazione resistente.

Ritenuto in

FATTO

Le ricorrenti in epigrafe, OMISSIS, nella qualità di eredi di OMISSIS, ed OMISSIS, entrambi già dipendenti del Ministero della Difesa appartenenti agli organismi di informazione e sicurezza, collocati a riposo posteriormente al 1° gennaio 1996, con atto depositato il 27 dicembre 2011 hanno impugnato la sentenza in epigrafe a mezzo della quale questa Sezione, pronunciata in grado d'appello avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale per il Lazio 2 novembre 2010 n. 2023, ha disposto la parziale interruzione di uno dei giudizi riuniti, rigettato il gravame n. 42587 e confermato la sentenza della Sezione territoriale, la quale, ha negato il diritto alla rideterminazione del trattamento pensionistico con il computo dell'indennità di funzione od operativa percepita in costanza del servizio prestato nella consistenza organica dei ricordati organismi.

Gli interessati chiedono ora la revocazione della sentenza sulla base di un unico articolato motivo, fondato sul rinvenimento di un documento nuovo, 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, recepita, appunto, per il personale degli OO.II.SS. come direttamente applicabile e vincolante senza eccezione alcuna. La conoscenza da parte dell'organo giudicante della predetta circolare avrebbe, ad avviso dei ricorrenti, verosimilmente, se non certamente, comportato una decisione diametralmente opposta a quella adottata.

I ricorrenti rilevano di essere stati collocati in quiescenza nella vigenza della legge n. 801 del 1977 e del regolamento n. 8 del 1980, il quale è rimasto in vigore fino a quando è subentrato il regolamento adottato con D.P.C.M. n. 1 del 2008; osservano come 'debba convenirsi per la sua esclusione dal processo di delegificazione e, nel caso contrario, per la sua inidoneità od inibizione a sopravanzare norme gerarchicamente e di rango superiore e comunque per la sua impossibilità ad operare nell'ambito o nel contesto di materie già codificate e a riserva di legge'. Per il caso in cui si ritenesse che il regolamento n. 8 del 1980 possa aver assunto veste e funzioni di regolamento indipendente, aggiungono i ricorrenti, 'tale modello' porrebbe problemi teorici di rilievo, poiché ad esso si potrebbe fare riferimento solo quando manchi la disciplina legislativa e sempreché non si tratti di materie riservate alla legge (argomento ritenuto valido anche con riguardo al regolamento di cui al D.P.C.M. n. 1 del 2008, sulla cui portata applicativa e sul carattere di regolamento indipendente svolgono ulteriori considerazioni).

I ricorrenti concludono chiedendo la revocazione della sentenza in epigrafe e, previa disapplicazione della normativa delegata di cui ai

regolamenti approvati con i D.P.C.M. nn. 8 del 1980, 1 del 2008 e 1 del 2011, l'accoglimento dell'appello o, subordinatamente, la rimessione della vicenda alla Corte costituzionale in relazione agli artt. 73, 87 e 117 della Costituzione, per la disamina dell'art. 7 della legge 801 del 1977 e dell'art. 21 della legge n. 124 del 2007 'al fine di stabilire se contengano o meno l'attitudine o l'intrinseco potere a delegare ex art. 76 della Costituzione, la predisposizione di regolamenti indipendenti secondo l'astrazione fattane dall'art. 17, primo comma, lett. c), della legge n. 400 del 1988, e se fra questi ultimi possano essere compresi in particolare il D.P.C.M. n. 8 del 1980 ed il D.P.C.M. n. 1 del 2008, mai pubblicati in G.U., né altrimenti palesati alle persone interessate e/o agli organi di controllo e pur tuttavia in grado di sopravanzare o prevalere su norme di grado superiore del regime pubblicistico di settore, secondo le conclusioni ed il principio di diritto di cui alla sentenza delle SS.RR. n. 2/2018 del 29 gennaio 2018'.

La Presidenza del Consiglio dei ministri si è costituita in giudizio rappresentata e difesa *ope legis* dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha depositato memoria sottoscritta il 3 febbraio 2021, con cui, rilevata la mancata prova circa le modalità del recupero del documento, conclude per l'inammissibilità e, comunque, per l'infondatezza del ricorso, con vittoria di diritti ed onorari di giudizio.

All'udienza, la difesa dei ricorrenti ha precisato che la circolare cui il ricorso fa riferimento non era nota, osservando, nel merito che il D.P.C.M. non ha alcuna forza normativa in una materia coperta da riserva di legge. Si è, quindi, riportato all'atto scritto ed insistito per

l'accoglimento delle conclusioni già formulate.

Considerato in

DIRITTO

L'oggetto del giudizio, definito dalla sentenza di questa Sezione impugnata con il ricorso per revocazione, aveva riguardo al diritto alla riliquidazione del trattamento di quiescenza con la valorizzazione dell'indennità di funzione od operativa percepita in costanza del servizio prevista dall'art. 18 del D.P.C.M. n. 8 del 1980.

L'appello proposto mirava all'accertamento del diritto a siffatta riliquidazione con esclusivo riferimento alla 'omessa statuizione in ordine alla applicabilità in fattispecie della legge n. 335 del 1995 con riferimento agli artt. 1-43 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n.1092' (cfr. pagg. 8 e 9 della sentenza). Secondo gli appellanti, infatti, - come la sentenza afferma - la citata disposizione costituirebbe *ius superveniens* che, integrando e modificando la rigida prescrizione dell'art. 43 del D.P.R. n. 1092 del 1973, ha, altresì, abrogato e superato l'art. 18 del D.P.C.M. n.8 del 1980 che escludeva la pensionabilità delle predette indennità (v. pag. 6 dell'atto d'appello). Tale questione non avrebbe formato oggetto di valutazione alcuna da parte del primo giudice che avrebbe fermato 'la propria attenzione esclusivamente sull'art. 18 del D.P.C.M. n.8 del 1980 e sull'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973, quadro normativo di riferimento per i pensionamenti antecedenti alla data del 1° gennaio 1996, nulla argomentando sull'applicabilità della legge n. 335 del 1995 costituente il presupposto giuridico fondante la domanda

(v. pag. 7 dell'atto d'appello)'.

La sentenza impugnata ha in tal modo circoscritto l'oggetto del giudizio d'appello, rilevando come la sua cognizione non potesse estendersi ad ulteriori doglianze, invero dedotte dal nuovo difensore alla luce della pronuncia delle Sezioni Riunite 29 gennaio 2018 n 2/QM *medio tempore* intervenuta in materia.

L'attuale ricorso per revocazione è fondato sul 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 del riferimento all'art. 56 del D.P.C.M. n. 8 del 1980, un rinvio ricettizio alla disciplina pensionistica generale del pubblico impiego.

L'art. 202, primo comma, lett. d), c.g.c. – approvato con il decreto Legislativo 26 agosto 2016, n. 174 – prevede che le sentenze pronunciate in grado d'appello o in unico grado possano essere impuginate per revocazione, tra l'altro, quando 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. La disposizione va coordinata con l'art. 178, primo e secondo comma, il quale, in relazione al motivo in questione, stabilisce che il termine perentorio per proporre la revocazione è di sessanta giorni, decorrenti dal giorno in cui il documento è stato recuperato.

L'ammissibilità del motivo proposto esige, pertanto, la prova circa le modalità del recupero del documento, al fine di stabilire l'avvenuto rispetto del termine. Nella fattispecie, l'eccezione di

inammissibilità, sollevata dall'amministrazione resistente con riferimento al rispetto del termine di proposizione, deve essere condivisa, stante il rilievo che i ricorrenti non hanno in alcun modo dato conto delle modalità dell'avvenuto recupero del documento sul quale fondano il ricorso per revocazione, atteso che si sono limitati ad asserire che il rinvenimento è avvenuto solo in epoca successiva alla data della decisione, senza nulla aggiungere in merito ad eventuale accesso agli atti dell'amministrazione, spontanea esibizione da parte di essa o ad altra forma di acquisizione del documento (cfr. Cass., Sez. II, 22 febbraio 1993 n. 2211; SS.UU. 11 giugno 1973 n. 1670).

Ma, anche a prescindere da tale rilievo, va osservato che il recupero del documento nuovo è motivo di revocazione quando si tratti di un documento decisivo, idoneo a determinare la prova documentale dei fatti controversi (cfr. Cass. SS.UU. 6 settembre 1990 n. 9213; 22 novembre 1984 n. 5990; *cui adde*: C.conti, Sez. II, 29 maggio 2000 n. 162), dovendosi al riguardo anche precisare che il requisito della decisività non ricorre quando la prova risultante dal documento può concorrere, insieme con altri documenti, a formare il convincimento del giudice (cfr. Sez. I, 28 maggio 2004 n. 201/A; Cass., Sez. L, 19 agosto 2000 n. 11007). La circolare amministrativa deve ritenersi per sua natura documento non decisivo, stante la caratterizzazione di atto contenente disposizioni amministrativa interne a carattere generale ed istruzioni dirette agli uffici sottordinati che devono provvedere all'applicazione della legge; atto che, pertanto, non è idoneo a provocare una decisione diversa mediante la prova diretta dei fatti di

causa, laddove, invero, nessun valore di prova può essere attribuito alla circolare concernente i criteri per la liquidazione delle pensioni degli appartenenti agli Organismi di informazione e sicurezza. L'attribuzione alla circolare del carattere di rilevanza in ordine ai profili dedotti nel giudizio d'appello comporterebbe, a tutto concedere, un'incidenza sul tessuto argomentativo e motivazionale della sentenza, rivelandosi atta ad individuare un errore di giudizio, ma giammai determinerebbe l'emersione di una divergenza tra il sostrato di fatto risultante dalla sentenza e la realtà costituita dal documento che si considera. Ma la prospettazione di un errore di giudizio, anche dovuto al reperimento di una circolare, è del tutto estraneo all'ambito della revocazione (cfr., *a contrariis*, art. 202, primo comma, lett. f), c.g.c.). Le argomentazioni addotte dai ricorrenti in ordine alla natura dei regolamenti recati dai richiamati decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ed alla loro inidoneità 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.

Nondimeno, non è ravvisabile nella specie alcuna impossibilità di produzione della circolare per causa di forza maggiore o per fatto dell'avversario, in quanto, tenuto conto in particolare che si tratta di un atto amministrativo, i ricorrenti non hanno adempiuto all'onere della prova circa siffatta impossibilità (cfr. Sez. II, 18 novembre 2020 n. 272;

Cass., Sez. II, 16 gennaio 2018 n. 885; Sez. II, 28 maggio 2014 n. 12000; 6 luglio 1983 n. 4570). In altri termini, 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, i quali avrebbero potuto agevolmente richiederla e, qualora ritenuta utile, produrla in giudizio.

In sintesi, il documento sul quale gli interessati fondano il ricorso per revocazione, alla stregua degli invalsi criteri interpretativi sottesi all'applicazione dell'art. 202 c.g.c., non è documento nuovo, né è stata fornita la prova della non imputabilità della mancata produzione, né è, infine, decisivo.

Per quanto riguarda la domanda subordinata - comunque riconducibile allo stesso motivo di revocazione proposto in relazione al nuovo documento - preordinata alla rimessione alla Corte costituzionale della prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 801 del 1977 e dell'art. 21 della legge n. 124 del 2007, la rilevanza ai fini della definizione del giudizio è esclusa dall'assorbente rilievo che essa 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 deve, in definitiva, considerarsi inammissibile, attesa l'inesistenza degli elementi previsti dalla legge per

dar corso alla fase rescissoria del relativo giudizio.

Alla soccombenza consegue la condanna dei ricorrenti al pagamento degli oneri difensivi dell'amministrazione resistente, che il collegio liquida nell'importo di € 500. La Sezione, inoltre, considera che i ricorrenti debbano essere condannati a pagare in favore dello Stato l'ulteriore importo di € 1.000, ai sensi dell'art. 31, quarto comma, c.g.c., atteso che la presente decisione è fondata su ragioni manifeste ed orientamenti giurisprudenziali del tutto consolidati.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, dichiara inammissibile il ricorso per revocazione della sentenza in epigrafe.

Condanna i ricorrenti al pagamento degli oneri difensivi dell'amministrazione resistente, liquidati nell'importo di € 500, oltre al pagamento in favore dello Stato dell'importo di € 1.000, ai sensi dell'art. 31, quarto comma, c.g.c.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

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

L'ESTENSORE

(Piero Floreani)

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 18 MARZO 2021

Il Dirigente

Sabina Rago

IL PRESIDENTE

(Andrea Lupi)

f.to digitalmente

f.to 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

Depositata in Segreteria il 18 MARZO 2021

Il Dirigente

Sabina Rago

f.to digitalmente

In esecuzione del provvedimento collegiale, visto l'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, 18 MARZO 2021

Il Dirigente

dott. Sabina Rago

f.to digitalmente